

meno meritevoli di attenzione sono le gare bandite da una stessa amministrazione nelle quali la ricorrenza di presentazione di una sola offerta, porta a ipotizzare l'applicazione di un sistema di aggiudicazione "a turno". Anche l'aggravamento dei requisiti per la partecipazione alle gare richiede verifiche, non soltanto per la violazione del principio della concorrenza che ne segue, ma per la più agevole "guida nell'aggiudicazione" che può derivarne. Ancora, non sempre risponde a postulati principi di efficienza l'assegnazione progressiva di lavori connessi ad appalto principale alla stessa impresa; identica situazione nel caso di affidamento a trattativa privata di un consistente numero di lavori alla stessa impresa. Meritano attenzione e interventi le ipotesi di uso distorto della discrezionalità tecnica sia in sede di verifica dei requisiti speciali delle imprese partecipanti alle gare, sia in sede di verifica dell'anomalia delle offerte; di riapertura del procedimento di verifica dei requisiti di imprese, con conseguente modifica e della media e della individuazione della impresa aggiudicataria. Nell'esecuzione dei lavori, a parte le ipotesi di spicciola corruzione, deve essere posta attenzione ai noli e subappalti che in qualche parte del territorio nazionale sono lo strumento usato per assicurarsi illeciti compensi. L'Autorità sta, infine, monitorando i casi di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata a garanzia dei nuovi amministratori che possono essere coinvolti in rinnovate ingerenze criminali. Vi è, peraltro, tutta una ulteriore gamma inesplorata di situazioni ed è inesplorata in quanto durante l'esecuzione dei lavori cala il silenzio su problemi, non vi sono segnalazioni di irregolarità per la gran massa delle opere,

ritorna in pieno la situazione di impenetrabilità dell'azione che coinvolge amministrazioni e imprese.

Questa azione intrapresa dall'Autorità richiede un impegno e una dotazione organizzativa che solo con l'incremento di un'attività sinergica con le amministrazioni può essere assicurata. Perciò l'Autorità, rafforzata dalla sua posizione di indipendenza alla quale ho accennato, oltre alla incentivazione e perfezionamento delle intese già attuate auspica, oltre che il possibile coinvolgimento della Guardia di finanza con la quale ha, come ho detto, proficue intese di collaborazione, il rilancio del colloquio con le Regioni che può portare all'avvalersi di quelle unità specializzate che dovrebbero effettivamente funzionare sul territorio. E' anche da avviarsi sul cammino di quel coinvolgimento di strutture delle autonomie locali che già le norme pongono in una posizione di centri di ausilio per una efficiente attività in materia di lavori pubblici.

\* \* \*

Mi avvio alla conclusione del mio dire.

Nella relazione dello scorso anno ho dato ampi ragguagli sulle iniziative dell'Autorità in ambito comunitario: l'accordo di collaborazione con la Corte dei Conti europea; il rapporto di collaborazione e collegamento con la Commissione europea; la partecipazione alle iniziative di gemellaggio riguardante alcuni paesi di cui è prevista l'entrata nell'Unione europea con l'Agenda 2000; il progetto pilota sui pubblici appalti per creare un sistema unico di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici europei e per permettere la soluzione rapida dei problemi che si creino per

imprese italiane all'estero o per imprese estere in Italia, con una soluzione informale del contenzioso; il Benchmarking, utilizzato dall'Autorità anche per verificare l'idoneità delle proprie procedure di intervento nel mercato dei lavori pubblici.

Quest'anno faccio solo riferimento alla iniziativa europea di approvazione della c.d. direttiva unificata per appalti di lavori, servizi e forniture e ripeto che il sistema di gestione dei lavori pubblici si inserisce nel sistema della contrattazione pubblica e si collega quindi agli appalti dei servizi e delle forniture. Nel deliberare sullo schema della nuova direttiva, il Parlamento europeo ha constatato la funzionalità pratica della istituzione di Autorità amministrative indipendenti, già avutasi per i lavori pubblici ed ha indicato analoga e unitaria soluzione anche per i servizi e le forniture. Ed è questa indicazione, ripresa anche dall'OECD, che auspico sia presa in esame attento nella preannunciata riorganizzazione delle competenze delle Autorità amministrative indipendenti. In tutti questi settori sono comuni le regole di fondo, le esigenze di vigilanza, di regolazione, di necessaria conoscenza dei dati della realtà operativa, di una loro neutrale elaborazione.

PAGINA BIANCA

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

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

*La relazione annuale costituisce il momento di sintesi degli spunti di riflessione e delle molteplici osservazioni emergenti dallo svolgimento dell'attività di vigilanza, acquisiti in virtù della posizione di interlocutore privilegiato, rispetto agli operatori del settore, che la legge quadro attribuisce all'Autorità e che si è affermata nella prassi. La presente relazione, la terza dopo la costituzione avvenuta il 28 gennaio 1999, offre riflessioni sui diversi elementi significativi di un sistema che ormai può dirsi 'a regime' e sulle iniziative assunte dall'Autorità.*

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

PAGINA BIANCA

*Sezione I*

**Contesto normativo ed economico**

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

PAGINA BIANCA



## Capitolo 1

### L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

Il quadro normativo, come evolutosi nel corso del 2001 in materia di appalti di lavori pubblici, può essere compiutamente individuato soltanto con l'aver presenti le riforme di ampio respiro realizzate o in via di approvazione.

Si cita, in primo luogo, la riforma del Titolo V della Carta costituzionale, assai rilevante per i suoi effetti "a cascata" su una serie di materie tra cui quella oggetto della presente *Relazione*; in secondo luogo, la cosiddetta "legge obiettivo"<sup>1</sup>, nonché i progetti di riforma in corso di esame da parte del Parlamento compresi nel disegno di legge collegato alla legge di bilancio per il 2002 dal titolo *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti* e nel decreto delegato di attuazione della stessa "legge obiettivo".

Riforma  
del Titolo V  
della Costituzione ...

Come è noto, la legge di revisione costituzionale ha modificato l'articolo 117 della Costituzione, con l'introduzione dei seguenti fondamentali elementi di novità: l'elencazione tassativa delle materie attribuite alla competenza dello Stato, l'eliminazione per la legislazione regionale concorrente dei limiti derivanti dall'interesse nazionale e da quello delle altre regioni e l'inversione della cosiddetta clausola residuale per stabilire il riparto di competenze tra Stato e regione.

Per quanto riguarda gli effetti della riforma sulla materia dei lavori pubblici, l'Autorità è stata sentita dal Senato della Repubblica<sup>2</sup>, in sede di indagine conoscitiva svolta dalla Commissione affari costituzionali, sugli effetti generali che le revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione causano all'ordinamento.

Nel considerare la problematica della distribuzione di competenze tra Stato e regioni e autonomie locali nella materia, come tematica non avente una soluzione predefinita ma che deve essere oggetto di attenta ri-

<sup>1</sup> L. 21 dicembre 2001, n. 443.

<sup>2</sup> Audizione in data 19 dicembre 2001.

flessione sia in sede istituzionale che dottrinale, è stato posto l'accento, anche alla luce del rispetto dei principi comunitari, sulla necessità che la normativa si presenti in modo uniforme, almeno per quanto concerne le cosiddette misure di garanzia.

Tali sono, in definitiva, le norme che regolano il procedimento, poiché finiscono per condizionare l'accesso agli appalti e, conseguentemente, incidono sul diritto di stabilimento delle persone e delle imprese e, quindi, sulla concorrenza.

La riforma, per quanto concerne gli appalti di lavori pubblici, merita quindi ulteriori approfondimenti proprio sulla nozione e ambito della "tutela della concorrenza" e dei suoi rapporti o separazione con l'uso del territorio e delle risorse.

Il ruolo dell'Autorità vigilante sul settore, si rapporta all'applicazione-interpretazione delle norme comunitarie a livello nazionale e al rispetto delle regole della concorrenza e degli ambiti di competenza dei vari soggetti istituzionali.

Rimangono qualificanti la funzione di garanzia dell'effettivo accesso e della parità di trattamento degli operatori privati negli affidamenti pubblici, la tutela del mercato dall'ingerenza di soggetti che possano alterarne gli equilibri, la vigilanza sui comportamenti dei privati che possano risultare lesivi dell'interesse pubblico alla piena concorrenzialità del mercato degli appalti pubblici di lavori.

Anche su tale aspetto l'audizione in sede consultiva svoltasi al Senato, alla quale si è fatto cenno, ha approfondito la riflessione in ordine alla dimensione comunitaria del ruolo dell'Autorità di settore, richiamando i principali documenti dell'Unione europea nonché l'applicazione del principio di sussidiarietà, di cui tale istituzione costituisce applicazione.

Agiscono direttamente sulla materia degli appalti di lavori pubblici la già ricordata "legge obiettivo" e il relativo decreto delegato di attuazione in corso di approvazione. In particolare, la legge ruota intorno a tre assi fondamentali di riforma del settore dei lavori pubblici:

... "legge  
obiettivo" ...

- revisione delle procedure programmatiche, da attuarsi d'intesa tra il Governo e il sistema delle regioni e delle province autonome e in coerenza con la programmazione economico-finanziaria, che ha la sua sede decisionale d'elezione nel Comitato interministeriale per la programmazione economica;
- revisione dei processi autorizzatori mediante l'individuazione di un unico centro decisionale, composto in modo misto da elementi rappresentativi del Governo e da soggetti rappresentanti le regioni e le province autonome che, limitatamente alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale, individuati nella fase di programmazione, accenti i poteri autorizzatori, gestendoli in un quadro di massima apertura alle valutazioni di tutti i soggetti portatori di interessi qualificati, ma assumendo la responsabilità decisionale finale;
- revisione delle modalità realizzative, agevolando la partecipazione di capitali privati al finanziamento delle opere e limitando l'intervento del soggetto aggiudicatore alla salvaguardia della qualità delle stesse, anche attraverso la previsione di procedure più snelle.

In ordine al primo profilo di riforma, esso è già stato attuato con l'approvazione<sup>3</sup>, da parte del CIPE, del *Primo programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*, in cui sono individuati i lavori pubblici ai quali si applicheranno le procedure previste dalla "legge obiettivo" e disciplinate con maggiore dettaglio nei provvedimenti di attuazione.

In ordine al secondo aspetto, l'autorità preposta alla fase decisionale, individuata nel CIPE con la partecipazione delle regioni e alle province autonome, è competente all'approvazione del progetto sia preliminare sia definitivo, assicurando la massima partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati portatori di interessi qualificati, i quali sono chiamati a proporre motivate varianti o prescrizioni, che l'autorità stessa ha il compito di vagliare quanto all'accettabilità, in relazione alla funzionalità dell'opera e alle risorse stanziare.

---

<sup>3</sup> In data 21 dicembre 2001.

Per quanto concerne la riforma delle modalità realizzative dei lavori, un giudizio definitivo va rinviato all'entrata in vigore delle norme delegate; del "contraente generale", che assume la piena responsabilità finale del prodotto, vanno precisate le modalità operative coerenti con i principi comunitari.

Rilevanti modifiche sono contenute nel disegno di legge recante *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti*, che mira ad introdurre una razionalizzazione della normativa del settore in armonia con la "legge obiettivo" e con i nuovi, nascenti equilibri in materia tra Stato e regioni.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati, nel corso dell'esame da parte del Senato, è stato rimesso profondamente in discussione.

Da un punto di vista generale — essendo la riforma in corso di approvazione e non apparendo pertanto utile soffermarsi sulle singole disposizioni suscettibili di ulteriori modifiche *in progress*<sup>4</sup> — la filosofia ad essa sottesa è quella di ricercare, ove possibile, un generale snellimento delle procedure entro il limite consentito dalla normativa comunitaria, laddove la legge vigente risulta maggiormente vincolante.

... normativa  
sull'esproprio

Tra i provvedimenti emanati nel corso del 2001 che, pur non riguardando in modo diretto la materia dei lavori pubblici hanno con essa rapporti di interconnessione, vi è il *Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità*<sup>5</sup>, per la cui entrata in vigore è stata proposta una proroga al 31 dicembre 2002, al fine di consentire alle amministrazioni di adeguarsi ai cambiamenti recati dalla nuova normativa. Quest'ultima si pone in raccordo con la disciplina in materia di lavori pubblici soprattutto per quanto concerne la fase di programmazione degli interventi. Da ciò consegue che non sarà più legittimo inserire nel programma annuale nuovi interventi — sia pure allo stato di progetto preliminare — ove non siano conformi alle previsioni urbanistiche. Lo scopo è quello di creare un quadro coerente di governo del territorio, al fine di sviluppare in modo armonico e programmato nel tempo gli interventi che lo riguardano.

<sup>4</sup> Aggiornamento al 30 aprile 2002.

<sup>5</sup> DPR 8 giugno 2001, n. 327.

Con riferimento alle fonti di rango secondario che si presentano come attuazione della legge-quadro, nel corso del 2001 sono stati emanati il decreto del Ministro dei lavori pubblici del 3 aprile 2001, che stabilisce il saggio degli interessi per ritardato pagamento imputabile al fatto della stazione appaltante; il decreto del Ministro della giustizia del 4 aprile 2001 — impugnato dinanzi al T.A.R. del Lazio — che fissa i corrispettivi dovuti per le attività di progettazione svolte da ingegneri e architetti; i decreti del Ministro per i beni e le attività culturali del 31 luglio 2001, n. 364, e del 24 ottobre 2001, n. 420, (anch'essi sottoposti al giudizio del giudice amministrativo) che regolamentano, rispettivamente, la ripartizione dell'incentivo previsto dalla legge-quadro per le attività di progettazione e i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, in attuazione dell'articolo 8, comma 11 *sexies* della legge-quadro e degli articoli 72 e 224 del Regolamento generale in materia di lavori pubblici.

**Fonti normative  
secondarie**

Per quanto concerne la produzione legislativa regionale, il mutamento della cornice costituzionale di riferimento per effetto della riforma del Titolo V della Carta costituzionale e l'ancora poco definito riparto degli ambiti di competenza, con i correlativi limiti, ha introdotto nel circuito decisionale regionale un elemento di incertezza, per cui le iniziative appaiono sporadiche e spesso volte a disciplinare aspetti applicativi della normativa; appaiono, altresì, adottate principalmente da regioni ad autonomia speciale che già godevano di un più ampio ambito di potestà legislativa.

**Normativa  
regionale**

Il contesto normativo che si è delineato appare particolarmente complesso e dai contorni ancora in via di definizione per effetto dei progetti di modifica di cui si sono tratteggiati i punti salienti, ma possono comunque essere enucleati i principali filoni tematici con cui le istituzioni preposte si confronteranno nel prossimo futuro:

- riparto dell'ambito di competenze legislative in materia tra Stato e regioni e rispettivi limiti;

- sussumibilità di almeno alcuni aspetti della disciplina all'interno della materia della tutela della concorrenza nell'ambito del mercato degli appalti di lavori pubblici;
- delinearsi di un regime "speciale" al quale alcuni interventi, particolarmente qualificanti dell'esercizio della funzione di indirizzo politico, saranno sottoposti, con la creazione di un "doppio binario" normativo;
- confronto con la prospettiva comunitaria, sempre più integrata con la prospettiva statale e regionale, per quanto si è sopra detto al riguardo del nuovo potere regionale di recepimento delle direttive comunitarie.

Contesto europeo ...

A tale ultimo riguardo, le linee evolutive del dibattito sugli appalti pubblici in ambito europeo sono incentrate su due temi: la proposta di direttiva comunitaria relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e la proposta di regolamento sul *Vocabolario comune degli appalti* (CPV), adottata dalla Commissione europea.

... proposta di direttiva ...

La proposta di direttiva<sup>6</sup> è principalmente volta ad uniformare il sistema di aggiudicazione degli appalti pubblici all'interno del mercato unico europeo. La Commissione ha infatti riconosciuto la necessità di una semplificazione del quadro giuridico esistente, attraverso una codificazione delle tre direttive 'classiche' e la loro fusione in un testo unico che, ristrutturando i testi in vigore, sopprima le incoerenze tra questi esistenti.

Il conseguente recepimento nell'ordinamento italiano delle modifiche previste dalla proposta di direttiva potrebbe tradursi in una semplificazione delle procedure di aggiudicazione.

.... innovazioni ...

Notevoli sono le innovazioni che la Commissione si è ripromessa di introdurre per perseguire obiettivi di aggiornamento, semplificazione e flessibilità: aggiornamento per tenere conto delle nuove tecnologie e delle modifiche che intervengono nel contesto economico, semplificazione per alleggerire normative talvolta troppo dettagliate e complesse, flessibilità per tenere conto dei rilievi su un'eccessiva rigidità delle procedure, non sempre adattabili alle esigenze dei committenti pubblici.

Tra le principali innovazioni si segnalano le seguenti.

---

<sup>6</sup> COM (2000) 275.

- Semplificazione delle soglie di valore e loro determinazione con riferimento all'euro.
- Introduzione di una nuova ipotesi di procedura negoziata che, nel caso di appalti particolarmente complessi, permetta un 'dialogo' tra le amministrazioni aggiudicatrici ed i vari candidati, pur garantendo la correttezza della concorrenza ed il rispetto della parità di trattamento. In tale procedura l'amministrazione aggiudicatrice fissa, d'accordo con i candidati, le specifiche tecniche a base di gara per raggiungere in maniera ottimale i propri obiettivi. L'introduzione di una nuova flessibilità che consenta un dialogo tra amministrazione aggiudicatrice e candidati si giustifica — a parere della Commissione — in quanto «soprattutto negli appalti particolarmente complessi ed in evoluzione costante, gli acquirenti conoscono le proprie esigenze ma agli inizi ignorano quale sia la migliore tecnica per soddisfarle. Di conseguenza, in taluni casi, risultano necessari una discussione sull'appalto e un dialogo tra acquirenti e fornitori». Alcune commesse possono essere particolarmente complesse e le amministrazioni aggiudicatrici possono non essere obiettivamente in grado di definire gli strumenti, siano essi tecnici, giuridici o finanziari, suscettibili di soddisfare al meglio le proprie esigenze. La nuova procedura di «dialogo competitivo» andrà dunque ad aggiungersi alle procedure 'aperta' e 'ristretta' e sostituirà l'attuale 'procedura negoziata con pubblicazione'. Le condizioni in cui le amministrazioni aggiudicatrici potranno ricorrere a questa procedura nonché le sue modalità ed il suo svolgimento dovranno essere fissati secondo i principi della trasparenza e della parità di trattamento.
- Possibilità offerta ai committenti pubblici di stipulare accordi 'quadro', i cui termini non sono fissati per intero e nell'ambito dei quali possono essere aggiudicati appalti senza applicare per ciascuno di essi il complesso degli obblighi della direttiva, all'interno di una procedura in cui le amministrazioni appaltanti individuano preventivamente i propri fornitori tenendo conto dell'evoluzione del mercato. Tali accordi non ostacolano la concorrenza ed in particolare non escludono i nuovi operatori. Le amministrazioni aggiudicatrici hanno sempre la possibilità di avviare una

nuova procedura per l'aggiudicazione di un appalto pubblico, se intendono beneficiare di nuove condizioni.

- Disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza nonché previsioni relative ai sistemi di *e-procurement*. La Commissione europea guarda con grande favore ed incoraggia l'impiego delle tecnologie informatiche e la creazione di un sistema di aggiudicazione degli appalti che si svolga il più possibile mediante l'adozione di reti informatiche. La proposta di direttiva fissa alcune linee guida per la definizione degli *standard* di sicurezza e di trasparenza che i sistemi informatici devono possedere, lasciando peraltro alla stazione appaltante la definizione di questi aspetti e la scelta tra il sistema tradizionale e quello elettronico. L'introduzione di meccanismi di committenza per via elettronica è destinata a produrre importanti effetti sull'abbreviazione dei termini della procedura di aggiudicazione, dal momento che i sistemi di trasmissione elettronica dovrebbero consentire un considerevole guadagno di tempo nello svolgimento delle sue fasi. La trasmissione elettronica permetterà, infatti, di ridurre il termine di 12 giorni attualmente necessario — tranne nel caso delle procedure accelerate — per la trasmissione all'Ufficio delle pubblicazioni e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Il termine massimo per la pubblicazione potrà essere ridotto da 12 a 5 giorni. La vigente legislazione sugli appalti pubblici consente il ricorso ai mezzi elettronici, a determinate condizioni, per la presentazione delle offerte; esistono tuttavia procedure per le quali l'uso dei mezzi elettronici non è citato, come ad esempio la trasmissione dei bandi o degli avvisi.
- Chiarimento delle disposizioni relative alle specifiche tecniche, che garantirà una concorrenza effettiva mediante la partecipazione del maggior numero possibile di offerenti ed in particolare di imprese innovative. Le disposizioni attualmente applicabili in materia di specifiche tecniche obbligano i committenti pubblici ad impiegare taluni strumenti — esaustivamente elencati — per definire le specifiche tecniche, al fine di evitare qualsiasi discriminazione a vantaggio di un operatore economico o della produzione nazionale. Tra tali strumenti figura in primo luogo la norma,