

I LAVORI PUBBLICI NELLA LEGGE REGIONALE 31.05.2002 N. 14

Con legge n. 14 del 31 maggio 2002 (pubblicata in supplemento straordinario n. 11 del 04.06.2002 al B.U.R. n. 22 del 29.05.2002), la regione Friuli Venezia Giulia è intervenuta nella complessa materia dei lavori pubblici, per dettare una disciplina organica di notevole interesse sia per le amministrazioni pubbliche – segnatamente gli enti locali – sia per le imprese private ed i professionisti del settore edile. Sembrano meritevoli di qualche cenno gli aspetti salienti di tale recente legge regionale, precisando sin d'ora che essa va coordinata con la normativa di origine comunitaria e statale, cui sono operati numerosi rinvii.

Anzitutto, il legislatore regionale ha scelto di non fornire una definizione dei lavori pubblici, per cui questa si dovrà ricavare dalla legge-quadro statale in materia di lavori pubblici, n. 109 del 11.02.1994, nota come “legge Merloni”, che all’art. 2 definisce come lavori pubblici “le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere ed impianti, anche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica”.

La legge regionale definisce invece il proprio ambito applicativo da un punto di vista soggettivo ed oggettivo. Quanto al secondo aspetto, l’art. 2 stabilisce che essa si applichi ai “lavori pubblici da realizzarsi nel territorio della regione, indipendentemente dalla provenienza dei finanziamenti”. Occorre tuttavia precisare che vi sono almeno tre diversi tipi di lavori che, pur se realizzati nel territorio della regione, non sono soggetti alla normativa friulana. In primo luogo, le opere di competenza esclusiva statale (quali le grandi reti infrastrutturali) realizzate direttamente dallo Stato; inoltre, le opere previste dalle leggi regionali di intervento per le zone terremotate; infine, tutte le opere il cui valore supera la cosiddetta soglia di applicazione della disciplina comunitaria (pari a 5 milioni di euro).

I soggetti tenuti all’osservanza delle norme regionali sono invece indicati all’art. 3, che al primo comma menziona gli enti pubblici territoriali della regione (la Regione, le Province ed i Comuni), nonché le Comunità montane e collinari, e le Aziende sanitarie ed ospedaliere. Detti enti pubblici sono tenuti ad applicare integralmente la legge regionale, mentre ai commi successivi dello stesso articolo vengono indicati alcuni soggetti diversi tenuti all’osservanza solo di alcune disposizioni. Tra questi ultimi: le società di capitali a partecipazione pubblica; i

privati che eseguano opere destinate ad uso pubblico di valore superiore ad 1 milione di euro, con finanziamento pubblico pari o superiore al 50%; i concessionari di lavori pubblici; i concessionari di servizi operanti nei c.d. settori esclusi (acqua, energia, trasporto, telecomunicazioni), qualora eseguano opere pubbliche estranee alle attività tipiche di tali settori.

Nei suoi aspetti salienti, la legge regionale contiene una disciplina quasi sovrapponibile alla legge quadro statale, sopra citata.

In particolare, così come nella legge Merloni, la legge friulana ha posto notevole attenzione alla pianificazione (art. 7) dei lavori da parte degli enti pubblici, articolata su due diversi livelli: un programma triennale ed un elenco annuale. Il primo ha lo scopo di individuare i bisogni della collettività di riferimento, soprattutto quelli connessi allo sviluppo economico ed alla tutela e valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio culturale, ed è basato su studi che evidenzino la fattibilità dei lavori anche sotto il profilo della spesa e dei tempi necessari per l'esecuzione. Nel programma triennale, inoltre, vengono identificati i beni immobili di proprietà pubblica che, non assolvendo più a funzioni di interesse collettivo, possono essere alienati per finanziare l'attuazione di opere pubbliche.

L'elenco annuale dei lavori pubblici, invece, costituisce l'individuazione di priorità delle opere programmate, al fine di attuarle nell'anno di riferimento; lo scopo è quindi quello di attivare gli organi amministrativi dell'ente alla realizzazione dei lavori prioritari, indicati dagli organi politici, con specificazione dei mezzi finanziari per farvi fronte.

La legge regionale, come già quella statale, attribuisce al responsabile unico del procedimento i poteri – e le conseguenti responsabilità – connessi all'attuazione dei lavori pubblici programmati: il rispetto degli obiettivi, dei tempi e dei costi di realizzazione sono affidati a questo funzionario, che ha altresì compiti di vigilanza e d'informazione dell'amministrazione su tutte le problematiche emergenti in fase di realizzazione dell'opera (art. 5 comma 3). Il responsabile unico del procedimento dovrà essere individuato all'interno dell'amministrazione, e soltanto nel caso di carenza delle necessarie professionalità, la p.a. potrà nominare un professionista esterno ovvero un dipendente di altra amministrazione. (art. 5 comma 8). Occorre tuttavia ricordare che la legge regionale indica come obiettivo prioritario delle amministrazioni pubbliche quello di dotarsi di adeguate strutture tecnico-operative (art. 5 comma 1) e che, coerentemente, si prevedono consistenti incentivi, in misura

percentuale al valore dei lavori, nel caso in cui l'intera fase di attuazione sia stata curata da personale di ruolo.

Anche la progettazione dei lavori andrà effettuata preferibilmente dagli uffici tecnici interni alle amministrazioni competenti (art. 8). È ammesso, tuttavia, il ricorso a liberi professionisti, singoli o associati, a società di professionisti ed a società di ingegneria nei casi di carenza di professionalità interne, ovvero per i lavori di particolare complessità o di rilevanza architettonica ed ambientale.

Si precisa che gli affidatari di incarichi di progettazione non possono poi partecipare alle gare per l'affidamento dei lavori, neppure attraverso società controllate o collegate.

Gli strumenti giuridici per la realizzazione dei lavori pubblici nella regione Friuli Venezia Giulia sono quelli già conosciuti dalla normativa nazionale, ossia il contratto di appalto, la concessione di lavori pubblici ed i c.d. "lavori in economia" (art. 16). Ad essi si affianca la c.d. finanza di progetto o project financing, ideata per le opere di costo elevato e caratterizzate dalla futura remuneratività dell'opera pubblica. Tale sistema, già conosciuto dalla disciplina statale e da numerosi Stati membri dell'Unione Europea, prevede una partecipazione dei privati in tutte le fasi di attuazione dei lavori pubblici, dalla progettazione al finanziamento sino alla gestione dell'opera realizzata.

Quanto ai sistemi da utilizzarsi per la scelta del privato nell'affidamento dei lavori pubblici, la legge regionale (art. 18) si rifà alla terminologia comunitaria nel prevedere la procedura aperta (corrispondente all'asta pubblica), la procedura ristretta o ristretta semplificata (omologa della licitazione privata), l'appalto concorso e la procedura negoziata (equivalente alla trattativa privata). Merita qualche considerazione l'ultima di queste procedure, quella negoziata, poiché si prevede che questo sistema di scelta sia esperibile solo quando non si possa fare ricorso a procedure aperte o ristrette per causa non imputabile alla p.a., con ciò recependo l'insegnamento della Corte di giustizia delle Comunità Europee.

I criteri di qualificazione restano invece disciplinati dalle norme statali.

Giova infine ricordare che nel dicembre 2002 la Commissione dell'Unione Europea ha avviato una procedura per infrazione (ai sensi dell'art. 226 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea) contro l'Italia, rilevando numerosi aspetti della legge Merloni che contrasterebbero con l'ordinamento comunitario ed in particolare con il principio di

trasparenza e non discriminazione. Pare di poter affermare che anche la legge friulana sia suscettibile di alcune osservazioni in tal senso: desta qualche perplessità, ad esempio, la previsione (art. 24) di possibili criteri di preferenza per le imprese aventi sede legale nella regione da almeno tre anni prima della pubblicazione del bando, nonché per le imprese che abbiano eseguito lavori pubblici nella regione negli ultimi tre anni.

Avv. Fabio BALDUCCI

Professore a contratto di Diritto dell'Unione Europea

Università degli Studi di Udine

fabio.balducci@profimp.it