



REGIONE MARCHE
GIUNTA REGIONALE
DIPARTIMENTO TERRITORIO E AMBIENTE
OSSERVATORIO OO.PP.



*Autorità per la vigilanza sui
lavori pubblici*

OSSERVATORIO DEI LAVORI PUBBLICI
SEZIONE REGIONALE MARCHE

NOTIZIARIO REGIONALE DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI

TRIENNIO 2000 - 2002

La predisposizione del presente Notiziario costituisce, oltre che un adempimento espressamente previsto, anche un momento per volgere uno sguardo d'insieme alle diverse problematiche che caratterizzano il complesso mercato dei lavori pubblici e al ruolo svolto dalla Regione Marche in questo ambito.

La struttura amministrativa titolare della redazione del NOTIZIARIO è la Posizione di Funzione denominata "Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi", costituita in seno al Dipartimento Territorio e Ambiente della Giunta regionale con delibera n. 270 del 25 febbraio 2003, attuativa della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20, recante "norme in materia di organizzazione e di personale della Regione" e con delibera n. 1584 del 18 novembre 2003.

La struttura è operativa dal 19 marzo 2003 ed eredita, sostanzialmente, compiti e funzioni dell'ex Servizio Lavori Pubblici.

Il presente notiziario, il primo dalla costituzione della nuova struttura, non può pertanto che attingere all'attività posta in essere dal predetto Servizio, che dal 1° marzo 2000 ha svolto anche i compiti di Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici alle dipendenze funzionali dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, legge quadro in materia di lavori pubblici (cosiddetta "Legge Merloni").

Garanzia di continuità dell'operato delle due strutture è costituita dalla coincidenza della loro dirigenza. In sintesi, il Notiziario affronta l'evoluzione del quadro normativo di settore (con particolare riferimento alle iniziative legislative regionali ed al nuovo assetto istituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione), ripercorre i passi salienti dell'attività della Regione Marche nel campo dei lavori pubblici (dalla redazione dei prezzari ufficiali all'istituzione dell'elenco dei collaudatori), esamina il mercato della domanda e dell'offerta nel settore dei lavori pubblici, illustra i fenomeni più rilevanti emersi in relazione all'attività di raccolta e verifica dei dati provenienti dalle stazioni appaltanti.

A tale ultimo riguardo, in considerazione del transitorio che ha caratterizzato ed ancora caratterizza la formazione della banca dati, nonché al fine di conferire un valore significativo ad alcuni dei fenomeni esaminati, si precisa che sono stati assunti a riferimento i dati riguardanti lavori aggiudicati o affidati a tutto il 31 dicembre 2002.

Gennaio 2004

Ing. Michele Pierri

CAPITOLO I - L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO E GLI ASSETTI ISTITUZIONALI

- I.1 - Generalità
- I.2 - La "legge Merloni": l'entrata in vigore
- I.3 - La "legge Merloni": le modifiche
- I.4 - Le norme di attuazione
- I.5 - La riforma del Titolo V della Costituzione
- I.6 - La Direttiva unificata e attività leg. regionale

CAPITOLO II - LA REGIONE MARCHE

- II.1 - L'attività legislativa
 - II.1.1 - La legge regionale sui LL.PP.
 - II.1.2 - Il testo unico sugli appalti pubblici
 - II.1.3 - Considerazioni riassuntive
- II.2 - Il sito www.operepubbliche.marche.it
- II.3 - L'elenco dei collaudatori
- II.4 - I prezzi regionali
- II.5 - Il Servizio "Legge 109-94.IT"
- II.6 - L'Osservatorio dei lavori pubblici

CAPITOLO III - LA DOMANDA E L'OFFERTA

- III.1 - Generalità
- III.2 - La domanda
- III.3 - L'offerta

CAPITOLO IV - I RISULTATI DELL'ATTIVITA' DI MONITORAGGIO

IV.1 - Generalità

IV.2 - I sistemi di realizzazione

IV.3 - La pubblicità preventiva

IV.4 - Le offerte di ribasso

IV.5 - I ritardi nella stipulazione dei contratti

IV.6 - I ritardi nella consegna dei lavori

IV.7 - La fine dei lavori

IV.8 - Le varianti ai lavori

IV.9 - Le sospensioni dei lavori

IV.10 - Il contenzioso

IV.11 - I lavori di importo inferiore a 150.000 euro

I.1 – Generalità

Per il mondo dei lavori pubblici italiani i primi anni novanta sono stati veramente terribili: "tangentopoli" aveva finalmente aperto il "vaso di Pandora", rivelando ogni sorta di male.

Un "altro" mondo, quello politico, decise allora che una legge avrebbe risolto il problema, moralizzando e ridando nuovo vigore ad un settore di primaria importanza per lo sviluppo del Paese.

L'undici febbraio dell'anno 1994 la legge era pronta ed il Presidente della Repubblica la emanava con il nome di "Legge quadro in materia di lavori pubblici" e con il numero "109".

Le leggi, le regole, devono però essere rispettabili (nel principio e nel merito), devono, cioè, calarsi nella realtà degli operatori, sia pubblici che privati; essere completamente ed immediatamente applicabili e, comunque, dotate di una dettagliata disciplina transitoria.

Le regole di cui trattasi erano, infatti, chiamate a sostituirne altre in vigore da un centinaio di anni che avevano avuto, tra l'altro, il vantaggio di cominciare da zero e rivolgersi a soggetti i cui ambiti operativi erano molto diversi da quelli attuali (si pensi all'articolazione ed organizzazione della pubblica amministrazione).

La legge 109/94, nella sua breve vita è stata sospesa, modificata ed integrata ventisette volte (in media, oltre tre volte all'anno, una ogni quattro mesi), utilizzando i più disparati, strumenti.

I.2 – La "legge Merloni": l'entrata in vigore

Come abbiamo detto, i provvedimenti legislativi che, in qualche modo, hanno agito sulla legge quadro sono stati ventisette.

Si comincia il 29 aprile 1994, cinquantacinque giorni dopo l'entrata in vigore della "legge 109", con l'emanazione del decreto legge n.257 avente ad oggetto "Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative", entrato in vigore il 30 aprile 1994.

La manovra viene poi dirottata su un altro decreto legge, il n.331 del 31 maggio 1994, entrato in vigore il 2 giugno 1994, avente ad oggetto "Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali".

Tale manovra, reiterata per ben quattro volte, viene soppressa dalla legge 29 marzo 1995, n.95, di conversione del D.L. 26/95, entrata in vigore il 2 aprile 1995 con la disposizione dell'abrogazione della norma riguardante la "legge 109".

Si ricomincia il 3 aprile con il decreto legge n.101 recante "Norme urgenti in materia di lavori pubblici" e si prosegue il 3 giugno con la legge 2 giugno 1995, n.216 di conversione del medesimo decreto, meglio nota come "legge Merloni – bis".

Il 26 novembre entra in vigore il decreto legge 25 novembre 1995, n.499 riguardante "Misure urgenti per il sostegno ed il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e interventi in materia di opere a carattere ambientale", che dopo quattro reiterazioni senza conversione, intervallate da una ulteriore modifica (legge 28 dicembre 1995, n.549 recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" entrata in vigore il

primo gennaio 1996), viene sostituito da un altro decreto legge, il n.366 dell'undici luglio 1996 il cui oggetto è la più chiara esemplificazione di come non si dovrebbe agire in un processo di riforma economico-sociale, quale si vanta essere la "legge 109": "Proroga e sospensione di termini per i soggetti colpiti dagli eventi alluvionali verificatisi nelle province di Lucca, Massa Carrara, Udine e Pordenone nel mese di giugno 1996".

Ad ogni buon conto, dopo una sola reiterazione, si arriva alla legge 7 novembre 1996, n.569, entrata in vigore il 9 novembre, di conversione (naturalmente con modificazioni) del d.l.467/1996.

Il 31 dicembre 1996 viene emanato il decreto legge n.670, con il lapidario titolo "Proroga di termini", mai convertito, contenente una modifica della legge di riforma.

Il decreto legge 25 marzo 1997, n.67, recante "Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione", viene pubblicato il 26 marzo 1997 senza alcuna disposizione in materia di "legge 109". E' solo in sede di conversione nella legge 23 maggio 1997, n.135 che al d.l. vengono apportate modifiche riguardanti la "legge 109". La norma in parola entra in vigore il 25 maggio 1997.

Nel frattempo, il 18 maggio dello stesso anno, con la legge 15 maggio 1997, n.127 recante "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo" era stata introdotta una ennesima modifica alla legge quadro.

Il diciannove dicembre 1998 entra in vigore la legge 18 novembre 1998, n.415, nota come "legge Merloni - ter".

Il 23 maggio 1999 è la volta della legge 17 maggio 1999, n.144 dal chilometrico titolo "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali".

Il 9 dicembre 2000 entra in vigore la legge 24 novembre 2000, n.340 contenente "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi".

Il primo gennaio 2001 entra in vigore la legge 23 dicembre 2000, n.388 (legge finanziaria 2001).

Il 18 agosto 2002 entra in vigore la legge 1 agosto 2002, n.166 avente ad oggetto "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti".

Giuridicamente l'entrata in vigore della "legge 109" è datata 6 marzo 1994. In realtà, l'applicazione della legge viene disciplinata, almeno inizialmente, dall'articolo 38 che, nella sua versione originaria, dispone quanto segue:

- entrata in vigore di tutte le norme ad eccezione di quelle di cui all'articolo 8 (qualificazione) e di quelle che fanno rinvio al Regolamento ex articolo 3;
- applicazione dell'articolo 30 (garanzie e coperture assicurative) secondo modalità disposte dai soggetti appaltanti, fino all'entrata in vigore del Regolamento;
- regime derogatorio per i lavori relativi ai beni culturali, fino all'entrata in vigore del Regolamento.

Come visto, il 30 aprile 1994 entra in vigore il d.l. n.257/1994 che, di fatto, sospende le norme sulla progettazione (art.16, commi da 1 a 5) e quelle sui lavori in economia (art.24, comma 6).

Il 2 giugno 1994 entra in vigore il d.l. n.331/1994 che sospende sino al 31 dicembre 1994 l'intera legge ad eccezione:

- a) dell'articolo 3 (Regolamento generale di attuazione);
 - b) dell'articolo 31, comma 1 (Regolamento piani di sicurezza);
 - c) dell'articolo 35 (fusioni e conferimenti);
 - d) dell'articolo 36 (trasferimento e affitto di azienda);
 - e) dell'articolo 37 (gestione delle casse edili);
- e rinvia l'entrata in vigore del Regolamento generale al 1° gennaio 1995.

Le cose rimangono sostanzialmente immutate fino al 1° ottobre 1994 quando, con l'emanazione del d.l. n.559/1994, viene stabilito che per i bandi pubblicati dopo tale data la "legge 109" rimane sospesa ad eccezione degli articoli:

- a) 3 (Regolamento generale di attuazione);
- b) 7, commi 1, 2 e 3 (Responsabile del procedimento);
- c) 24, commi 3 e 4 (trattativa privata: qualificazione esecutori e suddivisione artificiosa del lavoro);
- d) 25 (varianti);
- e) 31, comma 1 (Regolamento piani di sicurezza);
- f) 35 (fusioni e conferimenti);
- g) 36 (trasferimento e affitto di azienda);
- h) 37 (gestione delle casse edili);

e rinvia l'entrata in vigore del Regolamento generale al 1° giugno 1995.

Il 1° dicembre 1994 entra in vigore il d.l. n.658/1994 che proroga la sospensione al 30 giugno 1995 e rinvia l'entrata in vigore del Regolamento generale al 1° gennaio 1996.

Il 2 aprile 1995 la legge n.95/1995 di conversione del d.l. n.26/1995 abroga tutte le predette norme di sospensione e rinvio.

Il 3 aprile, però, entra in vigore il d.l. n.101/1995 che verrà convertito con modificazioni con la legge n.216/1995 (è la "legge Merloni – bis"), entrata a sua volta in vigore il 3 giugno 1995.

Il d.l. n.101 e la legge n.216 disciplinano in maniera diversa l'applicazione della "legge 109", pur distanziandosi di soli due mesi.

Dal 3 giugno 1995 (entrata in vigore della legge n.216) l'applicazione della "legge 109" è la seguente:

- sono abrogate le norme transitorie dell'articolo 38, salvo quelle relative ai beni culturali;
- viene stabilito che il Regolamento generale entri in vigore entro tre mesi dalla sua pubblicazione sulla G.U.;
- ai progetti e relativi lavori affidati a decorrere dalla data di entrata in vigore del Regolamento generale si applicano la "legge 109" ed il Regolamento senza eccezioni;
- ai progetti e relativi lavori affidati a decorrere dal 3 giugno 1995 e fino alla data di entrata in vigore del Regolamento si applicano:
 - le norme della "legge 109", salvo quelle che fanno rinvio al Regolamento e gli articoli 4, commi da 1 a 9 (comunicazioni all'Autorità di vigilanza) e 14 (programmazione);
 - le disposizioni previgenti non incompatibili.

- ai progetti affidati prima dal 3 giugno 1995 ed all'affidamento dei relativi lavori per il quale il bando è pubblicato dopo il 3 dicembre 1995 si applicano:
 - le norme della "legge 109", salvo quelle che fanno rinvio al Regolamento e gli articoli 4, commi da 1 a 9 (comunicazioni all'Autorità di vigilanza) e 14 (programmazione);
 - le disposizioni previgenti non incompatibili.
- ai progetti affidati prima dal 3 giugno 1995 ed all'affidamento dei relativi lavori per il quale il bando è pubblicato entro il 3 dicembre 1995 si applicano:
 - le disposizioni previgenti alla "legge 109" ;
 - i seguenti articoli della "legge 109":
 - 1 (principi generali);
 - 2 (ambito oggettivo e soggettivo di applicazione);
 - 6 (modifica organizzazione e competenze del Consiglio superiore dei LL.PP.);
 - 7 (misure per l'adeguamento della funzionalità della P.A.);
 - 8, comma 7 (qualificazione);
 - 9 (norme in materia di partecipazione alle gare);
 - 19 (sistema di realizzazione dei LL.PP.);
 - 21 (criteri di aggiudicazione);
 - 22 (accesso alle informazioni);
 - 23 (licitazione privata);
 - 24 (trattativa privata);
 - 26, commi da 1 a 5 (disciplina economica);
 - 31 (piani di sicurezza);
 - 31 bis (contenzioso);
 - 32 (controversie);
 - 35 (fusioni e conferimenti);
 - 36 (trasferimento e affitto di azienda);
 - 37 (gestione delle casse edili);
 - 38, comma 4 (transitorio);
- ai bandi e alle aggiudicazioni intervenuti tra il 6 marzo 1994 (entrata in vigore della legge 109) e il 3 giugno 1995 (entrata in vigore della legge n.216/1995) si applicano le disposizioni vigenti al momento in cui si verifica l'evento;
- l'obbligo di comunicazione dei dati all'Autorità di vigilanza decorre dal sessantesimo giorno successivo alla pubblicazione sulla G.U. della costituzione dell'Osservatorio dei lavori pubblici.

L'applicazione transitoria della "legge 109" ha continuato a subire modificazioni a causa di una serie di decreti legge più volte reiterati con modificazioni. In particolare, con il d.l. n. 499/1995 (entrato in vigore il 26 novembre 1995), essa è stata estesa dal 3 dicembre 1995 al 1° marzo 1996. Con il d.l. n.155/1996 (entrato in vigore il 27 marzo 1996) è stata ulteriormente estesa al 30 giugno 1996. Con il d.l. n.366/1996

(entrato in vigore il 12 luglio 1996) è stata ancora estesa al 30 settembre 1996. Con la legge n.569/1996 (entrata in vigore il 9 novembre 1996) è stata infine fissata al 31 gennaio 1997.

La legge n.135/1997 (entrata in vigore il 25 maggio 1997) sospende sino all'emanazione del Regolamento generale il divieto di avviare la progettazione, anche definitiva ed esecutiva, in assenza del programma triennale ex articolo 14.

Il 19 dicembre 1998, data di entrata in vigore della legge n.415/1998 (cosiddetta "legge Merloni ter") viene, in sostanza, sostituito l'articolo 38 (declassato, ormai, a disciplinare il transitorio per i soli beni culturali).

Con la "Merloni ter" si esaurisce il travaglio dell'applicazione della "legge 109".

I.3 - La "legge Merloni": le modifiche

Dei 48 articoli che compongono l'attuale versione della "legge Merloni", ne risultano modificati 39 (l' 81%), dei quali 28 (il 58% del totale) più di una volta.

Guidano la classifica gli articoli 2 (ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della legge), 3 (Delegificazione), 7 (Responsabile del procedimento e conferenze di servizi), 18 (incentivo alla progettazione) e 21 (Criteri di aggiudicazione) con cinque modifiche, seguiti, con quattro modifiche, dagli articoli 17 (Effettuazione delle attività di progettazione, direzione lavori e accessorie), 23 (Licitazione privata e licitazione privata semplificata), 24 (Trattativa privata) e 30 (Garanzie e coperture assicurative).

Non sono stati mai modificati i seguenti articoli:

1. 22 (accesso alle informazioni);
2. 35 (fusioni e conferimenti);
3. 36 (trasferimento e affitto di azienda);
4. 37 (gestione delle casse edili);
5. 37-sexies (società di progetto: emissione di obbligazioni);
6. 37-septies (risoluzione);
7. 37-octies (subentro);
8. 37-nonies (privilegio sui crediti);
9. 38-bis (deroghe in situazioni di emergenza ambientale), peraltro introdotto solo con la legge n.166/2002.
10. Al fine di evitare eccessivi appesantimenti, limiteremo l'analisi delle modifiche introdotte a quegli aspetti della "legge 109" che, a nostro giudizio, appaiono maggiormente in linea con lo spirito del presente Notiziario.

Significativa è la modifica riguardante l'articolo 1 che tratta dei principi generali.

A seguito di pronuncia di illegittimità della Corte Costituzionale (sentenza n.482/1995), l'articolo viene modificato il 19 dicembre 1998 con la legge n.415 ("Merloni ter"), precisando che sono solo i principi desumibili dalla legge n.109 e non le disposizioni, a costituire norme fondamentali, ex art.117 della

Costituzione, per la disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza di regioni, anche a statuto speciale, province autonome e relativi enti da essi finanziati.

L'articolo 2 (ambito oggettivo e soggettivo di applicazione), come detto, è stato oggetto di ben cinque modifiche da parte:

1. del d.l. n.101/1995 (si ricorda quella della disciplina dei lavori a cura dei soggetti privati);
2. della l. n.216/1995;
3. della l. n.415/1998;
4. della l. n.388/2000 (sempre a proposito di soggetti privati, si eliminano dall'ambito di applicazione gli edifici destinati a scopi amministrativi e gli edifici industriali);
5. della l. n.166/2002 ricordiamo: l'obbligo per i concessionari di lavori pubblici di applicare le sole disposizioni della legge quadro in materia di pubblicità dei bandi di gara e termini per concorrere ex direttiva 93/37/CEE relativamente all'appalto a terzi, nonché in materia di qualificazione degli esecutori; la possibilità di imporre ai concessionari l'obbligo di affidare a terzi almeno il 30%, dei lavori concessi ovvero di invitare i concorrenti ad indicare la relativa percentuale; la non applicabilità della legge quadro ai lavori a scomputo di oneri di urbanizzazione e simili, eseguiti direttamente dal privato con obbligo di affidamento secondo direttiva 93/37/CEE nel caso di singolo importo superiore alla soglia comunitaria; l'applicabilità ai contratti di sponsorizzazione e simili, del solo art. 8 della legge quadro).

Gli articoli 4 e 5 (disciplinanti l'istituzione e l'organizzazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici) vengono, invece, modificati, rispettivamente, tre e due volte:

1. dalla l. n.216/1995 (eliminazione Servizio Ispettivo presso Autorità ed istituzione Servizio di ispettorato tecnico presso il Ministero dei lavori pubblici);
2. dalla l. n.415/1998 (ricostituzione Servizio Ispettivo presso Autorità e articolazione Osservatorio dei lavori dei pubblici in sezioni decentrate presso regioni e province autonome; l'Autorità definisce risorse finanziarie per funzionamento sezioni regionali dell'Osservatorio);
3. dalla l. n.166/2002 (raddoppio dei termini di comunicazione per i lavori di importo > 150.000 euro e semplificazione delle comunicazioni per lavori di importo < 500.000 euro).

L'articolo 7 (misure per l'adeguamento della funzionalità della pubblica amministrazione) è stato, come detto, oggetto di cinque modifiche:

1. d.l. n.559/1994 (sostituzione del Responsabile unico con più responsabili del procedimento);
2. l. n.216/1995 (introduzione del Coordinatore unico; ripristino del Responsabile unico; possibilità per tre anni di nominare un Responsabile per ogni fase del procedimento; modifica della conferenza di servizi);
3. l. n.549/1995 (modifica della conferenza di servizi);
4. l. n.415/1998 (eliminazione Coordinatore unico; sostituzione di tutto l'articolo 7);
5. l. n.340/2000 (modifica della conferenza di servizi).

L'articolo 10 (soggetti ammessi alle gare) viene modificato due volte:

1. l. n.216/1995 (disciplina soggetti con contratto GEIE);
2. l. n.415/1998 (disciplina imprese controllate; possibilità affidamento a secondo e terzo classificato; verifica a campione dei requisiti in sede di gara; regime sanzionatorio).

All'articolo 13 (riunione di concorrenti) viene introdotto l'obbligo per i consorzi tra società cooperative di produzione e lavoro e tra imprese artigiane di indicare in sede di offerta per quali consorziati partecipano alla gara, con divieti per essi di partecipare sotto qualsiasi forma alla medesima gara. Viene, altresì, introdotta la disciplina di presentazione dell'offerta da parte di ATI e consorzi ex articolo 10, comma 1, lettere d) ed e), ancorché non ancora costituiti. Viene, poi, introdotto esplicitamente l'istituto delle ATI miste, chiarito che per l'ATI verticale obbligatoria è sufficiente che anche una sola delle opere speciali superi il 15% e stabilito il divieto di suddivisione artificiosa del subappalto delle opere speciali, qualora consentito. L'articolo 14 (programmazione dei lavori pubblici) viene, nel primo caso, completamente sostituito e, nel secondo caso, stabilito che esso si applica solo ai lavori di importo > 100.000 euro, che l'ordine di priorità è unico e che in tale ordine sono prioritari anche i progetti esecutivi approvati.

L'articolo 17 (redazione dei progetti) è stato, invece, modificato quattro volte:

1. dalla l. n.216/1995 (sostituisce completamente l'articolo; in particolare, elimina l'obbligo di rispettare la normativa europea per l'affidamento di incarichi di importo superiore a 50.000 ecu);
2. dalla l. n.415/1998 (ricordiamo, in particolare, la disciplina per l'affidamento incarichi di importo inferiore a 40.000 ecu e tra 40.000 e 200.000 ecu, nonché le disposizioni tariffarie transitorie e la disciplina delle società di ingegneria);
3. dalla l. n.388/2000 (polizza assicurativa dei progettisti interni a totale carico dell'amministrazione aggiudicatrice);
4. dalla l. n.166/2002 (introduzione dei consorzi stabili di società di professionisti e di ingegneria; eliminazione del divieto di partecipazione alle gare europee per le società di ingegneria; nuova disciplina per incarichi di progettazione di importo \geq soglia europea e di importo compreso tra 100.000 euro e la predetta soglia e per incarichi di progettazione e direzione lavori di importo < 100.000 euro; rinvio a D.M. Giustizia per corrispettivi con applicazione transitoria del decreto 4 aprile 2001).

L'articolo 18 (incentivi per la progettazione) è stato modificato cinque volte. In particolare, con:

1. il d.l. n.101/1995 (introduzione accantonamento spese di progettazione ed accessorie sugli stanziamenti, in misura non superiore al 10%);
2. la l. n.216/1995 (modifica il titolo dell'articolo in "Incentivi e spese per la progettazione"; modifica la condizione di ripartizione del fondo da "redazione progetto esecutivo" a "redazione progetto per l'appalto; estende il diritto alla ripartizione anche al coordinatore unico);
3. la l. n.127/1997 (introduce l'incentivo per la redazione di atti di pianificazione generale, particolareggiata o esecutiva nella misura del 50% della tariffa professionale e la necessità di ripartire il fondo sulla base di un apposito Regolamento di ogni singola amministrazione aggiudicatrice);
4. la l. n.415/1998 (estende l'accantonamento delle spese a quelle per la redazione dei piani di sicurezza; introduce il divieto per i pubblici dipendenti a tempo parziale di espletare incarichi professionali per conto di altre pubbliche amministrazioni se non conseguenti al rapporto di impiego; introduce il divieto di affidare incarichi di progettazione, direzione lavori, collaudo, indagine e attività di supporto con contratti a tempo determinato o procedure diverse da quelle della "legge 109");

5. la l. n.144/1999 (eleva il limite massimo all'1,5% per i lavori e riduce al 30% della tariffa professionale il fondo per la redazione di atti di pianificazione comunque denominato; estende la ripartizione dell'1,5% al Responsabile unico del procedimento, ai progettisti, anche della sicurezza, alla direzione lavori, ai collaudatori ed ai loro collaboratori).

L'articolo 19 (sistemi di realizzazione di lavori pubblici) ha subito tre modifiche:

1. con la l. n.216/1995 (distingue tra contratto di appalto di sola esecuzione e contratto di appalto di progettazione ed esecuzione; introduce possibilità di stipulare contratti a corpo, a corpo e misura ed a misura, introduce quale condizione necessaria per l'esecuzione dei lavori l'approvazione del progetto esecutivo, salvo che nei casi di lavori di manutenzione o scavi archeologici);
2. con la l. n.415/1998 (estende il divieto di affidamento delle funzioni di stazione appaltante anche ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b); introduce possibilità di stipulare convenzioni con i Provveditorati alle OO.PP. e le Province per l'affidamento di tali funzioni);
3. con la l. n.166/2002 (- appalto integrato: esteso anche ai lavori di importo < 200.000 euro e >= 10.000.000 euro; elevata da 50% a 60% incidenza componente impiantistica o tecnologica; qualificazione progettista esecutivo disciplinata nel bando; - appalto lavori sui bb.mm. e le superfici decorate di bb.aa.: comprende di regola l'affidamento della progettazione successiva al livello preliminare e non può comprendere altre categorie di qualificazione; - lavori in assicurazione di qualità: la SA deve assicurare lo stesso livello di qualità richiesto all'appaltatore; - concessioni: nuova disciplina della corresponsione del prezzo, anche superiore al 50% e sotto forma di proprietà o godimento di bb.ii., e della durata, anche superiore a 30 anni; possibilità di porre a base di gara anche il progetto definitivo o esecutivo; estese alle opere che la PA può utilizzare direttamente in funzione della gestione di servizi pubblici; - stipulazione contratti: a misura quelli di sola esecuzione di importo < 500.000 euro e quelli di opere in sotterraneo o di consolidamento dei terreni).

L'articolo 21 (criteri di aggiudicazione e commissioni aggiudicatrici) viene, invece, modificato cinque volte:

1. dal d.l. n.101/1995 (eliminazione incremento cauzione definitiva al 50% per offerte maggiori del 20% dell'offerta media; introduzione del sistema di valutazione delle offerte anomale);
2. dalla l. n.216/1995 (modifica sistema valutazione offerte anomale; introduzione transitorietà fino al 1/1/97 per gli appalti non europei);
3. dal d.l. n.670/1996 (estensione transitorio per appalti non europei fino al 1/1/98. Il d.l. n.670 non è mai stato reiterato né convertito);
4. dalla l. n.415/1998 (l'offerta di ribasso deve essere inferiore al prezzo a base di gara; modifica il sistema di valutazione delle offerte anomale senza transitorio per appalti sotto soglia europea; disciplina ulteriormente appalti concorso e concessioni);
5. dalla l. n.166/2002 (liberalizzazione della valutazione delle offerte anomale ed estensione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai pubblici incanti ed alle licitazioni private per l'appalto di lavori sopra soglia comunitaria con prevalente componente tecnologica o particolare rilevanza tecnica delle possibili soluzioni progettuali, nonché ai lavori sui bb.mm. e le superfici decorate di bb.aa. tutelati di importo < 5.000.000 DSP).

L'articolo 24 (trattativa privata) risulta modificato quattro volte:

1. dal d.l. n.559/1994 (elimina la necessità del possesso dei requisiti di aggiudicazione di cui alla "legge 109");
2. dalla l. n.216/1995 (distingue quattro casi di possibile ricorso alla trattativa privata, eleva l'importo dei lavori in economia da 30.000 ecu IVA esclusa a 200.000 ecu);
3. dalla l. n.415/1998 (eleva da 150.000 ecu IVA esclusa a 300.000 ecu IVA esclusa il limite per le trattative private ai sensi del R.D. n.827/1924; introduce attestazione condizioni di imperiosa urgenza a carico del dirigente o del Responsabile del procedimento per trattative superiori a 300.000 ecu; limita alle sole trattative superiori a 300.000 ecu l'obbligo di invitare almeno quindici ditte; esclude dalla disciplina dei lavori in economia quelli del Ministero della difesa; elimina la norma in base a cui l'interferenza tecnica o di altro tipo tra lavori in corso e lavori da affidare non era compresa tra i motivi tecnici per la trattativa privata e doveva procedersi alla risoluzione del contratto in corso e ad un nuovo affidamento di tutti i lavori necessari compresi quelli del contratto risolto);
4. dalla l. n.166/2002 (liberalizzazione fino a 100.000 euro; distinzione della disciplina relativa ai bb.mm. ed alle superfici decorate di bb.aa. per importi < e > di 40.000 euro e per lavori complementari).

Per l'articolo 25 (varianti in corso d'opera) le modifiche sono state tre:

1. il d.l. n.559/1994 (eliminazione disciplina in caso di risoluzione del contratto; estensione dei casi di variante legittima a quello in cui non comporti aumento di spesa. Le modifiche all'articolo 25 apportate dal d.l. n.559 hanno una caratteristica singolare: non sono mai entrate in vigore! Infatti, il decreto prevedeva l'entrata in vigore delle modifiche in parola a decorrere dalla data di entrata in vigore della sua legge di conversione. Come il lettore ricorderà, con detta legge di conversione la norma viene abrogata);
2. la l. n.216/1995 (sostituzione dell'intero articolo);
3. la l. n.415/1998 (introduzione di una nuova fattispecie di variante ammessa; aumento dei poteri discrezionali di variante del direttore dei lavori, definizione dell'errore progettuale).

Gli articoli 28 (collaudi e vigilanza) e 29 (pubblicità) vengono entrambi modificati due volte con la legge n.415/1998 e con la legge n.166/2002. Nel primo caso viene disciplinata la redazione del certificato di regolare esecuzione, modificata la disciplina del pagamento della rata di saldo e introdotta la possibilità di un componente amministrativo nelle commissioni di collaudo. Nel secondo caso viene esteso l'obbligo di pubblicare, entro trenta giorni dal loro compimento o effettuazione, l'ultimazione dei lavori, il collaudo e l'importo finale. Vengono, inoltre, introdotti obblighi di pubblicità nel caso in cui l'importo finale superi quello di aggiudicazione o di affidamento di più del 20% e nel caso in cui l'ultimazione avvenga con un ritardo superiore ai sei mesi rispetto a quello di aggiudicazione o affidamento. Vengono, infine, distinti gli oneri di pubblicità per lavori \geq al controvalore in euro di 5.000.000 DSP (invece che di $>$ 5.000.000 euro), per lavori \geq 1.000.000 euro (invece di $>$ 1.000.000 euro) e viene posto a carico del Responsabile del procedimento l'onere dell'osservanza delle disposizioni e disciplinata la relativa sanzione.

L'articolo 30 (garanzie e coperture assicurative) viene modificato quattro volte:

1. dalla l. n.216/1995 (viene unificata la cauzione definitiva nella misura del 10%; viene introdotto l'obbligo del suo aumento in caso di ribasso d'asta superiore al 25%);

2. dalla l. n.415/1998 (viene introdotto l'istituto della garanzia globale di esecuzione per lavori di importo superiore a 100 milioni di ecu la cui disciplina è demandata all'emanazione di un apposito Regolamento);

3. dalla l. n.388/2000 (estensione dei soggetti abilitati al rilascio della garanzia assicurativa per la cauzione provvisoria);

4. dalla l. n.166/2002 (aumento cauzione definitiva per ribassi > 10% e > 20%; introduzione regime di svincolo progressivo della cauzione definitiva; nuova disciplina delle verifiche dei progetti con rinvio ad apposito Regolamento e disciplina transitoria; obbligatorietà del sistema di garanzia globale per tutti gli appalti integrati > 75.000.000 euro).

L'articolo 31 (piani di sicurezza) viene modificato unicamente dalla legge n.415/1998 con l'introduzione, in sostanza, di meccanismi a disposizione dell'appaltatore per intervenire nella progettazione della sicurezza (proposte integrative, piani sostitutivi, piani operativi).

L'articolo 31 bis (norme acceleratorie in materia di contenzioso) è stato modificato solo dalla legge n.166/2002 con l'introduzione di una apposita commissione con il compito di formulare la proposta motivata di accordo bonario.

L'articolo 34 (subappalto) viene modificato una sola volta con la legge n.415/1998 che abroga la norma in base alla quale era subappalto anche la fornitura con posa in opera e noli a caldo se singolarmente superiori al 2 % dell'importo dei lavori affidati.

Gli articoli 37 bis (promotore), 37 ter (valutazione della proposta) e 37 quater (indizione della gara) vengono modificati una sola volta dalla legge n.166/2002. In particolare:

- viene introdotta la possibilità di presentare le proposte anche entro il 31 dicembre;
- viene ampliata la gamma dei soggetti asseveratori con rinvio al Regolamento per chiarire e agevolare l'attività di asseverazione;
- viene introdotta la possibilità di presentare le proposte anche in fase di programmazione;
- viene disciplinata la pubblicità delle proposte;
- viene stabilito che la valutazione delle proposte deve avvenire entro 4 mesi dalla ricezione;
- viene stabilito che la indizione della gara (anche di appalto-concorso) deve avvenire entro 3 mesi dalla valutazione;
- viene modificato il regime del rimborso spese.

La legge n.166/2002 introduce l'articolo 38 bis (deroghe in situazioni di emergenza ambientale) che consente ai consigli comunali di apportare varianti urbanistiche a tutti gli effetti approvando i progetti definitivi di infrastrutture di trasporto, viabilità e parcheggi, tese a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente.

I.4 - Le norme di attuazione

Abbiamo visto che con la "Merloni – ter" si esaurisce il travaglio dell'entrata in vigore della "legge". Non si esaurisce, però, il travaglio della applicabilità per effetto della mancata entrata in vigore del Regolamento generale e di altre fondamentali norme di attuazione annunciate dalla "legge".

Come noto, l'articolo 3 della legge 109/1994 demanda ad un apposito Regolamento governativo la disciplina delle materie per le quali è di volta in volta richiamato, nonché la definizione di ulteriori aspetti, tra i quali ricordiamo;

- 1) le modalità di esercizio della vigilanza da parte dell'Autorità;
- 2) le sanzioni previste a carico del Responsabile del procedimento e la ripartizione dei compiti e delle funzioni dell'ingegnere capo fra Responsabile del procedimento e direttore dei lavori;
- 3) la disciplina delle associazioni temporanee di tipo verticale e l'individuazione dei lavori ad alta tecnologia;
- 4) le ulteriori norme tecniche di compilazione dei progetti, gli elementi progettuali relativi a specifiche categorie di lavori;
- 5) le specifiche modalità di progettazione e di affidamento dei lavori di scavo, restauro e manutenzione dei beni tutelati ai sensi della legge 1 giugno 1939 n.1089, anche in deroga alle norme della legge quadro;
- 6) le procedure di esame delle proposte di variante;
- 7) l'ammontare delle penali in relazione all'importo dei lavori ed alle cause che le determinano, nonché le modalità applicative;
- 8) le forme di pubblicità di appalti e concessioni;
- 9) la disciplina riguardante i lavori segreti;
- 10) la quota subappaltabile dei lavori appartenenti alla categoria o alle categorie prevalenti ai sensi della legge 19 marzo 1990, n 55;
- 11) le norme riguardanti la consegna e la sospensione dei lavori; le modalità di corresponsione agli appaltatori e ai concessionari di acconti in relazione allo stato di avanzamento dei lavori;
- 12) la disciplina per la tenuta dei documenti contabili.

Il Regolamento non è, in realtà, l'unica norma annunciata dalla legge 109/1994.

Infatti, sin dalla stesura originaria, la "legge" prevede norme di rinvio. Elenchiamo di seguito quelle rilevanti ai fini della compiuta disciplina della realizzazione dei lavori pubblici:

- il succitato Regolamento (art. 3, comma 2);
- il capitolato generale di appalto ed i capitolati speciali di appalto (art. 3, comma 5);
- il Regolamento sulla qualificazione dei soggetti esecutori (art. 8, comma 2);
- il D.M. BB. AA. CC. Sui requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori di restauro e manutenzione di beni mobili e di superfici decorate di beni
- il D.M. LL.PP. per gli schemi di programma triennale ed elenco annuale dei ll.pp. (art. 14, comma 11);
- il D.M. Giustizia per tabelle dei corrispettivi per le attività di progettazione, direzione lavori e di supporto al Responsabile del procedimento e al dirigente Responsabile della programmazione triennale (art. 17, comma 12-ter);

- il D.M. Giustizia per l'adeguamento delle tariffe professionali per la progettazione (art. 17, comma 14 bis);
- il D.M. LL.PP. per la valutazione delle offerte anomale (art. 7, comma 2, legge n.415/1998);
- il D.M. LL.PP. relativo al prezzo chiuso (art. 26, comma 4);
- il D.M. Industria, Commercio e Artigianato sulla polizza tipo per le garanzie e coperture assicurative (art. 9, comma 59, della legge 415/98);
- il D.M. LL.PP. per la definizione dei lavori per i quali sono necessarie le ulteriori polizze (art. 30, comma 4);
- il Regolamento per le modalità di verifica dei progetti (art. 30, comma 6);
- il Regolamento di istituzione del sistema di garanzia globale (art. 30, comma 7 bis);
- il Regolamento sui piani di sicurezza (art. 31, comma 1);
- il D.M. LL.PP. sulle procedure e tariffe arbitrali (art. 32, comma 2);
- il Regolamento sulle attività di asseverazione (art. 37 bis, comma 1);
- il D.M. LL.PP. sui criteri e modalità di subentro (art. 37-octies, comma 2);
- il Regolamento dei requisiti di idoneità e dei criteri di remunerazione dei componenti della commissione ex art. 31 bis (art. 7, comma 4, legge n.166/2002).
- Il Regolamento ex art. 3, comma 2, rappresenta, comunque, un punto fondamentale del processo di riforma.

Anche l'adozione del "regolamento attuativo della "legge quadro" è stata particolarmente travagliata; questa la cronologia:

- la legge 109/1994 la fissava per il 6 settembre 1994;
- il decreto legge 559/1994 la rinviava al 6 dicembre 1994;
- il decreto legge 26/1995 la rinviava al 6 settembre 1995;
- il decreto legge 101/1995 la rinviava al 30 settembre 1995;
- la legge 415/1998 la rinviava al 19 giugno 1999.

Finalmente, con D.P.R. n. 554 del 21 dicembre 1999, pubblicato sul Supplemento ordinario n. 66/L alla G.U. n. 98 del 28 aprile 2000, tale iter si è concluso ... almeno apparentemente, come avremo modo di vedere in seguito.

Sul Supplemento ordinario n. 35/L alla G.U. n.49 del 29 febbraio 2000 è stato pubblicato il D.P.R. n.34 del 25 gennaio 2000, avente ad oggetto "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n.109, e successive modificazioni".

Tale Regolamento, per il quale il Ministero dei lavori pubblici ha già emanato due circolari esplicative (la prima n.182/400/93 del 1 marzo 2000, la seconda n.823/400/93 del 22 giugno 2000), è chiamato, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della "legge", a disciplinare il sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici in sostituzione del vecchio Albo Nazionale dei Costruttori.

La materia della qualificazione dei soggetti esecutori è stata completata con l'emanazione del Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali n.294 del 3 agosto 2000, pubblicato sulla G.U. n.246 del 20 ottobre

2000, avente ad oggetto "Regolamento concernente individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici", modificato con Decreto n. 420 del 24 ottobre 2001, pubblicato sulla G.U. n. 280 del 1° dicembre 2001.

Sulla G.U. n. 131 del 7 giugno 2000 è stato pubblicato, altresì, il Decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 145 del 19 aprile 2000 avente ad oggetto "Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni", la cui entrata in vigore è contestuale a quella del Regolamento.

Sulla G.U. n.285 del 6 dicembre 2000 è stato pubblicato il Decreto del Ministro dei lavori pubblici 1 dicembre 2000 relativo alla "Fissazione del limite di importo degli appalti di lavori pubblici per gli obblighi previsti dall'art.30, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n.109, e successive modificazioni, in materia di garanzie".

Sulla G.U. n.3 del 4 gennaio 2001 è stato pubblicato il Decreto del Ministro dei lavori pubblici n.398 del 2 dicembre 2000, avente ad oggetto "Regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale, ai sensi dell'articolo 32 della legge 11 febbraio 1994, n.109, e successive modificazioni".

Sulla G.U. n.96 del 26 aprile 2001 è stato pubblicato il Decreto del Ministro della Giustizia datato 4 aprile 2001 che, come da comunicato di rettifica pubblicato sulla G.U. n.128 del 5 giugno 2001, disciplina i corrispettivi delle attività di progettazione e delle altre attività, ai sensi dell'art. 17, comma 14 bis della "legge 109".

Infine, sulla G.U. n. 193 del 21 agosto 2003 è stato pubblicato il D.P.R. n. 222 del 3 luglio 2003, avente ad oggetto "Regolamento sui contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei o mobili, in attuazione dell'articolo 31, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109".

Come anticipato, l'iter di approvazione del Regolamento si è solo apparentemente concluso con l'emanazione del D.P.R. n.554/1999. Infatti, il testo proposto dal Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro per i beni e le attività culturali, non ha superato integralmente l'esame della Corte dei Conti.

In particolare, l'Organo di controllo, in conformità della deliberazione adottata nella seduta del 30 marzo 2000, non ha ammesso al "visto" ed alla conseguente registrazione le seguenti norme:

1. possibilità per l'Autorità di risolvere questioni controverse su richiesta dei soggetti interessati
2. affidamento del servizio di direzione lavori secondo le procedure e le modalità del Titolo IV del Regolamento
3. cause di esclusione dalle procedure regolamentari di affidamento dei servizi,
4. dichiarazione a corredo dell'offerta del concorrente a gare per l'affidamento di appalti o concessioni di lavori pubblici, limitatamente all'attestazione di avere effettuato una verifica della disponibilità esclusivamente in loco della manodopera necessaria;
5. cause di esclusione dalle procedure regolamentari di affidamento di appalti e concessioni di lavori pubblici, nonché ostative alla stipulazione dei relativi contratti;

6. possibilità di esperire la licitazione privata semplificata nel caso in cui il numero dei soggetti da invitare sia inferiore a 30 e maggiore o uguale a 10;
7. possibilità di rilasciare garanzie fidejussorie in materia di lavori pubblici anche per gli intermediari finanziari;
8. possibilità unicamente di richiesta di scioglimento o di recesso dal contratto da parte dell'impresa in caso di sua stipulazione o approvazione oltre i termini previsti;
9. diritto al rimborso delle spese contrattuali nel solo caso di accoglimento della richiesta;
10. regolamentazione dell'organizzazione e del funzionamento della Camera Arbitrale da parte dell'Autorità;
11. determinazione del compenso del collegio arbitrale anche in deroga alle tariffe professionali vigenti;
12. impiego dei corrispettivi dovuti alla Camera Arbitrale a seguito della decisione delle controversie, per il pagamento delle spese di funzionamento della Camera stessa e del compenso dei suoi organi;
13. possibilità di estendere a 12 mesi il termine di ultimazione del collaudo in casi di lavori complessi ex art. 2, comma 1, lettere h) e i);
14. abrogazione dell'art. 12 della legge 741/1981 (premi di incentivazione).

Con il D.P.R. 30 agosto 2000, n.412 (pubblicato sulla G.U. n.12 del 16 gennaio 2001) è stato emanato il "Regolamento recante disposizioni integrative del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n.554, concernente il Regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici". In sostanza, con tale D.P.R. sono stati reintrodotti nell'ordinamento gli articoli 52 e 75 del Regolamento, originariamente non ammessi al "visto" della Corte dei Conti, riguardanti le:

- cause di esclusione dalle procedure regolamentari di affidamento dei servizi
- cause di esclusione dalle procedure regolamentari di affidamento di appalti e concessioni di lavori pubblici, nonché ostative alla stipulazione dei relativi contratti.

Anche il D.P.R. 412/2000, per la verità, non è stato ammesso al "visto" dell'organo di controllo nella sua interezza. In particolare, le norme non ammesse sono:

- articolo 52, comma 2;
- articolo 75, comma 1, lettera c), limitatamente alle parole "Le disposizioni di cui alla presente lettera, nei limiti in cui innovano nella materia, si applicano in relazione a pronunce di condanna emesse successivamente all'entrata in vigore del presente Regolamento".

Il comma 2 dell'articolo 52 non ammesso al "visto" definiva l'errore grave ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera c), del d. lgs. 157/1995 e le conseguenti modalità di esclusione dalla gara.

Il Regolamento ha come norme regolatrici la "legge", la legislazione antimafia e le disposizioni nazionali di recepimento della normativa comunitaria in materia di lavori pubblici; inoltre attua e recepisce esso stesso la normativa comunitaria per quanto riguarda gli aspetti che è chiamato a disciplinare.

L'insieme delle disposizioni sopra ricordate conferisce al Regolamento funzioni sia normative (delegificazione) che attuative.

Il Regolamento disciplina gli aspetti aventi vera e propria natura normativa, rinviando quelli più propriamente contrattuali al capitolato generale.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della "legge", il Regolamento è entrato in vigore il 28 luglio 2000 (tre mesi dopo la sua pubblicazione nel succitato supplemento della Gazzetta Ufficiale).

I.5 - La riforma del Titolo V della Costituzione

La riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001, ha comportato la completa riscrittura dell'articolo 117.

L'impulso dato dal processo di trasformazione in senso federale della struttura statale, non poteva non sfociare nel potenziamento dei confini di competenza legislativa regionale, quale elemento costitutivo ed essenziale della complessiva condizione di autonomia riconosciuta all'Ente Regione.

E' inoltre vero che la filosofia con la quale erano state create le leggi sul federalismo amministrativo aveva ribaltato, almeno a livello concettuale, il criterio del riparto delle competenze amministrative tra Stato e poteri locali. Tutto questo ha comportato la necessità di mettere mano ad una nuova formulazione dell'articolo 117 Cost., sia con riferimento all'impostazione concettuale, sia riguardo all'estensione delle materie.

Tutta la riforma evidenzia come allo Stato non compete più una generale potestà regolatrice, ma sia ad esso riservato un potere esclusivo e pieno solo su materie espressamente definite al comma 2, dell'articolo 117 cost.; risultando di conseguenza rafforzato l'ambito di legittimazione delle Regioni, talvolta in termini di "legislazione concorrente" talaltra di "legislazione esclusiva".

Il nuovo articolo 117 cost. risulta così strutturato:

1. espressa elencazione delle materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva (comma 2);
2. espressa elencazione delle materie in cui Stato e Regioni hanno competenza legislativa concorrente (comma3);
3. residuale attribuzione di competenza legislativa esclusiva alle Regioni per tutte le discipline non ricomprese nei due commi precedenti.

Tale enunciazione comporta l'introduzione (almeno per le Regioni a statuto ordinario) di un nuovo genere di competenza legislativa.

Infatti fino a questo momento la grande maggioranza delle Regioni conosceva, nelle materie ad esse attribuite, solo la forma di potestà legislativa concorrente, che si esplicava all'interno dei principi fondamentali dettati da leggi dello Stato (cosiddette leggi cornice).

La potestà legislativa esclusiva viene definita non in positivo, bensì in negativo secondo il principio di "residualità" che altro non è che una specificazione del più ampio ed "europeo" principio di "sussidiarietà".

L'applicazione di tale concetto comporta che tutte le materie non contemplate tra quelle di competenza esclusiva statale né tra quelle di competenza concorrente, sono da attribuirsi alla potestà legislativa esclusiva delle regioni.

Per quanto riguarda la materia dei Lavori Pubblici, essa non compare nei primi due commi dell'articolo 117 cost., ragion per cui è legittimo ritenere che si tratti di disciplina di esclusiva competenza

regionale. Se non che i "fautori" dell'accentramento legislativo sostengono che al comma 2 dell'articolo in esame è indicato "il governo del territorio" in cui sarebbero necessariamente ricompresi i lavori pubblici.

In tal modo verrebbe confermata una potestà legislativa concorrente senza quindi alcuna innovazione di rilievo per l'aspetto che si sta trattando.

Sarebbe, forse, stata opportuna una maggiore puntualità sulla definizione delle materie, in modo da evitare "zone grigie di tal fatta".

La nuova tecnica utilizzata per il riparto delle competenze non sembra infatti costituire un modello sufficientemente preciso: da un lato fissa una linea di confine incerta tra le materie di rispettiva competenza, dall'altro manca degli opportuni strumenti di coordinamento Stato Regioni, non assicurando luoghi di mediazione politica e istituzionale tra gli Enti con potestà di legge.

Per quanto riguarda questo ultimo aspetto, si rileva che una "cabina di regia" era stata istituita dal Presidente del Consiglio in sede di Conferenza Unificata il 22 novembre 2001.

La "cabina di regia" doveva essere il luogo dove il potere statale ed i poteri locali avrebbero discusso i problemi inerenti all'attuazione della legge costituzionale di cui si sta trattando.

Però, nonostante le sollecitazioni ad opera della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, la "cabina di regia" non è mai stata formalmente costituita, lasciando al commentatore solo la possibilità di registrare il fallimento "in nuce" di un istituto che avrebbe avuto grandi potenzialità nella risoluzione di problemi relativi all'attuazione e all'interpretazione di alcuni aspetti della legge costituzionale n.3/2001, invece che deferire, attraverso contenziosi inevitabili, al Giudice costituzionale la pronuncia su tali questioni.

Un interessante contributo alla definizione della problematica inerente il riparto delle competenze così come ridisegnato dal nuovo titolo V della Costituzione, si rinviene nella recente sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale.

La sentenza riguarda la questione d'illegittimità costituzionale per conflitto d'attribuzione, proposta da diverse Regioni (tra cui la Regione Marche) sulla legge n. 443 del 2001 concernente: "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive", anche nota come "legge obiettivo".

Nelle considerazioni in diritto la Suprema Corte chiarisce preliminarmente che *"...la mancata inclusione dei lavori pubblici" nella elencazione dell'articolo 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti."*

L'affermazione che appare "innovativa" è quella in base alla quale i "lavori pubblici" non avrebbero dignità di materia, perciò il loro mancato inserimento esplicito nel secondo o terzo comma dell'articolo 117 cost., non avrebbe quale corollario naturale l'attribuzione di una competenza legislativa residuale e quindi esclusiva delle Regioni, bensì detta competenza dovrebbe essere individuata in relazione all'interesse collettivo che

con l'opera si intende perseguire, poiché il fine di un'opera pubblica non è mai la realizzazione della stessa, ma lo scopo per la quale essa è stata realizzata.

La Corte Costituzionale sostiene inoltre che il possibile contrasto tra lo Stato e le Regioni in ordine agli ambiti di competenza legislativa possa essere superato facendo ricorso all'istituto dell'INTESA, poiché *"...l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre [allo Stato] la funzione legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte con il principio di lealtà."*

I.6 - La Direttiva unificata e l'attività legislativa regionale

Dopo oltre sette anni di lavoro l'Unione Europea sta per adottare in via definitiva la cosiddetta DIRETTIVA UNIFICATA relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli "appalti pubblici" di LAVORI, di FORNITURE e di SERVIZI.

Il lungo lavoro avviato con il LIBRO VERDE presentato agli Stati membri dal Commissario Mario Monti, dovrebbe concludersi quasi sicuramente entro la fine del 2003. La direttiva infatti persegue l'obiettivo di introdurre non solo norme armonizzate, finalizzate a favorire la libera competizione e garantire pari opportunità agli operatori economici, ma tende anche a stimolare le potenzialità che la pubblica amministrazione può mettere in atto con l'appalto pubblico.

In termini espliciti infatti la Commissione Europea sottolinea che "...gli acquisti pubblici possono costituire un significativo strumento dell'azione degli operatori economici e dunque uno straordinario strumento di politica industriale". E' infatti in questa ottica che vanno valutate, ad esempio, l'introduzione di procedure, più complesse, rispetto a quelle classiche, quali l'accordo quadro e il dialogo competitivo.

Negli stessi giorni in cui il Consiglio Europeo adottava la posizione comune sulla direttiva unificata, la Commissione rendeva anche noto il tasso di recepimento delle direttive europee da parte degli Stati membri. Prima, in questa speciale classifica, è la Danimarca che precede di poco la Svezia e la Finlandia; ultima è l'Italia preceduta di poco dal Portogallo e dall'Irlanda.

Proprio in vista della prossima emanazione della direttiva, le Regioni hanno deciso di dare vita ad un tavolo di lavoro che ha portato a definire un "testo unico per gli appalti pubblici" e cioè uno schema di legge regionale che si pone già il problema del recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva medesima (tale schema è disponibile on line sul sito www.operepubbliche.marche.it, alla sezione "news"). Il lavoro realizzato è stato validato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome nella seduta del 13.03.2003.

Il progetto di legge relativo al Testo unico, cerca di definire regole per le fasi di programmazione, progettazione e di esecuzione, oltre che per "i lavori" (già sancite nel nostro ordinamento dalla "legge Merloni") anche per "le forniture ed i servizi" (oggi totalmente assenti) tenendo conto delle inevitabili

differenze e perseguendo al tempo stesso una "semplificazione" delle rigide e pesanti norme per i lavori pubblici.

Il progetto di legge, anche per tenere conto delle differenze fra le tipologie di appalto, rinvia ad appositi allegati tecnici la definizione di specifici aspetti puntuali, mantenendo nell'articolato le definizioni e le norme di carattere più generale.

L'attività legislativa regionale non si è esaurita con la predisposizione dello schema del "Testo unico degli appalti". Infatti, il medesimo gruppo di lavoro, istituito su volere della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle Province Autonome in seno a ITACA (Istituto per la Trasparenza, l'Affidamento e la Certificazione degli Appalti, formato da amministrazioni pubbliche nazionali e locali e da enti ed organizzazioni pubbliche e private operanti nel settore degli appalti) ha anche redatto uno schema di legge regionale tipo sui lavori pubblici.

In ordine all'attività legislativa regionale, riteniamo interessante segnalare la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 302/2003.

Tale sentenza riguarda i giudizi per conflitti di attribuzione promossi da alcune regioni relative al d.P.R. 25 gennaio 2000, n.34 concernente: "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni" ed al d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 544, recante "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni".

In tale sentenza la Suprema Corte dichiara che lo Stato non può adottare regolamenti che abbiano come destinatarie le Regioni, qualora la legge statale, in base alla quale il regolamento è stato emanato, le escluda dal proprio ambito di applicazione soggettivo.

In altre parole un regolamento di delegificazione, emanato ai sensi dell'articolo 17, co.2, della legge n.400/1988, in cui una materia precedentemente disciplinata con legge statale viene ora disciplinata con un atto formalmente amministrativo, non può riferirsi a soggetti di diritto non contemplati nella legge statale stessa.

In particolare gli articoli del d.P.R. 34/2000 annullati risultano in contrasto con l'articolo 2, lett.a) e con l'articolo 8 della legge 109/94; mentre quelli annullati del d.P.R. 554/99, sono in contrasto con l'articolo 1, co.2. della legge sopracitata. In entrambi i casi la legge esclude le Regioni dal novero dei soggetti destinatari dei regolamenti, ogniqualvolta queste appaltino lavori in proprio. Quindi la pronuncia della giudice delle leggi comporta la non applicabilità dei regolamenti impugnati "ai lavori di interesse regionale" mentre l'applicabilità di detti regolamenti è confermata *in toto* per quanto riguarda tutte le altre stazioni appaltanti cui si riferisce la legge 109/94 e successive modifiche.

Attendiamo, sugli aspetti delle sentenze *de quo* enucleati, un vivace interesse nel mondo della dottrina giuridica, per cui le brevi note che precedono non possono che essere solo spunti per future discussioni accademiche.

II.1 - L'attività legislativa

Nell'ambito della Regione Marche, il Direttore del Dipartimento Territorio e Ambiente ha, fin dal Luglio 2002, diffuso gli schemi di leggi regionali di cui abbiamo trattato nel precedente capitolo attraverso il sito " www.operepubbliche.marche.it ", invitando, con apposita nota, tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti, ivi compresi i Direttori degli altri Dipartimenti della Giunta regionale, a fornire il proprio contributo ad una loro migliore definizione.

I contributi pervenuti sono stati inviati alla Commissione mista appositamente costituita presso ITACA.

Come detto dei due schemi ha favorevolmente preso atto la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome nella seduta del 13 marzo 2003

II.1.1 - La legge regionale sui lavori pubblici

In linea generale, l'obiettivo cui tende la legge regionale sui lavori pubblici è quello, da un lato, di creare un quadro normativo di riferimento stabile, definito e completo, adattabile alle peculiarità proprie di ogni Regione, che attribuisca maggiore autonomia e responsabilità agli enti locali, e ai soggetti pubblici e privati coinvolti nel processo di realizzazione di un'opera pubblica, dall'altro quello di conseguire una più rapida conclusione dell'opere attraverso forme di semplificazione e snellimento procedurale.

Riassumiamo nel seguito le principali novità previste.

All'articolo 1 (finalità) la disciplina della materia dei lavori pubblici viene interamente assegnata alle Regioni ad eccezione di quei lavori che lo Stato espressamente non dichiara di interesse nazionale (potestà legislativa esclusiva).

All'articolo 2 (ambito di applicazione) risolvendo un annoso problema posto dalla "Legge Merloni", vengono definiti i lavori di interesse regionale (tutti quelli eseguiti nell'ambito territoriale di competenza).

Inoltre, vengono sottoposti alla legge regionale tutti i lavori privati di importo superiore a un milione di euro con contributo pubblico superiore al 50%, mentre per quelli con contributo pari o inferiore al 50%, sarà l'ente pubblico erogatore ad individuare le eventuali disposizioni della legge da applicare.

All'articolo 5 (responsabile unico del procedimento) si introduce la possibilità di affidare le funzioni del RUP all'esterno della stazione appaltante, ricorrendo a tecnici di altre P.A., ovvero assumendo idonee figure professionali con rapporto di lavoro a tempo determinato. Inoltre, si prevede la possibilità di attribuire le funzioni di RUP a soggetti con "competenze professionali adeguate". Infine, si prevedono compensi compresi tra lo 0,3% e lo 0,6% dell'importo dei lavori da ripartire tra gli addetti ad una apposita unità organizzativa responsabile del procedimento.

All'articolo 8 (effettuazione dell'attività di progettazione, direzione lavori ed accessorie) si introduce la possibilità di affidare le attività di progettazione, D.L. e accessorie anche agli uffici tecnici della Regione e delle Province. Vengono previsti incentivi regionali ai concorsi di progettazione e di idee, per valorizzare la qualità architettonica ed ambientale delle opere.

All'articolo 9 (incentivazione alla cooperazione tra gli Enti locali) viene previsto che la Regione favorisca forme di associazione e cooperazione tra gli enti locali da definire con apposito provvedimento di Giunta.

All'articolo 10 (requisiti per la partecipazione alle gare e l'esecuzione dei lavori pubblici) si prevede quale requisito per l'esecuzione dei lavori pubblici di importo pari o inferiore a 150.000 euro la sola iscrizione alla C.C.I.A.A., rinviando ad un apposito regolamento ulteriori dettagli.

All'articolo 14 (procedura ristretta semplificata) viene distinto l'affidamento dei lavori di importo fino a 150.000 euro (gara alla quale sono invitati almeno 10 concorrenti idonei) dall'affidamento dei lavori di importo non superiore ad 1.000.000. di euro, in cui la scelta delle imprese da invitare avviene mediante sorteggio.

All'articolo 15 (procedura negoziata) viene, in sostanza, disciplinato l'affidamento a trattativa privata sino alla soglia europea.

All'articolo 17 (dialogo competitivo) si introduce l'istituto del "dialogo competitivo" in aggiunta alle procedure di scelta del contraente individuate dalla legislazione statale. Si tratta di una procedura negoziata di ispirazione europea.

All'articolo 18 (criteri di aggiudicazione) si prevedono ipotesi di ampliamento dei criteri di aggiudicazione con l'introduzione di quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al quale far ricorso al pari degli altri.

All'articolo 19 (norme sui lavori in economia) le novità riguardano l'elevazione del limite nazionale da 200.000. a 300.000 euro, la disciplina dei lavori di manutenzione forestale, idraulica, sistemazione montana, bonifiche agrarie ed affini (fermo restando le situazioni naturali e gli interventi non configurabili come opere edilizie in senso stretto), l'esecuzione dei lavori in amministrazione diretta senza limite di importo e l'estensione dell'applicazione della L.97/94, a tutti i coltivatori diretti, anche con azienda agricola ubicata in zone non montane.

All'articolo 20 (contratti) si prevede quale unico allegato al contratto di appalto l'offerta economica, fatta salva la diversa concorde volontà delle parti.

All'articolo 21 (documento unico di regolarità contributiva) viene previsto il documento unico di regolarità contributiva che la Regione promuove d'intesa con INPS, INAIL e Casse Edili, al fine di semplificare le procedure riguardanti l'acquisizione dell'attestazione di regolarità contributiva.

All'articolo 22 (varianti) le novità introdotte sono le seguenti:

- 1) possibilità di aumento di spesa pari al 5% dell'importo originario del contratto nel caso di varianti motivate dall'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione (la normativa nazionale ammette tali varianti a condizione che non comportino aumento di costo);
- 2) introduzione della possibilità di effettuare una variante per adeguare i progetti esecutivi di lavori sui BB.CC.;
- 3) eliminazione dei limiti di variazione delle categorie omogenee, ma con divieto di introdurre nuovi prezzi (per la normativa nazionale tale possibilità era prevista solo entro il limite del 5% o del 10%).

All'articolo 23 (sicurezza nei cantieri) viene individuato il limite di 100.000 euro oltre il quale è obbligatoria la redazione del piano di sicurezza, sviluppato secondo tre livelli in analogia con le fasi della progettazione;

inoltre, vengono chiarite le modalità di stima dei costi della sicurezza, suddivisi in oneri generali ascrivibili alle singole lavorazioni (soggetti a ribasso) ed in oneri specifici del progetto non soggetti a ribasso; vengono disciplinate le modalità di redazione del piano di sicurezza e coordinamento in presenza di contratti di manutenzione non identificabili preventivamente ("contratti aperti"); viene prevista la possibilità di revoca dei finanziamenti per lavori di privati realizzati con finanziamenti pubblici in caso di infortuni gravi; vengono infine previsti incentivi regionali per le imprese che intendano acquisire requisiti standard di sicurezza ed incentivi compresi tra lo 0,7 e l'1,4% dell'importo dei lavori da ripartire anche con il responsabile dei lavori.

All'articolo 25 (collaudi tecnico-amministrativi) viene chiarito il conflitto tra certificato di regolare esecuzione e collaudo in corso d'opera nel senso che le fattispecie del collaudo in corso d'opera prevalgono su quelle del certificato di regolare esecuzione; viene previsto che per i soggetti interni all'amministrazione, incaricati del collaudo (finale o in corso d'opera), il compenso è pari a quello stabilito dalle vigenti tariffe professionali decurtato del 50%.

All'articolo 26 (garanzie assicurative) viene ridotto da 20.000.000 di Euro a 1.000.000 di Euro il limite oltre il quale è obbligatoria la stipula della polizza indennitaria decennale a copertura del rischio di rovina totale o parziale dell'opera; vengono previste inoltre forme di garanzia particolari per lavori in economia, da disciplinare con il regolamento di attuazione.

All'articolo 27 (lavori scorporabili e subappaltabili) viene previsto che le parti del lavoro oggetto dell'appalto, appartenenti alle categorie generali o specializzate, diverse dalla prevalente sono a scelta del concorrente, subappaltabili o affidabili a cottimo, e comunque scorporabili, eliminando l'obbligo di costituzione di ATI di tipo verticale.

All'articolo 31 (organo tecnico consultivo) viene prevista l'istituzione dell'organo tecnico consultivo regionale, a composizione collegiale con compiti di consulenza tecnica in merito ad argomenti di particolare complessità.

All'articolo 32 (commissione regionale dei lavori pubblici) viene prevista una commissione regionale al fine di semplificare il procedimento di valutazione ed autorizzazione dei progetti per l'attuazione di opere pubbliche che è convocata su richiesta del soggetto attuatore dell'intervento (pubblico o privato) con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

All'articolo 33 (sistemi di qualità dell'attività amministrativa) viene introdotta l'adozione di sistemi di qualità in tutte le fasi dell'attività delle amministrazioni pubbliche aggiudicatrici, dalla programmazione al collaudo; viene previsto che la Regione promuova criteri di attestazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti ai sensi della norma UNI 10943 per la verifica dell'attività amministrativa delle S.A.; vengono previste forme di incentivazione regionali, anche economiche, per l'introduzione di tali sistemi di qualità nelle procedure di appalto delle amministrazioni aggiudicatrici.

II.1.2 – Il testo unico sugli appalti pubblici

Analogamente a quanto abbiamo fatto con la legge sui lavori pubblici, riportiamo di seguito le principali novità previste dallo schema di testo unico sugli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori.

All'articolo 3 (ambito di applicazione) vengono disciplinati gli appalti di qualsiasi importo di tutte le amministrazioni aggiudicatrici operanti nel territorio della Regione (ivi compresi gli organismi di diritto pubblico; le Aziende con amministrazioni aggiudicatrici presenti nel capitale sociale o nell'organo di amministrazione per più del 50%; le società a maggioranza privata che si trovino ad effettuare appalti di lavori, forniture e servizi con contributo pubblico superiore al 50% del loro importo; i concessionari di lavori pubblici e servizi pubblici locali, enti e società operanti nei settori dell'energia, trasporti acque e telecomunicazioni salvo che per i casi e per le attività previsti dalla direttiva 93/38/Cee e dal relativo decreto di recepimento nazionale).

All'articolo 4 (programmazione) la programmazione triennale e l'elenco annuale vengono previsti anche per gli appalti o concessioni di forniture e servizi.

All'articolo 6 (contratto di appalto e di concessione) si introduce il progetto della fornitura e del servizio (come per i lavori), che insieme al capitolato generale costituisce la documentazione fondamentale del contratto di appalto o di concessione.

All'articolo 7 (progetti e tipologie progettuali) si individuano, come per i lavori, tre livelli di progettazione (preliminare, definitivo ed esecutivo), i cui documenti essenziali sono definiti dal RUP sulla base di prescrizioni indicate negli allegati tecnici per la tipologia di riferimento.

All'articolo 8 (documenti speciali) si prevede la predisposizione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di documenti speciali se richiesti da leggi statali, regionali o direttive europee. I requisiti minimi dei documenti speciali sono definiti negli allegati tecnici.

All'articolo 9 (attività di progettazione) si introducono incentivi anche per la progettazione di forniture e servizi (non superiore all'uno per cento dell'importo a base di gara) da ripartire tra gli incaricati ; si esplicita il divieto di subappalto della relazione geologica; si prevedono, inoltre, incentivi regionali per qualificare la progettazione (concorsi di idee e di progettazione) ed a favore dei giovani professionisti, in accordo con gli Ordini professionali.

All'articolo 10 (validazione dei progetti) si elimina la verifica del progetto preliminare; si prevede soltanto la validazione del progetto esecutivo con modalità indicate negli allegati tecnici; è consentito l'affidamento esterno in casi di progetti di particolare complessità o valore.

All'articolo 11 (tipologie e fasi delle procedure) si individuano procedure particolari di affidamento degli appalti fra cui "l'accordo quadro" ed "il dialogo competitivo", così come definiti agli artt.25 e 26 della proposta di legge. L'accordo quadro è un accordo stipulato tra operatori economici ed una amministrazione aggiudicatrice, la cui durata, di norma, non può essere superiore a 3 anni, elevata a 5 anni soltanto in casi eccezionali, debitamente giustificati. Viene consigliato il ricorso all'accordo quadro prevalentemente per appalti di forniture.

Il dialogo competitivo è, invece, la procedura negoziale di affidamento prevista per appalti pubblici particolarmente complessi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In caso di ricorso al dialogo competitivo le amministrazioni aggiudicatrici procedono a:

- pubblicare un bando di gara, in cui vengono resi noti i bisogni da soddisfare e con il quale può essere richiesta una bozza di soluzione;
- selezionare i candidati;
- invitare i selezionati a trattare sui mezzi e le soluzioni idonee al soddisfacimento di bisogni, (nell'invito a partecipare alle trattative può essere richiesta una bozza di soluzione);
- trattare con i candidati;
- redigere il capitolato d'oneri;
- invitare tutti i candidati o un numero ristretto di essi a presentare un'offerta;
- valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il dialogo competitivo viene proposto come procedura da utilizzare, di norma, per valutare la proposta del promotore e per scegliere il concessionario.

All'articolo 15 (selezione degli operatori economici) si prevede la possibilità di utilizzare la "forcella" dei candidati limitatamente alla licitazione privata (numero minimo non inferiore a 5) ed alla trattativa privata (numero minimo 3), con indicazione nel bando di gara dei criteri di selezione oggettivi, nel caso l'amministrazione si avvalga della facoltà di ridurre il numero dei candidati entro "la forcella". La fissazione di un numero massimo di candidati da invitare non è consentita in caso di aggiudicazione mediante offerta di solo prezzo.

All'articolo 16 (motivi di esclusione) si introducono tra i motivi di esclusione dalla partecipazione alle gare per un periodo di 3 anni la grave inadempienza contrattuale nei confronti della S. A. (accertata con atto motivato dal dirigente responsabile del contratto, previo procedimento in contraddittorio con il contraente inadempiente) e la mancata costituzione della cauzione; inoltre, si prevede l'istituzione presso l'Osservatorio regionale dell'elenco delle imprese escluse dagli appalti pubblici per violazioni segnalate dallo sportello unico comportanti l'omesso rilascio del documento unico di regolarità contributiva o per omessa denuncia dei lavoratori occupati.

All'articolo 19 (raggruppamenti di operatori economici) la novità introdotta riguarda la forma giuridica dei raggruppamenti di operatori economici, che può essere imposta dalla S.A. per il solo aggiudicatario.

All'articolo 21 (albi speciali) vengono previsti, per settori privi di albi ufficiali, appositi albi speciali di operatori economici, ai quali far ricorso solo per gare "sotto soglia europea". L'albo speciale può essere costituito nella forma dell'accordo quadro.

All'articolo 22 (contratto di concessione) si introduce la possibilità dell'affidamento in concessione di un lavoro o di un servizio mediante trattativa privata ad organismi di diritto pubblico; inoltre, è prevista per il concessionario o affidatario di reti o servizi pubblici locali l'esclusione da appalti di lavori o misti (in settori collegati o contigui) per la durata della concessione o affidamento e limitatamente al territorio interessato.

All'articolo 23 (promotore privato) viene esteso l'istituto del promotore privato anche agli appalti di servizi in concessione.

All'articolo 24 (procedure d'appalto) per il pubblico incanto e per la licitazione privata si prevede, di norma, la richiesta di offerta di solo prezzo, ma è ammessa anche l'offerta di altri elementi (tempo di esecuzione, modifiche del progetto ecc.), a condizione che siano definiti criteri di valutazione oggettivi di tipo matematico. La differenza fra procedura aperta e quella ristretta risiede nel livello di progettazione (preliminare per il pubblico incanto, definitivo per la licitazione privata) sulla base del quale vengono esperite le procedure di gara. Viene previsto, inoltre, il ricorso alla trattativa privata "libera" con a base un progetto esecutivo per importi inferiori a

- 150.000 Euro per lavori;
- 50.000 Euro per servizi e forniture;
- 200.000 Euro per appalti misti (purché i lavori o servizi o forniture non siano superiori ai limiti di cui sopra).

All'articolo 27 (offerta di prezzo), nel rispetto delle norme nazionali e delle direttive europee, viene prevista la scelta del prezzo più basso da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

All'articolo 28 (offerta economicamente più vantaggiosa) si stabilisce che, nella valutazione degli elementi per l'individuazione dell'offerta più vantaggiosa, al prezzo dovrà essere attribuita importanza prevalente con un peso ponderale pari o maggiore di un terzo; si prevede, inoltre, nel caso di appalto-concorso, che gli elementi e/o parametri di tipo qualitativo, non definibili oggettivamente con criteri matematici, non possono avere un peso ponderale superiore al prezzo e comunque non possono pesare per più di un terzo.

All'articolo 30 (affidamento e stipula dei contratti) si introduce la figura del responsabile tecnico che nell'appalto di forniture e servizi è l'equivalente del direttore dei lavori nell'appalto dei lavori.

All'articolo 31 (clausole contrattuali speciali) si prevede quale unico allegato al contratto di appalto l'offerta economica, fatta salva la diversa concorde volontà delle parti; viene previsto, inoltre, il documento unico di regolarità contributiva che la Regione promuove d'intesa con INPS, INAIL e Casse Edili, al fine di semplificare le procedure riguardanti l'acquisizione di regolarità contributiva.

All'articolo 32 (valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza) si introduce la verifica della congruità del prezzo offerto con il costo del lavoro, determinato periodicamente in apposite tabelle dell'Assessorato regionale del lavoro sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva e dalle norme previdenziali ed assistenziali. Tale verifica va effettuata nella predisposizione dei documenti di gara, nella valutazione dell'anomalia delle offerte e prima della firma del contratto. Si prevede, inoltre, che in sede di valutazione dell'anomalia delle offerte si considerino anche i costi relativi alla sicurezza. Viene, infine, previsto l'obbligo di inserire nel bando e nel contratto le clausole a tutela dei lavoratori.

All'articolo 33 (garanzie ed assicurazione) la cauzione del 2% a corredo dell'offerta e la garanzia fidejussoria del 10% vengono generalizzate a tutti gli appalti; per i lavori di importo superiore a 5.000.000 di Euro è previsto l'obbligo della stipula di una polizza indennitaria decennale con decorrenza dalla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio nonché una polizza R.C. verso terzi, a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera o dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi. La polizza di responsabilità civile professionale è richiesta anche al geologo, incaricato della relazione geologica. Nel caso di appalti particolari è, inoltre, prevista la facoltà di obbligare l'appaltatore alla stipula di altre polizze assicurative, a

garanzia dei rischi inerenti la qualità e/o l'esecuzione del lavoro, fornitura e servizio, se dichiarato nel bando di gara.

All'articolo 34 (incarichi di direzione) si prevede l'estensione alle forniture e servizi delle figure del RUP e del direttore dei lavori, con relativi incentivi per il personale interno di importo pari o inferiore allo 0,4% di quello dell'appalto. Su richiesta motivata del RUP, la Direzione lavori può essere affidata a geologi.

All'articolo 35 (varianti in corso d'opera) la disciplina della materia relativa alle varianti dei lavori pubblici viene estesa alle forniture e servizi. L'importo in aumento delle varianti migliorative non può superare il 15% dell'importo originario del contratto con copertura nel quadro economico del progetto approvato. Il Direttore dei lavori o responsabile tecnico può invece autorizzare interventi per risolvere aspetti di dettaglio a condizione che non eccedano il 5% dell'importo contrattuale (potere discrezionale del direttore lavori).

All'articolo 37 (sub-contratti e sub-appalti) si distinguono i "sub-appalti", disciplinati dall'art.18 della L.55/90, dai sub-contratti che sono tutti i contratti che l'appaltatore stipula con altri operatori economici per l'esecuzione dell'appalto pubblico del quale è esecutore e responsabile nei confronti di una amministrazione aggiudicatrice. Per gli appalti di forniture e servizi il bando di gara deve specificare quali sono i sub-contratti da considerare sub-appalti e le modalità per autorizzarli fino ad un massimo del 50% dell'importo dell'appalto. Si introduce, inoltre, la facoltà (non più l'obbligo) per l'amministrazione di richiedere all'appaltatore, nel bando di gara, le parti dell'appalto che intenda subappaltare a terzi.

All'articolo 43 (comitato dei garanti per la trasparenza e la qualità degli appalti e concessioni pubbliche) si prevede l'istituzione del Comitato dei Garanti per la trasparenza e qualità degli appalti e concessioni pubbliche, composto da tre membri di riconosciuta professionalità, indipendenza e rettitudine morale, che durano in carica tre anni e non possono essere riconfermati. Al suddetto comitato sono attribuiti compiti di vigilanza, per i quali si avvale del Servizio regionale appalti e concessioni, dell'Osservatorio e dell'Archivio regionale. Inoltre, il Comitato rilascia pareri sulla Legge e sulla sua corretta applicazione, su richiesta dei Presidenti di Giunta e Consiglio e pareri per contenzioso su non concorde interpretazione delle norme, a richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici. Il Comitato svolge, inoltre, attività di controllo a campione, anche su segnalazione (vedi art. 51 che contiene la disciplina dei controlli e della attività del comitato dei garanti).

All'articolo 44 (il servizio regionale appalti e concessioni) si prevede l'istituzione del Servizio regionale appalti e concessioni, al quale viene attribuita la responsabilità del funzionamento dell'Osservatorio regionale.

All'articolo 45 (osservatorio regionale degli appalti e delle concessioni) si prevede l'istituzione presso il suddetto Servizio regionale, dell'Osservatorio regionale degli appalti pubblici e concessioni, al quale compete, nell'ambito del territorio della Regione, l'esclusiva raccolta delle informazioni e dei dati relativi all'intero ciclo degli appalti.

All'articolo 46 (raccolta accesso e diffusione delle informazioni) viene previsto l'elenco pubblico delle Amministrazioni inadempienti in relazione alle comunicazioni da inviare all'Osservatorio. La presenza in tale elenco può essere motivo di revoca o di esclusione da finanziamenti regionali.

All'articolo 48 (archivio regionale tecnico) viene istituito presso il Servizio regionale appalti e concessioni, l'Archivio regionale tecnico degli appalti e delle concessioni con il compito di raccolta e pubblicazione

informatica di progetti e documenti tecnici della Regione e delle Amministrazioni tenute a fornire dati, prevedendo, inoltre, la possibilità di utilizzo di detti documenti.

All'articolo 50 (cooperazione fra amministrazioni aggiudicatrici) si introducono forme di associazione e cooperazione fra le amministrazioni aggiudicatrici, per le quali sono previsti incentivi regionali (priorità nell'assegnazione di finanziamenti; supporto tecnico-amministrativo per la costituzione di strutture tecniche comuni) definiti con provvedimento di Giunta.

All'articolo 53 (certificazioni amministrative ed accertamenti d'ufficio) si prevede l'utilizzo generalizzato delle dichiarazioni sostitutive anche ad integrazione di dichiarazioni sostitutive già rese. Nel caso in cui dagli accertamenti d'ufficio emergano dichiarazioni false viene revocato ogni provvedimento adottato, se poi la revoca riguarda l'aggiudicazione, la S.A. provvede ad affidare il contratto al primo concorrente idoneo che segue in graduatoria compatibilmente con gli impegni di spesa assunti. Solo in casi particolari, debitamente motivati dal RUP, è prevista la sospensione del provvedimento anziché la revoca.

All'articolo 54 (verifica delle certificazioni), la verifica obbligatoria delle dichiarazioni rese prima di adottare il provvedimento conclusivo è prevista solo per l'aggiudicatario e non anche per il 2° classificato.

All'articolo 55 (semplificazione istanze) si introduce la possibilità di semplificare le istanze di partecipazione mediante l'utilizzo di moduli, messi a disposizione dei candidati dall'Amministrazione aggiudicatrice, la quale potrà ricavare dalle informazioni rese criteri ed indici di selezione dei soggetti coinvolti nel procedimento.

All'articolo 56 (sistemi qualità e attestazione dell'attività amministrativa) si promuove l'adozione di sistemi di qualità nell'attività delle amministrazioni aggiudicatrici e l'acquisizione dell'attestazione di qualità della procedura di appalto attraverso forme di incentivazione regionali, anche economiche.

All'articolo 57 (programmi, incentivi e norme per la sicurezza e per la tutela dell'ambiente) si prevedono incentivi regionali e la definizione da parte della Giunta di programmi (anche tramite specifici protocolli) con gli operatori economici ed organizzazioni dei lavoratori per promuovere la sicurezza e la tutela dell'ambiente.

All'articolo 58 (promozione della partecipazione civica) si promuove, con specifici programmi e forme di incentivazione regionali, la partecipazione dei cittadini nelle diverse fasi del ciclo degli appalti per servizi di forte impatto sui cittadini utenti.

All'articolo 59 (trasparenza e accelerazione delle procedure) è prevista la promozione regionale, tramite l'Osservatorio, dell'uso di strumenti elettronici nella gestione delle procedure di appalto.

II.1.3 - Considerazioni riassuntive

Lo schema di legge regionale tipo sui lavori pubblici prevede, all'articolo 4, una norma regolamentare generale attuativa (oltre ad altre norme regolamentari, di cui si ricordano quelle relative allo svolgimento del dialogo competitivo, al capitolato generale d'appalto ed al funzionamento dell'Organo Tecnico consultivo regionale). Sono 34 le norme della legge che rinviano al regolamento generale.

Detta circostanza costituisce l'elemento negativo dello schema, in analogia a quanto avvenuto per la normativa nazionale, come già sottolineato dagli operatori pubblici e privati nei contributi forniti.

Riteniamo che il rinvio alla norma regolamentare possa essere limitato a pochissime fattispecie, lasciando alla legge il compito di definire la maggior parte degli aspetti oggetto di rinvio.

Inoltre, riteniamo che lo schema predisposto possa essere migliorato, sia utilizzando parte dei contributi pervenuti, sia introducendo soluzioni originali a problematiche note, proposte e non accolte dal "tavolo nazionale", sia recependo aspetti meglio studiati e disciplinati nello schema di "T.U. degli appalti pubblici".

Per quanto concerne lo schema di testo unico, il limite risiede nel numero di allegati tecnici cui rinvia e che al momento non risultano disponibili. Il pregio risiede invece nell'affrontare, in coerenza con l'emananda direttiva europea, problematiche eterogenee, alcune delle quali (appalti di forniture e servizi) fino ad oggi prive di univoco quadro normativo (almeno per quanto concerne gli appalti al di sotto della soglia comunitaria).

Il nostro programma è dunque quello di predisporre il testo definitivo della legge sui lavori pubblici da proporre alla Giunta regionale entro il corrente anno.

Il testo, basato sugli schemi innanzi descritti, verrà preventivamente discusso con gli operatori pubblici e privati che aderiranno all'invito del Direttore del Dipartimento Territorio e Ambiente, ed avranno fornito eventuali contributi integrativi e/o significativi dei testi base approvati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome nel marzo 2003 e disponibili sul sito www.operepubbliche.marche.it dal luglio 2003.

II.2 - Il sito www.operepubbliche.marche.it

Il sito www.operepubbliche.marche.it è nato con l'intento di fornire agli operatori pubblici di settore un servizio di informazione, formazione ed assistenza in ordine a tutti gli aspetti che sovrintendono alla realizzazione di lavori pubblici, con riguardo alla legislazione comunitaria, statale e regione vigente.

Il sito costituisce, altresì, anche per gli operatori privati, un prezioso strumento di informazione per lo svolgimento delle proprie attività legate al mondo dei lavori pubblici.

La struttura regionale di riferimento per ogni chiarimento ed informazione ritenuta utile e necessaria, è l'**Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi della Regione Marche** che ha sede in Ancona, Via Palestro n° 19 60124 - Telefono 071 5011711 - Fax 071 50117339, E-mail osservatorio_regionale.llpp@regione.marche.it.

Il sito è articolato in tipologie distinte di informazioni.

La sezione [news](#) introduce agli appuntamenti (manifestazioni, convegni, incontri...) e alle comunicazioni di attualità.

La sezione [osservatorio lavori pubblici](#) contiene notizie utili riguardanti le attività della sezione regionale dell'Osservatorio Nazionale e l'invio dei dati previsto dalla "legge quadro" e dalle relative norme di attuazione.

La sezione [elenco dei collaudatori](#) assolve ai compiti di tenuta, pubblicità e consultazione previsti dall'art. 188, comma 9, del regolamento generale di attuazione della "legge quadro" (D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554).

La sezione [prezzari regionali](#) è dedicata all'adozione ed aggiornamento dei prezzari ufficiali della Regione Marche in materia di lavori pubblici, ivi compreso quello per la sicurezza e la salute nei cantieri temporanei e mobili.

La sezione [bandi e avvisi di gara](#) assicura l'adempimento degli oneri di pubblicità informatica di cui all'articolo 24 della legge 24 novembre 2000, n. 340. La sezione è, attualmente, inattiva in attesa della emanazione del decreto attuativo previsto dal succitato articolo 24.

La sezione [LEGGE 109-94.IT](#) è dedicata al servizio di assistenza tecnico-giuridica informatica di cui al protocollo di intesa tra Ministero dei lavori pubblici, Regioni e Province autonome, per l'attuazione della legge quadro sui lavori pubblici.

La sezione [informazioni statistiche](#) è dedicata all'attività di verifica dell'attuazione dei programmi regionali e di rilevazione dei dati sulla realizzazione di opere pubbliche comunque finanziate dalla Regione Marche.

La sezione [servizio lavori pubblici](#) è dedicata alle principali attività e competenze dell'omonima struttura regionale. In tale sezione è possibile rinvenire informazioni in ordine alla [programmazione triennale ed all'elenco annuale dei lavori pubblici della Regione Marche](#); al programma opere pubbliche della Regione Marche, comunemente noto con il nome di [P.O.P.](#); ai programmi di investimento degli enti locali contribuiti dalla Regione Marche ai sensi dell' art. 8 della Legge regionale n. 46/1992; ai [programmi di edilizia ospedaliera ed extra-ospedaliera](#) della Regione Marche ed agli altri interventi in materia di [difesa della costa](#).

La sezione è, attualmente, inattiva in conseguenza del processo di riorganizzazione delle strutture amministrative della Giunta regionale avviato con L.R. n. 20/2001.

La sezione [forum](#) offre utile spazio di confronto sulle più disparate tematiche riguardanti il settore dei lavori pubblici. In prima istanza è possibile partecipare offrendo graditi contributi al dibattito sull'impatto della riforma del titolo V della Costituzione sulla disciplina normativa in materia di lavori pubblici, nonché sulle redigenti leggi regionali di settore.

II.3 - L'elenco dei collaudatori

La Giunta regionale, con successive deliberazioni n. 2036 del 2 ottobre 2000, n. 2753 del 18 dicembre 2000 e n. 78 del 17 gennaio 2001, ha istituito l'elenco dei collaudatori di cui all'articolo 188 D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (regolamento generale di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici) e ne ha disciplinato le modalità di iscrizione.

Contestualmente, la Giunta ha deliberato la revisione delle iscrizioni al pre-esistente albo ex articolo 17 della L.R. 17/1979, ormai superato dal nuovo elenco istituito.

Per espressa previsione della norma regolamentare, prevalente su quella regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del D.P.R. 554/1999, le stazioni appaltanti, nel caso di conferimento di incarico di collaudo a

soggetti esterni al proprio organico, sono obbligate ad attingere dagli elenchi dei collaudatori istituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici, le Regioni e le Province Autonome.

Gli elenchi sono ripartiti in sezioni corrispondenti alle categorie di qualificazione delle imprese esecutrici, sono pubblici ed aperti alla consultazione anche telematica.

L'elenco istituito nella Regione Marche è, altresì, suddiviso, nell'ambito di ogni categoria, in classifiche identiche a quelle per la qualificazione delle imprese esecutrici, nel rispetto del principio sancito dall'articolo 188, comma 1, del D.P.R. 554/1999.

L'elenco prevede anche la registrazione progressiva di tutti gli incarichi di collaudo conferiti. E' fatto obbligo alle stazioni appaltanti di comunicare ogni incarico conferito utilizzando il presente elenco al seguente indirizzo:

REGIONE MARCHE - DIPARTIMENTO TERRITORIO E AMBIENTE - OSSERVATORIO REGIONALE SUGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, FORNITURE E SERVIZI - Elenco dei collaudatori Via Palestro n. 19 - 60124 ANCONA

La [consultazione](#) dell'elenco è possibile per:

- nominativo;
- titolo (tipo di laurea del soggetto iscritto);
- categoria di iscrizione posseduta;
- classifica per ciascuna categoria.

L'elenco è tenuto dall'Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi della Regione Marche attraverso una Commissione appositamente costituita, la cui segreteria, sita in Via Palestro, 19 - 60124 Ancona, (tel. 07150117330- fax 071 50117339) è disponibile per ogni informazione e chiarimento ritenuti utili.

Le istanze di iscrizione e/o di revisione sono basate su autodichiarazioni del soggetto richiedente, sostitutive di certificazioni o di atti notori, per le quali sono disponibili nel sito appositi modelli e schemi. Le istanze sono oggetto di istruttoria preliminare da parte della segreteria e, quindi, di esame da parte della Commissione.

E' previsto un controllo a campione dei dati e dei fatti dichiarati, ai sensi e per gli effetti dell'art. 11 del D.P.R. 403/98 ora sostituito dal D.P.R. 28.12.2000 n. 445.

Il controllo riguarda il 10% (arrotondato all'unità superiore) delle istanze esaminate positivamente dalla Commissione (scelte a mezzo sorteggio, con un minimo di almeno una istanza).

Tutte le [disposizioni](#) emanate dalla Regione Marche per la istituzione ed il funzionamento dell'elenco sono disponibili sul sito.

II.4 - I prezzi regionali

La Giunta della Regione Marche ha costituito, presso il Servizio Lavori Pubblici, una commissione tecnica per la redazione e l'aggiornamento dei propri prezzi ufficiali in materia di lavori pubblici e di sicurezza e salute

nei cantieri temporanei o mobili.

A seguito della riorganizzazione delle strutture amministrative della Giunta medesima, le competenze sono state assegnate all'Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

La Commissione, operante su base regionale, è presieduta dal Dirigente dell'Osservatorio ed è composta da rappresentanti della regione, delle amministrazioni statali comunque operanti nel campo delle opere pubbliche ed in quello della sicurezza, previdenza ed assistenza ai lavoratori. Sono, inoltre, presenti rappresentanti delle organizzazioni sindacali di settore, degli industriali, del mondo della cooperazione e dell'artigianato, degli ordini professionali degli ingegneri, architetti, geologi, agronomi e geometri, dell'ANCI, dell'UNCEM, degli IACP e delle CCIAA.

La Giunta ha, allo stato attuale, adottato due distinti prezzari ufficiali:

- prezzario ufficiale in materia di lavori pubblici;
- prezzario ufficiale in materia di sicurezza e salute nei cantieri temporanei o mobili;

disponibili sul sito www.operepubbliche.it nell'ultima versione deliberata dalla Giunta Regionale.

In coerenza con le vigenti disposizioni ed i pareri e gli orientamenti delle massime istituzioni statali di settore, il prezzario ufficiale in materia di lavori pubblici consente la stima del costo complessivo dell'opera (esclusa, quindi, la sola quota parte di oneri di sicurezza cosiddetti speciali nel senso chiarito dall'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici con determinazione n. 2/2001).

Il prezzario ufficiale speciale in materia di sicurezza consente, invece, di stimare sia gli oneri di sicurezza già compresi nella stima complessiva (in quanto compresi nei relativi prezzi unitari desunti dal prezzario ufficiale generale), sia gli oneri di sicurezza cosiddetti speciali non ricompresi nella stima complessiva.

II.5 - Il Servizio "Legge 109-94.IT"

Questo servizio nasce dall'accordo stipulato tra Ministero dei Lavori Pubblici, Regioni, Province autonome e I.T.A.C.A. (Istituto per la Trasparenza, l'Aggiornamento e la Certificazione degli appalti, che è un'associazione nazionale senza fini di lucro promossa dalle Regioni e Province autonome).

Scopo dell'accordo è quello di fornire gratuitamente a tutte le amministrazioni appaltanti di cui all'art. 2, comma 2, della Legge 109/94, un'assistenza tecnico-giuridica on-line, per la corretta applicazione delle vigenti disposizioni in materia di realizzazione di lavori pubblici.

Il servizio di assistenza è articolato in una sezione centrale, coincidente con una apposita U.O.C. (Unità Operativa di Coordinamento) costituita presso il Ministero dei Lavori Pubblici, ed in sezioni decentrate costituite presso ogni Regione o Provincia autonoma.

Nella Regione Marche la struttura di riferimento è il

DIPARTIMENTO TERRITORIO E AMBIENTE - OSSERVATORIO REGIONALE SUGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, FORNITURE E SERVIZI

Via Palestro, 19 - 60121 – Ancona - Tel. 071 5011711 - Fax 071 50117339

E-mail osservatorio_regionale.llpp@regione.marche.it

Le istanze di assistenza possono essere indirizzate indifferentemente alle sezioni decentrate o alla sezione centrale.

I pareri e le risposte fornite confluiscono in una apposita banca dati consultabili gratuitamente da chiunque.

II.6 - L'Osservatorio dei lavori pubblici

Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 della legge 109/94- "Legge quadro in materia di lavori pubblici"- all'Osservatorio dei lavori pubblici devono essere comunicati tutti i dati (dall'appalto al collaudo) inerenti la realizzazione di lavori pubblici sul territorio nazionale, con particolare riferimento agli affidamenti a trattativa privata ed alle varianti; devono essere altresì rimessi tutti gli atti relativi alla programmazione dei lavori pubblici, i dispositivi di tutte le sentenze e pronunce emesse dagli organi giudicanti in materia di contenzioso nei lavori pubblici, tutti i certificati rilasciati dalle stazioni appaltanti alle imprese esecutrici di lavori ai fini della loro qualificazione.

L'Osservatorio ha, poi, il compito di individuare costi standardizzati per tipo di lavoro ed in relazione a specifiche aree territoriali, di favorire la formazione di archivi di settore, in particolare in materia contrattuale, e la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate; di adempiere agli oneri di pubblicità degli elenchi delle Società Organismi di Attestazione (SOA) della qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; di tenere il Casellario informatico delle imprese qualificate, curandone la pubblicità ed assicurandone la disponibilità alle stazioni appaltanti; di ospitare i collegi arbitrali e di ricevere dalla camera Arbitrale i dati inerenti il contenzioso, rilevati annualmente.

L'Osservatorio si articola in una sezione centrale ed in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e province autonome.

La definizione dei modi e dei protocolli dell'articolazione regionale erano demandati dalla legge quadro all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici di concerto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Detto concerto è stato raggiunto il 16 dicembre 1999 sulla base di un protocollo generale di intesa tra la Conferenza e l'Autorità, cui era allegato uno schema tipo di protocollo regolante i rapporti tra l'Autorità stessa e la singola regione o provincia autonoma.

Con successive deliberazioni della Giunta regionale n. 3118 del 6 dicembre 1999, n. 2003 del 31 gennaio 2000 e n. 249 del 6 febbraio 2000 è stato, tra l'altro:

- individuata formalmente la sezione regionale dell'Osservatorio presso la Regione Marche;
- stabilito che detta sezione ha sede presso il Servizio Lavori Pubblici della Regione Marche;
- individuato, quale dirigente responsabile della sezione, l'Ing. Michele Pierri del predetto Servizio Lavori Pubblici;
- costituito un gruppo di lavoro allo scopo di avviare le attività della sezione;
- preso atto del protocollo generale tra la Conferenza e l'Autorità;

- approvato lo schema di protocollo regolante i rapporti tra Regione Marche ed Autorità, redatto sulla base dello schema tipo allegato al suddetto protocollo generale;
- dato mandato al Presidente della Giunta regionale di sottoscrivere formalmente il protocollo approvato.

Con provvedimento n. 28/00/F/OSS del 29 febbraio 2000, il Presidente dell'Autorità, in ottemperanza al protocollo siglato con il Presidente della Giunta, ha attribuito alla struttura come sopra individuata le funzioni di sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici nella Regione Marche. Per espressa previsione del protocollo sottoscritto, l'Autorità, per l'espletamento dei propri compiti istituzionali, si "avvale", nel rispetto del ruolo e dei compiti istituzionali dell'Ente Regione, di detta sezione regionale, funzionalmente da essa dipendente.

La sezione è operativa dal 1° marzo 2000 ed ha competenza su tutti i lavori eseguiti sul territorio regionale, indipendentemente dalla natura della stazione appaltante (stato, regione, province, comuni, ecc.).

La sezione è il referente principale delle stazioni appaltanti localizzate sul territorio regionale.

La sezione del sito internet www.operepubbliche.it dedicata all'osservatorio è divisa nelle seguenti sotto sezioni:

- generalità dove è possibile trovare indicazioni di carattere generale (scadenze, modalità di invio delle schede, ecc.);
- attenzione a... utile per la soluzione di problemi che possono presentarsi durante la compilazione delle schede;
- domande frequenti con le risposte già formulate alle domande più frequenti;
- note tecniche e download dove, oltre alle indicazioni tecniche di carattere generale, sono disponibili i vari software distribuiti dall'Autorità per la vigilanza sui LL.PP., i modelli originali delle schede in formato Word per Windows (consigliate a chi disponga almeno di Windows 95 e di Word 97), le tabelle dei codici (da cui si prelevano i numeri e le sigle per comporre i codici complessi richiesti nelle schede) ed il programma Winzip (per decomprimere schede e tabelle).

La Sezione Regionale dell'Osservatorio (a seguito della recente riorganizzazione delle strutture amministrative della Giunta regionale, attuata con la legge regionale del 15 ottobre 2001, n. 20) ha attualmente sede presso il DIPARTIMENTO TERRITORIO E AMBIENTE, - P.F "OSSERVATORIO REGIONALE SUGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, FORNITURE E SERVIZI" - Via Palestro, 19 - 60121 – Ancona - Tel. 071 5011711 - Fax 071 50117339 - E-mail: osservatorio_regionale.llpp@regione.marche.it

Responsabile della Sezione è l'Ing. Michele Pierri, Dirigente anche dell'Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi della Regione Marche.

Per la compilazione della documentazione relativa a lavori inferiori ai 150.000 Euro, disciplinata dalla comunicazione dell'Autorità del 11 gennaio 20001, pubblicata sulla G.U. n. 18 del 23/01/2001, è stato predisposto un software scaricabile direttamente alla pagina ["Note tecniche e download"](#) del sito www.operepubbliche.it. Si raccomanda sempre di verificare l'attualità della versione del software che rimane, comunque, l'unica procedura valida.

Il software prevede in apertura una scheda di tipo anagrafico riguardante la stazione appaltante che è necessario compilare per poter proseguire nella procedura secondo le varie opzioni previste. Una volta

completata la procedura il software permette di effettuare le due stampe di riepilogo (avvio e conclusione interventi) e di creare il floppy disk da inviare alla sezione regionale dell'osservatorio.

La scadenza della dichiarazione è trimestrale.

L'invio della documentazione deve essere effettuato entro la fine del mese successivo al trimestre di dichiarazione.

La documentazione da inviare è la seguente:

- stampa dell'elenco "AVVIO INTERVENTI" debitamente sottoscritta;
- stampa dell'elenco "CONCLUSIONE INTERVENTI" debitamente sottoscritta;
- dischetto floppy creato tramite il software;
- copia dei giustificativi per le trattative private;
- dichiarazione riepilogativa per i lavori in economia a mezzo cottimo fiduciario di importo inferiore a 20.000 € (come disciplinato dalla comunicazione dell'Autorità in data 17 aprile 2001, pubblicata nella G.U. n 103 del 5 maggio 2001, dove si esprime la necessità di inviare una nota in cui sono riportati, per ogni trimestre, il numero complessivo dei cottimi stipulati ed il conseguente importo complessivo).

Il tutto va inviato all'indirizzo:

Osservatorio dei Lavori Pubblici

Sezione Regionale delle Marche c/o

"Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi"

Via Palestro n° 19

60124 – Ancona

Attualmente l'invio dei dati riguardanti lavori pubblici di importo superiore a 150.000 Euro è disciplinata dai seguenti comunicati del Presidente dell'Autorità di per la vigilanza sui lavori pubblici:

- [comunicato pubblicato sulla G.U. n. 14 del 17/01/2002;](#)
- [comunicato pubblicato sulla G.U. n. 53 del 04/03/2002;](#)
- [comunicato pubblicato sulla G.U. n. 130 del 05/06/2002.](#)

Il sistema attualmente in vigore presuppone la richiesta, da parte del responsabile unico del procedimento, ed il rilascio da parte dell'Autorità, di apposita userid e password. Si tratta di un sistema di trasmissione dati "on-line" ovvero "off-line" basato su di un software, [scaricabile dal sito dell'Autorità](#), per la compilazione di una serie di schede informative. Le schede sono, di fatto, quelle approvate dalla medesima Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in occasione della diffusione dell'iniziale sistema di trasmissione dati, basato su delle "schede Word" sempre [scaricabili dal sito dell'Autorità](#), e che prevedeva l'invio dei dati, sia su supporto informatico (floppy disk) sia su supporto cartaceo.

In presenza di qualsiasi difficoltà incontrata nell'invio dei dati con il nuovo sistema, è possibile procedere utilizzando la vecchia procedura (compilazione delle schede a mezzo Microsoft Word).

Le schede sono scaricabili direttamente alla pagina "[Note tecniche e download](#)" del sito www.operepubbliche.marche.it.

Come detto la modulistica di specificazione dei dati informativi sui lavori pubblici è composta da una serie di "schede" individuate rispettivamente dalle lettere "A, B, C".

La scheda "A" riguarda:

- la denominazione dei lavori;
- il contenuto dei bandi e/o della trattativa privata e dei verbali di gara o di affidamento;
- l'elenco dei soggetti partecipanti o invitati;
- l'importo di aggiudicazione od affidamento;
- il nominativo dell'aggiudicatario o dell'affidatario;
- il nominativo del progettista.

La scheda "B 1" riguarda l'inizio dei lavori.

La scheda "B 2" riguarda lo stato di avanzamento dei lavori.

La scheda "B 3" riguarda le varianti.

La scheda "B 4" riguarda l'ultimazione dei lavori.

La scheda "B 6" riguarda l'importo finale dei lavori.

La scheda "B 5" riguarda il collaudo tecnico amministrativo.

La scheda "C1" riguarda l'anagrafica delle stazioni appaltanti.

La scheda "C2" riguarda l'anagrafica di aggiudicatari e/o affidatari.

La scheda "C3" riguarda l'anagrafica dei professionisti.

L'invio delle schede deve avvenire entro i seguenti termini:

- schede "A" e "C/1-3" entro 30 (trenta) giorni naturali e consecutivi dalla data del verbale di aggiudicazione o di affidamento a trattativa privata;
- scheda "B1" entro 60 (sessanta) giorni naturali e consecutivi dalla data del verbale di consegna lavori;
- scheda "B2" entro 60 (sessanta) giorni naturali e consecutivi dalla data di emissione di ciascun certificato di pagamento;
- scheda "B3" entro 60 (sessanta) giorni naturali e consecutivi dalla data di approvazione della variante da parte della stazione appaltante;
- scheda "B4" entro 60 (sessanta) giorni naturali e consecutivi dalla data del certificato di ultimazione dei lavori (in caso di nuovo termine finale contrattuale a seguito di delibere della stazione appaltante la scheda andrà aggiornata entro trenta giorni dall'evento);
- scheda "B5" entro 60 (sessanta) giorni naturali e consecutivi dalla data di approvazione degli atti di collaudo;
- scheda "B6" entro 60 (sessanta) giorni naturali e consecutivi dalla data in cui il direttore dei lavori ha redatto il conto finale.

Nel caso si utilizzi la vecchia procedura, il responsabile del procedimento compila e trasmette i modelli corrispondenti alle comunicazioni attraverso supporto informatico (floppy disk) o tramite rete protetta della pubblica amministrazione.

Fino all'attivazione di un sistema di validazione dei dati informatici i modelli vengono anche stampati e sottoscritti; essi restano depositati nella sede dell'Osservatorio al quale viene inviato il supporto informatico.

In tale caso l'invio dovrà comprendere:

- le schede in formato cartaceo debitamente sottoscritte;
- il floppy disk creato con l'apposita procedura e contenente tutte le schede in formato idoneo all'elaborazione dei dati.

Il tutto va inviato all'indirizzo **Osservatorio dei Lavori Pubblici - Sezione Regionale delle Marche C/o "Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi" - Via Palestro n° 19 - 60124 – Ancona.**

Con il decreto del 21 giugno 2000 (pubblicato sulla G.U. n. 148 del 27 giugno 2000), il Ministro dei Lavori Pubblici ha dato attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 14, comma 11, della "legge quadro" relativa alla redazione, adozione ed approvazione del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori.

Con successivo decreto del 4 agosto 2000 (pubblicato sulla G.U. n. 228 del 29 settembre 2000), il Ministro ha chiarito che l'approvazione del progetto preliminare (ad eccezione dei lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente indicare gli interventi unitamente alla stima sommaria dei costi) degli interventi da inserire nell'elenco annuale, deve verificarsi prima del momento in cui l'elenco stesso viene sottoposto all'esame degli organi competenti ad approvare il bilancio.

Il Ministro ha, altresì, chiarito che l'adeguamento dell'elenco annuale ex art. 8 del D.M. 21 giugno 2000, non necessita, di norma, di misure di pubblicità o adempimenti che comportano il riavvio del procedimento. Solo le integrazioni di carattere sostanziale devono sottostare alle misure di pubblicità previste dalla legge.

Il Ministro ha, infine, chiarito che la trasmissione di programma ed elenco all'Osservatorio da parte delle Amministrazioni ex art. 2, comma 2, lettera a), della "legge quadro" non deve avvenire prima che gli atti abbiano assunto carattere di definibilità.

L'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, con proprio comunicato pubblicato sulla G.U. n. 263 del 10 novembre 2000, ha chiarito che l'invio all'Osservatorio dovrà avvenire entro 30 giorni dalla data di approvazione del bilancio di previsione.

Con ulteriore comunicato, pubblicato sulla G.U. n. 81 del 6 aprile 2001, l'Autorità ha attivato una procedura informatica di caricamento e trasmissione delle informazioni. L'Autorità ha, altresì, ulteriormente chiarito che per esecutività degli atti di programmazione si intende l'approvazione del bilancio di previsione, da effettuarsi secondo i tempi e le procedure vigenti presso ciascun ente, e conseguente possibilità di formalizzazione delle relative procedure di spesa.

Con [comunicato del 16/10/2002](#) (pubblicato sulla G.U. n. 260 del 06/11/2002), il presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha stabilito che, a decorrere dal 15° (quindicesimo) giorno successivo alla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del comunicato stesso, e pertanto con efficacia anche rispetto al triennio in corso:

- l'obbligo a carico delle amministrazioni aggiudicatrici di inviare all'Osservatorio dei lavori pubblici nella forma stabilita dal D.M. ll. pp. del 21 giugno 2000 è assolto con l'invio di una comunicazione attestante;
- l'avvenuta adozione ed approvazione del programma triennale;

- gli estremi dei relativi provvedimenti;
- l' eventuale avvenuta pubblicazione del programma sul sito «INTERNET» dell'amministrazione aggiudicatrice;
- l'obbligo è assolto con l'invio entro 30 giorni dall'avvenuta approvazione.

III.1 – Generalità

Dalla relazione annuale 2002 dell'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici al Parlamento, abbiamo ritenuto interessante estrapolare alcuni significativi dati inerenti il mercato dei lavori pubblici raffrontando la situazione nazionale con quella regionale marchigiana.

In particolare, abbiamo analizzato sia il mercato della "domanda" che quello della "offerta".

Nel primo caso abbiamo, sempre con riferimento al triennio 2000 - 2002, analizzato il dato nazionale sulla base dei bandi pubblicati e quello regionale sulla base dei lavori comunicati all'Osservatorio.

L'analisi dell'offerta ha riguardato i dati risultanti dall'attività di qualificazione dei soggetti esecutori posta in essere dalle società organismi di attestazione (S.O.A.) dalla data di entrata in vigore del regolamento sul sistema unico di qualificazione, approvato con D.P.R. n. 34/2000 (1° marzo 2000).

III.2 - La domanda

Per quanto concerne la domanda il dato nazionale rileva una sostanziale stabilità nel triennio 2000-2002 con riferimento al numero di bandi pubblicati (attestatosi intorno alle 39.000 unità) a fronte di un incremento in termini di importo complessivo (si passa dai 19,5 miliardi di euro del 2000 ai 26,1 miliardi di euro del 2002). Significativo appare il dato (in pratica costante nel triennio 2000-2002) del rapporto (in termini di numero di bandi e in termini di importo di lavori banditi) tra gli interventi inferiori a 150.000 euro e gli interventi complessivi, nonché tra gli interventi superiori alla soglia europea (cioè di importo superiore al controvalore in euro di 5.000.000 di D.S.P.) e gli interventi complessivi.

In particolare, in termini di numero, si rileva che oltre il 50% dei bandi riguarda lavori di importo inferiore a 150.000 euro, mentre solo poco più dell'1% è costituito da bandi di lavori di importo superiore alla predetta soglia europea.

La situazione, di fatto, si capovolge se si considerano gli importi. Infatti, in tal caso i lavori inferiori a 150.000 euro riguardano, in media, poco più del 6% della domanda, mentre i lavori di importo superiore alla soglia europea costituiscono, in media, più del 45% della domanda.

Gli interventi di importi inferiore a € 1.000.000,00 banditi nel triennio 2000-2002 sono risultati pari a 35.111 nel 2002, a 35.813 nel 2001 e a 35.457 nel 2000.

Complessivamente risultano banditi nel triennio 106.381 interventi di importo inferiore a € 1.000.000,00, pari al 91% del totale. In termini di importo, il corrispondente complessivo è pari a € 19.990.381,00, pari al 30% del totale.

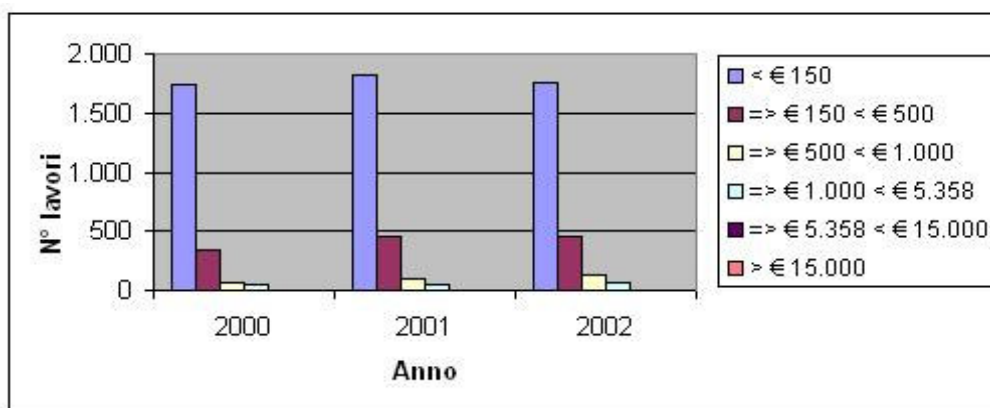
Come detto la realtà marchigiana è stata esaminata con specifico riferimento agli appalti comunicati all'Osservatorio dei lavori pubblici nel triennio 2000-2002.

Gli interventi di importi inferiore a € 1.000.000,00 banditi nel triennio 2000-2002 sono risultati pari a 2.345 nel 2002, a 2.371 nel 2001 e a 2,164 nel 2000.

Complessivamente risultano banditi nel triennio 6.880 interventi di importo inferiore a € 1.000.000,00, pari al 98% del totale.

Dato regionale: tabella riepilogativa numero lavori per classi di importo ed anni

Classi d'importo € x 1.000	Numero lavori				
	2000	2001	2002	Totale	% su tot.
< € 150	1.742	1.814	1.761	5.317	75%
=> € 150 < € 500	349	461	455	1.265	18%
=> € 500 < € 1.000	73	96	129	298	4%
=> € 1.000 < € 5.358	44	54	62	160	2%
=> € 5.358 < € 15.000		4	3	7	0%
> € 15.000		2	2	4	0%
Totale	2.208	2.431	2.412	7.051	



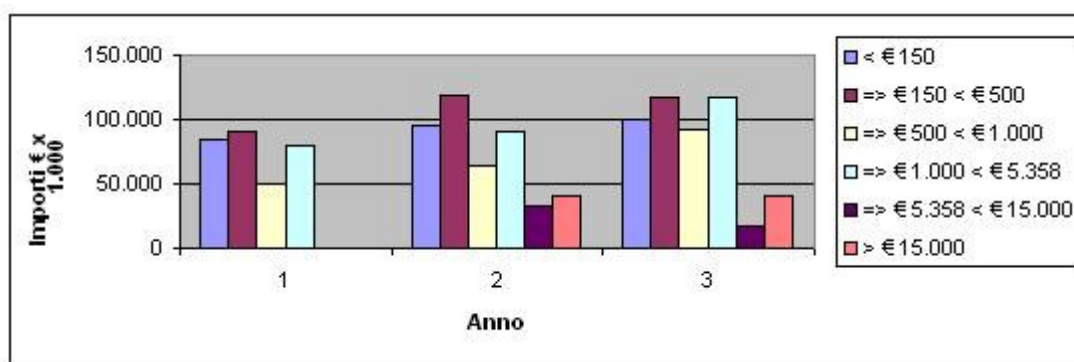
In particolare, per i lavori di importo superiore o uguale a € 150.000,00, risultano comunicati 1.922 interventi per un importo complessivo di € 1.030.747.900,67.

Per ragioni legate al regime transitorio di formazione della banca dati di cui abbiamo detto nell'introduzione del presente Notiziario, l'analisi è stata condotta considerando 1.734 interventi (pari al 90% dell'intero dato disponibile) per un importo complessivo di € 950.630.959,78 (pari al 92% del dato disponibile).

Nell'arco del triennio, i rapporti si mantengono sostanzialmente costanti in termini di numero mentre, in termini di importo, diminuiscono dal 64% del 2000 al 53-54% del biennio 2001-2002.

Dato regionale: tabella riepilogativa importo lavori per classi di importo ed anni

Classi d'importo € x 1.000	Importo				
	2000	2001	2002	Totale	% su tot.
< € 150	84.972	94.964	100.652	280.588	23%
=> € 150 < € 500	89.914	118.651	117.038	325.604	26%
=> € 500 < € 1.000	49.807	63.692	91.830	205.329	17%
=> € 1.000 < € 5.358	78.994	90.541	117.329	286.864	23%
=> € 5.358 < € 15.000	0	33.356	17.846	51.203	4%
> € 15.000	0	40.282	41.348	81.630	7%
	218.715	346.522	385.391	1.231.218	



Per i lavori di importo inferiore a € 150.000,00, la domanda nel triennio è stata pari a 5.372 interventi per un importo complessivo di € 280.588.176,61.

In totale sono stati attivati 15.106 interventi per un importo complessivo di oltre 1 miliardo e 309 milioni di €, il 73% dei quali di importo inferiore a € 150.000 per un importo complessivo pari al 28% del totale.

Gli interventi di importi superiore a € 5.000.000 sono stati 11 (percentuale irrilevante in termini di numero) con una incidenza pari a circa il 14% dell'importo complessivo degli interventi nel triennio considerati.

In conclusione, "la domanda di lavori pubblici" nel triennio 2000-2002 presenta le seguenti caratteristiche a livello nazionale:

- oltre il 50% degli interventi ha dimensioni inferiori a € 150.000 e corrisponde a poco più del 6% del volume di investimenti attivati;
- poco più del 1% degli interventi ha dimensione superiori alla cosiddetta soglia europea (pari al controvalore in euro di 5.000.000 di D.S.P.) e corrisponde a più del 45% del volume di investimenti attivati;
- il 97% degli interventi ha dimensioni inferiori a € 1.000.000 e corrisponde al 30% del volume di investimenti attivati.

A livello regionale, il dato è il seguente:

- la domanda si attesta, in media, intorno al 3% (in termini di importo) e al 4% (in termini di numero) di quella nazionale;
- l'75% degli interventi comunicati all'Osservatorio ha dimensioni inferiori a € 150.000 e corrisponde al 38% del volume di investimento;
- gli interventi di dimensioni superiori alla soglia europea rappresentano una percentuale irrilevante nel numero ma pari al 14% in termini di importo;
- gli interventi di importo inferiore a € 1.000.000,00 rappresentano il 97% di quelli comunicati e corrispondono al 56% del volume di investimento.

L'analisi descritta evidenzia una forte concentrazione di interventi nella fascia di importo fino a € 1.000.000,00 (90%) a fronte di un investimento pari a circa 1/3 di quello complessivo nazionale e a poco più della metà di quello complessivo regionale.

Ne consegue un notevole impegno delle amministrazioni aggiudicatrici e dei soggetti aggiudicatori e realizzatori, in procedure di appalto di dimensioni contenute.

Doveroso appare, pertanto, lo sforzo, sia del legislatore nazionale che di quello regionale (nel rispetto dei fondamentali principi di efficienza, efficacia, tempestività, trasparenza, correttezza e concorsualità), teso a raggiungere la massima semplificazione possibile delle procedure di appalto di interventi di dimensioni del tipo evidenziato, in analogia a quello indirizzato ai grossi interventi infrastrutturali.

Da un punto di vista qualitativo, "la domanda di lavori pubblici" nel triennio è risultata così articolata.

Gli interventi sulle infrastrutture stradali sono risultati quelli più numerosi in termini di numero (29% il dato regionale e 30% quello nazionale) e più impegnativi in termini di importi (22% il dato regionale e 29% quello nazionale).

A livello nazionale seguono gli interventi in materia di edilizia sociale e scolastica (13% in termini di numero e 11% in termini di importo) e quelli in materia di protezione dell'ambiente, difesa del suolo e risorse idriche (12% in termini di numero e 10% in termini di importo).

Anche a livello regionale dette tipologie di interventi seguono (anche se in ordine inverso) quelli sulle infrastrutture stradali.

In particolare, le opere in materia di protezione dell'ambiente, difesa del suolo e risorse idriche rappresentano il 13% (in termini di numero) ed il 15% (in termini di importo) degli "interventi marchigiani". Quelle nel campo dell'edilizia sociale e scolastica costituiscono, invece, rispettivamente l'11% ed il 13% degli "interventi marchigiani".

III.3 - L'offerta

L'analisi dell'offerta ha rivelato che circa la metà delle imprese qualificate risiedono nelle regioni Campania (14,3%), Lombardia (12,6%), Lazio (11,6%) e Sicilia (10,4%).

A tutto il mese di settembre 2003, risultano qualificate circa 30.000 imprese, delle quali 742 residenti nelle Marche (pari al 2,5% dell'offerta complessiva).

Oltre la metà delle imprese qualificate sono società di capitali.

Le imprese individuali rappresentano circa il 20%.

Oltre 1/3 delle imprese risultano qualificate in una sola categoria.

Da un punto di vista qualitativo, oltre il 20% delle imprese risultano qualificate nella categoria OG1 (edifici civili ed industriali), oltre il 15% risulta, invece, qualificato nella categoria OG3 (strade, ec...) e poco più dell'11% nella categoria OG6 (acquedotti, gasdotti, ecc...).

In sostanza le suddette qualificazioni coprono circa il 50% dell'offerta nazionale.

Da un punto di vista quantitativo, un quarto delle imprese risulta qualificato nella classifica I (importo lavori fino a 258.228 euro).

Basta arrivare alla classifica IV (importo lavori fino a 2.582.284 euro) per trovare quasi il 90% dell'offerta nazionale.

La categoria OG1 è quella prevalente in tutte le classifiche (ad eccezione della I, per la quale la categoria prevalente è la OG3).

Il mercato dell'offerta rivela, in definitiva, l'altra "faccia della medaglia" del mercato della domanda.

Infatti, a interventi prevalentemente di modeste dimensioni corrispondono soggetti esecutori di modeste dimensioni.

IV.1 – Generalità

L'Osservatorio dei lavori pubblici, così come costituito alle dipendenze dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, si articola, come noto, in una sezione centrale ed in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome.

L'attività di raccolta dati è iniziata il 1° marzo 2000 e riguarda, in linea generale, lavori aggiudicati o affidati dal 1° gennaio 2000.

Nell'ambito della Regione Marche, la funzioni di sezione regionale dell'Osservatorio sono state svolte dall'ex Servizio Lavori Pubblici, dalla costituzione al 17 marzo 2003.

Dal 18 marzo 2003 le funzioni sono svolte dalla Posizione di Funzione denominata "Osservatorio OO.PP.", istituita nell'ambito del Dipartimento Territorio e Ambiente della Giunta regionale in attuazione della L.R. n.20/2001.

A seguito del D.G.R. n. 1584 del 18 novembre 2003, la denominazione della Posizione di Funzione è "Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi".

L'Osservatorio rileva e raccoglie con sistematicità (anche se con livelli di dettaglio differenti) dati riguardanti i lavori pubblici di importo inferiore a € 150.000 e quelli di importo superiore o uguale a € 150.000.

Il sistema informativo ideato dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ed utilizzato per la raccolta dei dati ha presentato (e ancora presenta) problemi gestionali che hanno fortemente limitato l'attività di analisi

dei fenomeni di maggiore interesse del mercato dei lavori pubblici, attività costituente il reale fine ultimo dell'Osservatorio.

Il primo numero del presente Notiziario risente, pertanto, sia delle incertezze e delle difficoltà operative del sistema di raccolta dei dati, sia del processo di validazione dei dati stessi, ancora in corso.

Dette circostanze hanno condizionato la scelta dei fenomeni da analizzare, lasciando preferire quelli per i quali le descritte problematiche hanno una incidenza irrilevante.

In particolare, i fenomeni analizzati sono stati:

- i sistemi di realizzazione;
- la pubblicità preventiva;
- le offerte di ribasso;
- i ritardi nella stipulazione dei contratti;
- i ritardi nella consegna dei lavori;
- la fine dei lavori;
- le varianti ai lavori;
- la sospensione dei lavori;
- il contenzioso in sede di gara e durante il corso dei lavori.

Per contro non è stato possibile analizzare fenomeni attuali e delicati quali la sicurezza e la salute fisica dei lavoratori, il subappalto, il ricorso a liberi professionisti esterni alle stazioni appaltanti, la concentrazione di imprese nelle procedure di scelta del contraente ed altri fenomeni caratteristici di comportamenti irregolari nell'aggiudicazione o affidamento e realizzazione di lavori e servizi.

Sarà nostra cura approfondire ogni impegno per ovviare alle lamentate carenze del sistema informativo al fine di riferire, sin dal prossimo numero del Notiziario, anche in ordine a tali fenomeni.

Al riguardo, rendiamo nota, sin da ora, la costituzione di un apposito gruppo di lavoro interregionale in seno a I.T.A.C.A. (Istituto per la Trasparenza, l'Aggiornamento e la Certificazione degli Appalti, cui partecipano amministrazioni pubbliche, sia a livello locale che nazionale, nonché associazioni professionali, imprenditoriali, organizzazioni sindacali, eccetera) per la progettazione di un sistema informativo unico basato sul principio "informazioni in cambio di servizi".

La stessa Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha manifestato la volontà di una semplificazione del proprio sistema di raccolta dati.

Prevediamo che entrambe le iniziative possano giungere a compimento entro i primi mesi del nuovo anno.

Abbiamo reputato più interessante, nonché in linea con l'origine e le finalità del Notiziario, condurre l'analisi dei fenomeni con riferimento alla realtà marchigiana, richiamando, di volta in volta, il dato nazionale ritenuto di maggiore rilievo.

Stante il diverso livello di dettaglio con il quale vengono raccolti i dati, abbiamo dedicato una specifica sezione all'analisi degli interventi di importo inferiore a € 150.000.

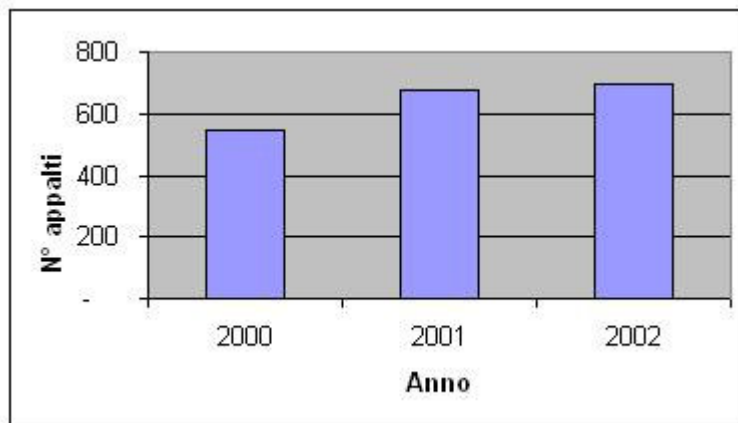
IV.2 - I sistemi di realizzazione

Abbiamo visto che nel triennio 2000-2002 sono stati comunicati all'Osservatorio 1.922 interventi di importo superiore o uguale a € 150.000, per un importo complessivo di € 1.030.747.900,67.

In termini di numero il volume di interventi ha registrato un aumento del 23% (da 548 a 677) nel 2001 ed un ulteriore aumento del 3% circa (da 677 a 697) nel 2002.

Andamento volume degli interventi nel triennio

Anno	N° appalti	% su tot.
2000	548	29%
2001	677	35%
2002	697	36%
	1.922	

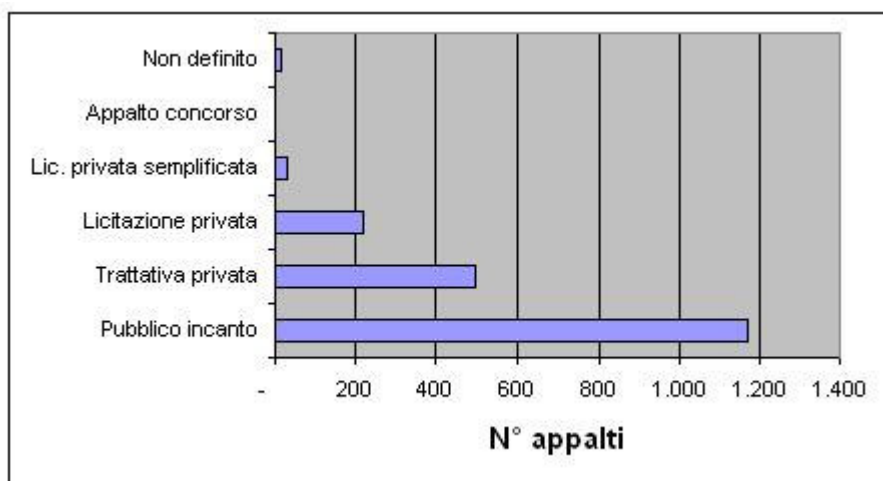


Nei sistemi di realizzazione, la parte del leone è stata sostenuta dal pubblico incanto (61% nel triennio e 63% nel 2002), seguito dalla trattativa privata (26% nel triennio e nel 2002) e dalla licitazione privata (11% nel triennio e 10% nel 2002).

Scarsa eco ha avuto la licitazione privata semplificata (1% nel triennio).

Distribuzione sistemi di realizzazione nel triennio

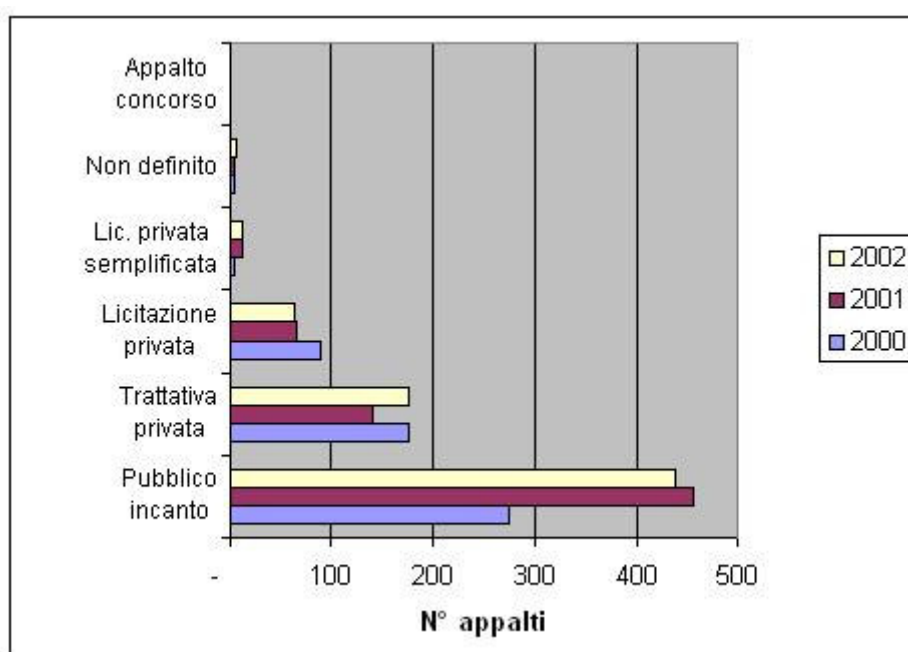
Sistema d'appalto	N° appalti	% su n° tot. appalti	Importo € x 1.000	% su imp. appalti
Pubblico incanto	1.169	61%	695.397	68%
Trattativa privata	493	26%	162.305	16%
Licitazione privata	218	11%	160.925	16%
Lic. privata semplificata	28	1%	7.369	1%
Appalto concorso	1	0%	1.034	0%
Non definito	13	1%	-	-
	1.922		1.027.030	



In termini di importo, fermo restando la maggiore incidenza del pubblico incanto (68% nel triennio e 65% nel 2002), non vi è differenza di ruolo tra trattativa privata e di licitazione privata (16% nel triennio e nel 2002).

Distribuzione di ogni singolo sistema di realizzazione nel triennio

Sistema d'appalto	2000	2001	2002
Pubblico incanto	274	456	439
Trattativa privata	177	140	176
Licitazione privata	89	65	64
Licitazione privata semplificata	4	12	12
Non definito	4	3	6
Appalto concorso	-	1	-
	548	677	697



Dimensionalmente gli appalti di importo medio più elevato nel triennio sono stati quelli banditi a mezzo licitazione privata (quasi 800 mila euro, contro circa 586 mila euro in caso di pubblico incanto e circa 358 mila euro in caso di trattativa privata).

L'appalto di importo più elevato (oltre 25 milioni di euro) è stato aggiudicato a mezzo pubblico incanto.

Il 6% delle trattative private (pari al 24% in termini di importo) hanno riguardato appalti di importo maggiore o uguale a 1.000.000 di euro.

Il 28% delle trattative private (pari al 59% in termini di importo) hanno riguardato, invece, appalti di importo superiore o uguale a 300.000 euro.

In generale, il 75% degli appalti (pari all'83% in termini di importo) sono stati aggiudicati a mezzo procedure concorsuali.

Il dato a livello nazionale è pari a circa l'80% sia in termini di numero che di importo.

IV.3 - La pubblicità preventiva

La pubblicità adempie alla funzione di rendere noto l'intendimento della stazione appaltante di addivenire ad un determinato contratto e di farne conoscere l'oggetto e le condizioni.

I modi ed i tempi della pubblicità sono rigorosamente disciplinati dalla Legge 109/94 e dal suo regolamento di attuazione (D.P.R. 554/99).

E' questa la cosiddetta pubblicità necessaria e minima che non deve mancare mai.

Secondo la Corte dei Conti, l'inosservanza della prescritta pubblicità in una pubblica gara per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori pubblici rende nullo tutto il procedimento, che viene travolto dall'omissione iniziale.

Sulla scorta di tali considerazioni abbiamo ritenuto interessante analizzare il fenomeno sulla base dei dati comunicati nel triennio 2000-2002.

L'analisi ha rivelato che, rispetto al numero di interventi potenzialmente assoggettati a pubblicità, per circa il 5% non è stato indicato alcun adempimento effettuato, per circa il 21% sono stati indicati adempimenti effettuati in misura minore rispetto a quanto prescritto e per circa il 26% sono stati indicati adempimenti effettuati in misura superiore al prescritto.

L'assenza di adempimenti riguarda appalti di importo compreso tra circa 152.000 euro e circa 2.000.000 euro.

Il difetto di adempimento ha interessato per il 79% appalti di importo fino a 1.000.000 euro.

L'eccesso di pubblicità ha interessato per l'81% appalti di importo fino a 1.000.000 euro (con una punta di oltre 14 milioni di euro).

A livello nazionale, l'assenza di impedimenti riguarda il 12,5% degli interventi potenziali ed è concentrata nella classe di importo compreso tra 500.000 euro e 1.000.000 euro.

Alla luce dei risultati dell'analisi e stante la rilevanza del fenomeno, avvieremo una verifica specifica mediante supplemento istruttorio con le stazioni appaltanti interessate.

IV.4 - Le offerte di ribasso

La scelta da parte della Pubblica Amministrazione del contraente per la realizzazione di lavori pubblici avviene attraverso una serie procedimentale interamente regolata da norme pubblicistiche preordinate alla migliore individuazione possibile, sia dal punto di vista soggettivo (requisiti e capacità del contraente) che oggettivo (con riferimento all'economicità dell'offerta formulata e quindi al buon uso di denaro pubblico).

La serie procedimentale è imperniata, fondamentalmente, sui principi di trasparenza e imparzialità, garanzia di par condicio tra i concorrenti, integrata dalla segretezza, completezza, serietà e autenticità delle offerte.

Ne consegue, in particolare, che la gara di appalto adempie alla propria funzione (individuazione del "giusto" contraente) solo nel momento in cui le offerte economiche siano formulate in base al libero gioco della concorrenza, senza "turbamenti o impedimenti" conseguenza di accordi o collusioni fraudolente tra gli offerenti.

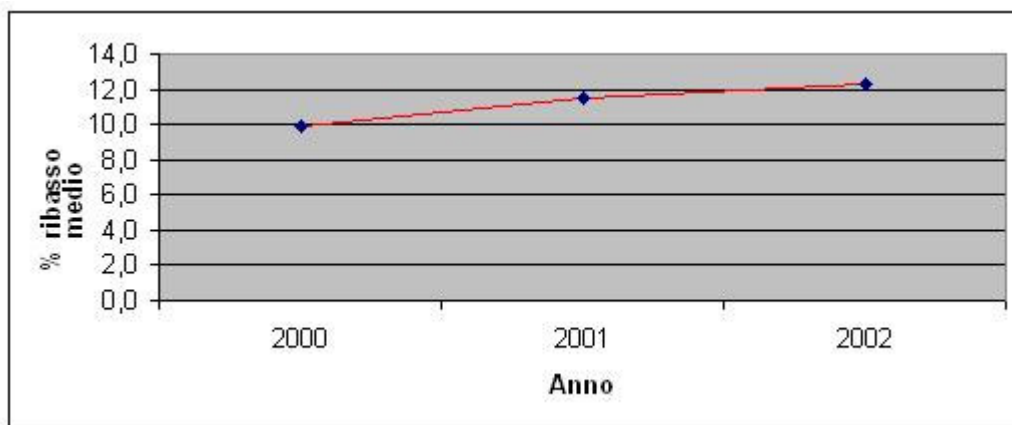
Non v'è chi non veda l'importanza dell'analisi del fenomeno delle offerte per l'aggiudicazione o l'affidamento dei lavori pubblici.

Riportiamo di seguito i risultati di tali analisi che abbiamo condotto sempre sulla base dei dati comunicatici nel triennio 2000-2002.

Il ribasso medio registrato nelle Marche (nell'arco del triennio) è pari all'11,5%.

Andamento della ribasso medio nel triennio

Anno	% Rib.medio
2000	10,2
2001	11,7
2002	12,5



Nel 2002 il dato è stato del 12,5%, contro il 16% nazionale.

Riportiamo nella tabella seguente i dati medi registrati nelle Marche, in relazione alla procedura di selezione adottata (tra parentesi viene indicato il corrispondente dato nazionale disponibile):

Procedura	2000/2002	2000	2001	2002
Pubblico incanto	13,19	11,97	12,56	14,54 (16,1)
Licitazione privata	10,99	11,01	11,78	10,17 (14,2)
Licitazione privata semplificata	12,21	8,38	11,44	14,06 (17,2)
Trattativa privata	7,61	6,63	8,1	8,11

L'11% degli interventi nel triennio (pari al 7% del volume di investimento) presentano ribassi minori o uguali all'1% (il 66% di essi, corrispondente al 53% del volume di investimento, sono stati affidati a mezzo trattativa privata).

Gli interventi aggiudicati o affidati con ribassi pari allo 0% sono stati il 9% (pari al 6% in termini di importo), dei quali il 76% (pari al 57% in termini di importo) sono stati affidati a mezzo trattativa privata.

IV.5 - I ritardi nella stipulazione dei contratti

Abbiamo analizzato tutti gli interventi comunicati nel triennio 2000-2002 per i quali risultavano trascorsi oltre trenta giorni tra la data di affidamento e la data di stipula del contratto (in caso di trattativa privata) ovvero oltre sessanta giorni (dalla data di aggiudicazione, per tutte le altre procedure di gara).

Con riferimento al triennio, l'analisi ha rilevato che il 37% degli interventi comunicati rientrano in tale fattispecie.

Il ritardo massimo è stato di 608 giorni (oltre 1 anno e mezzo) per una trattativa privata di importo pari a circa 246.000 euro.

Il ritardo medio è stato di 108 giorni.

IV.6 - I ritardi nella consegna dei lavori

L'analisi riguardante il fenomeno del ritardo di oltre 45 giorni tra la data di stipulazione del contratto e quella di consegna dei lavori, ha rivelato che circa il 12 % degli interventi comunicati nel triennio ne sono stati affetti (l'11% di essi risulta affidato a mezzo trattativa privata).

IV.7 - La fine dei lavori

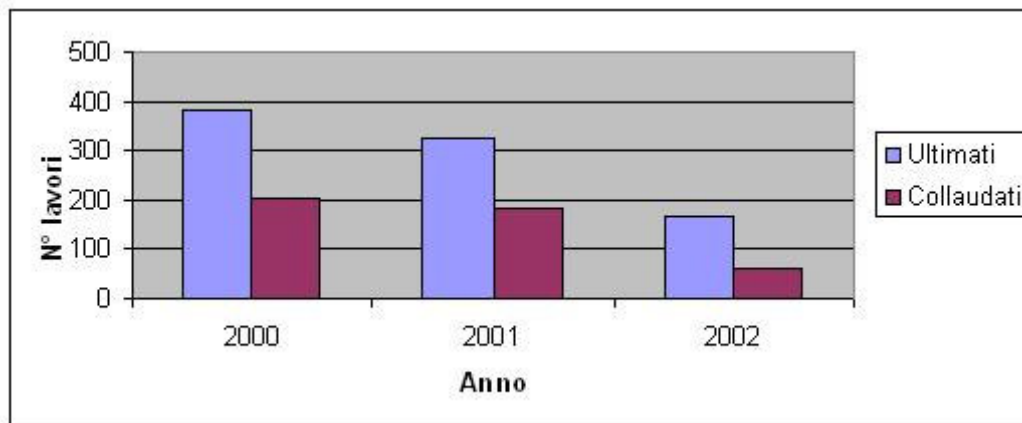
In media risulta ultimato il 45% degli interventi avviati nel triennio (a livello nazionale risultano conclusi circa la metà degli interventi comunicati nel triennio).

Il dato è presso che costante per tutti i sistemi di realizzazione di lavori pubblici.

Il 30 % dei lavori appaltati nel 2000, il 52% di quelli appaltati nel 2001 ed il 76% di quelli appaltati nel 2002 non risultano ancora ultimati.

Riepilogo lavori ultimati e collaudati nel triennio

Anno	N° lav.	Ultimati	% su Tot.	Collaudati	% su Tot.
2000	548	382	70%	204	37%
2001	677	325	48%	182	27%
2002	697	167	24%	60	9%
Totale triennio	1.922	874	45%	446	23%



Solo il 23% dei lavori comunicati (pari al 48% di quelli ultimati) nel triennio risultano collaudati.

Solo il 4% dei lavori appaltati a trattativa privata (pari al 9% di quelli ultimati) nel triennio risultano collaudati.

Il 60 % dei lavori appaltati nel 2000 (pari al 45% di quelli ultimati), il 75% di quelli appaltati nel 2001 (pari al 49% di quelli ultimati) ed il 93% di quelli appaltati nel 2002 (pari al 73% di quelli ultimati) non risultano ancora collaudati.

IV.8 - Le varianti ai lavori

Il fenomeno delle varianti in corso d'opera apportate ai progetti degli interventi comunicati è stato analizzato con riferimento alle distinte fattispecie disciplinate dall'articolo 25 della Legge 109/1994, come modificato dalla Legge 415/1998, che riteniamo cosa utile riprodurre di seguito.

In particolare, in forza del comma 1 del citato articolo 25 le varianti possono essere ammesse esclusivamente nei seguenti casi:

- a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- b) per cause impreviste ed imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento di cui all'art.3 ovvero per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- b-bis) per la presenza di eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale;
- c) nei casi previsti dall'art.1664, 2° comma, del codice civile;
- d) per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione.

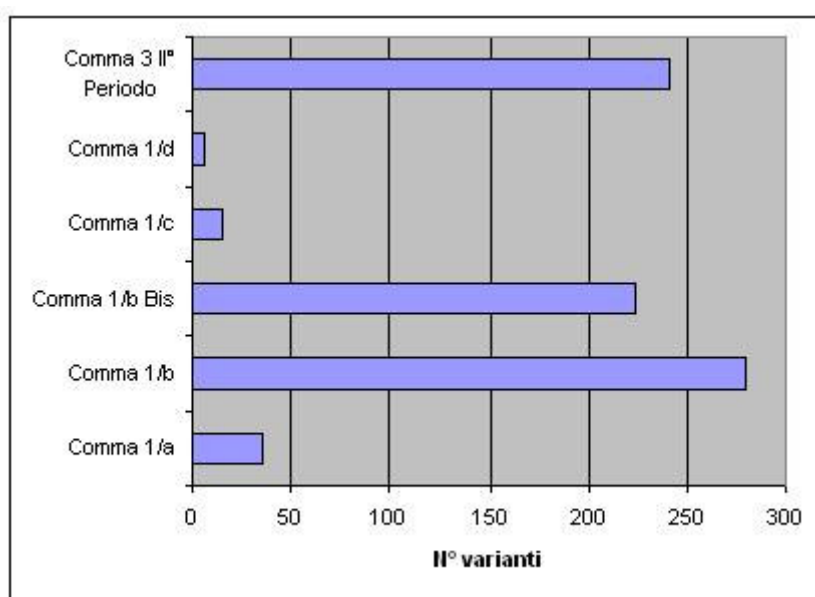
Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 25:

- non sono considerate varianti gli interventi disposti dal Direttore dei lavori per risolvere aspetti di dettaglio che siano contenuti entro un importo non superiore al 10% (per i lavori di recupero, ristrutturazione, manutenzione e restauro) e al 5% (per tutti gli altri lavori) delle categorie di lavoro dell'appalto e che non comportino un aumento dell'importo del contratto stipulato per la realizzazione dell'opera (1° periodo);

- sono inoltre ammesse nell'esclusivo interesse dell'amministrazione le varianti in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sempre che non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5% dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera (2° periodo).

Art. 25, L. 109/1994: varianti comunicate

Tipi di variante	2000	2001	2002	Totale triennio	% su tot.
Comma 1/a	15	17	4	36	4%
Comma 1/b	89	114	77	280	35%
Comma 1/b Bis	102	76	46	224	28%
Comma 1/c	7	5	3	15	2%
Comma 1/d	1	1	4	6	1%
Comma 3 II° Periodo	106	91	44	241	30%
	320	304	178	802	



L'analisi ha rivelato che circa un quarto degli interventi del triennio sono stati oggetto di variante (oltre l'88% delle quali hanno comportato un aumento dell'importo dei lavori pari, in media, a circa 111.000 euro, con un massimo pari a circa 1.400.000 euro e un minimo pari a circa 93 euro).

Le varianti in diminuzione sono state circa il 19% del totale delle varianti predisposte.

Oltre il 30% delle varianti sono costituite da quelle cosiddette migliorative (ex art.25 comma 3, 2° periodo, con incremento dell'importo lavori contenuto nel 5%).

Le varianti dovute a errore progettuale sono state 4 (1,3% delle varianti comunicate).

IV.9 - Le sospensioni dei lavori

Il 18% degli interventi nel triennio è stato caratterizzato da sospensioni dei lavori di durata complessiva superiore a un quarto del tempo contrattuale previsto per la fine dei lavori.

Le dimensioni media di tali interventi corrisponde ad un importo dei lavori pari a circa 350.000 euro.

Per il 12% degli interventi nel triennio i periodi di sospensione hanno superato, nel complesso, la metà del termine contrattuale (le dimensioni medie degli interventi sono all'incirca le stesse del caso precedente).

Ne consegue che per i 2/3 degli interventi di cui trattasi, le sospensioni si sono protratte per oltre la metà del tempo contrattuale.

IV.10 - Il contenzioso

Irrilevante è risultato il fenomeno del "contenzioso" inteso nella sua generalità (in sede di gara ovvero in corso d'opera).

Ha, infatti, interessato poco meno del 2% degli interventi del triennio.

IV.11 - I lavori di importo inferiore a 150.000 euro

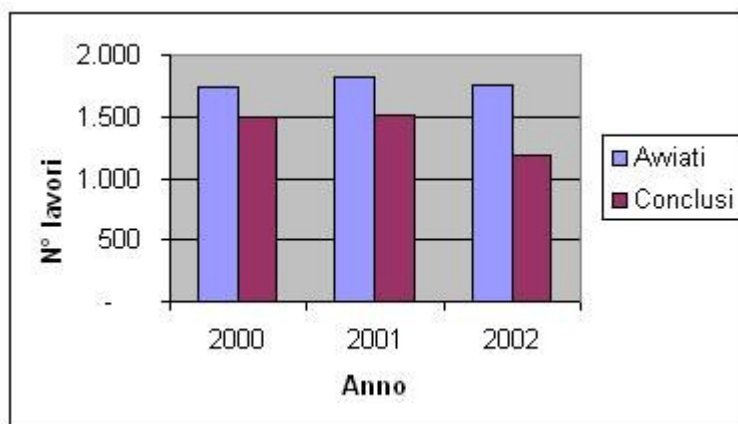
Nel triennio sono stati comunicati 12.988 interventi di importo inferiore a 150.000 euro (per un importo di oltre 311 milioni di euro) dei quali circa il 33% realizzati a mezzo cottimo fiduciario (con una incidenza media in termini di importo pari al 29%).

Gli interventi conclusi sono stati ad esclusione di quelli di importo inferiore a 20.000 euro, realizzati a mezzo cottimo fiduciario, l'86% nel 2000, l'84% nel 2001 e il 67% nel 2002.

RIEPILOGO LAVORI INFERIORI A € 150.000 AVVIATI E CONCLUSI

(con esclusione di quelli di importo inferiore a 20.000 euro affidati a mezzo cottimo fiduciario)

Anno	Aviati	Imp. Lav. € x 1.000	Conclusi	% conclusi
2000	1.742	90.972	1.499	86%
2001	1.814	83.864	1.517	84%
2002	1.761	99.875	1.182	67%
Totale triennio	5.317	274.711	4.198	79%



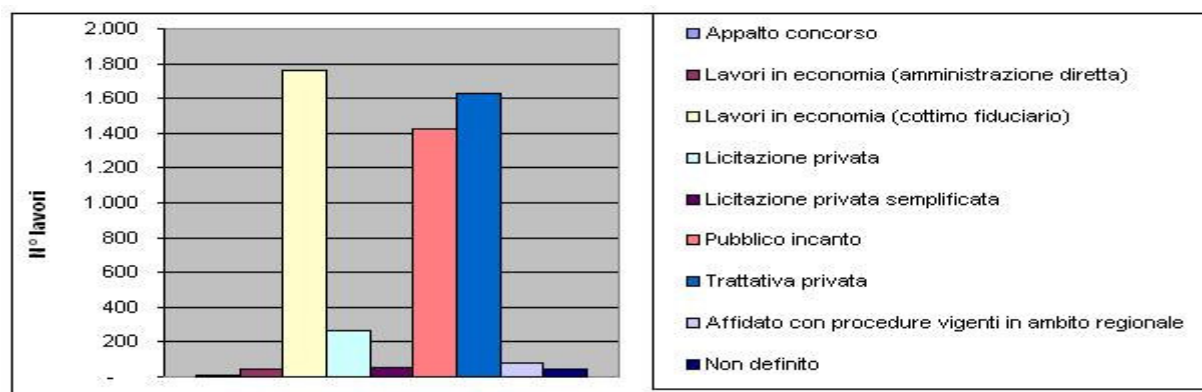
Il ritardo medio con il quale si sono conclusi gli interventi è risultato pari a 23 giorni, mentre il maggiore importo medio a consuntivo è risultato pari a circa 2.000 euro.

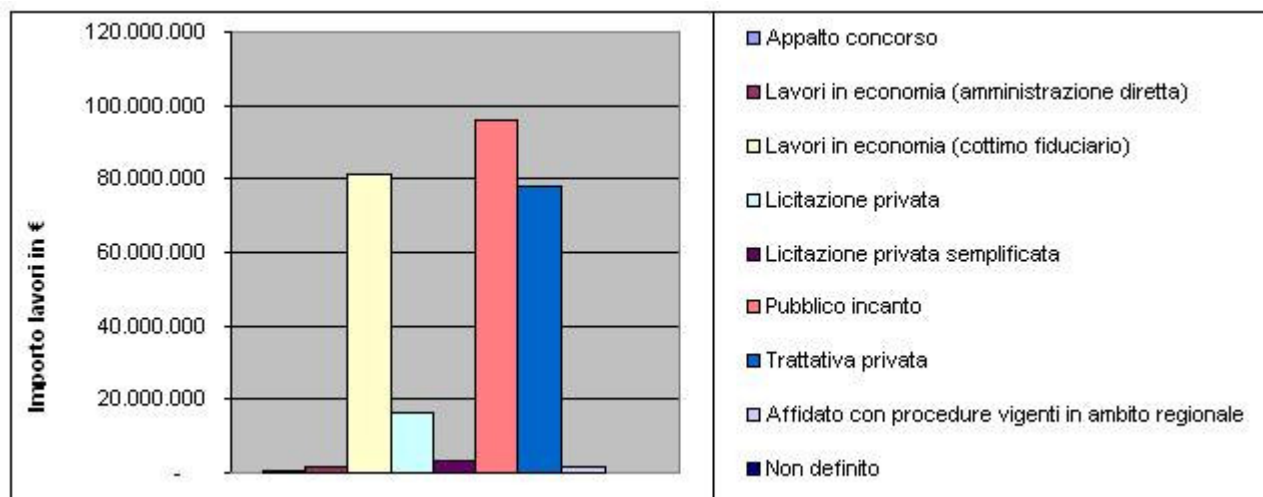
A tutto il mese di settembre, risultano conclusi il 76% degli interventi avviati nel 2003.

RIEPILOGO SISTEMI REALIZZAZIONE DI APPALTO INFERIORI A € 150.000

(con esclusione di quelli di importo inferiore a 20.000 euro affidati a mezzo cottimo fiduciario)

Sistemi di realizzazione	N° lavori	% su n° lavori	Importo totale in €	% su imp. Totale
Appalto concorso	8	0,2%	423.185	0,2%
Lavori in economia (amministrazione diretta)	43	0,8%	1.441.539	0,5%
Lavori in economia (cottimo fiduciario)	1.761	33,1%	81.183.116	29,2%
Licitazione privata	269	5,1%	16.490.277	5,9%
Licitazione privata semplificata	56	1,1%	3.310.547	1,2%
Pubblico incanto	1.422	26,7%	95.916.316	34,5%
Trattativa privata	1.629	30,6%	77.946.631	28,0%
Affidato con procedure vigenti in ambito regionale	84	1,6%	1.429.184	0,5%
Non definito	45	0,8%	-	-
	5.317		278.140.794	





Nell'ambito delle trattative private si ha poi la seguente ripartizione:

Sistemi di realizzazione	N° lavori	% su n° lavori	Importo totale in €	% su imp. Totale
Trattativa privata (lett. a, comma 1, art. 24)	774	47,5%	36.471.782	46,8%
Trattativa privata (lett. a, comma 1, art. 24 e R.D.	154	9,5%	7.185.498	9,2%
Trattativa privata (lett. a, comma 1, art. 24 e R.D.	539	33,1%	25.210.378	32,3%
Trattativa privata (lett. a, comma 1, art. 24 e R.D.	76	4,7%	3.285.320	4,2%
Trattativa privata (lett. b, comma 1, art. 24)	51	3,1%	3.678.682	4,7%
Trattativa privata (lett. c, comma 1, art. 24)	35	2,1%	2.114.971	2,7%
	1.629		77.946.631	

