

ALLEGATO N. 34

Risposte fornite dall'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)

PAGINA BIANCA

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

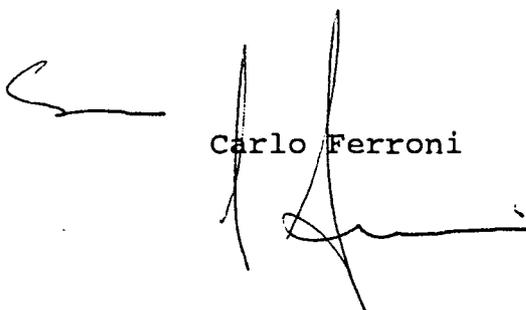
*Il Direttore generale
Delegato della Presidenza*

Roma, 3 settembre 1992

Gentile Presidente,

nel ringraziarLa per l'invito rivoltoci a partecipare all'audizione del giorno 11 corrente, presso il Comitato Paritetico per la indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, trasmettiamo, in allegato alla presente, il documento elaborato dall'ANCE in ordine alle questioni prospettate dal Comitato stesso.

Con i migliori saluti.


Carlo Ferroni

All.: n. 1

Egregio Signor
Onorevole Giuseppe Cerutti
Presidente Comitato Paritetico
8^a Commissione Camera e Senato
Camera dei Deputati
R O M A

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Senato della Repubblica - Camera dei Deputati

INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI DI ESECUZIONE
DELLE OPERE PUBBLICHE

Audizione

11 settembre 1992

SETTEMBRE 1992



00161 Roma, Via Giattani 16-18
Telefono: (06) 84881
Tlx: 626846 ANCE I - 623151 ANCE I
Telefax: (06) 8444164

Codice Fiscale 80022490537

PREMESSA

L'ANCE, a fronte della grave crisi che ha colpito il settore delle opere pubbliche, ha elaborato una propria posizione per uscire dalla crisi stessa ed ha formulato proposte specifiche, contenute nel documento già inoltrato ai componenti delle competenti Commissioni della Camera e del Senato.

Si tratta di misure volte a restituire maggiore trasparenza e concorrenzialità al mercato, le quali si collocano nella strategia industriale e normativa già più volte formalizzata all'esterno dell'Associazione.

L'intera proposta non si prefigge l'obiettivo di riformare integralmente la vigente disciplina degli appalti, tanto più che ciò è già in atto soprattutto per effetto del recepimento delle varie direttive comunitarie.

Si tratta piuttosto di indicazioni - anche di carattere legislativo - per intervenire con la massima sollecitudine sugli snodi fondamentali di quei meccanismi di appalto che maggiormente si sono prestati a distorsioni, allontanando, come è apparso in più casi, il comparto dalle logiche del libero mercato e della concorrenzialità.

Tuttavia, l'ANCE è anche consapevole che occorre modificare l'attuale corpus normativo per renderlo nel suo insieme maggiormente aderente alle nuove esigenze operative e per semplificare una congerie di disposizioni che spesso risultano di difficile applicazione e di dubbia interpretazione.

In quest'ottica i costruttori edili privati sono lieti di accogliere l'invito del Comitato e di collaborare, sulla base della propria esperienza operativa, formulando le presenti osservazioni, che si articolano secondo considerazioni di carattere generale e considerazioni specifiche su punti particolari del questionario inviato.

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'analisi sistematica effettuata dall'Ance delle distorsioni presenti nel mercato delle opere pubbliche ha evidenziato i nodi rispetto ai quali occorre intervenire, se si vuole limitare in concreto le forzature discrezionali e restituire anche al mercato delle opere pubbliche regole che consentano concorrenzialità fra tutti gli operatori e trasparenza nei comportamenti.

Gli strumenti fondamentali attraverso i quali sono state realizzate le maggiori forzature alle regole concorrenziali sono riconducibili alle seguenti fattispecie:

- la deroga alla normativa ordinaria vigente attraverso leggi straordinarie ed eccezionali, abusate soprattutto quantitativamente e temporalmente;
- il ricorso alle concessioni c.d. di committenza;
- il ricorso, spesso legittimo solo formalmente, alla trattativa privata,;
- l'abuso e le distorsioni relative al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Ogni scelta volta a favorire "più mercato" nel settore passa, dunque, attraverso una drastica riduzione della possibilità di ricorso a detti strumenti, da perseguirsi eventualmente anche attraverso un provvedimento legislativo d'urgenza.

Tutto il restante lavoro, mirante a ridelineare un quadro normativo ed amministrativo coerente con la scelta di fondo è certamente necessario ed urgente, ma va effettuato ricomponendo sistematicamente un mosaico di cui tutte le tessere sono importanti, ma quella concernente la qualità della progettazione risulta essenziale e determinante.

Tutto ciò, fermo restando che non è sufficiente adoperarsi per assicurare un impegno più fermo per un mercato più trasparente, ma occorre anche una azione coerente da parte di tutti, indistintamente, i soggetti coinvolti nel processo realizzativo.

1) L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA VIGENTE

Dal punto di vista dell'imprenditoria privata, tra le disposizioni vigenti che appaiono di insufficiente applicazione e che rivestono invece grande rilievo per gli operatori, vanno segnalate:

a) la legge 142/90, che innova notevolmente il sistema delle autonomie locali e per la quale urge la piena attuazione, per dare maggiore stabilita' alle istituzioni, per poter identificare esattamente le responsabilita' dei dirigenti e per avere un quadro preciso e certo della regolamentazione in materia contrattuale;

b) la legge 241/90, che tra l'altro semplifica notevolmente l'azione amministrativa tramite gli snellimenti (artt.16 e 17) e tramite la conferenza dei servizi (art. 14) ed identifica il responsabile del procedimento.

La nomina sistematica del responsabile del procedimento sin dal primo atto amministrativo concernente un lavoro pubblico contribuirebbe notevolmente a migliorare il rapporto tra amministrazione e operatori, mentre la messa a punto di un modello di funzionamento della conferenza dei servizi mirato specificatamente sul complesso procedimento per la realizzazione di un'opera pubblica potrebbe consentire l'esame sistematico e contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nello specifico intervento.

A cio' andrebbe aggiunta anche una maggiore promozione degli accordi di programma (di cui all'art. 27 della legge n. 142/90, ovvero di cui all'art. 27, comma 4, della legge n. 67/88) per una azione integrata anche con tutte le altre amministrazioni locali, ovvero statali, interessate, direttamente o indirettamente, alla realizzazione di un intervento, specie se di rilevante entita';

Sul Decreto Legislativo n. 406/91 si segnala, invece, l'aspetto in cui si distinguono gli appalti di rilevanza comunitaria in: appalti di pura esecuzione, di esecuzione e progettazione, di "esecuzione con qualsiasi mezzo di un'opera dotata di autonomia funzionale propria.....".

Al riguardo, sarebbe opportuno definire i livelli di progettazione ed i relativi contenuti progettuali posti a base di gara, onde avere un quadro esatto dell'obbligazione contrattuale dell'appaltatore in relazione agli sviluppi progettuali eventualmente affidatigli e per i quali dovrebbe rispondere direttamente in ordine alle eventuali varianti che si rendessero necessarie.

2) LA RAZIONALIZZAZIONE ED IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA

Il sistema normativo vigente in materia di opere pubbliche si presenta complesso e spesso di difficile interpretazione perche':

- le norme si vanno stratificando da quasi 130 anni;
- accanto alle norme nazionali, ultimamente, si vanno articolando e talora sovrapponendo norme comunitarie e norme regionali;
- si e' registrata una ampia proliferazione di norme speciali e straordinarie.

Da questo quadro e' inevitabile conseguano carenze, sovrapposizioni, dubbi interpretativi e conflitti.

Limitare le leggi speciali e straordinarie alla sola valenza finanziaria, escludendo ogni deroga alla normativa generale per gli aspetti procedurali una volta superata la fase temporale di stretta emergenza o eccezionalita', rappresenterebbe gia' un primo significativo passo in avanti per fare chiarezza al riguardo.

Occorre, poi, proseguire celermente nel processo di adeguamento della normativa nazionale alle logiche ed agli indirizzi comunitari.

Cio' e' in larga parte gia' in atto relativamente alla fase degli affidamenti, perche' nei settori tradizionali e' gia' stata recepita la relativa Direttiva Comunitaria, mentre nei settori c.d. esclusi e nel campo dei servizi, cio' dovra' avvenire entro tempi ragionevolmente brevi.

Sara', dunque, con riferimento alle fasi rispettivamente poste a monte (programmazione, finanziamento, autorizzazioni amministrative e pareri, ecc.) ed a valle dell'affidamento (varianti, riserve, pagamenti, factoring, sistemi di qualita', ecc. ...), che occorrera' intervenire sulla normativa nazionale e regionale per renderle compatibili con le nuove logiche comunitarie e con l'esigenza di maggior trasparenza e correttezza nei rapporti tra le parti.

Per quanto riguarda gli strumenti per poter perseguire tali obiettivi, si ritiene che mai come in questo momento servano norme chiare, vevoli per tutto il territorio nazionale. La categoria e' al riguardo preferenzialmente orientata verso l'adozione di norme puntuali, da coordinarsi con tutte le restanti disposizioni, mediante un Testo Unico.

3) L'ADEGUAMENTO ALLA NORMATIVA COMUNITARIA

La possibilita' di sopravvivenza di aree di conflitto tra disciplina nazionale ed ordinamento comunitario e' oggi molto piu' circoscritta che in passato, perche' la giurisprudenza della Corte di Giustizia e quella nazionale hanno definitivamente sancito la prevalenza del diritto comunitario rispetto a quello nazionale, in caso di conflitto, con la conseguente possibilita' di disapplicare la normativa nazionale contrastante con il diritto comunitario ad opera della stessa Pubblica Amministrazione.

D'altro canto, la normativa nazionale di recepimento risulta largamente riprodottriva delle disposizioni comunitarie, riducendo cosi' ulteriormente gli spazi di potenziale conflittualita'.

Resta, tuttavia, il problema piu' generale, di carattere principalmente dottrinale e culturale, di conformare il nostro modo di agire ed il nostro ordinamento esclusivamente alle scelte comunitarie, laddove nel passato e' prevalsa, invece, la tendenza opposta.

4) LA NORMATIVA ANTIMAFIA

La normativa antimafia incide rispetto ai procedimenti per la esecuzione delle opere pubbliche in particolare per quanto riguarda la disciplina del subappalto.

Su tale istituto pesano elementi di rigidita' dovuti all'esigenza di fronteggiare l'emergenza della criminalita' organizzata in un settore che, al pari di molti altri, veicola notevoli quantita' di denaro pubblico.

Si tratta di limitazioni che, come ha rilevato la stessa Comunita', sono destinate ad incidere negativamente sul funzionamento del mercato e che, in prospettiva, dovranno essere fatte oggetto di un ripensamento complessivo, tenendo anche conto della modesta rilevanza che sembrano assumere rispetto alla lotta alla malavita organizzata.

La stessa soluzione delineata nell'ambito del Decreto Legislativo n. 406/91, ossia il pagamento diretto del subappaltatore da parte della Pubblica Amministrazione, ha, del resto, mostrato gia' i propri intrinseci limiti funzionali.

Basti pensare al fatto che, nella attuale situazione di enormi ritardi nel pagamenti della Pubblica Amministrazione, l'applicazione dell'istituto del pagamento diretto dei subappaltatori comporterebbe conseguenze irreparabili proprio sui soggetti che il legislatore vuole, invece, tutelare.

Del tutto contraddittoria, in una logica di mercato, appare anche la disposizione sui limiti di ribasso praticabili nei confronti dei subappaltatori.

Per quanto concerne, infine, la questione della trasparenza dell'assetto societario, dei collegamenti e dei rapporti di cooperazione con altri soggetti imprenditoriali, si ritiene che le vigenti disposizioni (ed in particolare quelle attuative del comma 3, dell'art. 17, della legge n. 55/90), sempreche' correttamente e puntualmente applicate, rappresentino un passo significativo verso l'obiettivo voluto dal legislatore, che e', sostanzialmente, quello di radiografare le imprese, attraverso un controllo sistematico delle composizioni azionarie dei soggetti aggiudicatari e concessionari di opere pubbliche e dei relativi mutamenti societari, escludendo ogni possibilita' di intestazioni fiduciarie.

Come categoria, peraltro, ribadiamo che un ulteriore passo in avanti, nella logica del legislatore, potrebbe essere rappresentato dalla attivazione di un istituto pubblico ad hoc che, avvalendosi anche del supporto di societa' di certificazione, avesse per obiettivo l'osservazione della situazione patrimoniale e proprietaria dell'impresa e la segnalazione di eventuali movimenti di capitali di entita' anomala rispetto alla media fisiologica.

Il problema vero, infatti, non e' la raccolta dei dati, bensì la gestione degli stessi, nell'ottica di individuare i movimenti anomali di capitale.

5) AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA SULL'ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE

Sulla questione della applicabilità della normativa pubblicistica in materia di lavori pubblici agli enti pubblici economici la Comunità ha già operato una scelta che si ritiene condivisibile.

La CEE distingue, infatti, il caso in cui l'ente agisca in regime di mercato e quindi in concorrenza con le imprese private, rispetto al caso in cui esso agisca in settori di attività riservate alle pubbliche amministrazioni, per soddisfare esigenze di pubblico interesse.

Nel primo caso va salvaguardata la logica operativa privatistica; nel secondo il regime monopolistico nel quale l'ente opera, svincolato dal controllo del mercato, rende necessaria la predeterminazione di regole per un controllo pubblicistico, sia pure calibrate adeguatamente in considerazione della natura giuridica del soggetto stesso.

6) L'ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE E DI INDIRIZZO NEL SETTORE

E' essenziale garantire sin dalla fase programmatica la perfetta corrispondenza tra l'opera desiderata, la sua effettiva fruibilità ed utilità economico-sociale, destinando adeguata quota parte degli investimenti anche ai completamenti e alla manutenzione del patrimonio esistente.

Occorrerà, altresì, costituire un "fondo valutazione interventi", articolato quanto meno a livello centrale e regionale, per analizzare secondo criteri valevoli su tutto il territorio nazionale e preventivamente alla iscrizione in bilancio sia i costi, sia i benefici, sia i tempi e le possibilità realizzative di un' opera.

In quest'ottica, diventa rilevante sia la scelta di individuare, nell' ambito di ciascuna amministrazione un "funzionario responsabile" della programmazione, sia, ancor più, quella di dotare sistematicamente, le amministrazioni di fondi di bilancio adeguati per i diversi livelli di progettazione.

E', infine, molto importante poter disporre di una "mappa" dei piani e dei programmi di spesa impostati - almeno triennialmente - dalle differenti amministrazioni e, in quest'ottica si potrebbe pensare alla concreta attivazione di un Osservatorio delle opere pubbliche e di pubblica utilità mediante il quale rilevare incongruenze, duplicazioni, adeguatezza dei finanziamenti, sviluppo realizzativo, livello della manutenzione e della gestione.

Infatti, si ritiene che l'attuale sistema di riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali non consenta l'attribuzione di poteri in materia di programmazione ad un'unica autorità centrale.

Resta, però, il problema di un coordinamento degli interventi infrastrutturali.

Detto obiettivo si ritiene potrebbe essere perseguito sia attraverso la programmazione finanziaria delle risorse (da destinare prioritariamente ai settori strategici per la nostra economia e da incentivarsi, ad esempio, attraverso una differenziazione nei tassi sui mutui), sia nell'ottica di attuazione di programmi quanto più possibile integrati.

A quest'ultimo fine, si è del parere che lo stesso Osservatorio potrebbe costituire la sede per un sistematico confronto tra i soggetti interessati, onde dar vita, eventualmente, anche ad accordi di programma ed operativi.

7) IL SISTEMA DELLE COMPETENZE

La polverizzazione dei centri di spesa e conseguentemente di gestione degli interventi infrastrutturali è, nella stragrande maggioranza dei casi, accompagnata anche da debolezza amministrativa e da inadeguatezza tecnica.

Sotto il profilo organizzativo ciò ha spesso comportato l'abuso del sistema della concessione, in particolare di quella c.d. di committenza, per lo svolgimento di un ruolo quasi sempre molto oneroso, ma senza risultati apprezzabili per tempi di realizzazione, costi e qualità delle opere, talora eseguite da soggetti non qualificati.

La prima scelta da compiere è, dunque, quella di eliminare ogni possibilità di ricorso alla concessione di committenza, da sostituirsi con la facoltà per le P.A. di ricorrere alla concessione, o meglio, all'appalto di servizi, con esclusione della ricerca del finanziamento, da affidarsi a soggetti qualificati, previo confronto concorrenziale, nel pieno rispetto delle norme comunitarie, e, conseguente affidamento in gara dei lavori, da realizzarsi da parte di operatori qualificati.

Parallelamente, potrebbe essere prevista anche la possibilità per le amministrazioni carenti di strutture tecniche proprie di avvalersi, per la gestione delle commesse, delle strutture dell'autorità di livello superiore laddove esistenti, ovvero promuovere un maggior utilizzo delle strutture di cui all'art. 14, commi 1 e segg., della legge n. 203/91 (unità specializzate istituite dal Presidente della Giunta Regionale presso ciascun ufficio del Genio Civile).

Certamente è poi determinante provvedere con sollecitudine ad una riorganizzazione dell'apparato statale nel settore e ridefinire, soprattutto, un punto centrale di coordinamento e di indirizzo, con valenza anche nei confronti delle articolazioni regionali e delle autonomie locali.

8) LA SCELTA DEL SISTEMA DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE

Fermo restando quanto sopra in relazione alla concessione c.d. di committenza, la categoria è certamente favorevole - laddove ricorrano i presupposti economici - al sistema di realizzazione delle opere infrastrutturali tramite lo strumento della concessione di costruzione e gestione, che rappresenta oramai l'unica forma di concessione riconosciuta ed ammessa a livello comunitario.

Per quanto concerne i profili procedurali, il decreto legislativo n. 406/91 fissa le relative modalità operative, anche se si rendono necessarie disposizioni integrative, innanzitutto per la precisa identificazione dei contenuti gestionali di detta concessione, nonché per precisare i contenuti della qualificazione del concessionario e i criteri di affidamento.

Quello che, comunque, manca radicalmente in proposito è la diffusa consapevolezza ed i conseguenti comportamenti operativi in ordine alle tariffe, le quali non debbono essere vincolate, ma libere di svolgersi secondo una logica di mercato.

Altro tassello fondamentale, ed anzi propedeutico a qualsiasi altra considerazione, per un maggior coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti nei settori tariffabili, è la capacità decisionale dei soggetti pubblici interessati, i quali debbono essere in grado di formulare scelte in tempi congrui e di assumere sollecitamente i conseguenti comportamenti operativi, onde mettere il concessionario in condizione di agire poi autonomamente, libero nelle modalità di condotta, perchè vincolato al solo accertamento dei risultati.

Naturalmente, non si può nemmeno ipotizzare che il finanziamento privato possa costituire lo strumento esclusivo per la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e di pubblica utilità.

Esiste, e non può essere dimenticata, anche una quota consistente di opere che di per se' non sono suscettibili di tariffazione e per le quali è indispensabile che la realizzazione continui ad essere finanziata tramite risorse pubbliche.

9) LA PROGETTAZIONE DELLE OPERE

E' già stato evidenziato come una ottima qualità della progettazione costituisca una esigenza propedeutica e fondamentale per la riforma del sistema.

Da una progettazione accurata e puntuale dipende un effettivo confronto tra le offerte, la possibilità di circoscrivere le varianti, la certezza dei costi e dei tempi di realizzazione.

Occorre, però, che il progettista sia pienamente responsabilizzato per la propria attività.

L'affidamento dell'incarico progettuale potrà avvenire tanto all'interno delle strutture della P.A. quanto - concorsualmente - all'esterno della stessa, ogniquale volta la complessità dell'intervento, ovvero l'articolazione delle competenze necessarie per la redazione del progetto, consiglino la attivazione di strutture interne specifiche.

In ogni caso, occorre che siano appurate sia le capacità professionali del progettista e della sua struttura, sia la sussistenza di adeguati requisiti tecnici e finanziari.

Il progettista andrà poi impegnato alla stipula di una polizza assicurativa per garantire il progetto per qualità e congruità dei tempi e dei costi, nonché per i danni conseguenti ad errori progettuali.

Importante però è sottolineare che l'obiettivo da perseguire con la massima fermezza in tema di progettazione è quello di porre a base della generalità delle gare progetti esecutivi realmente completi, redatti in base a prezzi aggiornati, corredati di tutti i prescritti elementi necessari alla realizzazione.

Nel caso di sussistenza di particolare convenienza per l'amministrazione, soprattutto in termini di tempi di realizzazione delle opere - attestata dal responsabile del procedimento - per i lavori di rilevanza comunitaria, le amministrazioni potranno, conformemente alle norme Cee, porre a base di gara anche progetti di massima, rispetto ai quali competerà all'appaltatore la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori.

Unicamente per i lavori di rilevanza comunitaria, e solo qualora si tratti di opere complesse, dotate di autonomia funzionale propria, attestata dal responsabile del procedimento, l'amministrazione potrà porre a base di gara un progetto preliminare o di tipo esigenziale, richiedendo all'appaltatore la progettazione di massima ed esecutiva, nonché la realizzazione dei lavori.

Al riguardo, comunque, va rilevato che si pone un'esigenza di chiarificazione complessiva, dato che questa figura di appalto è pressoché sconosciuta nell'ambito del nostro ordinamento ed andrebbe, dunque, inequivocabilmente definita.

Tanto nell'ipotesi di progettazione ed esecuzione, che di "esecuzione con qualsiasi mezzo", a seguito di confronto concorrenziale,, l'affidamento comunque dovrà essere - nell'ambito delle oscillazioni prestabilite in sede di bando - a "forfait chiuso", e cioè con la assunzione degli eventuali oneri per variazioni progettuali ad esclusivo carico dell'impresa esecutrice e sottoscrizione di idonea garanzia per gli aspetti progettuali.

In ogni caso, nessuna opera pubblica potrà essere posta in gara senza una progettazione coerente con le tipologie contrattuali previste a livello comunitario.

10) L'ADEGUATEZZA DELLE PROCEDURE

In tema di pubblicita' molto e' stato fatto con la legge n. 55/90 e sue modificazioni ed integrazioni e con la legge n. 241/90.

In particolare, con 'la prima e' stata introdotta la previsione del bando-tipo, che ha contribuito a rendere meno discrezionali le scelte della P.A..

Semmai, la opportuna specificazione quantitativa e qualitativa dei requisiti andra', nel tempo, messa a punto anche con riferimenti alle concessioni di costruzione e gestione, tenendo presenti le esperienze che cominciano a maturare in tale contesto.

Del pari, occorrera' tenere presenti le peculiarita' degli interventi nei c. d. settori esclusi, fermo restando l'esigenza di una complessiva omogeneizzazione delle logiche di intervento in tutto il comparto edile.

La medesima legge ha introdotto (art. 20), poi, anche, l'obbligo di pubblicita' "successiva" dei risultati, ripreso anche, siappur sotto diversa angolazione, dal D.L.vo n. 406/91.

Al riguardo, occorrerebbe, semmai, introdurre una disposizione che, in aderenza alle logiche ispiratrici del legislatore, confermasse inequivocabilmente l'obbligo di pubblicita' successiva anche per tutti gli affidamenti a trattativa privata, a prescindere dagli importi e dalle tipologie delle opere.

Per quanto concerne la legge n. 241/90, l'esigenza e', invece, quella di assicurare nel concreto la pubblicita' integrale dei programmi, onde porre gli operatori in grado di attrezzarsi adeguatamente e tempestivamente per la relativa realizzazione, nonche' quella di rendere effettivamente praticabile il diritto di accesso ai documenti amministrativi.

11) - 12) LA SCELTA DEL CONTRAENTE ED I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

La categoria e' fermamente convinta che la libera concorrenza delle imprese negli appalti pubblici e' tutelata quando esiste un mercato che rende possibile un aperto confronto delle offerte, la certezza degli elementi della competizione, la valorizzazione delle imprese professionalmente piu' capaci, la emarginazione dei falsi operatori.

La prima regola da ribadire e', dunque, quella per cui la scelta delle imprese deve sempre avvenire mettendo le stesse in libera aperta concorrenza tra loro, mediante i metodi ordinari di scelta dei contraenti, ossia pubblico incanto, licitazione privata e appalto concorso (sopra soglia comunitaria).

Il ricorso alla trattativa privata potra' avvenire solo nel rispetto rigoroso delle norme della Direttiva CEE e degli ulteriori limiti di cui si dira' successivamente.

Ovviamente, alla base di ogni seria competizione occorre sussista una buona progettazione, quale elemento imprescindibile per assicurare certezza degli elementi della competizione stessa.

In questo contesto la categoria e' per la sistematica aggiudicazione dei lavori, posti in gara sulla base di un progetto esecutivo, mediante il criterio del miglior offerente con offerta di prezzi unitari.

Infatti, con detto criterio le imprese sono indotte a soppesare molto piu' attentamente l'offerta e ad effettuare uno studio piu' circostanziato del progetto e delle sue caratteristiche.

Del pari, l'Amministrazione che si sara' dotata di un progetto esecutivo, accompagnato da una descrizione accurata delle tipologie di lavorazioni da effettuare, sara' anche ragionevolmente garantita sulla qualita' dell'opera realizzata.

Solo nel caso di affidamento - nei termini eccezionali prima richiamati (vedi punto 9) - di prestazioni di "progettazione ed esecuzione", ovvero di "esecuzione con qualsiasi mezzo", potra' farsi ricorso anche al criterio dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa, ma il prezzo dovra' comunque sempre pesare maggiormente rispetto all'insieme di tutti gli altri elementi, secondo criteri predeterminati in sede di bando.

In altri termini, si ritiene che il prezzo debba sempre pesare per piu' della meta' della valutazione complessiva, laddove il fatto che i pesi siano esprimibili con coefficienti numerici comporta l'assegnazione, ad ogni elemento, di punteggi in proporzione lineare tra le diverse offerte.

Il ricorso al criterio dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa dovra', comunque, essere consentito solo in ragione delle particolarita' dell'opera, in forza delle quali si rendesse necessario avvalersi dell'apporto innovativo dei concorrenti.

Le relative commissioni aggiudicatrici dovrebbero essere nominate solo dopo la presentazione delle offerte, scegliendo i componenti tra soggetti esterni all'Amministrazione medesima, purché qualificati sotto il profilo tecnico ed amministrativo (avvalendosi, in tutti i casi possibili, anche di magistrati amministrativi e del Prefetto, o suo delegato, quale Presidente della Commissione stessa).

Per quanto riguarda, poi, il ricorso alla trattativa privata - possibile solo nell'osservanza rigorosa dei requisiti formali e sostanziali imposti dalla legislazione comunitaria e nazionale - si ritiene che esso debba essere sempre accompagnato da una rigorosa motivazione, sottoscritta dal responsabile del procedimento, che ne illustri le ragioni con specifica relazione tecnica.

Inoltre, alle imprese aspiranti dovranno sempre essere richieste le stesse qualificazioni di iscrizione all'ANC e dei requisiti soggettivi e di capacità economiche e tecniche che si richiedevano per la partecipazione alle gare di pari importo.

Nelle ipotesi di lotti successivi ad un primo affidamento aggiudicato mediante gara formale secondo le procedure nazionali, si ritiene poi di richiamare l'attenzione sulla necessità che siano, comunque, rigorosamente rispettati i limiti posti dall'art. 12 della legge n. 1/78.

In ogni caso, va tenuto presente che la regola base per le scelte della Pubblica Amministrazione dovrà essere improntata all'assoluto divieto della estensione di lavori affidati originariamente a trattativa privata, in virtù della eccezionalità del ricorso a detta procedura.

Infine, circa la richiesta di valutazione sulla possibilità di affidare l'espletamento delle procedure di aggiudicazione a specifici organismi tecnici, eventualmente costituiti sul modello delle unità previste dall'art. 14, commi 3 e segg., della legge n. 203/90, si ritiene che queste ultime rispondano sostanzialmente ad una logica ispettiva e di supplenza.

Fatto salvo quanto prima prospettato in merito alla Commissione aggiudicatrice, nel caso di ricorso all'art. 29, lett. b), del D.l.vo n. 406/91 (offerta economicamente più vantaggiosa), si è del parere che sarebbe molto più efficace pensare ad un rafforzamento generalizzato e strutturale degli organi tecnici della Amministrazione dello Stato, primo fra tutti il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

13) LE GARANZIE

Il sistema delle garanzie oggi richieste agli operatori e' certamente inadeguato per almeno due ordini di motivi: la cauzione definitiva dell'appaltatore corrisponde, al massimo, al 10% dell'importo dei lavori; il progettista non e' chiamato a prestare nessuna garanzia, nemmeno nel caso di carenze progettuali.

Si tratta di garantire maggiormente i committenti da parte di tutti i soggetti coinvolti nel processo realizzativo, siano essi progettisti, prestatori di servizi, appaltatori o direttori dei lavori, ciascuno per la sua parte.

In questo quadro ed in questa logica, la categoria e' senza dubbio favorevole all'introduzione di nuove forme di garanzie, in sostituzione della cauzione definitiva, quali le assicurazioni obbligatorie.

Dal pari, la categoria e' favorevole all'introduzione, in sede di prequalifica, di referenze bancarie condizionate all'aggiudicazione, maggiormente impegnative rispetto alle attuali, onde ridimensionare il fenomeno del sovraffollamento delle richieste di partecipazione alle gare.

14) L'ESECUZIONE DELLE OPERE

Non puo' esservi corretta esecuzione se la progettazione e' carente.

Una buona progettazione e', infatti, il miglior antidoto per evitare successive varianti.

Una progettazione ben fatta, accompagnata dalle necessarie autorizzazioni, indagini, rilievo della rete dei servizi, particolari esecutivi, concreta disponibilita' delle aree ed eventuale valutazione di impatto ambientale assicura anche il rispetto dei tempi e dei costi.

Se la progettazione esecutiva e' stata predisposta dalle Amministrazioni, le eventuali oscillazioni da questa ordinate saranno possibili solo nei limiti del budget progettuale e delle necessita' causate da forza maggiore.

Se la progettazione e' fatta dalle imprese, come obbligazione contrattuale (ovvero qualora vengano richieste alle imprese integrazioni progettuali, come nel caso dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa) l'opera sara' "chiavi in mano", ossia con assunzione degli oneri per varianti in fase esecutiva a carico delle imprese e con garanzia del rispetto dei tempi, nonche' con sottoscrizione di polizza assicurativa obbligatoria per i profili progettuali.

In questo quadro e' chiaro che la presenza dei committenti nella fase di esecuzione dei lavori e' molto importante, come del resto e' sempre molto importante il controllo del rispetto delle obbligazioni assunte dalle parti.

Circa i sistemi per garantire autonomia e qualificazione tecnico professionale dei direttori dei lavori, si ritiene che essi - specie se esterni all'Amministrazione - dovrebbero essere tenuti a sottoscrivere polizza assicurativa, analogamente ai progettisti, a garanzia degli impegni assunti.

Qualche perplessità desta l'ipotesi di porre limiti quantitativi alle varianti richieste dalle amministrazioni e quella di rendere indiscriminatamente obbligatorio il ricorso a nuova gara per la realizzazione delle varianti.

Infatti, tale limitazione può avere una logica condivisibile qualora il primo affidamento sia avvenuto a trattativa privata; rischierebbe, invece, di contrastare con le logiche comunitarie nei restanti casi.

In ordine alle possibili modifiche della disciplina dei collaudi, si ritiene che l'ottica più congrua per affrontare tale problematica sia quella:

- a) di privilegiare l'istituto del collaudo in corso d'opera e di effettuare il collaudo finale entro tre mesi dall'ultimazione dei lavori;
- b) laddove i capitolati fossero predisposti in termini prestazionali, il collaudo dovrebbe assicurare controlli idonei a garantire il raggiungimento dell'obiettivo di "qualità" finale, lasciando conseguentemente all'impresa piena libertà nell'organizzazione delle modalità realizzative.



15) IL COSTO DELLE OPERE

Sul carattere delle decisioni di spesa, sul coordinamento nella programmazione finanziaria degli enti tramite la attivazione di un Osservatorio nel settore e sulla analisi costi-benefici si ribadisce quanto già sopra precisato.

In ordine alla opportunità di commisurare almeno una parte del corrispettivo a indici di prezzo stabiliti a livello nazionale, si ritiene che ciò potrebbe essere senz'altro utile al fine della stima dei costi degli interventi in fase di programmazione e per agevolare il compito dei progettisti, ai quali spetta comunque l'onere di effettuare una analisi dei prezzi con riferimento alla specifica opera.

Sul sistema di aggiornamento del corrispettivo, va innanzitutto rilevato che nel nostro ordinamento giuridico l'invariabilità del corrispettivo d'appalto (art. 326, L. fond. LL.PP.) non significa, ne' potrebbe significare, invariabilità dei costi di produzione e che l'istituto della revisione prezzi ha, in questo contesto, proprio la funzione di disciplinare i rapporti tra pubblica P.A. ed appaltatore, limitando la autonomia contrattuale della P.A. stessa, nelle ipotesi in cui sopraggiungano variazioni nei prezzi di mercato nel corso dell'esecuzione dei lavori.

Attraverso la revisione prezzi, o altro sistema indicizzato di aggiornamento dei prezzi, si realizza, dunque, nel campo dei lavori pubblici, cio' che avviene normalmente nei vari comparti manifatturieri attraverso l'aggiornamento periodico dei listini.

Cio' premesso, la categoria e' sostanzialmente indifferente per quanto riguarda la scelta fra sistema indicizzato (ovvero "prezzo chiuso", di cui all'art. 3 del D.L. n. 333/92, ora L. 359/92) e meccanismo revisionale classico, eventualmente anche basato su rilevazioni a livello nazionale, purché sia noto già in sede di bando il sistema prescelto di aggiornamento dei prezzi.

Resta il fatto che non e' logicamente concepibile che:

- a) si neghi, nell'appalto di lavori pubblici, il principio dell'adeguamento del corrispettivo nel tempo (al sopraggiungere di aumenti stimati o accertati) connotato a tutti i contratti di durata (art. 1467 cod. civ);
- b) si attribuisca - come invece taluni ritengono sia accaduto, in forza del D.L. n. 333/92 sopracitato - alle singole amministrazioni la facoltà di riconoscere o non riconoscere, di volta in volta, sia pure esplicitando la scelta in sede di bando, un qualsivoglia meccanismo di adeguamento dei prezzi, perché cio' contrasterebbe con i più elementari principi di trasparenza (cfr. art. 12, legge n. 241/90).

Sulla questione delle anticipazioni, va ricordato che attualmente l'importo delle stesse è così modesto da non rilevare significativamente rispetto alla problematica in esame.

Piuttosto, va sottolineato che, in un'ottica volta a sollecitare un sempre maggiore rispetto delle obbligazioni contrattuali assunte, ciò deve valere indistintamente sia per le imprese, sia per le amministrazioni e che, dunque, non può essere ammesso alcun provvedimento volto a ritardare i pagamenti spettanti agli operatori.

Le recenti esperienze legislative provano, invece, esattamente l'opposto, ossia la sistematica penalizzazione degli imprenditori chiamati ancora una volta a finanziare il sistema.

16) AFFIDABILITA' E QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Ferma restando la fondamentale importanza dell'ANC e del Bando Tipo quali strumenti idonei a garantire la qualificazione delle imprese, va considerata l'opportunità innanzitutto di accelerare la revisione già in atto, nonché di rendere progressivamente più selettive le nuove iscrizioni all'ANC ed i mutamenti di classifica.

Nel contempo, andrebbe anche rivista la linea di tendenza volta ad esasperare la rincorsa del fatturato, che spesso si determina persino indipendentemente da ogni logica imprenditoriale, pur di conservare nel tempo iscrizione e requisiti.

Occorre, comunque, tenere presente, in tema di ANC, la opportunità di non penalizzare le imprese nazionali rispetto a quelle comunitarie e affrontare, dunque, la questione in termini coerenti con le logiche che si vanno sviluppando in sede comunitaria.

17) IL SISTEMA DELLE RESPONSABILITA'

Si rinvia a quanto già detto in ordine alla questione della riorganizzazione delle competenze ed al ruolo del responsabile del procedimento.

18) IL SISTEMA DEI CONTROLLI

Il problema dei controlli rileva sotto molteplici aspetti.

Oltre a quanto già evidenziato in ordine alla fase realizzativa, esiste la questione del carattere formale o sostanziale dei controlli sui differenti atti rientranti nei procedimenti per la esecuzione delle opere pubbliche.

Senza dubbio, serve un controllo sulla efficacia della spesa e un controllo sulla qualità del prodotto.

Inopportuno sembra, invece, l'istituzione di una istanza centrale di supervisione sugli specifici interventi; piuttosto, è urgente riqualificare e rafforzare l'azione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, a vantaggio di tutte le amministrazioni interessate, e la rapida attivazione dell'Osservatorio, da collocare presso il Ministero dei Lavori Pubblici per la raccolta, elaborazione e diffusione dei dati relativi alla realizzazione di opere da parte delle varie stazioni appaltanti.

19) ULTERIORI CONSIDERAZIONI

Un'opera di moralizzazione del settore che espliciti a pieno la sua efficacia non può prescindere dall'esigenza di porre in condizione le imprese di muoversi in un'ottica industriale.

Presupposto fondamentale perché il mercato possa funzionare senza distorsioni e condizionamenti esterni appare la certezza nei pagamenti.

In quest'ottica, la previsione della possibilità di cedere i crediti verso la pubblica amministrazione anche attraverso il factoring da un lato e, dall'altro, la previsione di penali per ritardati pagamenti a carico della pubblica amministrazione, appaiono mezzi idonei per evitare che, in futuro, si ripresentino le stesse attuali problematiche e per porre l'appaltatore in condizione di attivare una politica imprenditoriale con la piena consapevolezza dei costi relativi.

E ciò in particolare ove si voglia, come è senz'altro opportuno, contenere i costi degli appalti, evitando loro lievitazioni in corso d'opera ed, al contempo, assicurare tempi certi per la realizzazione dell'opera.

Roma, 3 settembre 1992

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Il Presidente

Roma, 4 novembre 1992

Caro Presidente,

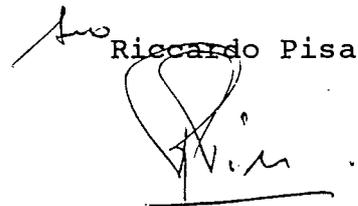
nell'ambito delle audizioni del Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, e' stato ascoltato il prof. Francesco Saja, Presidente dell'Autorita' Garante della Concorrenza del Mercato.

In tale occasione il prof. Saja ha espresso alcune valutazioni su importanti istituti che non ci sentiamo di condividere pienamente

Ho ritenuto opportuno, anche ai fini di una informazione piu' completa, inviare una lettera al prof. Saja, nella quale ho sottolineato alcuni aspetti, che ritengo meritevoli di essere considerati.

Poiche' si tratta di argomenti di grande rilievo sia per la vita delle imprese sia per il buon funzionamento del sistema, ritengo opportuno trasmetterLe per conoscenza la lettera inviata al prof. Saja.

Colgo l'occasione per inviarLe i miei migliori saluti.


Riccardo Pisa

All. n.1

On.le Giuseppe CERUTTI
Presidente
Comitato Paritetico
per l'Indagine Conoscitiva
in Materia di Esecuzione
di Opere Pubbliche
CAMERA DEI DEPUTATI
Montecitorio
- R O M A -



ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Roma, 27 ottobre 1992

Riccardo Pisa
Presidente

Gentile Presidente,

per l'indubbio prestigio che l'Alta Autorita' riveste, non potevo non prestare la massima attenzione a quanto da Lei dichiarato nella recente audizione parlamentare in tema di appalti pubblici.

Vorrei esprimere l'apprezzamento dell'ANCE sia per l'analisi, sia per le proposte conseguenti.

Aggiungo che queste proposte, volte alla trasparenza dei comportamenti e alla introduzione di vere regole di mercato, coincidono con quelle che l'ANCE da tempo, purtroppo senza esiti clamorosi, sta suggerendo.

Mi permetto al riguardo richiamare la Sua attenzione sull'accluso "pamphlet", che tanti consensi ha raccolto presso governo e Parlamento.

Detto questo, su alcuni temi da Lei evocati vorrei porre in luce qualche divergenza fra quanto risulta a noi operatori e quanto puo' scaturire da una analisi teorica.

Si tratta, come puo' ben immaginare, del meccanismo della revisione dei prezzi, delle varianti e dell'Albo Nazionale dei Costruttori.

E' purtroppo vero che il meccanismo revisionale ha reso possibili speculazioni e scorrettezze.

./.

Ill.mo Signor
Prof. Francesco SAJA
Presidente
Autorita' Garante della
Concorrenza del Mercato
Via Calabria, 48
ROMA

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

- 2 -

E' altresì vero che per evitare tutto ciò sarebbe meglio eliminare ogni indicizzazione e costringere l'appaltatore a elaborare offerte comprendenti i fattori inflattivi.

Ma ciò è pura teoria.

In pratica nei cosiddetti contratti di durata una qualche forma di indicizzazione è sempre necessaria ed è universalmente riconosciuta.

Tutti i Paesi europei hanno meccanismi revisionali riguardanti gli appalti di opere pubbliche.

La stessa CEE ha un suo sistema di revisione dei prezzi riguardanti i fondi strutturali.

Lo stesso avviene in tutto il mondo per gli appalti finanziati da organismi internazionali, quali ad esempio la Banca Mondiale, la Banca Europea ecc...

Nel caso dell'Italia la necessità della revisione prezzi è doppiamente motivata almeno fino a quando abbiamo a che fare con una Pubblica Amministrazione che non sa progettare, non sa finanziare, non sa controllare e non sa collaudare.

Come è possibile fare una offerta realistica quando i progetti messi in gara non sono mai "esecutivi", ma sono di fatto progetti di massima ?

Sarebbe un interessante esercizio - per la stessa Alta Autorità - una indagine su quante gare di appalto sono state bandite nel corso dell'anno sulla base di progetti esecutivi, tali cioè da consentire ad esempio la consegna "chiavi in mano" dell'opera.

Per nostra esperienza ciò non si è quasi mai verificato.

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

- 3 -

Avviene allora che non e' possibile, per l'impresa, programmare i costi reali quando il processo costruttivo deve essere ripetutamente interrotto perche' si interrompe il flusso dei finanziamenti o perche' le dieci o venti amministrazioni pubbliche deputate a rilasciare le autorizzazioni non riescono a mettersi d'accordo nei tempi previsti, o perche' sino all'ultimo lo stesso Committente pubblico non si e' assicurato per tempo la disponibilita' dell'area o introduce varianti (e' quest'ultimo il caso tipico degli "stadi dei mondiali", la cui progettazione in pratica avvenne contemporaneamente all'esecuzione...!).

Ma la riflessione in tema di revisione prezzi e di varianti non sarebbe completa se non tenessimo conto del fatto, in verita' paradossale, che con l'art. 3 della legge 8 agosto 1992, n.359 il meccanismo revisionale e' stato abolito.

Prima di questa data la revisione dei prezzi era disciplinata dall'art. 33 della legge 28 febbraio 1986, n.41.

Detta legge non prevedeva revisione per i lavori della durata inferiore all'anno, mentre per i lavori di durata superiore questa scattava a partire solo dal secondo anno e comunque, per quella parte eccedente la soglia dell'alea pari al 10%.

Cio' consentiva un recupero, seppure non completo, dei costi aggiuntivi derivanti dal semplice andamento inflattivo (vedi simulazione allegata).

D'altro canto, se e' vero che nessuno puo', oggi, dire quanto verra' a costare allo Stato un'opera e in quanti anni essa puo' essere realizzata, sarebbe veramente singolare credere che il prezzo finale, anche in termini puramente monetari, possa continuare ad essere quello iniziale.

Eppure l'opinione pubblica, e non solo quella meno informata, ritiene proprio questo.

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

- 4 -

E pochi si rendono conto che aver prima portato a livelli irrisori la revisione dei prezzi (con il citato art. 33 della finanziaria del 1986) e averla poi abolita del tutto (legge 382/92) costituisce una scelta che porta alla distruzione del sistema delle imprese, almeno di quelle serie.

Connesso al problema della revisione prezzi e' il caso delle varianti.

Queste intervengono in termini per cosi' dire fisiologici o patologici.

Le prime riguardano la natura stessa del processo costruttivo e sono la sorpresa geologica e la forza maggiore o il cambiamento richiesto dal committente.

In tali circostanze e' profondamente ingiusto che il costo aggiuntivo ricada sulle imprese.

Dovra' ricadere sullo Stato la responsabilita' di decidere se vale la pena continuare l'opera mettendo in bilancio il costo aggiuntivo.

Le varianti, invece, "patologiche", sono volte a "riaggiustare" il progetto in corso di esecuzione perche' l'opera non e' stata compiutamente progettata a livello esecutivo o perche' e' stata aggiudicata ad un prezzo eccessivamente basso rendendone impossibile la realizzazione nella forma inizialmente prevista.

Non e' raro il caso di opere concepite in un modo e realizzate con tutt'altre caratteristiche.

E' evidente che un sistema del genere apre la porta ad ogni abuso su entrambi i fronti: delle imprese e della Committenza Pubblica.

Ma se c'e' qualcuno che deve porre rimedio a detta situazione questo e' proprio la Pubblica Amministrazione.

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

- 5 -

Le vere imprese possono solo invocare, come stanno facendo attraverso la loro Associazione, un sistema piu' moderno e piu' corretto, e cio' perche' l'incertezza di un mercato "costruito" non giova alla crescita industriale del settore.

Ancora una volta mi permetto fare rinvio alle nostre proposte.

Sull' Albo Nazionale dei Costruttori condivido la tesi secondo la quale non e' con patenti e bolli che si regola un libero mercato.

In nessun altro Paese europeo, industrialmente e civilmente avanzato, vige un sistema di selezione cosi' burocratico come il nostro.

Ma la scelta dell'impresa fa comunque sempre riferimento ad un minimo di attestazioni pre-definite: in Francia c'e' un Albo gestito dalla categoria; in Inghilterra e Germania stanno procedendo nella stessa maniera.

La stessa Comunita' Europea sta pensando all'introduzione di un Albo che qualifichi le imprese a livello Comunitario.

Vero e', comunque, che negli altri Paesi Europei la selezione delle imprese e' affidata ad un Committente Pubblico che sceglie sulla base di criteri tecnici, finanziari e organizzativi riferiti ad ogni singola situazione.

Ma tale sistema presuppone tre ovvie condizioni di base: una Pubblica Amministrazione preparata, un numero di imprese non eccessivo e una elevata concentrazione della domanda pubblica.

In Italia non esiste alcuna delle tre condizioni.

Non e' un caso se l'ANC fu introdotto negli anni '60, allorché si ebbero i primi gravi sintomi del decadimento tecnico della Pubblica Amministrazione e del moltiplicarsi dei centri di spesa (oggi quasi 20.000!); mentre sul fronte delle imprese, la rapida ricostruzione post-bellica favorì il nascere di decine di migliaia di nuove unità.

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

- 6 -

Se, oggi, l'ANC non basta a qualificare una impresa, esso rappresenta comunque un primo "filtro" all'ingresso nel mercato di operatori improvvisati o sospetti e offre ad una disastrosa Pubblica Amministrazione un minimo di garanzia di affidabilita' sulla consistenza dell'impresa.

Resta poi il fatto che se, dopo trent'anni, questo strumento dovesse essere abolito, si verificherebbe lo sconvolgimento traumatico di un settore che nel bene e nel male si e' strutturato in funzione dell'ANC, specialmente a livello di piccole imprese.

Vero e' che oggi occorre piuttosto lavorare per una Pubblica Amministrazione piu' forte e per un sistema normativo piu' vicino al mercato. Nello stesso tempo occorre rendere l'Albo piu' severo e selettivo.

Bene fa l'Alta Autorita' a indagare sul mercato delle costruzioni, a denunciare le anomalie di un meccanismo normativo che risale al 1865 e ad invocare il libero mercato.

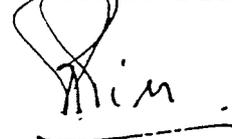
Ma per creare un mercato delle costruzioni veramente libero non basta un decreto, specie quando questo mercato dipende non dal libero incontro fra domanda e offerta, ma dal ruolo determinante della Pubblica Amministrazione.

Saro' ben lieto, se Ella lo ritenesse utile, un incontro dell'ANCE con i Suoi uffici per una franca analisi di tutti questi argomenti.

Cordialmente Suo,



Riccardo Pisa



All.c.s.

ANCE
Area Studi Economici

ADEGUAMENTO DEI PREZZI DI APPALTO

- Alcuni esempi di calcolo secondo
l'art. 33 della L. 41/86
 - . prezzo chiuso
 - . revisione prezzi
- Confronto con incremento del
costo della vita

Ottobre 1992

Il sistema di revisione prezzi previsto dall'art. 33 della legge finanziaria n. 41/86 è stato modificato dal d.l. n.333 dell'11 luglio 1992 lasciando quale meccanismo di aggiornamento dei prezzi quello del "prezzo chiuso" già previsto dal 4° comma dell'art. 33 della L.41/86.

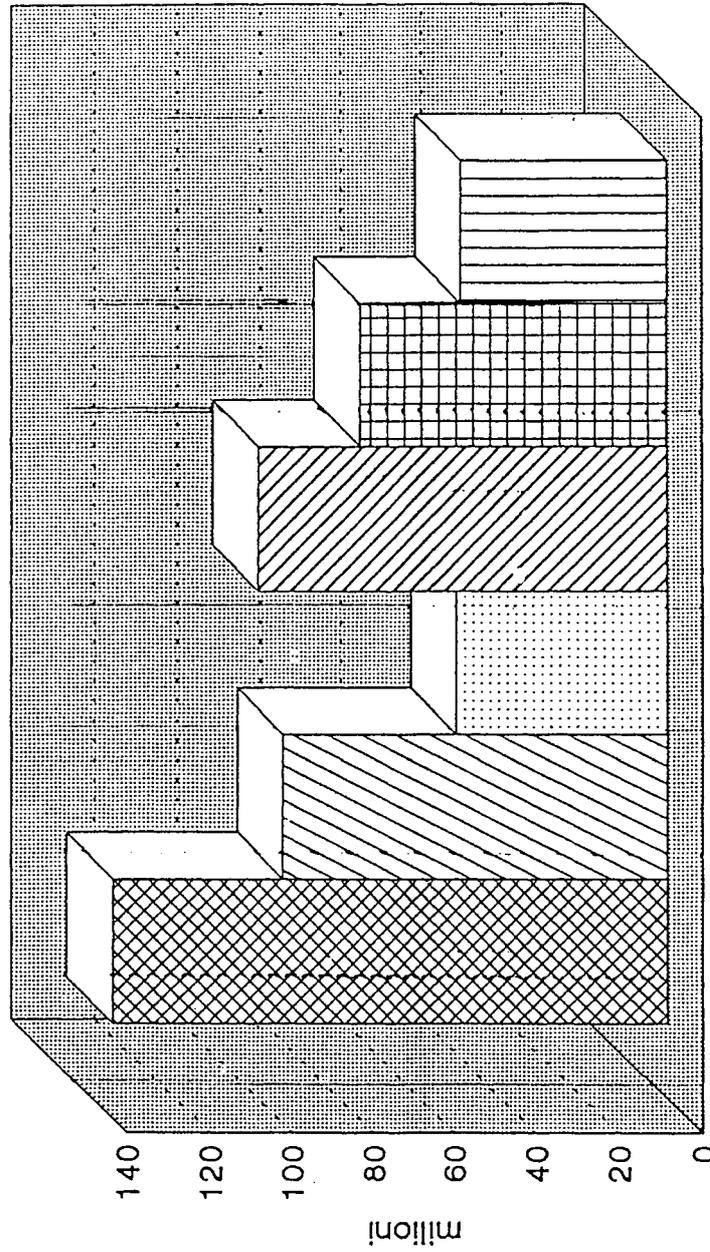
Con l'applicazione del prezzo chiuso secondo la modalità di applicazione sostenuta dall'ANCE, l'aggiornamento dei prezzi può risultare più elevato di quello derivante dall'inflazione generale, e dall'aumento dei costi settoriali.

La tabella seguente sintetizza i risultati che si ottengono con le diverse soluzioni proposte di prezzo chiuso, con il vecchio sistema revisionale e con l'andamento dei costi di costruzione sulla base degli indici revisionali.

Confronto tra aumento costi costruzione, revisione prezzi,
costo vita e prezzo chiuso

	2 anni (ml)	I I	4 anni (ml)
Aumento costi costruzione	135	I I	149
" costo vita	94	I I	145
Revisione prezzi	51	I I	73
Prezzo chiuso (ANCE)	100	I I	200
" " (Corte dei Conti)	75	I I	125
" " (Cons. di Stato)	50	I	150

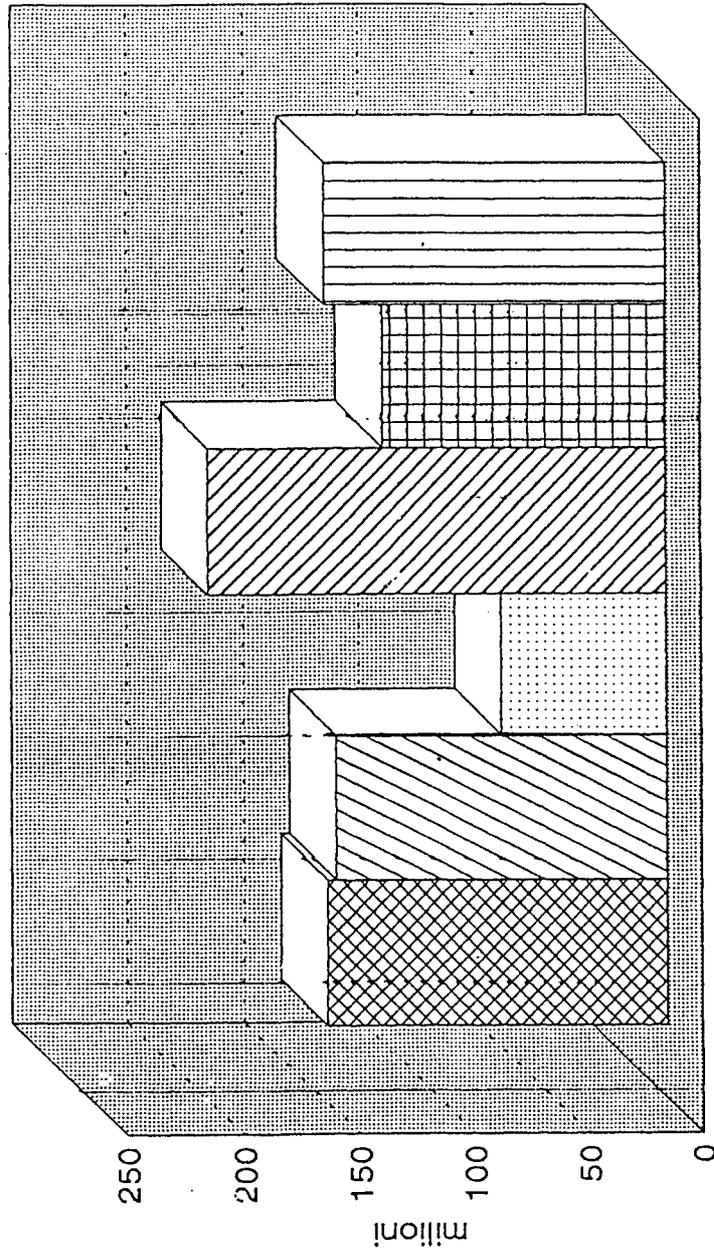
CONFRONTO TRA AUMENTO COSTI COSTRUZIONE, REVISIONE PREZZI, COSTO VITA E PREZZO CHIUSO
 Esempio di un lavoro edile di 1 miliardo - durata 2 anni



aumento costi costruz.	<input checked="" type="checkbox"/>	135
aumento costo vita	<input checked="" type="checkbox"/>	94
revisione prezzi	<input checked="" type="checkbox"/>	51
prezzo chiuso Ance	<input checked="" type="checkbox"/>	100
prezzo chiuso C.Conti	<input checked="" type="checkbox"/>	75
prezzo chiuso Cons.St.	<input type="checkbox"/>	50

m.

CONFRONTO TRA AUMENTO COSTI COSTRUZIONE, REVISIONE PREZZI, COSTO VITA E PREZZO CHIUSO
 Esempio di un lavoro edile di 1 miliardo - durata 4 anni



aumento costi costruz.	149
aumento costo vita	145
revisione prezzi	73
prezzo chiuso Ande	200
prezzo chiuso C.Conti	125
prezzo chiuso Cons.St.	150

M

DESCRIZIONE DELLE TIPOLOGIE DI OPERE PRESE A RIFERIMENTO

Si riportano di seguito le caratteristiche delle opere considerate negli esempi presi a riferimento nel presente documento per quantificare l'aggiornamento dei prezzi derivante dal "prezzo chiuso", dalla revisione prezzi e dall'inflazione.

C H E M A 1 - durata dei lavori: 2 anni

CARATTERISTICHE DELL'OPERA

Importo lavori:	1 miliardo
Anticipazione (20%):	200 milioni
Data aggiudicazione:	1/12/87
Consegna lavori:	1/7/88
Fine lavori:	30/6/90
Andamento lavori:	lineare

I SAL	31/12/88	250 milioni
II SAL	30/6/89	250 milioni
III SAL	31/12/89	250 milioni
IV SAL	30/6/90	250 milioni

Importo lavori eseguiti nel 1° anno dall'aggiudicazione (30/11/88) = 250 milioni
 Importo lavori non soggetto a revisione = lavori eseguiti nel 1° anno+anticipazione = ml 250+200 = 450 milioni

S C H E M A 2 - durata dei lavori: 4 anni

CARATTERISTICHE DELL'OPERA

Importo lavori:	1 miliardo
Anticipazione (20%):	200 milioni
Data aggiudicazione:	1/12/85
Consegna lavori:	1/7/86
Fine lavori:	30/6/90
Andamento lavori:	lineare

I SAL	31/12/86	125 mil
II SAL	30/6/87	125 mil
III SAL	31/12/87	125 mil
IV SAL	30/6/88	125 mil
V SAL	31/12/88	125 mil
VI SAL	30/6/89	125 mil
VII SAL	31/12/89	125 mil
VIII SAL	30/6/90	125 mil

-Importo lavori eseguiti nel 1° anno dall'aggiudicazione (30/11/86) = 125 milioni
 -Importo lavori non soggetto a revisione = lavori eseguiti nel 1° anno+anticipazione = ml 125+200 = 325

PREZZO CHIUSO

Il prezzo chiuso consiste nell'incremento del prezzo contrattuale del 5% per ogni anno intero contrattualmente previsto per l'ultimazione.

Sull'applicazione ~~concreta~~ del ~~meccanismo~~ del prezzo chiuso ci sono diverse modalità:

- a) per un ~~contratto di tre anni di importo~~ iniziale di 100 lire, il prezzo finale sarebbe pari a 115 lire, di cui 100 + tre 5% di tale valore in ragione della durata del contratto (tesi ANCE);
- b) il 5% andrebbe calcolato il primo anno sulle 100 lire mentre il secondo sul rimanente dei lavori (poniamo 66) ed il terzo su ~~quanto residua (33)~~ (Tesi Corte dei Conti);
- c) il 5% viene calcolato come sub a) ma con esclusione del primo anno così come avveniva per la revisione prezzi vera e propria (Tesi Consiglio di Stato).

Relativamente agli esempi precedenti il compenso spettante risulterebbe nel caso di durata biennale dei lavori pari a:

- a) 100 milioni (Tesi ANCE)
- b) 75 milioni (Tesi Corte dei Conti)
- c) 50 milioni (Tesi Consiglio di Stato).

Nell'esempio di durata quadriennale dei lavori il compenso risulterebbe rispettivamente pari a:

- a) 200 milioni (Tesi ANCE)
- b) 125 milioni (Tesi Corte dei Conti)
- c) 150 milioni (Tesi Consiglio di Stato).

Il dettaglio delle modalità di calcolo è riportato, per comodità, nelle ultime due pagine del presente documento.

Il compenso calcolato risulta con il prezzo chiuso generalmente più elevato di quello revisionale in quanto l'incremento è calcolato sull'importo contrattuale (al lordo quindi dell'anticipazione), non sono esclusi i lavori del I° anno (ad eccezione della Tesi del Consiglio di Stato) e non è prevista l'alea.

REVISIONE PREZZI

Applicazione
della revisione
dei prezzi
secondo
l'art. 33
- comma 3 -

Secondo l'art.33 - comma 3 - il calcolo del computo revisionale si effettua in base ai seguenti elementi fondamentali:

A) Lavori ultrannuali

- 1) decorrenza a fini revisionali: data aggiudicazione
- 2) franchigia:
 - lavori eseguiti nel primo anno
 - somma anticipata
- 3) alea revisionale: 10%
- 4) computo dell'alea: importo contrattuale dei lavori al netto dell'anticipazione e dei lavori eseguiti nel 1° anno
- 5) rilevazione dei prezzi: semestrale, da parte delle Commissioni Regionali.

B) Lavori di durata inferiore all'anno: esclusi dalla revisione prezzi.

Alcuni esempi
di applicazione
della revisione
prezzi

Prendendo a riferimento un'opera pubblica (edile o stradale) di 1 miliardo con durata dei lavori pari a 2 anni, avente le caratteristiche indicate nello schema 1 (pag. 4), all'impresa sono riconosciuti a titolo di revisione prezzi 51,4 milioni se si

tratta di un'opera edile e 39,8 milioni nel caso di opera stradale.

Il peso della revisione prezzi sull'importo dell'opera è del 5,1% per l'opera edile e del 4% per l'opera stradale.

Nel caso di un lavoro della durata di 4 anni e con ~~le caratteristiche indicate~~ nello schema 2 (pag.4) l'importo di revisione riconosciuto all'impresa è di ~~72,5 milioni di lire per l'opera edile~~ e di 57,6 milioni per l'opera stradale.

Ad esempio nel caso di durata quadriennale dei lavori per un'opera edile, l'incremento dei costi intervenuto complessivamente nel periodo è pari al 33,8%.

L'aumento medio dei costi di costruzione, tenendo conto dell'andamento lineare dei lavori al netto dell'anticipazione, è stato del 14,9% e la revisione dei prezzi riconosciuta effettivamente all'impresa il 7,2%.

Il dettaglio delle modalità di calcolo, riferito per semplicità, alle sole opere edili, è riportato nelle ultime due pagine del documento.

Effetto
inflazione

Aggiornando il valore del lavoro con l'andamento dell'inflazione (indice ISTAT dei prezzi al consumo

per le famiglie di operai e impiegati) si evidenzia sulla base degli esempi precedenti che:

- il lavoro di 1 miliardo di lire e della durata di 2 anni, tenendo conto dell'inflazione, vale 1,094 miliardi di lire
- il lavoro di 1 miliardo di lire della durata di 4 anni vale 1,145 miliardi di lire.

Confronto
tra revisione
prezzi e
inflazione

Il confronto tra il reale aumento dei costi settoriali (revisione prezzi piena), la revisione prezzi riconosciuta e la quota di rivalutazione derivante dall'inflazione generale mostra ad esempio che:

- sul lavoro edile di 1 miliardo di lire della durata di 2 anni l'aumento reale dei costi di settore ammonta a 135 milioni, il valore riconosciuto all'impresa è di 51 milioni e la quota derivante dall'aumento dell'inflazione generale è di 94 milioni.

Pertanto la perdita sopportata dall'impresa risulta di 83 milioni rispetto alla revisione prezzi piena e di 43 milioni rispetto al prezzo aggiornato con il costo della vita.

I risultati di analoghi confronti effettuati

sugli altri esempi di opere sono riportati nella seguente tabella.

PERDITE SOPPORTATE DALLE IMPRESE DERIVANTI DAL CONFRONTO TRA REALE
AUMENTO DEI COSTI, REVISIONE PREZZI E INFLAZIONE

Importo lavori complessivo (mld di lire)	Importo lavori con revisione prezzi piena (*) (mld di lire)	Importo revisionato art. 33 (mld di lire)	Importo aggiornato con indice costo vita (*) (mld di lire)	Perdite sopportate dalle imprese rispetto a			
				revisione prezzi piena		costo vita	
				in lire (mil di lire)	in % sul prezzo pieno	in lire (mil di lire)	in % sul prezzo pieno
LAVORI EDILI (durata lavori 2 anni)							
1	1,135	1,051	1,094	-83,32	-7,3	-42,53	-3,9
LAVORI EDILI (durata lavori 4 anni)							
1	1,149	1,073	1,145	-76,35	-6,6	-72,62	-6,3
OPERE STRADALI (durata lavori 2 anni)							
1	1,120	1,040	1,094	-80,26	-7,1	-54,17	-5,0
OPERE STRADALI (durata lavori 4 anni)							
1	1,133	1,058	1,145	-75,1	-6,6	-87,57	-7,6

*) - al netto dell'anticipazione

E S E M P I D I C A L C O L O

OPERE EDILI: esempio di calcolo per un lavoro di durata di 2 anni (schema 1)

PREZZO CHIUSO:

TESI ANCE E CONSIGLIO DI STATO

Anni	Importo soggetto ad aggiornamento (milioni)	ANCE (mil.)	CONS. STATO (mil.)
1	1000	50	0
2	1000	50	50
		100	50

TESI CORTE DEI CONTI

Anni	Importo soggetto ad aggiornamento (milioni)	CORTE CONTI (mil)
1	1000	50,0
2	500	25,0
		75,0

REVISIONE PREZZI

Riferimenti temporali	lavori eseguiti (mil.)	importo lavori soggetto a revisione	incremento % costi dall' 1/12/87 (indice revis. opere edili)	importo lordo revisione prezzi
dall'1/7/88 al 31/12/88	250	0	9,0	0,000
dall'1/1/89 al 30/6/89	250	50	11,8	5,916
dall'1/7/89 al 31/12/89	250	250	16,0	39,887
dall'1/1/90 al 30/6/90	250	250	24,3	60,628
	1000	550		106,431

Importo lordo revisione	106,431 mil
Alea 10% su 550	-55,000 mil
Importo netto revisione	51,431 mil

OPERE EDILI: esempio di calcolo per un lavoro di durata di 4 anni (schema 2)

PREZZO CHIUSO:

TESI ANCE E CONSIGLIO DI STATO

Anni	Importo soggetto ad aggiornamento (milioni)	ANCE (mil.)	CONS. STATO (mil.)
1	1000	50	0
2	1000	50	50
3	1000	50	50
4	1000	50	50
		200	150

TESI CORTE DEI CONTI

Anni	Importo soggetto ad aggiornamento (milioni)	CORTE CONTI (mil)
1	1000	50,0
2	750	37,5
3	500	25,0
4	250	12,5
		125,0

REVISIONE PREZZI

Riferimenti temporali	lavori eseguiti (mil)	importo lavori soggetto a revisione	incremento % costi dall' 1/12/85 (indice revis. opere edili)	importo lordo revisione prezzi (mil)
dall'1/7/86 al 31/12/86	125	0	4,5	0,000
dall'1/1/87 al 30/6/87	125	0	6,2	0,000
dall'1/7/87 al 31/12/87	125	50	7,7	3,850
dall'1/1/88 al 30/6/88	125	125	12,6	15,750
dall'1/7/88 al 31/12/88	125	125	17,3	21,625
dall'1/1/89 al 30/6/89	125	125	20,4	25,500
dall'1/7/89 al 31/12/89	125	125	24,8	31,000
dall'1/1/90 al 30/6/90	125	125	33,8	42,250
	1000	675		139,975

Importo lordo
revisione 139,975 mil

Alea 10% su
675 -67,500 mil

Importo netto
revisione 72,475

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

via Quattrani, 16
18
00161 RR

Il Presidente

ANCE
23 LUG 1992
469

Roma, 20 luglio 1992

VIII

Gentile Onorevole,

la Giunta dell'ANCE ha approvato un documento nel quale si formula un complesso di proposte di modifica della legislazione in materia di appalti pubblici.

Il documento costituisce l'esito conclusivo di un serio e scrupoloso processo di approfondimento da parte dell'ANCE che ha avuto il suo atto conclusivo in un qualificato Seminario di studi svoltosi alcuni giorni addietro.

Le proposte dell'ANCE, come Ella potrà vedere, investono tutti i passaggi nevralgici dell'opera pubblica dalla programmazione al finanziamento, alla progettazione, all'affidamento dei lavori.

La considerazione di base è che si esce dalla crisi delle costruzioni, sicuramente la più grave degli ultimi decenni, solo se accanto ad importanti programmi di spesa si può contare su di un complesso di nuove regole per gli appalti pubblici che assicurino trasparenza nei rapporti fra Stato e impresa, correttezza nella concorrenza e, in definitiva, tutela degli interessi della collettività.

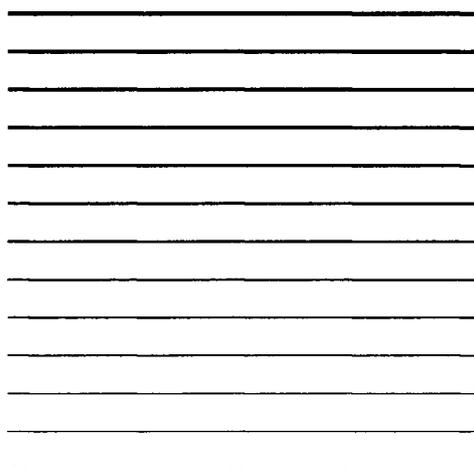
Ringraziandola, per l'attenzione che vorrà dare al documento allegato, colgo l'occasione per inviarLe i migliori saluti.

Riccardo Pisa

All.: n. 1



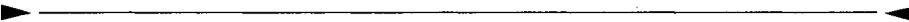
DOSSIER APPALTI PUBBLICI



LE NUOVE REGOLE

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI



LUGLIO 1992

PAGINA BIANCA

**DOSSIER
APPALTI
PUBBLICI**

**LE NUOVE
REGOLE**

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

LUGLIO 1992

PAGINA BIANCA

▶ ————— ◀

La Giunta dell'ANCE, a conclusione del processo di approfondimento della grave crisi che ha colpito il settore, ha definito la posizione della categoria in ordine a tale crisi ed ha sollecitato l'adozione di immediate misure legislative per restituire normalità al mercato e certezza agli operatori.

Si tratta di misure che si collocano nella strategia industriale e legislativa da tempo elaborata e formalizzata all'esterno dall'Associazione.

▶ ————— ◀

PAGINA BIANCA

LA CRISI DEL MERCATO DELLE OPERE PUBBLICHE

L'ANCE, quale massima rappresentanza nazionale della categoria edile, nutre profonde preoccupazioni circa il ripetersi di vicende giudiziarie che coinvolgono larghi settori della società civile e toccano la vita di imprese appartenenti a diversi ed importanti settori produttivi.

I fenomeni a più riprese rilevati dalla Magistratura, anche se non generalizzati, denotano una crescente distorsione del rapporto fra mondo produttivo e mondo politico.

Molte garanzie legislative si sono così fortemente indebolite.

La Pubblica Amministrazione è stata esautorata di gran parte delle sue competenze.

Le imprese hanno smarrito i loro naturali riferimenti di mercato.

Aggravano la crisi altri fattori, quali:

- *sfavorevole congiuntura economica;*
- *riduzione degli stanziamenti in opere pubbliche (- 30% rispetto all'88);*
- *paralisi pressoché totale delle concessioni edilizie e delle autorizzazioni in genere;*
- *scarsa disponibilità e agibilità di aree;*
- *crescente, distruttivo ritardo nei pagamenti e blocco delle erogazioni della Cassa Depositi e Prestiti, che testimonia una volontà di inadempimento da parte dello Stato;*

-
- *rincarare del costo del denaro;*
 - *abnorme e non equilibrato peso degli oneri contributivi.*

Per l'azione combinata di questi fattori, l'industria delle costruzioni incorre oggi nella sua più grave crisi.

- Si sconvolge il processo di crescita dimensionale e tecnologica delle imprese italiane.
- Si determinano condizioni per l'ingresso massiccio di imprese europee.
- Si minano le stesse basi industriali del settore con effetti di trascinamento verso il basso dell'intero sistema economico e dei livelli occupazionali.
- Si espongono al rischio di licenziamento e di Cassa Integrazione Guadagni decine di migliaia di lavoratori, non solo nel settore edile, ma anche nell'indotto industriale, artigianale e in quello dei servizi.

L'industria delle costruzioni è un formidabile volano della produzione e dello sviluppo sociale ed economico.
Realizza il 53% del totale degli investimenti (148.000 miliardi su 280.000).
Occupava direttamente oltre 1.600.000 di addetti e ne attiva altri 600.000 nel grande indotto industriale.
È presente con decine di migliaia di imprese in ogni area del Paese.
È il principale strumento di adeguamento del sistema Italia agli standard dei servizi europei.
È un settore industriale a bassissimo consumo di energia e totalmente dipendente da risorse interne.

La categoria edile italiana rispetta il ruolo svolto dalla magistratura in ordine alle vicende di concussione, corruzione e finanziamento anomalo dei partiti, ed auspica che queste contribuiscano a restituire più trasparen-

za nei rapporti fra Stato e imprese.

Chiede nello stesso tempo che tutti gli organi istituzionali e amministrativi responsabili, in rapporto al ruolo strategico svolto dal settore nel sistema nazionale, si adoperino affinché:

- non si colpevolizzi l'industria delle costruzioni;
- si eviti il blocco dei pagamenti e degli investimenti;
- non si comprometta il diritto ad esistere delle imprese.

La categoria organizzata agirà per rompere l'accerchiamento intorno alla sua attività e per spezzare l'intreccio fra interessi di partito, responsabilità di governo e ruolo e responsabilità delle imprese.

Essa tuttavia avverte che ogni tentativo sarà comunque vanificato se non si realizzerà nella vita civile del Paese un ritorno alla cultura della legalità.

Nell'immediato, l'azione della categoria è rivolta a combattere le distorsioni negli appalti e a ripristinare pienamente le condizioni di libera concorrenza e di trasparenza dei rapporti contrattuali.

* * *

NUOVE REGOLE DEGLI APPALTI PUBBLICI: PRINCIPI E SOLUZIONI TECNICHE

I PRINCIPI

Le nuove regole dovranno garantire due esigenze fondamentali: gli interessi della società civile e la libera concorrenza fra le imprese.

Gli interessi della società civile sono tutelati quando:

- è certa l'utilità dell'opera;
- è certo il tempo di esecuzione;
- è certo il costo.

Queste certezze sono oggi spesso assenti. Infatti:

- *manca un serio, preventivo processo di programmazione e di analisi costi-benefici degli investimenti;*
- *si mettono in gara lavori con una progettazione approssimativa che rende inevitabili varianti, allunga i tempi di esecuzione e accresce i costi;*
- *spesso il finanziamento copre soltanto i costi iniziali dell'opera;*
- *si interrompono o si riducono gli stanziamenti per via del deficit della spesa pubblica;*
- *si tarda a rilasciare le autorizzazioni necessarie ad operare in ogni*

fase ed in ogni settore dell'attività di costruzione pubblica e privata.

La libera concorrenza delle imprese negli appalti pubblici è tutelata quando esiste un mercato che rende possibile:

- un aperto confronto delle offerte;
- la certezza degli elementi della competizione;
- la valorizzazione delle imprese professionalmente più capaci;
- l'emarginazione dei falsi operatori.

Questa libera concorrenza non si realizza pienamente perché intervengono fattori, quali:

- un sistema di selezione delle imprese che non sempre si basa su criteri di mercato;
- eccessivi spazi di discrezionalità lasciati alla Committenza Pubblica, che danno luogo a comportamenti non trasparenti sull'uno e sull'altro fronte del rapporto contrattuale;
- un ricorso alla trattativa privata anche quando non esistono i presupposti oggettivi;
- un uso, anch'esso troppo discrezionale, della concessione di committenza;
- condizioni di privilegio in cui operano le imprese cooperative e a partecipazione statale;
- adozione di leggi speciali, leggi straordinarie, di emergenza, ecc., che legittimano scelte, procedimenti autorizzativi e affidamenti di lavori in virtù dei quali quote consistenti di mercato vengono sottratte alla libera concorrenza.

▶—————◀
La categoria si oppone a tutte queste forzature legislative e comportamentali e si propone di correggerle con le proposte che seguono.

Parallelamente, essa avvierà una serrata azione di vigilanza e controllo volta a denunciare anomalie e distorsioni.

* * *

LE SOLUZIONI TECNICHE

Le proposte che seguono non intendono riformare la disciplina degli appalti.

Questa necessaria, generale riforma è già in corso per effetto soprattutto del recepimento delle direttive comunitarie.

Esse si limitano piuttosto ad indicare i correttivi più importanti da introdurre, con grande urgenza, in quegli snodi nevralgici dei meccanismi d'appalto che si sono maggiormente prestati ad abusi, allontanando così il comparto dalle regole della libera concorrenza.

Questi correttivi si riferiscono in particolare alle fasi di:

1. **programmazione**
2. **finanziamento**
3. **progettazione**
4. **affidamento dei lavori** (*qualificazione delle imprese; criteri di aggiudicazione; procedure di gara; gestione dei contratti*).

1. Programmazione

È necessario garantire sin dall'inizio la perfetta corrispondenza fra opera desiderata, sua effettiva utilità economico-sociale e relativi tempi di realizzazione. *(Troppo spesso si annunciano opere che vengono poi avviate con grandissimo ritardo determinando false aspettative nell'utenza sociale e gravi difficoltà nell'organizzazione produttiva del sistema delle imprese).*

La manutenzione delle opere deve diventare parte integrante dell'investimento.

Il problema è ovviamente di natura politico/parlamentare. Le seguenti soluzioni tecniche sembrano comunque necessarie:

- costituire un "Fondo Valutazione Interventi", grazie al quale è possibile analizzare preventivamente, cioè prima della iscrizione in bilancio, costi, benefici, tempi e possibilità realizzative dell'opera;
- individuare in ciascuna Amministrazione un "funzionario responsabile" della programmazione, in analogia a quanto già prescritto dalla legge n. 241;
- dotare le Amministrazioni di fondi necessari per i diversi livelli di progettazione.

2. Finanziamento

Le Amministrazioni dovranno dare esecuzione soltanto alle opere concretamente finanziate per intero o per lotti funzionali. (L'esaurimento improvviso dei fondi è una delle cause dell'andamento intermittente dei lavori che alterano la programmazione dei piani di impresa, gettano discredito sul sistema e fanno lievitare i costi globali di costruzione).

Sul piano operativo:

- stabilire le responsabilità personali e solidali degli Amministratori e del "funzionario responsabile" della programmazione, ai quali spetta la verifica della completa copertura finanziaria di ogni impegno di spesa.

3. Progettazione

Nessuna opera pubblica può essere messa in gara senza una progettazione coerente con le tipologie contrattuali previste dalle Direttive CEE. Nel caso di appalto di sola esecuzione – cui di norma si dovrà ricorrere – questo dovrà essere basato su di un progetto esecutivo (architettonico, strutturale, impiantistico) corredato da indagini geognostiche, rilievo della rete dei servizi del sottosuolo, particolari esecutivi, computo metrico quantitativo, proiezione dei tempi di realizzazione e studio di impatto ambientale.

Il progettista deve essere responsabile della buona stesura del progetto che dovrà essere assicurato. *(Inadeguata progettazione è il nodo critico dell'intero meccanismo: lavori messi in gara con progetti approssimativi impediscono alle imprese di concorrere su basi realistiche, alla Pubblica Amministrazione di valutare seriamente le offerte e impongono successivi, continui aggiustamenti progettuali).*

Poiché le strutture progettuali della Pubblica Amministrazione sono generalmente inadeguate, per realizzare l'obiettivo di una migliore progettazione occorre:

- consentire l'affidamento della progettazione a *professionisti esterni* (ordini professionali, società di ingegneria, ecc.), scelti in confronto concorsuale da Albi Fiduciari pubblicamente gestiti e controllati, con il compito anche di dirigere i lavori;
- individuare un "*funzionario responsabile*" di ogni singola stazione appaltante che, sotto la sua responsabilità, attesti che l'opera appaltata sia corredata di un progetto esecutivo come sopra definito;
- impegnare il progettista a stipulare una *polizza assicurativa atta a garantire il progetto per qualità e congruità* di tempi e costi, nonché dei danni insorgenti per errori progettuali;

-
- obbligo per la stazione appaltante di *dichiarare il possesso reale dell'area interessata* all'opera e di disporre delle autorizzazioni necessarie, ricorrendo alla cosiddetta "conferenza delle amministrazioni" fra tutti gli enti competenti (*in tal modo l'impresa può iniziare i lavori al momento stesso della consegna rendendo più certi tempi e costi esecutivi*).

4. Affidamento dei lavori

In presenza di finanziamento certo e di progettazione esecutiva affidabile e di una stima aggiornata dei lavori, si può procedere alla gara per l'affidamento del lavoro, cioè alla scelta dell'impresa esecutrice.

Deve essere innanzitutto riaffermato con chiarezza il principio fondamentale al cui rispetto è condizionato l'intero processo di affidamento:

- la scelta delle imprese deve avvenire mettendo queste ultime, sempre, in libera, aperta concorrenza tra loro.

Esula in parte da questa norma, nei rigorosi limiti di cui appresso, la trattativa privata.

Il ricorso alla **trattativa privata** deve essere fortemente limitato.

Qualora si ricorra alla trattativa privata occorre:

- adottare rigorosamente le norme della Direttiva CEE;
- identificare un funzionario responsabile della Pubblica Amministrazione che ne motivi le ragioni con una relazione tecnica;
- esigere dall'impresa affidataria le medesime qualificazioni richieste per le gare "normali" (bando tipo);
- dare pubblicità obbligatoria ai risultati;

-
- vietare l'estendimento degli affidamenti originariamente dati a trattativa privata.

Non deve essere più consentito ricorrere al sistema cosiddetto della "concessione di committenza" che dovrà essere trasformata in "Appalto di servizio" in analogia alle Direttive CEE.

In particolare:

- leggi di emergenza, speciali, straordinarie, ecc., non debbono introdurre deroghe – se non per l'impegno finanziario – nelle normali procedure di affidamento e non debbono essere ammesse, se non nei limiti temporali strettamente necessari per il ripristino della vita civile;
- in ogni caso occorre il rispetto rigoroso dei requisiti formali e sostanziali previsti dalla legge, fermo restando che il metodo ordinario di scelta del contraente è quello della gara pubblica.

Qualificazione delle imprese

La qualificazione delle imprese deve avvenire con criteri che portino a individuare imprese che siano effettivamente le più adeguate e preparate ad eseguire il lavoro messo in gara.

A tal fine si propone:

- riduzione della possibilità di iscriversi all'A.N.C. avvalendosi della sola attività della direzione tecnica;
- rispetto sanzionato delle norme sul "bando tipo" con le quali sono specificati gli elementi per la qualificazione delle imprese, atti ad assicurare corrispondenza fra dimensione e natura dell'opera e capacità realizzativa dell'impresa;

- obbligatoria certificazione dei bilanci, a partire dalle imprese di maggiori dimensioni;
- introduzione, con gradualità, dalle soglie più elevate, della certificazione di "qualità dell'impresa" quale condizione per l'accesso all'Albo Costruttori;
- riconoscimento dell'iscrivibilità all' A.N.C. dei "consorzi stabili" di imprese di costruzione;
- parallelo ripensamento delle Associazioni Temporanee di imprese, in termini di requisiti A.N.C. della capogruppo e delle imprese cosiddette cooptate;
- sistemi di qualificazione delle imprese per l'esecuzione di lavori di committenza privata.

Procedure di gara e presentazione delle offerte

La scelta dell'impresa aggiudicataria deve avvenire sulla base del criterio del "migliore offerente".

L'offerta, di norma, deve essere redatta con l'indicazione dei prezzi relativi ad ogni elemento di costo ("offerta prezzi").

Successivamente l'Amministrazione potrà consentire oscillazioni quantitative solo nei limiti del budget progettuale e delle necessità causate da forza maggiore.

Soltanto nei casi di particolare complessità progettuale dell'opera e solo per gli appalti di rilevanza comunitaria (superiori cioè ai 5 milioni di ECU), l'Amministrazione può affidare all'impresa, oltre all'esecuzione, in tutto o in parte anche la progettazione dell'opera (appalto di progetto ed esecuzione, appalti di "esecuzione con qualsiasi mezzo" e "offerta economicamente più vantaggiosa", previsti dalla Direttiva CEE sugli appalti pubblici).

▶ ————— ◀

In tali casi l'offerta dovrà essere "chiavi in mano", ossia con sistemi di garanzia dei prezzi e dei tempi da parte dell'impresa.

L'elemento prezzo, comunque, dovrà essere valutato con percentuale non inferiore alla somma degli altri elementi presi a giudizio.

In ogni caso, dovrà essere assicurata precisa separazione fra la fase di promozione dell'opera e quella di aggiudicazione del lavoro.

È necessario quindi dotare l'Amministrazione appaltante di strutture esterne che espletino le procedure di gara, specie quelle relative agli "appalti-concorso", alle "offerte economicamente più vantaggiose" (in relazione alla maggiore difficoltà di valutare anche elementi qualitativi e progettuali dell'offerta) e alle eventuali "anomalie" delle offerte presentate.

A tal fine occorre istituire presso ogni Prefettura un organo a composizione mista di tecnici/amministrativi e magistrati amministrativi.

Debbono essere stabiliti termini congrui (non meno di 90 gg) per la presentazione delle offerte (per mettere tutti i concorrenti in condizioni di parità).

L'offerta – come già detto – deve essere "chiusa", nel senso che sia il prezzo che il tempo esecutivo proposti diventano elementi sostanziali del contratto (salvo le oscillazioni progettuali e i casi di forza maggiore).

In particolare è necessario che l'impresa presenti:

- *il programma dei lavori e, per lavori di particolare rilevanza, i computi metrici del progetto, i computi metrici estimativi, nonché l'organizzazione del cantiere con uomini e macchine e descrizione delle modalità esecutive;*
- *la dichiarazione dell'avvenuta visita dei luoghi;*
- *l'indicazione negli appalti di particolare rilevanza, delle cave e delle discariche.*

Le stazioni appaltanti dovranno dare pubblicità ai risultati di tutti gli affidamenti effettuati siano essi gare o trattative.

Gestione del contratto

È necessario garantire l'assoluto rispetto delle modalità e dei tempi di esecuzione del contratto.

A tal fine occorre:

- che il ritardo nel pagamento di quanto dovuto in base ai S.A.L., oltre agli interessi come già previsto dalle attuali norme, dovrà dar luogo, se supera i 6 mesi, al diritto automatico per l'impresa di sospendere l'esecuzione del contratto o di richiedere il risarcimento dei danni e sciogliersi dal rapporto contrattuale;
- che analoghe garanzie spettino all'Amministrazione in caso di ingiustificati ritardi di esecuzione;
- istituire l'assicurazione obbligatoria di tutti i rischi derivanti dall'esecuzione dell'opera;
- che sia reso possibile il ricorso al "factoring";
- prevedere l'obbligo di stesura del piano di sicurezza, da presentarsi prima della stipulazione del contratto e che assume valore contrattuale con la firma dello stesso;
- stabilire l'obbligo di aggiornamento dei prezzi, per lavori di durata superiore all'anno, solo sulla base dell'indice ISTAT.
- deve essere sempre previsto, infine, il ricorso al giudizio arbitrale.

LA VIGILANZA DELLA CATEGORIA ORGANIZZATA

Nessuna norma, per quanto razionale, potrà garantire piena regolarità al mercato delle forniture e degli appalti pubblici in assenza di valori morali e civili preposti ai comportamenti dei singoli cittadini e delle istituzioni.

L'ANCE farà la sua parte.

Nello stesso tempo vigilerà sulla regolarità dei processi di affidamento dei lavori.

A tal fine si impegna a:

- verificare – con apposito "osservatorio" – la regolarità dei bandi di gara nazionali attraverso il suo sistema telematico centrale. Le Associazioni territoriali dovranno fare altrettanto per i bandi di interesse locale. Analogo "osservatorio" dovrebbe essere creato dalla stessa Pubblica Amministrazione, anche con la partecipazione dell'ANCE;
- istituire un "Comitato dei garanti" con il compito di segnalare interventi scorretti e di denunciarli;
- lo stesso Comitato dovrà individuare *gli scostamenti sul piano legislativo e amministrativo* dagli indirizzi approvati dalla categoria;
- il Comitato opererà fintanto che lo Stato non si sarà dotato esso stesso di un organismo del genere da collocare presso i più alti gradi della magistratura (per esempio: Corte dei Conti).

Progetto Grafico: Studio Porzia

Fotocomposizione: Ferrante s.n.c.
Via Ignazio Pettinengo, 25 - Roma

Finito di stampare nel luglio 1992
dalla So.Gra.Ro. s.p.a.
Via I. Pettinengo, 39 - Roma

