

INTRODUZIONE AL SOFTWARE “LA LEGGE QUADRO SUI LAVORI PUBBLICI”

Il CD-ROM “LA LEGGE QUADRO SUI LAVORI PUBBLICI” che è parte integrante della presente pubblicazione, raccoglie la normativa in materia di lavori pubblici alla luce dei recenti aggiornamenti del Collegato unitamente alle delibere dell’Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici emanate dal 1999 a oggi e, con l’ausilio di un software di ricerca, consente all’utente di trovare il testo di un provvedimento legislativo attraverso due criteri di ricerca: “*per provvedimento legislativo*” e “*per selezione libera*”.

La “*ricerca per provvedimento legislativo*” avviene attraverso la selezione diretta del provvedimento legislativo che compare in un menu a discesa.

La “*ricerca per selezione libera*” avviene all’interno di tutti i provvedimenti legislativi contenuti nel CD-ROM attraverso una parola “chiave” che può essere selezionata dall’elenco predefinito o digitata dall’utente.

TERMINI DI FORNITURA

Con l’apertura della confezione l’acquirente ottiene dalla **GRAFILL** il diritto non esclusivo e non trasferibile di usare il software fornito su CD-ROM, di proprietà **GRAFILL**, a tempo indeterminato e si impegna a non rimuovere, cancellare o comunque alterare marchi e/o avvisi di proprietà presenti nel programma stesso.

L’installazione e la verifica delle funzionalità del programma avverranno a cura e sotto l’esclusiva responsabilità dell’acquirente, nei confronti del quale **GRAFILL** non presta alcuna garanzia per eventuali vizi del programma o per la sua rispondenza ad uno specifico scopo.

Per qualsiasi controversia è esclusivamente competente il Foro della città sede della casa editrice.

REQUISITI MINIMI DI SISTEMA

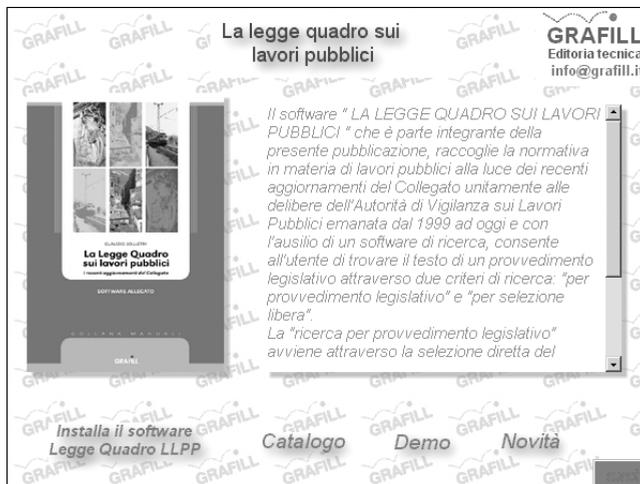
I requisiti minimi di sistema per l’installazione del software “**Legge Quadro LLPP**” sono i seguenti:

- Processore 486DX o superiore
- Windows 95-OSR2 e versioni successive
- 16Mb di memoria RAM
- Almeno 60Mb liberi sull’Hard Disk
- Lettore CD-ROM
- Monitor grafico a colori
- Scheda grafica VGA o superiore

INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE

Per installare il software “**Legge Quadro LLPP**” inserire il CD-ROM nell’apposito drive.

Se è abilitata la “notifica inserimento automatico” del CD-ROM, si avvierà automaticamente la procedura di installazione che mostrerà la seguente finestra di presentazione:



Cliccare sulla scritta intalla il software “**Legge Quadro LLPP**” posta al di sotto dell’icona del volume **LA LEGGE QUADRO SUI LAVORI PUBBLICI** per avviare la procedura di installazione guidata.

Seguire la procedura in ogni sua fase e confermare le relative richieste.

Se sul vostro PC non è abilitata la “notifica inserimento automatico” del CD-ROM, seguire la procedura che riportiamo di seguito:

- 1) Inserire il CD-ROM nell’apposito drive;
- 2) Cliccare sul pulsante **Avvio** di windows e selezionare il comando [ESEGUI].
- 3) Digitare nel campo [Apri] quanto segue: **D:\Setup\Setup.exe**.

N.B.: “D” in genere identifica l’unità destinata a CD-ROM, verificare altrimenti il nome della vostra unità CD-ROM tramite l’apertura del programma *Gestione Risorse*.

- 4) Confermare con **OK**.
- 5) Verrà avviata una procedura che guiderà l’utente nell’installazione del software.

Eseguire il software selezionando l’icona di “**LeggeQuadroLLPP**” dal sottomenu [GRAFILL] del menu [PROGRAMMI] del menu [AVVIO] di Windows.

DISINSTALLAZIONE DEL SOFTWARE

Per disinstallare il software svolgere la procedura di seguito riportata:

- 1) Cliccare sull’icona [RISORSE DEL COMPUTER] presente sul desktop.
- 2) Cliccare sull’icona [PANNELLO DI CONTROLLO].
- 3) Cliccare sull’icona [INSTALLAZIONE APPLICAZIONI].
- 4) Dal pannello *Installa/Rimuovi* selezionare il software “**LeggeQuadroLLPP**” cliccare sul pulsante *Aggiungi/Rimuovi* ed avviare la procedura di disinstallazione.
- 5) Seguire la procedura e le relative richieste.

AVVIO DEL SOFTWARE

Dopo la prima installazione, sarà possibile avviare il software dal seguente percorso:

[Avvio] → [Programmi] → [Grafill] → [LeggeQuadroLLPP]

Avviato il software, comparirà a video la seguente maschera per impostare la ricerca:



RICERCA NORMATIVA PER PROVVEDIMENTO LEGISLATIVO

La normativa presente nel software è stata catalogata per tipo di provvedimento legislativo e per delibera autorità con ordine cronologico.

Per avviare una “ricerca per provvedimento legislativo” selezionare quello di proprio interesse dall’elenco del menu a discesa [*Selezione provvedimento legislativo*] e si avvierà automaticamente la ricerca all’interno della banca dati del CD-ROM.

RICERCA NORMATIVA PER PAROLA CHIAVE

Per effettuare una “ricerca per parola chiave” selezionare dal menu a discesa [*Ricerca libera o per argomenti*], posto in alto a sinistra nella maschera principale, una parola che potrebbe ricorrere nell’articolato del provvedimento legislativo che si intende consultare. In alternativa, digitare nell’apposito campo, una parola “chiave” diversa da quelle disponibili in elenco.

Impostata la parola “chiave” premere il pulsante [RICERCA] o dare [INVIO] per avviare la ricerca nell’articolato di tutti i provvedimenti legislativi contenuti nel CD-ROM.

Di seguito, sono elencate le parole disponibili nel menu [*Ricerca libera o per argomenti*]:

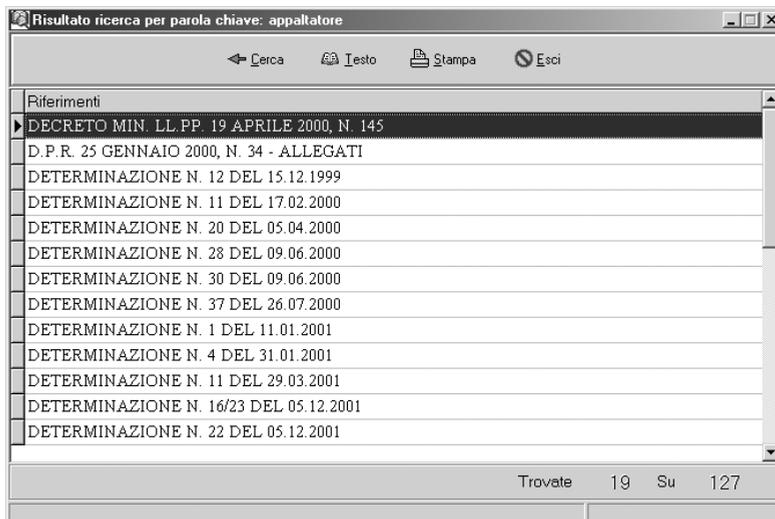
ACCORDO BONARIO	CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI
AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI	CONSORZI STABILI
ANOMALIA	CONTRATTI DI SPONSORIZZAZIONE
APPALTATORE	CONTRATTI MISTI
APPALTI PUBBLICI DI LAVORI	CONTRATTO DI APPALTO
APPALTO CONCORSO	CONTRODEDUZIONI
APPALTO INTEGRATO	CORRISPETTIVI
ASSOCIAZIONI TEMPORANEE DI IMPRESE	COTTIMO
ATTESTAZIONE	DIRETTORE DEI LAVORI
AUTORITÀ	DOCUMENTI CONTABILI
BANDO DI GARA	DURATA DELLA CONCESSIONE
CAMERA ARBITRALE	ENTI AGGIUDICATORI O REALIZZATORI
CAPITOLATO	ERRORE GRAVE
CASSE EDILI	FALSE DICHIARAZIONI
CAUZIONE PROVVISORIA	FINANZA DI PROGETTO
CERTIFICATO DI REGOLARE ESECUZIONE	INGEGNERIA NATURALISTICA
CERTIFICAZIONE	LAVORI DI SPECIALE COMPLESSITÀ
CIPE	LICITAZIONE PRIVATA
COLLAUDI	MANUTENZIONE
COLLAUDO	OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA
COLLEGIO ARBITRALE	ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO
COMMISSIONI GIUDICATRICI	OSSERVATORIO
COMMITTENTE	PENALI
CONCESSIONARI DI LAVORI PUBBLICI	PIANI DI SICUREZZA
CONCESSIONE DI COSTRUZIONE E GESTIONE	PIANO DI SICUREZZA SOSTITUTIVO
CONCESSIONI DI LAVORI PUBBLICI	PIANO OPERATIVO DI SICUREZZA
CONCORSO DI IDEE	POLIZZA ASSICURATIVA
CONCORSO DI PROGETTAZIONE	PROGETTAZIONE DEFINITIVA

PROGETTAZIONE ESECUTIVA
 PROGETTISTA
 PROGETTO DEFINITIVO
 PROGETTO ESECUTIVO
 PROGETTO PRELIMINARE
 PROGRAMMA TRIENNALE
 PROGRAMMAZIONE
 PROJECT FINANCING
 PROJECT MANAGER
 PROMOTORE
 PUBBLICITÀ
 PUBBLICO INCANTO
 QUALIFICAZIONE
 RAGGRUPPAMENTI
 DI PROGETTISTI
 RATA DI SALDO
 RESPONSABILE
 DEL PROCEDIMENTO

RESTAURATORE
 DI BENI CULTURALI
 RESTAURO
 REVISIONE DEI PREZZI
 RISOLUZIONE DEL CONTRATTO
 SETTORI SPECIALI
 SISTEMA DI QUALIFICAZIONE
 SOCIETÀ DI INGEGNERIA
 SOCIETÀ DI PROFESSIONISTI
 SOCIETÀ DI PROGETTO
 SOGGETTO AGGIUDICATORE
 SOSTITUIBILITÀ
 STATI DI AVANZAMENTO
 SUBAPPALTO
 TRATTATIVA PRIVATA
 TUTELA AMBIENTALE

ELENCO DELLE NORME INDIVIDUATE

I provvedimenti legislativi individuati secondo il criterio di ricerca precedentemente impostato verranno elencati in una maschera come quella sotto riportata:



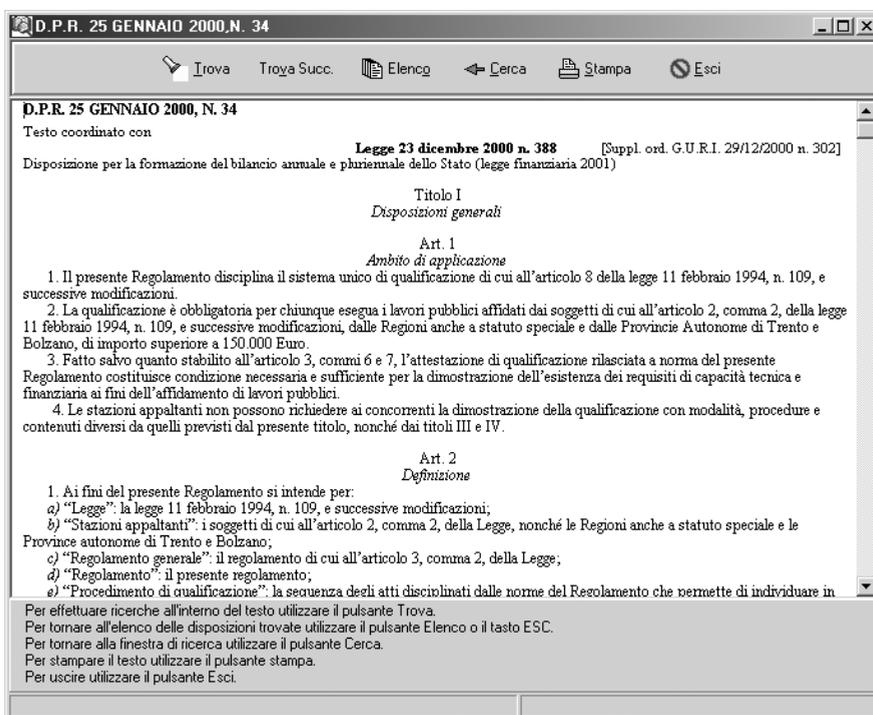
Se i risultati della ricerca non dovessero soddisfare l'utente, è possibile avviare una nuova ricerca premendo il pulsante [CERCA] che riporta l'utente alla maschera iniziale. Impostare la nuova ricerca con le modalità descritte ai paragrafi precedenti.

Per consultare un provvedimento legislativo elencato fra i risultati di ricerca, selezionare la voce da visualizzare e premere il pulsante [TESTO] o dare [INVIO]. L'articolato della norma verrà visualizzato attraverso un'ulteriore maschera.

Il pulsante [STAMPA] consente di stampare l'elenco dei provvedimenti legislativi risultanti da una ricerca dell'utente. Infine, il pulsante [ESCI] consente di chiudere l'applicazione.

TESTO DELLA NORMA SELEZIONATA

La visualizzazione del provvedimento legislativo risultante da una ricerca avviene attraverso la maschera sotto riportata:



Il pulsante [TROVA], posto sopra il testo dell'articolato attiva la seguente maschera:



Digitare il testo da trovare e premere il pulsante [**TROVA SUCCESSIVO**] per avviare la ricerca in tutto l'articolato. Se il testo digitato dovesse ricorrere più volte nell'articolato, premendo [**TROVA SUCCESSIVO**] la ricerca andrà avanti fino a quando non ci saranno più esiti. Per chiudere la finestra cliccare sul pulsante [**ANNULLA**].

La finestra che visualizza l'articolato del provvedimento contiene anche il pulsante [**ELENCO**] che riattiva la maschera con i risultati di ricerca di cui faceva parte anche il provvedimento legislativo momentaneamente visualizzato, per eventualmente selezionare e visualizzare un altro provvedimento legislativo dall'elenco.

Il pulsante [**CERCA**] consente di tornare alla maschera iniziale per effettuare una nuova ricerca.

Con il pulsante [**STAMPA**] è possibile stampare una copia del provvedimento legislativo attivo.

Infine, il pulsante [**ESCI**] consente di chiudere l'applicazione.

Il testo del provvedimento legislativo visualizzato nella maschera può essere selezionato, copiato ed incollato in qualsiasi word processor.

GLOSSARIO

Il glossario raccoglie alcune definizioni di legge e di regolamento utili per la successiva lettura del manuale.

- **Affidamento a Contraente generale.** Contratto di cui all'art. 1, comma 2, lett. *f*) della Legge 21 dicembre 2001, n. 443 con il quale viene affidata la progettazione e realizzazione con qualsiasi mezzo di una infrastruttura rispondente alle esigenze specificate dal soggetto aggiudicatore¹.
- **Amministrazioni aggiudicatrici.** Soggetti di cui al comma 2, lettera *a*) della Legge Quadro² oppure: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o di tali organismi di diritto pubblico³.
- **Appalti pubblici di lavori.** Contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta tra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice, aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, l'esecuzione e la progettazione di lavori relativi ad una delle attività di cui all'allegato II della dir. 37/93/CEE o di un'opera oppure l'esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice⁴.
- **Appalto integrato.** Appalto avente ad oggetto ai sensi dell'art. 19, comma 1, lett. *b*), numero 1, della Legge Quadro, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori⁵.
- **Attestazione.** Documento che dimostra il possesso dei requisiti di cui all'art. 8, comma 3, lettera *c*), ed eventualmente lettere *a*) e *b*), della Legge Quadro⁶.
- **Autorità.** Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici istituita ai sensi dell'art. 4 della Legge Quadro⁷.
- **Cantiere temporaneo o mobile.** Qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile, il cui elenco è riportato all'allegato I al D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i.⁸.
- **Casse edili.** Organismi paritetici istituiti attraverso la contrattazione collettiva di cui all'art. 37 della Legge Quadro⁹.
- **Categoria delle opere o dei lavori.** Destinazione funzionale delle opere o degli impianti da realizzare¹⁰.
- **Certificazione.** Documento che dimostra il possesso del certificato di sistema di qualità conforme alle norme europee serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente disciplina nazionale¹¹.
- **CIPE.** Comitato interministeriale per la programmazione economica¹².

¹ D.Lgs. n. 190/2002, art. 1, comma 7.

² Art. 2, comma 6, lett. *c*), Legge n. 109/1994 e s.m.i..

³ Direttiva Comunità Europea 14 giugno 1993, n. 37, art. 1, comma 1, lett. *b*).

⁴ Direttiva Comunità Europea 14 giugno 1993, n. 37, art. 1, comma 1, lett. *a*).

⁵ Art. 2, comma 1, lett. *q*), Regolamento.

⁶ Art. 2, comma 1, lett. *p*), D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

⁷ Art. 2, comma 1, lett. *f*), D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

⁸ Art. 2, comma 1, lett. *a*), D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i..

⁹ Art. 2, comma 1, lett. *v*), D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

¹⁰ Art. 2, comma 1, lett. *c*), Regolamento.

¹¹ Art. 2, comma 1, lett. *q*), D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

¹² D.Lgs. n. 190/2002, art. 1, comma 7.

- **Soggetto aggiudicatore.** Amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'art. 1 lett. *b*) della Direttiva CEE 93/37¹³.
- **Committente.** Soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione. Nel caso di appalto di opera pubblica, il committente è il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto¹⁴.
- **Completamento.** Esecuzione delle lavorazioni mancanti a rendere funzionale un'opera iniziata ma non ultimata¹⁵.
- **Coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la progettazione dell'opera, o coordinatore per la progettazione.** Soggetto, diverso dal datore di lavoro dell'impresa esecutrice, incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori, dell'esecuzione dei compiti di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i.¹⁶.
- **Coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la realizzazione dell'opera, o coordinatore per l'esecuzione dei lavori.** Soggetto, diverso dal datore di lavoro dell'impresa esecutrice, incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori, dell'esecuzione dei compiti di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i.¹⁷.
- **Impresa assegnataria.** Impresa cui i consorzi previsti all'art. 10, comma 1, lettere *b*) e *c*), della Legge Quadro assegnano, in parte o totalmente, l'esecuzione dei lavori¹⁸.
- **Imprese.** Soggetti di cui all'art. 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della Legge Quadro¹⁹.
- **Lavoratore autonomo.** Persona fisica la cui attività professionale concorre alla realizzazione dell'opera senza vincolo di subordinazione²⁰.
- **Manutenzione.** Combinazione di tutte le azioni tecniche, specialistiche ed amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o a riportare un'opera o un impianto nella condizione di svolgere la funzione prevista dal provvedimento di approvazione del progetto²¹.
- **Opera.** Risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica²².
- **Le opere e impianti di speciale complessità, o di particolare rilevanza sotto il profilo tecnologico, o complessi o ad elevata componente tecnologica, oppure di particolare complessità, secondo le definizioni rispettivamente contenute nell'art. 17, commi 4 e 13, nell'art. 20, comma 4, e nell'art. 28, comma 7 della legge.** Opere e gli impianti caratterizzati dalla presenza in modo rilevante di almeno due dei seguenti elementi:
 - utilizzo di materiali e componenti innovativi;
 - processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa;
 - esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali;

¹³ D.Lgs. n. 190/2002, art. 1, comma 7.

¹⁴ Art. 2, comma 1, lett. *b*), D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i..

¹⁵ Art. 2, comma 1, lett. *n*), Regolamento.

¹⁶ Art. 2, comma 1, lett. *p*), Regolamento e art. 2, comma 1, lett. *e*), D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i..

¹⁷ Art. 2, comma 1, lett. *p*), Regolamento e art. 2, comma 1, lett. *f*), D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i..

¹⁸ Art. 2, comma 1, lett. *u*), D.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34.

¹⁹ Art. 2, comma 1, lett. *t*), D.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34.

²⁰ Art. 2, comma 1, lett. *d*), D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i..

²¹ Art. 2, comma 1, lett. *l*), Regolamento.

²² Direttiva Comunità Europea 14 giugno 1993, n. 37, art. 1, comma 1, lett. *c*).

- complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
- esecuzione in ambienti aggressivi;
- necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali²³.
- **Opere o lavori a rete.** Quelli che, destinati al movimento di persone e beni, presentano prevalente sviluppo unidimensionale ed investono vaste estensioni di territorio²⁴.
- **Opere o lavori di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica.** Quelli, puntuali o a rete, destinati al risanamento o alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio²⁵.
- **Opere o lavori puntuali.** Quelli che interessano una limitata area di terreno²⁶.
- **Organismi di attestazione.** Gli organismi di diritto privato, anche denominati S.O.A., che accertano ed attestano l'esistenza nei soggetti esecutori di lavori pubblici degli elementi di qualificazione di cui all'art. 8, comma 3, lettera e), ed eventualmente lettere a) e b) della Legge Quadro²⁷.
- **Organismi di certificazione.** Organismi di diritto privato che rilasciano i certificati del sistema di qualità conformi alle norme europee serie UNI EN ISO 9000, ovvero la dichiarazione della presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualità²⁸.
- **Organismi di diritto pubblico.** Qualsiasi organismo con personalità giuridica, istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale e la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dagli enti locali, da altri enti pubblici o da altri organismi di diritto pubblico, ovvero la cui gestione sia sottoposta al controllo di tali soggetti, ovvero i cui organismi di amministrazione, di direzione o di vigilanza siano costituiti in misura non inferiore alla metà da componenti designati dai medesimi soggetti²⁹.
- **Osservatorio.** Osservatorio dei lavori pubblici di cui all'art. 4, comma 10, lettera c), e all'art. 14, comma 11, della Legge Quadro³⁰.
- **Piano operativo di sicurezza.** Documento che il datore di lavoro dell'impresa esecutrice redige, in riferimento al singolo cantiere interessato, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 19 settembre 1994, n. 626 e s.m.i.³¹.
- **Procedimento di qualificazione.** Sequenza degli atti disciplinati dalle norme del Regolamento di qualificazione che permette di individuare in capo a determinati soggetti il possesso di requisiti giuridici, organizzativi, finanziari e tecnici, necessari per realizzare lavori pubblici³².

²³ Art. 2, comma 1, lett. h), Regolamento.

²⁴ Art. 2, comma 1, lett. e), Regolamento.

²⁵ Art. 2, comma 1, lett. f), Regolamento.

²⁶ Art. 2, comma 1, lett. d), Regolamento.

²⁷ Art. 2, comma 1, lett. i), D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

²⁸ Art. 2, comma 1, lett. l), D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

²⁹ Art. 2, comma 6, lett. a), Legge n. 109/1994 e s.m.i..

³⁰ Art. 2, comma 1, lett. s), D.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34.

³¹ Art. 2, comma 1, lett. f-ter), D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i..

³² Art. 2, comma 1, lett. e), D.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34.

- **Procedure aperte.** Procedure nazionali in cui ogni imprenditore interessato può presentare un’offerta³³.
- **Procedure di affidamento dei lavori.** Ricorso a sistemi di appalto o di concessione³⁴.
- **Procedure negoziate.** Procedure nazionali in cui le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli imprenditori di propria scelta e negoziano con uno o più di essi le condizioni del contratto³⁵.
- **Procedure ristrette.** Procedure nazionali in cui soltanto gli imprenditori invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un’offerta³⁶.
- **Progetto integrale di un intervento.** Progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica³⁷.
- **Responsabile dei lavori.** Soggetto che può essere incaricato dal committente ai fini della progettazione o dell’esecuzione o del controllo dell’esecuzione dell’opera. Nel caso di appalto di opera pubblica, il responsabile dei lavori è il responsabile unico del procedimento ai sensi dell’art. 7 della Legge Quadro³⁸.
- **Responsabile del procedimento.** Responsabile unico del procedimento previsto dall’art. 7 della Legge Quadro³⁹.
- **Restauro.** Esecuzione di una serie organica di operazioni tecniche specialistiche e amministrative indirizzate al recupero delle caratteristiche di funzionalità e di efficienza di un’opera o di un manufatto⁴⁰.
- **Stazioni appaltanti.** Soggetti indicati dall’art. 2, comma 2, della Legge Quadro⁴¹.
- **Strutture, impianti e opere speciali.** Quelli elencati all’art. 72, comma 4 del Regolamento⁴².
- **Tipologia delle opere o dei lavori, ai fini della programmazione e progettazione.** La costruzione, la demolizione, il recupero, la ristrutturazione, il restauro, la manutenzione, il completamento e le attività ad essi assimilabili⁴³.
- **Uomini-giorno.** Entità presunta del cantiere rappresentata dalla somma delle giornate lavorative prestate dai lavoratori, anche autonomi, previste per la realizzazione dell’opera⁴⁴.

³³ Direttiva Comunità Europea 14 giugno 1993, n. 37, art. 1, comma 1, lett. e).

³⁴ Art. 2, comma 6, lett. b) Legge n. 109/1994 e s.m.i..

³⁵ Direttiva Comunità Europea 14 giugno 1993, n. 37, art. 1, comma 1, lett. g).

³⁶ Direttiva Comunità Europea 14 giugno 1993, n. 37, art. 1, comma 1, lett. f).

³⁷ Art. 2, comma 1, lett. i), Regolamento.

³⁸ Art. 2, comma 1, lett. p), Regolamento e art. 2, comma 1, lett. c), D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i..

³⁹ Art. 2, comma 1, lett. o), Regolamento.

⁴⁰ Art. 2, comma 1, lett. m), Regolamento.

⁴¹ Art. 2, comma 1, lett. a), Regolamento.

⁴² Art. 2, comma 1, lett. g), Regolamento.

⁴³ Art. 2, comma 1, lett. b), Regolamento.

⁴⁴ Art. 2, comma 1, lett. f-bis), D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.i..

1. PREMESSA

1.1. Sviluppi legislativi fino al 1998

Con l'emanazione della *Legge n. 415 del 18 novembre 1998*, terza versione della Legge Quadro in materia di appalti di lavori pubblici, si era provvisoriamente completato il quadro legislativo di riferimento ed il complesso iter procedurale che aveva portato ad una completa revisione delle normative nazionali nella materia. La successiva promulgazione, da parte del Governo, del *Regolamento generale* (approvato con *D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554*), nel seguito del testo denominato semplicemente “*regolamento*” e del *Capitolato generale di appalto* (approvato con *D.M. 19 aprile 2000, n. 45*) nel seguito del testo denominato semplicemente “*capitolato*”, insieme alle varie direttive e circolari, avevano poi consentito l'applicazione puntuale delle diverse norme. Pur tuttavia è stato necessario, da parte del Parlamento, intervenire nuovamente e sostanzialmente su alcuni punti chiave della legge, al fine di correggere aspetti che per la loro difficoltà di applicazione non avevano consentito la realizzazione delle opere pubbliche nei tempi e nei modi programmati; si è quindi sviluppato un nuovo e complesso iter parlamentare, che ha visto i due rami del Parlamento marciare a volte in antitesi tra di loro, che ha condotto all'approvazione della nuova versione della Legge Quadro.

Le ragioni di una vera e propria *rivoluzione culturale*, nel quadro degli appalti dei lavori pubblici, rispetto al passato erano da ricercare in un complesso di fattori, in parte dovuti a direttive sovranazionali, in parte dovuti a situazioni tutte italiane. Ci si riferisce, in particolare, innanzi tutto al recepimento della prima *direttiva europea* in materia, la *n. 89/440 CEE del 18 luglio 1989*, relativa per l'appunto alle procedure pubbliche, che ha portato alla c.d. *Legge Merloni*, la *Legge 11 febbraio 1994, n. 109*.

Inoltre, la situazione di improprio uso della legislazione antecedente al 1994, i cui principi fondamentali, ormai in gran parte disattesi, risalivano alla legge originaria *Legge 20 marzo 1865, n. 2248* ed al regolamento di attuazione di cui al *R.D. 25 maggio 1895, n. 350*, è stata una delle cause principali di malcostume passate alla storia del nostro Paese con il nome di *Tangentopoli*. La spinta emotiva verso forme di trasparenza, efficacia ed efficienza caratterizzavano fortemente la prima versione della Legge Quadro.

L'effetto moralizzatore e la richiamata Direttiva europea non avevano condotto, tuttavia, ai risultati sperati. La *pubblica amministrazione* si era infatti trovata di fronte a procedure spesso innovative, e sottoposta a pressioni da parte dei mercati imprenditoriali e professionali, ancora non in sintonia con la nuova legge, che reclamavano continuità di lavoro.

Il *dibattito culturale* in materia, a volte teso alla difesa di interessi di parte, non si è esaurito, quindi, con la pubblicazione della legge sulla *Gazzetta Ufficiale*: lo stesso Governo Ciampi, che l'aveva fortemente voluta, fu costretto a sospenderne alcune parti. Già nel 1995, con la *Legge 2 giugno 1995, n. 216*, impropriamente passata alla recente storia del nostro Paese con il nome di *Merloni-bis*, apportava le prime modifiche. L'*assestamento delle procedure*, dovuto anche a norme parziali di riferimento che hanno generato e spinto una diversa cultura della materia, spesso sul modello europeo ed anglosassone, aveva potuto consentire un più attento approfondimento delle tematiche.

L'affievolimento delle spinte emotive nate con *Tangentopoli* da un lato, e la necessità di introdurre nuove procedure di realizzazione delle opere pubbliche con la c.d. *finanza di progetto*, hanno poi provocato un *nuovo dibattito sulla materia*, che ha visto in campo molti soggetti interessati: il *mercato imprenditoriale*, tutelato dalle diverse associazioni di categoria, quello *professionale* rappresentato non più solamente dai Consigli, Ordini, Collegi, sindacati ed associazioni, ma anche dalle società di ingegneria e professionali; le *forze*

sociali a tutela del pubblico interesse; il *potere*, rappresentato dalla pubblica amministrazione, attraverso i suoi numerosi rivoli che la costituiscono.

Ne è derivata la **Legge n. 415 del 18 novembre 1998**, una *Legge Quadro* di riforma economico-sociale che, nata come norma vincolante della legislazione periferica, è diventata *norma di riferimento* nei suoi principi fondamentali che da essa possono essere desunti. Ha anch'essa assunto un soprannome improprio: quello di *Merloni-ter*, ed ha introdotto alcuni *strumenti innovativi* e *figure professionali* che hanno modificato ulteriormente il quadro legislativo.

Tra gli *strumenti* introdotti dalla legge si possono citare la *camera arbitrale*, che ha regolamentato con nuove disposizioni più trasparenti rispetto al passato l'istituto dell'arbitrato e la *garanzia totale di esecuzione*, più conosciuta con il termine anglosassone di *performance bond*, che ha introdotto il controllo e la responsabilità totale della realizzazione del progetto da parte delle *Compagnie di assicurazione* in caso di inadempienze. Si vuole realizzare, con il *performance bond*, un controllo diretto del mercato da parte delle Compagnie di assicurazione, essendo presumibile che l'entità dei premi stabiliti, e l'idoneità ad essere assicurati, siano direttamente proporzionali all'affidabilità che progettisti ed imprese di costruzione potranno ottenere in relazione ai loro comportamenti. D'altra parte, le Compagnie hanno iniziato un processo di adattamento alle tecniche di controllo di progetto innovativo e più attento rispetto al passato, per la corretta valutazione imprenditoriale del soggetto da assicurare, che deve risultare idoneo e qualificato ad effettuare l'attività individuata dal *bando di gara*.

Altro rilevante strumento introdotto dalla **Legge Quadro** è stato quello dell'*Autorità di Vigilanza*. I Presidenti delle due Camere hanno nominato i cinque membri dell'Autorità, che hanno il compito di vigilare sull'operato delle pubbliche amministrazioni e sui mercati dei progettisti e delle imprese.

Tra le *figure professionali* va segnalato, innanzi tutto, il *promotore finanziario* e la *società di progetto*, ai quali è stata demandata l'organizzazione concettuale e sostanziale per il *finanziamento privato delle opere pubbliche (project financing)*. Sul punto si rimanda all'interno del testo, viste le modifiche apportate dall'ultimo provvedimento legislativo e quindi la rilevanza che esso assume come **strumento innovativo di realizzazione dei lavori**, almeno nei piani del Governo. Si è, comunque, ritenuto opportuno trattare diffusamente la normativa specifica del *project finance*, visto l'impatto che essa ha sulla nostra legislazione e, in particolare, sulle possibilità di alimentare il mercato della progettazione e realizzazione delle opere pubbliche.

L'impiego di *capitale privato per il finanziamento delle opere pubbliche* nasce, sia nei Paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo, dalla crescente domanda di servizi e di infrastrutture da parte del sistema socioeconomico. Anche nei Paesi più ricchi tale incremento della **richiesta**, necessario per mantenere la competitività del sistema-Paese rispetto alla concorrenzialità globale, non può sempre essere soddisfatto con i bilanci pubblici, oggi più che mai rivolti alla gestione ordinaria piuttosto che agli investimenti; la situazione è evidentemente ben più grave per i bilanci dei Paesi in via di sviluppo.

Altro elemento determinante per il coinvolgimento del capitale privato nel mercato delle infrastrutture è la sempre maggiore **complessità tecnologica richiesta dai progetti**, che ha comportato la regolamentazione di una *struttura di controllo, di progetto e di gestione* che le pubbliche amministrazioni non riescono ad assicurare convenientemente. Il quadro generale di riferimento dopo la versione legislativa del 1998 è stato quindi quello di una sostanziale situazione di *crisi finanziaria e gestionale delle pubbliche amministrazioni*, che ha comportato l'insorgere e l'evoluzione di nuove e diversificate forme di colla-

borazione tecnica e finanziaria tra i soggetti pubblici e quelli privati, tra il mercato imprenditoriale e professionale ed il Potere. Il rapporto che ne è derivato si è esplicitato sostanzialmente nell'uso del capitale privato nella realizzazione di un progetto di infrastrutture, con scopi e finalità di pubblico servizio; si tratta dello strumento attuativo e gestionale che prende il nome di *finanza di progetto* o *project financing*.

La **Legge Quadro** ha disciplinato, inoltre, l'attività delle *associazioni* e delle *società professionali di progettazione*, nonché dei singoli professionisti, ampliando la collaborazione in altri settori in precedenza demandati all'esclusiva responsabilità delle amministrazioni.

Rilevante è stata infine la norma che sottopone alle regole degli appalti pubblici anche i cosiddetti *settori speciali o esclusi* (telecomunicazioni, trasporti, acqua, gas, energia), in precedenza esentati.

1.2. Modifiche alla Legge Quadro in materia di lavori pubblici

La **Legge collegata alla Finanziaria 2002, n. 166/2002**, nel seguito del testo chiamata "legge", reca le "disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti". L'art. 7 contiene le "modifiche alla Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e le ulteriori disposizioni concernenti gli appalti ed il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici".

Dopo oltre *tre anni* dall'emanazione della **Legge n. 415 del 18 novembre 1998**, pertanto, ulteriori ed importanti **modifiche legislative** sono state apportate dal provvedimento che riguarda, in maniera più o meno evidente, circa trenta dei quarantacinque articoli della Legge Quadro, introducendo disposizioni indirizzate verso una maggiore flessibilità delle procedure.

Parallelamente a tali innovazioni, il Parlamento ha approvato, sempre nel "*Collegato infrastrutture*" alla legge finanziaria per l'anno 2002, una disposizione che delega il Governo a riformare i due fondamentali provvedimenti attuativi emanati dopo il 1998: si tratta del **regolamento generale** (il già citato **D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554**) e del **regolamento sulla qualificazione delle imprese** (il **D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34**, detto anche "*regolamento Bargone*").

Il **quadro normativo generale**, infatti, deve necessariamente coordinare norme e regolamenti, con la conseguenza che ogni modifica legislativa comporta necessità di rivisitazioni, anche rilevanti, dei vari aspetti in modo da renderli coerenti tra di loro. In particolare, si tratta di coordinare le interrelazioni esistenti fra il **D.P.R. n. 554/1999**, la Legge Quadro, il **D.P.R. n. 34/2000** e il **Capitolato generale di appalto**, approvato con **D.M. 19 aprile 2000, n. 145**.

La Legge Quadro, si ricorda, prevedeva l'emanazione di ulteriori atti regolamentari per dare completa attuazione alla normativa di rango primario. Una parte dei decreti previsti sono stati emanati; in particolare, oltre ai già citati **Regolamento generale** (ex art. 3), **Regolamento sulla qualificazione delle imprese** (D.P.R. n. 34/2000, ex art. 8) e **Capitolato Generale** ex art. 3, comma 5 (D.M. 19 aprile 2000, n. 145) sono stati approvati: gli **schemi-tipo per la programmazione triennale** (D.M. 21 giugno 2000), il **Regolamento sulla qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e di manutenzione dei beni culturali** (D.M. 3 agosto 2000, n. 294) e il **Regolamento concernente le norme di procedura del giudizio arbitrale** (D.M. 2 dicembre 2000, n. 398). Ne rimangono ancora diversi da emanare come, ad esempio, il **Regolamento sui piani di sicurezza** (ex art. 31, comma 1), il **decreto sulla fissazione della percentuale per il "prezzo chiuso"** (ex art. 26, comma 4), il **decreto interministeriale sulle condizioni generali per la stipula delle fidejussioni e delle polizze assicurative**.

Sul decreto per la rideterminazione delle tariffe professionali (D.M. Giustizia 4 aprile 2001) pende un giudizio di sospensione emanato dal T.A.R. Lazio.

La legge di semplificazione annuale del 1999, la **Legge n. 340/1999**, ha inoltre introdotto una nuova disciplina della conferenza dei servizi modificando la precedente normativa contenuta nella Legge n. 241/1990, con rilevanti effetti sulla regolamentazione prevista dalla Legge Quadro, ed introducendo anche nuove disposizioni in materia di pubblicità delle procedure di gara.

Gli aspetti normativi si stanno, inoltre, ulteriormente modificando per le **grandi opere infrastrutturali**. La **Legge 21 dicembre 2001, n. 443**, soprannominata "**legge obiettivo**" (è stata modificata in alcune disposizioni dal "**D.Lgs. 20 aprile 2002, n. 190**" per tenere conto delle esigenze di maggiore coinvolgimento delle regioni e dei comuni), prevede che si debbano varare delle modifiche al **D.P.R. n. 554/1999** per renderlo coerente con la normativa recata da tale legge e con quella dei relativi decreti di attuazione, il cui obiettivo è quello di disciplinare il mercato dei lavori pubblici, delle opere "maggiori". Con il **D.Lgs. 20 aprile 2002, n. 190** di attuazione della *legge obiettivo* si è inoltre reso operativo il piano delle **infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale**⁴⁵, e sono state dettate norme sul Contraente generale ("**general contractor**") per appalti al di sopra di € 250 milioni. Numerose sono le disposizioni contenute in altre leggi dello Stato che possono avere riguardo alla materia degli appalti pubblici. A titolo esemplificativo ma non esaustivo si richiamano:

- la **normativa in materia di "antimafia"** che fa capo ai seguenti provvedimenti:
 - Legge 31 maggio 1965, n. 575;
 - Legge 13 settembre 1982, n. 646;
 - Legge 19 marzo 1990, n. 55;
 - D.Lgs. 13 maggio 1991, n. 152;
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 maggio 1991, n. 187;
 - Legge 15 maggio 1997, n. 127;
 - D.M. 16 settembre 1997, n. 486;
 - D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252;
- la **normativa sulla contabilità generale dello Stato**:
 - R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 e R.D. 23 maggio 1924, n. 827;
- le **norme in materia di procedimento amministrativo**:
 - Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche e integrazioni;
- la **normativa sul riparto di competenze fra Stato e Regioni e sulla semplificazione amministrativa**:
 - Legge 15 marzo 1997, n. 59, 15 maggio 1997, n. 127, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, 16 giugno 1998, n. 191;
- la **normativa riguardante i beni culturali**:
 - Legge 1 giugno 1939, n. 1089;
- la **normativa per la sicurezza degli impianti**:
 - Legge 5 marzo 1990, n. 46.

⁴⁵ D.Lgs. n. 190/2002, art. 1, comma 1.

2. L'ORGANIZZAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI

2.1. Principi generali

Le più recenti disposizioni legislative confermano i principi generali delle diverse versioni precedenti della *Legge Quadro in materia di lavori pubblici*, secondo i quali l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve⁴⁶:

- garantire la *qualità*;
- uniformarsi a criteri di *efficienza* e di *efficacia*;
- mediante procedure improntate a *tempestività, trasparenza e correttezza*;
- nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.

Qualità, efficienza ed efficacia sono gli stessi principi-base sui quali si intende costruire un sistema di norme che garantisca la tempestività, la trasparenza e la correttezza. Il legislatore stabilisce altresì la *portata* della Legge Quadro nazionale sulla *legislazione regionale*: sono solo i *principi* desumibili da essa (anziché il complesso dispositivo) che costituiscono *norme fondamentali di riforma* economico sociale, rimanendo al Governo il solo compito di indirizzo e di coordinamento dell'attività amministrativa.

Per quanto riguarda gli *ambiti soggettivo e oggettivo di applicazione della legge*, è estesa la natura dei lavori pubblici, oltre che alla costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere ed impianti, anche all'*ingegneria naturalistica*⁴⁷. L'attenzione del legislatore all'ambiente prende avvio dalla definizione di *ingegneria naturalistica*, novità nella legislazione nazionale, che, diversa da quella dell'ingegneria ambientale, sembra comprendere aspetti più ampi e significativi del territorio.

2.2. Contratti misti di fornitura e servizi e lavori accessori

La legge disciplina i *contratti misti* e quelli di *fornitura e servizi nei quali sia rilevante la presenza di lavori accessori*. Si tratta della risposta ad una problematica nata, nel recente passato, a seguito dell'emanazione di numerosi bandi di gara di *global service*⁴⁸,

⁴⁶ Art. 1, comma 1, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁴⁷ Art. 2, comma 1, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁴⁸ Da "*Gestione e manutenzione dei patrimoni immobiliari*", Claudio Solustri, Carocci editore, Roma, 1997: Il tema della gestione della manutenzione è attualmente oggetto di forte dibattito.

La rarefatta disponibilità di fondi economici per nuove realizzazioni, connessa alla dinamica strutturale che investe ormai le grandi proprietà edilizie, tese ad un contenimento dei costi di esercizio per aumentare il risultato di gestione o la competitività senza provocare arretramenti nella posizione di mercato, conduce ad intervenire sui costi strutturali.

Tra questi ultimi parte non secondaria hanno quelli di gestione della *manutenzione, intesa come attività di mantenimento delle caratteristiche di funzionalità di un bene*, o di un sistema, o di un edificio. Essa non è più affidata, come nel passato, a criteri di *intervento a chiamata*, e cioè a guasto avvenuto, ma di programmazione e pianificazione (*manutenzione programmata*).

Nel primo caso, infatti, l'assicurazione di un pronto intervento comporta una squadra di manutentori ed un magazzino di materiali certamente complesso e costoso; nel secondo – invece – la gestione pianificata consente investimenti sugli acquisti delle scorte più graduati ed una squadra di operai sempre in attività con tempi morti assai ridotti.

La manutenzione va quindi indirizzandosi verso tecniche di operatività definite predittive – che si riconducono a valutazioni statistiche di possibili rischi del verificarsi di guasti valutati sulla base di prove a campione – e, comunque, miste (ossia comprendenti interventi a guasto, programmate e predittive per consentire una flessibilità di manutenzione ed un'assicurazione di rapidità nel caso di guasti perniciosi per la produttività dell'agenzia bancaria).

Un ulteriore concetto da tenere presente è che la manutenzione nel suo senso più moderno viene intesa in senso evolutivo o migliorativo. Essa tende, ossia, non più alla conservazione nel tempo delle condizioni per il quale il

per i quali veniva in genere fatto riferimento dalle amministrazioni agli *appalti di servizi*, la cui disciplina consente procedure di scelta del contraente e di affidamento più semplificate rispetto a quella degli appalti di lavori.

Il dispositivo legislativo prevede che nei contratti misti di lavori, forniture e servizi, e nei contratti di forniture o di servizi quando comprendano lavori accessori, si applichino le norme della Legge Quadro allorché i lavori assumano *rilievo economico superiore al 50%*⁴⁹.

Si stabilisce, in sostanza, il principio della *prevalenza economica*. Nel caso quindi il bando di gara preveda che il costo dei lavori sia superiore a quello della prestazioni dei servizi o delle forniture, si seguiranno le regole della Legge Quadro; nel caso opposto verranno applicati i principi generali degli appalti dei servizi o delle forniture, a seconda del caso in esame.

2.3. Soggetti tenuti all'applicazione delle norme

Con la Legge Quadro, si modifica sostanzialmente la definizione di “*lavori pubblici*”. Essi sono “*le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere ed impianti, anche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica*” realizzate dai soggetti appaltatori⁵⁰.

Questi ultimi (soggetti che applicano le norme della Legge Quadro) sono⁵¹:

a) le **amministrazioni aggiudicatrici**: si tratta delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici, compresi quelli economici, degli enti e delle amministrazioni locali, delle loro associazioni e consorzi nonché degli altri organismi di diritto pubblico;

b) gli **altri enti aggiudicatori o realizzatori**: concessionari di lavori e di servizi pubblici ed i soggetti di cui al **D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 158**, e successive modificazioni, le

bene da mantenere è stato progettato ed ideato, ma al soddisfacimento delle esigenze di funzionalità che l'utenza richiede a seguito dell'evoluzione tecnologica e comportamentale in corso. In sostanza, mantenere una determinata struttura può non essere più sufficiente; essa va adeguata in continuazione con interventi migliorativi al fine di rallentare l'obsolescenza (concetto che vale particolarmente per il mercato della manutenzione di impianti).

L'evoluzione conduce verso nuove forme di approccio culturale ed organizzativo al problema, ormai sufficientemente diffuse, quali il *global service*.

Il *global service* nasce dalla considerazione che l'attività di gestione della manutenzione può non far parte di quelle istituzionali della proprietà (non è nel *core business* aziendale). Da qui scaturisce una forma di *global service*, e cioè di terziarizzazione della manutenzione nel suo complesso, *tipica di ogni proprietà e di ogni azienda*, destinata ad incrementarsi nel tempo, che vede:

- la *proprietà* delegare a terzi (o a società appositamente costituite) la complessa attività di gestione della manutenzione, lasciando però per sé gli aspetti connessi alla riservatezza e specifici dell'attività istituzionale;
- la *funzione tecnica della proprietà* (i cui limiti di responsabilità si sono assai accresciuti per effetto delle recenti innovazioni legislative dalla Legge n. 46/1990 alla direttiva cantieri di cui al D.Lgs. n. 494/1996), passare da attività prettamente operative ad altre di progetto, di controllo e di gestione della sicurezza, con conseguente specializzazione ed ulteriore qualificazione;
- il *mercato della consulenza professionale* individuare i più corretti interventi di gestione della manutenzione *sin dalla fase di progettazione*, così da programmare materiali, mezzi e strutture;
- il *mercato imprenditoriale* estendersi in nuovi settori di attività e di operatività, a cui può far fronte grazie a processi di innovazione e di qualificazione che ne aumentino la competitività di mercato.

⁴⁹ Art. 2, comma 1, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁵⁰ Art. 2, comma 1, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁵¹ Art. 2, comma 2, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁵² Di cui agli artt. 114, 2 e 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

⁵³ Di cui agli artt. 113, 113-bis, 115 e 116 del citato testo unico.

aziende speciali ed i consorzi⁵², di cui al **D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267**, le società⁵³, le società con capitale pubblico, in misura anche non prevalente, che abbiano ad oggetto della propria attività la *produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza*. A tali soggetti non si applicano però tutte le Norme; sono escluse quelle di cui agli artt. 7 (responsabile del procedimento), 14 (programmazione dei lavori), 18 (incentivi alla programmazione e progettazione) 19 commi 2 e 2-bis (concessione), 27 (direzione dei lavori) e 33 (segretezza);

c) ulteriori **enti aggiudicatori o realizzatori**: i soggetti privati, relativamente ai lavori di cui all'allegato "A" del **D.Lgs. 19 dicembre 1991, n. 406**, nonché ai lavori civili relativi ad ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici ed universitari, edifici destinati a funzioni pubbliche amministrative, di importo superiore a € 1 milione, per la cui realizzazione sia previsto, da parte dei soggetti di cui alla lettera a), un contributo diretto e specifico, in conto interessi o in conto capitale che, attualizzato, superi il 50% dell'importo dei lavori. A tali soggetti non si applicano gli artt. 7, 14, 19, commi 2 e 2-bis, 27, 32 e 33 della legge.

La legge definisce⁵⁴ **organismi di diritto pubblico** qualsiasi organismo con personalità giuridica, istituito per soddisfare specificatamente *bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale* e la cui attività:

- sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dagli enti locali, da altri enti pubblici o da altri organismi di diritto pubblico;
- ovvero la cui gestione sia sottoposta al controllo di tali soggetti;
- ovvero i cui organismi di amministrazione, di direzione o di vigilanza siano costituiti in misura non inferiore alla metà da componenti designati dai medesimi soggetti.

2.4. Concessionari di lavori pubblici

Alcune novità recate dalla modifica della legge riguardano i **concessionari di lavori pubblici**, per i quali è prevista l'applicazione delle sole norme in materia di pubblicità e di termini previste dalla direttiva europea sui lavori (la **93/37/CEE**), oltre a quelle in materia di qualificazione.

Per la realizzazione delle opere previste nelle convenzioni già assentite⁵⁵, si procede all'applicazione delle regole in precedenza vigenti; il nuovo regime (più flessibile) diventa quindi operativo per le concessioni affidate dopo il 30 giugno 2002.

Ai concessionari di lavori pubblici è consentito di realizzare i lavori con le società controllate e – a differenza del passato – con le società "collegate". Quando tuttavia essi operano attraverso tali società controllate o collegate, sono tenuti ad applicare le norme sulla qualificazione delle imprese (recate dal **D.P.R. n. 34/2000**).

L'obbligo di appaltare a terzi il 40% dei lavori oggetto della concessione, previsto nelle precedenti versioni della Legge Quadro, è stato sostituito con la facoltà – per l'amministrazione concedente – di prevederlo. Esso non è quindi più obbligatorio, ma rimesso ad una facoltà decisionale dell'amministrazione, che può anche prevedere che i concessionari indichino la percentuale di lavori che intendono appaltare a soggetti terzi (diversi dalle società controllate e collegate, per le quali, come detto, tale obbligo non esiste).

⁵⁴ Art. 2, comma 7, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁵⁵ Al 30 giugno 2002 o rinnovate e prorogate in base alla legislazione vigente.

La legge stabilisce il divieto di estensione di lavori affidati in concessione oltre i limiti della direttiva 93/37/CEE, anche se una direttiva europea, in fase di elaborazione, dovrebbe recare un sistema di ampliamento della possibilità di avvalersi delle concessioni.

2.5. Settori speciali

I soggetti operanti nei cosiddetti “*settori speciali*”, una volta definiti esclusi, in base al testo modificato⁵⁶ sono chiamati all’applicazione della Legge Quadro⁵⁷ non più se operanti in virtù di un diritto speciale o di esclusiva, ma sempre.

Sono appaltabili con le regole del **D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 158** i servizi e le forniture da affidare nei “*settori speciali*”, il che comporta che l’affidamento di servizi di ingegneria e architettura è attuato con tale decreto.

Ai *soggetti operanti nei “settori speciali”* non si applicano le disposizioni del regolamento, relative all’*esecuzione dei lavori*, alla *contabilità dei lavori* e al *collaudo* dei lavori. Per loro è invece confermata l’applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari relative ai *collaudi di natura tecnica*.

2.6. Esclusione dell’applicazione della legge

Si prevede espressamente l’esclusione dell’applicazione della Legge Quadro⁵⁸:

- agli interventi eseguiti direttamente dai privati a scomputo di contributi connessi ad atti abilitanti all’attività edilizia o conseguenti agli obblighi di cui alla **Legge 17 agosto 1942, n. 1150**⁵⁹, e successive modificazioni, o a quanto assimilabile a tali interventi;
- nell’ambito dei *contratti di sponsorizzazione* e a quelli ad essi assimilabili⁶⁰, che hanno ad oggetto interventi di restauro o di manutenzione, ad esclusione della norma sulla qualificazione delle imprese (in ossequio ad una determinazione dell’Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici).

2.7. Regolamento

In materia di *delegificazione*, nessuna modifica rilevante è apportata alla precedente legislazione, con la quale veniva assegnata alla potestà regolamentare del Governo, ai sensi della **Legge 23 agosto 1988, n. 400**⁶¹ la definizione di:

- a) programmazione, progettazione, direzione dei lavori, collaudo e attività di supporto tecnico amministrativo;
- b) procedure di affidamento di appalti e di concessioni di lavori pubblici, nonché di incarichi di progettazione;
- c) forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedurali anche mediante informazione televisiva o trasmissione telematica;
- d) rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori pubblici e relative competenze.

⁵⁶ Art. 2, comma 2, lett. b), Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁵⁷ Nella misura determinata dall’art. 4, comma 2, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁵⁸ Art. 2, commi 5 e 6, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁵⁹ Art. 28, comma 5.

⁶⁰ Di cui all’art. 119 del testo unico di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000, ed all’art. 43 della Legge 27 dicembre 1997, n. 449.

⁶¹ Art. 17, comma 2, che rinvia all’art. 3 della Legge n. 400/1988.

Il *Regolamento* approvato con *D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554* ha definito, in particolare⁶²:

- a) le modalità di esercizio della vigilanza;
- b) le sanzioni previste a carico del responsabile del procedimento e la ripartizione dei compiti e delle funzioni dell'Ingegnere capo fra il *responsabile del procedimento* e il *direttore dei lavori*;
- c) le forme di pubblicità dei lavori delle conferenze di servizi;
- d) le modalità per la partecipazione dei *consorzi stabili* alle gare per l'aggiudicazione di appalti e di concessioni di lavori pubblici;
- e) la disciplina delle *associazioni temporanee di tipo verticale* e l'individuazione dei lavori ad *alta tecnologia*;
- f) i tempi e le modalità di predisposizione, di inoltro e di aggiornamento dei programmi;
- g) le norme tecniche di compilazione dei progetti e gli elementi progettuali relativi a specifiche categorie di lavori;
- h) ulteriori requisiti delle società di ingegneria;
- i) (*comma variato*): specifiche modalità di progettazione e di affidamento dei lavori di scavo, restauro e manutenzione dei beni tutelati⁶³, anche in deroga agli artt. 16, 19, 20 e 23 della legge, fatto salvo quanto specificatamente previsto con riferimento ai beni mobili ed alle superfici decorate di beni architettonici;
- j) le modalità di espletamento dell'attività delle commissioni giudicatrici;
- k) le procedure di esame delle proposte di variante;
- l) l'ammontare delle penali, secondo l'importo dei lavori e le cause che le determinano, nonché le modalità applicative;
- m) le modalità e le procedure accelerate per la deliberazione prima del collaudo, da parte del soggetto appaltante o concedente o di altri soggetti, sulle riserve dell'appaltatore;
- n) i lavori in relazione ai quali il collaudo si effettua sulla base di apposite certificazioni di qualità dell'opera e dei materiali e le relative modalità di rilascio; le norme concernenti le modalità del collaudo; il termine entro il quale il collaudo stesso deve essere effettuato e gli ulteriori casi nei quali è obbligatorio effettuare il collaudo in corso d'opera; le condizioni di incompatibilità dei collaudatori, i criteri di rotazione negli incarichi, i relativi compensi professionali, i requisiti professionali secondo le caratteristiche dei lavori;
- o) le forme di pubblicità di appalti e concessioni;
- p) le modalità di attuazione degli obblighi assicurativi, le condizioni generali e particolari delle polizze e i massimali garantiti, nonché le modalità di costituzione delle garanzie fidejussorie; le modalità di prestazione della garanzia in caso di riunione di concorrenti;
- q) la disciplina riguardante i lavori segreti;
- r) la quota subappaltabile dei lavori appartenenti alla categoria o alle categorie prevalenti⁶⁴;
- s) le norme riguardanti la consegna dei lavori e le sospensioni disposte dal titolare dei lavori al fine di assicurare l'effettiva e continuativa prosecuzione dei lavori stessi;
- t) le modalità di corresponsione agli appaltatori e ai concessionari di acconti in relazione allo stato di avanzamento dei lavori;
- u) la disciplina per la tenuta dei documenti contabili.

⁶² Art. 3, comma 5, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁶³ Ai sensi del Titolo I del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 18, comma 3, della *Legge 19 marzo 1990, n. 55*.

2.8. Capitolato generale di appalto e capitolati speciali

Nessuna variazione è apportata alla precedente legislazione, che stabiliva che il capitolato generale di appalto⁶⁵, adottato con decreto del Ministero competente, in data 19 aprile 2000, n. 145, sentito il *Consiglio Superiore dei Lavori pubblici*, dovesse trovare applicazione ai lavori affidati ai soggetti in precedenza definiti (vedi *supra*, par. 2.3.).

È inoltre previsto che un apposito (o più) *capitolato speciale di appalto* fosse adottato per i lavori aventi ad oggetto beni sottoposti alle disposizioni della **Legge 1 giugno 1939, n. 1089**, con decreto del Ministero competente, sentito il Ministro per i Beni culturali ed ambientali, ed il Consiglio nazionale per i Beni culturali ed ambientali.

⁶⁵ Art. 3, comma 5, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

3. GLI ORGANI DEL PROCEDIMENTO

3.1. Premessa

Nel primo articolo della Legge Quadro in materia di appalti pubblici è espresso il principio secondo il quale l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve essere riferita a procedure improntate a *tempestività, trasparenza e correttezza*,

Trasparenza e correttezza implicano, necessariamente, l'individuazione di un'attività di controllo e di regolamentazione della funzionalità della pubblica amministrazione, in particolare nel settore in esame che è quello dei lavori pubblici, sia per quel che concerne la rispondenza del sistema alla normativa nazionale e comunitaria, sia per quel che attiene ai principi di tempestività, efficacia, ed efficienza⁶⁶.

L'impostazione legislativa della Legge Quadro non si è mai modificata, prevedendo comunque la cura degli aspetti organizzativi e procedurali.

3.2. L'Autorità di Vigilanza

L'attività dell'*Autorità di Vigilanza*⁶⁷ è disciplinata dalla Legge Quadro, che mantiene la falsariga di quanto disposto in precedenza⁶⁸.

Essa opera in piena autonomia. I membri che la compongono sono cinque, nominati dai Presidenti di Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, e durano in carica cinque anni.

Non possono essere riconfermati, né svolgere attività professionale o di consulenza; non possono altresì essere amministratori o dipendenti di enti (pubblici o privati che siano), o ricoprire cariche pubbliche elettive.

⁶⁶ Vedi *supra*, par. 2.1.

⁶⁷ Art. 4, commi 1+10, Legge 11 febbraio 1994, n. 109, così come modificata dalla Legge n. 166/2002.

⁶⁸ Sul potere deliberativo dell'Autorità esercitato sulla legittimità di atti emessi dalle stazioni appaltanti, si è soffermata la giurisprudenza che (T.A.R. Piemonte, Sez. I, sentenza n. 1427 del 21 dicembre 2000) ha stabilito che *non è legittimo il potere di emettere atti puntuali su singoli casi* da parte dell'Autorità. Il caso riguardava un affidamento di progettazione di importo compreso fra € 40.000 e 200.000, per l'Autorità disposto a seguito di un probabile frazionamento di due incarichi e, comunque, a trattativa privata senza, quindi, seguire le regole di cui all'art. 17, comma 12-bis della Legge n. 109 (scelta sulla base dei curricula). Il T.A.R. Piemonte ha annullato il provvedimento dell'Autorità che aveva censurato l'atto dell'ente locale e lo aveva invitato a sanare l'illegittimità del provvedimento in sede di "autotutela". Punto centrale della questione è l'interpretazione dell'art. 4 della Legge n. 109; per il T.A.R. "la lettera della norma non prevede che l'Autorità possa adottare atti puntuali, rilevanti sulla legittimità di quelli degli organi che stipulano i contratti, all'esito delle procedure sottoposte alla vigilanza". E sul punto il T.A.R. Piemonte richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 482/1995, che "ha chiarito che le attribuzioni del nuovo organismo non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo, perché le attività dell'organo indipendente dalla p.a. hanno un carattere strumentale per la conoscenza e la vigilanza nel settore dei lavori pubblici". Il T.A.R. nota che nella fattispecie in esame "l'Autorità intende presentarsi come un organo di controllo ulteriore, capace di azionare un giudizio avanti al T.A.R. che ha i connotati della giurisdizione oggettiva, o nell'interesse della legge, mentre la cognizione di questo giudice è prevista dall'ordinamento solo ad istanza della parte interessata".

Non sembra quindi che il provvedimento dell'organismo di vigilanza possa andare oltre la segnalazione di un'eventuale illegittimità e l'invito all'Amministrazione a provvedere. Tant'è che se l'amministrazione non si unifica a quanto richiesto dall'Autorità quest'ultima non può esercitare né il potere sanzionatorio (previsto per altri casi), né un potere di annullamento.

Ciò nonostante il collegio rileva "che l'eventuale legittimità dell'atto impugnato porterebbe ad un risultato contrastante con degli importanti principi del diritto amministrativo andando ad incidere su situazioni ormai consolidate e contraddicendo lo spirito delle norme che prevedono il termine in base al quale l'atto dell'amministrazione va impugnato".