CAMERA DEI DEPUTATI N. 647

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOTTA, MIROGLIO, CALVETTI, STELLA, LOMBARDI GIOVANNI ENRICO

Presentata il 2 agosto 1972

Norme sui procedimenti di gara negli appalti di opere pubbliche

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Ogni qualvolta si verifica o si teme una crisi in campo economico, che coinvolga l'edilizia e il vasto mercato delle attività connesse, sono chiamati in causa i modi, le procedure e le condizioni con cui le norme vigenti disciplinano il regime dei pubblici appalti.

E ciò non a torto; infatti, le modalità d'appalto delle opere pubbliche, possono influenzare ed orientare in modi diversi la partecipazione e le decisioni tecnico-economiche delle imprese interessate a concorrere.

Per questi motivi si è verificato con frequenza in anni recenti l'intervento della pubblica amministrazione, mediante circolari intese a raccomandare o ad imporre metodi e procedure modificative di quelle recate dai vigenti regolamenti; disposizioni che – a parte qualche considerazione sulla loro legittimità, – hanno avuto carattere puramente sperimentale e breve durata di applicazione, così da creare non poca confusione e disagio, sia per le stazioni appaltanti sia per le ditte concorrenti, senza per altro introdurre nel mercato il correttivo desiderato.

Sembra quindi necessario risalire alle norme legittimamente esistenti e ad esse apportare il correttivo suggerito dall'evoluzione dei tempi.

Ferme restando le forme di appalto mediante asta pubblica, licitazione privata, trattativa privata, appalto concorso, ecc., è sulle modalità con cui si perviene all'aggiudicazione nei primi due casi indicati che occorre soffermarsi per valutare l'opportunità di integrare le norme vigenti con ulteriori disposizioni.

È noto che l'aggiudicazione per asta pubblica o per licitazione privata può pronunciarsi a favore del concorrente che abbia offerto il maggior ribasso sui prezzi di capitolato, oppure a favore del concorrente la cui offerta sia la più favorevole tra quelle comprese entro limiti stabiliti in schede segrete, ecc.

Però le descritte modalità non sono mai state esenti da critiche, a seconda della adozione più o meno diffusa delle une o delle altre in particolari situazioni di mercato, determinando perciò i saltuari interventi ministeriali di cui sopra si è fatto cenno.

In particolare si è attribuito al sistema dell'aggiudicazione al migliore offerente il torto di esasperare la concorrenza in periodo di

ristagno delle pubbliche iniziative, creando le premesse di gravi crisi e dissesti in molte aziende nonché danni e liti per le pubbliche amministrazioni a causa di inadempienze contrattuali.

Al sistema delle schede segrete si è rimproverata la scarsa corrispondenza delle indicazioni inserite nelle schede stesse con l'effettivo contenuto economico dei lavori in appalto; scarsa corrispondenza in molti casi non imputabile ai compilatori delle schede, non potendo essi né porsi agevolmente nella posizione soggettiva dei concorrenti (naturalmente differenziata per i motivi più vari) né avere dalla pura e rigorosa indagine di mercato (in quanto avulsa dalla varietà delle soggettive situazioni di ciascun concorrente) una precisa risposta sulla misura dei limiti da contrapporre alle offerte dei concorrenti.

L'esperienza, non soltanto del tempo presente, ha dimostrato con quanta frequenza tale non corrispondenza di valutazione tra stazione appaltante e concorrenti abbia impedito aggiudicazioni vantaggiose per l'amministrazione e non insopportabilmente onerose per l'impresa offerente, così come ha consentito aggiudicazioni fortemente vantaggiose per quest'ultima, a tutto scapito dell'amministrazione, che non ha potuto giovarsi di offerte assai più convenienti.

Pertanto, proprio da detta esperienza è scaturito il suggerimento che forma oggetto del presente schema di proposta di legge e che si propone di attribuire equamente il dovuto valore sia alle valutazioni espresse dall'amministrazione sia a quelle dichiarate dal complesso dei concorrenti, nell'intento di estrarre, dalla loro media, un valore al quale è lecito attribuire una attendibilità maggiore che alle singole valutazioni di parte.

Il sistema, così come descritto nel testo dell'articolo 2, prevede la esclusione da ogni influenza nella formazione della media, di quelle offerte che, non risultando comprese nei limiti di massimo e minimo ribasso previsti dall'amministrazione, possono ritenersi prive di sufficienti elementi di attendibilità. Viceversa quelle comprese entro detti limiti e ovviamente diverse tra loro - quale prodotto della soggettiva valutazione fatta dagli ammessi alla gara - concorreranno a formare una media che può considerarsi come l'espressione dell'equilibrato giudizio della massa dei concorrenti nei confronti dell'opera in appalto.

L'ulteriore media tra quella che possiamo definire la risposta unitaria della collettività degli ammessi alla gara e il limite di massimo ribasso fissato dall'amministrazione (che si può considerare come un elemento di salvaguardia da una esasperata concorrenza e di tutela al tempo stesso degli interessi dell'amministrazione) rappresenterà un valore che è lecito ritenere il più vicino a quello equamente remunerativo per l'imprenditore e garante dell'esecuzione dell'opera pubblica secondo le buone regole dell'arte.

La norma che si vuole introdurre in aggiunta a quelle esistenti e richiamate nell'articolo 1 della presente proposta di legge, per consentire alle stazioni appaltanti una più ampia scelta di modalità nella effettuazione degli appalti che sia consona alle esigenze delle mutabili condizioni di mercato, presenta anche, con la imprevedibilità del risultato che discende dal descritto meccanismo, un aspetto positivo che va sottolineato.

Essa, in altri termini, stante l'aleatorietà del risultato finale, dipendente unicamente dal caso, ma comunque valido nella sostanza, garantirà il risorgere di un migliore clima di fiducia nella regolarità degli appalti da parte dei concorrenti, e salvaguarderà la rispettabilità e il prestigio delle stazioni appaltanti, troppo spesso vittime di sospetti ingiusti, unicamente provocati da norme che la presente proposta di legge si propone di emendare.

Altra critica all'attuale disciplina degli appalti mediante l'adozione di schede segrete da parte della stazione appaltante è quella rivolta alla norma che vieta a chi presiede la gara di dare lettura del limite o dei limiti contenuti nella scheda in caso di aggiudicazione e, per contrario, fa obbligo di renderli pubblicamente noti in caso di non aggiudicazione.

Occorre riconoscere che la prima disposizione crea uno spiacevole clima di sospetto nei concorrenti esclusi, cui è tolta la possibilità di constatare *de visu* la regolarità dell'aggiudicazione e che la seconda non giova all'amministrazione la quale, anzi, si troverà in posizione di svantaggio nel ripetere la gara in quanto, avendo già dovuto rendere note le proprie valutazioni, o non si discosterà troppo da esse e fornirà così ai nuovi concorrenti un punto di riferimento o le rivedrà totalmente, implicitamente ammettendo un proprio grossolano errore.

Poiché non sembra che militino valide ragioni per conservare le norme di cui trattasi e che anzi sia opportuno rovesciarne il concetto, si è inserita nel testo dell'articolo 2 e dell'articolo 3 la norma che impone la lettura dei limiti contenuti nella scheda segreta in caso di aggiudicazione e l'omissione della lettura stessa nel caso contrario.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

Oltre che nei modi previsti dal regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, come modificato con regio decreto 20 dicembre 1937, n. 2339, e dall'articolo 5 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, per gli appalti di opere che si eseguono a cura dell'amministrazione dei lavori pubblici, degli enti sottoposti alla sua vigilanza, nonché per gli appalti di opere di competenza di enti locali ed enti pubblici comunque ammesse a contributo o concorso dello Stato si può procedere alla licitazione privata per mezzo di offerte segrete da confrontarsi con la media finale ai sensi del successivo articolo 2.

ART. 2.

Quando la licitazione privata si tiene con il metodo di cui all'articolo 1, l'amministrazione stabilisce preventivamente e indica in una scheda segreta, chiusa in busta sigillata, i limiti di massimo e di minimo ribasso che le offerte non devono oltrepassare.

Si osservano le disposizioni contenute nei commi da 3 a 11 dell'articolo 75 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, come modificato con regio decreto 20 dicembre 1937, n. 2339.

L'autorità che presiede la gara, dopo aver aperte e lette tutte le offerte ricevute, apre la scheda segreta in presenza del pubblico e legge ad alta voce i limiti di massimo e minimo ribasso in essa indicati; esclude le offerte che risultino rispettivamente superiori o inferiori a detti limiti; effettua la media delle offerte rimaste in gara e media poi il risultato ottenuto con il limite di massimo ribasso. Le due medie vengono calcolate sino alla seconda cifra decimale.

L'aggiudicazione dell'appalto viene fatta al concorrente che ha presentato offerta uguale più vicina per eccesso a tale ultima media.

Si applicano le altre norme del titolo II, capo III del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modifiche, in quanto compatibili.

ART. 3.

Per gli appalti di opere di cui all'articolo 1 della presente legge, quando si proceda a licitazione privata nei modi previsti dal regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, con prefissione dei limiti di cui all'articolo 5 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, l'autorità che presiede la gara, dopo aver letto tutte le offerte, prende cognizione e comunica ai concorrenti il limite o i limiti stabiliti in scheda segreta, elimina dalla gara le offerte che li abbiano oltrepassati e aggiudica l'appalto al migliore offerente.