

ALLEGATO N. 24

Risposte fornite dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)

PAGINA BIANCA

IL PRESIDENTE

ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Prot. 97/PD/TA

Roma, 14 Settembre 1992

Gentile Presidente,

le rimettiamo una nostra prima valutazione di ordine tecnico, messa a punto dai nostri esperti, in merito al questionario sull'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, inviatoci con nota del 28 luglio scorso.

Ci riserviamo, in vista dell'audizione del Comitato Paritetico che si svolgerà il 18 settembre corrente, di sviluppare una valutazione di carattere politico.

Cordialmente

- Sen. Riccardo Triglia -

On. Giuseppe Cerutti
Presidente Commissione Ambiente
Camera dei Deputati
00100 R O M A



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

CONTRIBUTO PER LA MEMORIA SCRITTA RICHIESTA ALL'ANCI DAL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI CON NOTA 226/CP/VIII DEL 28/7/1992

LAVORI D'IMPORTO INFERIORE ALLA SOGLIA COMUNITARIA
(L. 7.611.050.000)

Esigenza della competenza e regolarità della progettazione

La soddisfazione di questa esigenza primaria richiede di operare su due versanti :

- quello delle amministrazioni perché evitino di pretendere che le progettazioni siano limitate dal finanziamento disponibile o ritenuto tale da essere acquisito o consentito;
- quello dei professionisti interni o esterni all'ente perché, seguendo l'etica propria, progettino a regola d'arte e con completezza.

Occorre preliminarmente considerare che la possibilità materiale di predisporre progetti non completi o sottostimati è strettamente condizionata dalla convinzione di poter successivamente intervenire legalmente a completare o rettificare le carenze progettuali. D'altra parte, le conoscenze dei luoghi oggi richieste al progettista (con le analisi geologiche) sono tali da considerare non più attuale quella che era chiamata " la sorpresa geologica " vale a dire il riscontro, nei fatti, che il termine non è idoneo, così com'è, a ricevere l'opera.

Sembra quindi che sia possibile e quanto mai opportuno introdurre il divieto di proporre ed approvare varianti o lavori complementari con l'unica eccezione di quelle rese necessarie dalle modifiche dei luoghi per eventi di forza maggiore intervenuti dopo la consegna del progetto esecutivo.

Qualsiasi variazione aggiunta, diversa da questa comporta automaticamente un giudizio di incompletezza o erroneità progettuale sul quale il proponente deve esaurientemente motivare.

1
795

L'Amministrazione, se approva queste variazioni, deve considerare il danno progettuale e promuovere l'azione di recupero a carico del responsabile, comunicando tale situazione all'Ordine di appartenenza del professionista. Tale ordine deve considerare disciplinarmente l'esito positivo dell'azione.

Questa proposta vuol essere un'alternativa a quella corrente che ha assunto le caratteristiche di un luogo comune: l'assicurazione obbligatoria. E' infatti da considerare che il prevedere l'obbligo dell'assicurazione per il progettista avrà due effetti certi:

- l'aumento dei costi della progettazione e così, nella sostanza, sarà l'Ente a sopportare l'onere aggiuntivo necessario perché il progettista sia indenne da ogni conseguenza patrimoniale per cattiva o errata progettazione;
- la tendenza deresponsabilizzante sul progettista della copertura predetta, mentre l'ordinaria difficoltà del recupero del danno di origine progettuale non viene diminuita dalla copertura assicurativa obbligatoria. Spetterà sempre al cliente del progettista l'onere di provare un danno e che questo è conseguenza di una negligenza del professionista. D'altra parte le società assicuratrici debbono contrastare e minimizzare, per filosofia gestionale, ogni attivazione di rischio coperto.

La proposta alternativa sopra presentata fa invece leva sulla dignità professionale e sul fatto che gli errori, ed i danni conseguenti cadano sulla reputazione e sul patrimonio del professionista (il quale potrà assicurarsi contro questi rischi, se crede ma come scelta personale, non traslabile quindi sul costo esterno della prestazione e non esimente nei confronti dell'ente; il rapporto di questo sarà sempre con il progettista e mai con l'assicurazione) e pertanto presenta le caratteristiche concrete di incentivare la professionalità del soggetto e favorire la completezza a regola d'arte dei progetti.

LA SCELTA DEL CONTRAENTE

Sistemi di scelta: licitazione privata

Occorre riflettere sulla permanenza di peculiarità del metodo della licitazione privata. Questo sistema è nato, in tempi ormai trascorsi, in correlazione ad una cultura di gestione della cosa pubblica che intendeva privilegiare un rapporto fiduciario

con l'amministrazione appaltante. A differenza di quanto accade per l'asta pubblica (ove chiunque abbia le caratteristiche previste può partecipare) la licitazione privata é nata per limitare la partecipazione alle ditte invitate dall'amministrazione appaltante sulla base di valutazioni di idoneità in rapporto all'esperienza acquisita e per mezzi tecnici e finanziari disponibili, considerate la natura e le esigenze tecniche dell'opera (art. 4, 3° c., R.D. 8.2.1923 n. 422).

E' così che la licitazione privata é divenuto il sistema più utilizzato.

Negli ultimi trenta anni però ha manifestato diverse crepe; gli interventi legislativi conseguenti lo hanno notevolmente irrigidito ed appesantito eliminandone gradualmente le caratteristiche distintive.

Oggi, la licitazione privata deve essere preceduta dalla pubblicazione del bando sul quale ogni impresa in possesso dei requisiti richiesti può chiedere di essere invitata. La famosa norma " la richiesta di invito non vincola l' Amministrazione" (art. 7 della L. 2.2.1973 n. 14 nel testo sostituito dall'art. 7 della legge 17.2.1987 n. 80) é divenuta ormai inutilizzabile dato il consolidarsi di una giurisprudenza amministrativa che richiede nel caso di non invito alla gara congrua motivazione, in una situazione nella quale i requisiti tecnici e finanziari sono presupposti dalla presentazione del certificato di iscrizione all'Albo dei costruttori e con il divieto (v. art. 5 D.P.C.M. 10.1.1991 n. 55 di cui ci occuperemo di seguito) di acquisire ulteriore documentazione.

Ne deriva che l'Amministrazione deve limitarsi a riscontrare la presenza dei requisiti e poi invitare alla gara tutte le imprese che abbiano superato questo esame formale. Questa fase della procedura assorbe un buon lasso di tempo prima che si dia luogo alla spedizione degli inviti alla gara (dai 40 giorni ai tre - quattro mesi a seconda del numero delle domande pervenute). Si giunge al momento dello svolgimento della gara senza avere acquisito, di fatto, nessun vantaggio procedurale nè selettivo. Anzi, l'approvazione dell'elenco delle imprese da invitare consente ai concorrenti di conoscersi e mettersi in contatto fra loro e, volendo, di atteggiarsi in modo coordinato.

Sorge allora l'opportunità di riconsiderare l'asta pubblica quale metodo da privilegiare. Questo metodo : preceduto dallo stesso tipo di pubblicità ora previsto per la pre-informazione della licitazione privata; dotato di accorgimenti temporali per l'esame dei requisiti - da fare nel periodo intercorrente fra

la data di presentazione delle offerte e dei documenti e quella prevista per l'apertura delle offerte - consentirebbe un notevole risparmio di tempo e di spese (non c'è l'esigenza di inviare gli inviti singoli). Il metodo della licitazione dovrebbe restare limitato all'affidamento di lavori di piccolo importo (500 milioni) con un tipo diverso di pubblicità (regionale o locale) per suscitare la partecipazione delle piccole imprese della zona (è importante riservare a queste un piccolo spazio, affinché non vengano schiacciate dalla concorrenza delle grandi con l'uso del subappalto).

Trattativa privata

La trattativa privata dovrebbe essere formalmente bandita quale metodo di affidamento dell'esecuzione dei lavori. Le eccezioni possibili appaiono essere soltanto quelle relative ai lavori:

- che per motivi tecnici, artistici o inerenti alla tutela dei diritti d'esclusiva, possano essere affidati ad un imprenditore determinato;
- di imperiosa esigenza in relazione ad eventi imprevedibili da parte dell'Ente, esplicitata nella motivazione e sempre che tali eventi non siano in alcun modo imputabili all'Ente stesso.

Non abbiamo proposto il caso dell'avvenuta diserzione in una o due precedenti procedure di aggiudicazione con asta, licitazione privata o appalto concorso, perché:

- a) l'ipotesi si presta nella realtà ad essere strumentalizzata e "teleguidata" dalle imprese agenti di conserva, spontaneamente o meno;
- b) è sostanzialmente illogico consentire l'acquisizione a trattativa privata dell'affidamento all'impresa che, potendolo, non abbia partecipato alla gara ovvero vi abbia partecipato e sia stata esclusa per mancanza di requisiti;
- c) nel caso in cui la gara indetta dall'Amministrazione abbia oggettiva carenza per l'accoglimento (prezzo troppo basso, difetto progettuale, tempi troppo stretti, ecc.) sì da allontanare gli offerenti per motivi oggettivi, sono questi motivi a dover essere eliminati - attivando anche le aziende delle connesse responsabilità - per poter dar luogo ad una nuova

gara.

Modi di selezione delle offerte nelle gare

Il nostro ordinamento conosce i seguenti modi per giungere alla individuazione dell'aggiudicatario:

:

A - lavori sotto la soglia comunitaria (L. 7.611.050.000)

- 1) asta pubblica:
- a) metodo della candela vergine
 - b) metodo della scheda segreta dell'Amministrazione
 - c) metodo del prezzo più basso rispetto a quello base (art. 73 R.D. 23.5.1924 n.827)

2) licitazione privata:

- a) metodo del prezzo più basso rispetto a quello base
- b) metodo della media, nei limiti di minimo e massimo ribasso indicati nella scheda segreta dell'Amministrazione
- c) metodo della doppia media nei limiti di cui sopra e con il limite di massimo ribasso
- d) metodo della media del 50% delle offerte più favorevoli
- e) metodo delle offerte di prezzi unitari (legge 2.2.73 n. 14)

3) appalto concorso: selezione e valutazione dei pro-
apposita commissione (art.
91 R.D. 23.5.1924 n.827)

B - lavori sopra la soglia comunitaria (art. 29 D. Lgs.
19.12.1991 n. 406)

Asta pubblica a licitazione privata, su progetto esecutivo:

- a) metodo del prezzo più basso sulla base delle offerte dei

- prezzi unitari (art. 5 legge 2.2.1973 N. 14)
- b) metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base di elementi preordinati.

Si ricava dall' esperienza che l'unico metodo da cui origini serietà d'offerta, impedisca l'organizzazione di manovre combinate fra i partecipanti, eviti ogni implicazione con l'Amministrazione appaltante, faciliti l'emersione dell' offerta anomala, è quello di cui all'art. 5 della L. 14/73 sopra ricordato al punto e) della licitazione privata per importi sub-comunitari ed alla lett. a) delle gare per lavori di importo superiore alla soglia comunitaria.

Tale sistema è descritto compiutamente dalla norma citata di cui in allegato si riporta il testo integrale.

È agevole osservare che:

- la serietà dell' appalto è garantita (più che dalla dichiarazione "... di essersi recato sul posto ...") dal fatto che l'impresa è costretta, dall' esigenza di restituire compilato il modulo dei prezzi unitari di cui al 3° c. dell'art. 5, ad esaminare attentamente il progetto ed a conoscere i luoghi di realizzo;
- l'impedimento di manovre combinate delle imprese partecipanti (divenute di ordinario accadimento quando il metodo adottato - lett. b, c e d dell'elenco - collega in qualche modo il risultato all'entità di ciascuna delle offerte ammesse) è consentito dal fatto inverso che non v'è influenza fra le offerte, avvenendo l'aggiudicazione sul prezzo più basso risultante nella sua interezza sul modulo di cui sopra quale sommatoria degli importi riferiti ad ogni voce delle varie categorie di lavoro già preordinate dell' Amministrazione appaltante;
- il non coinvolgimento dell' Amministrazione è evitato dato che non vi sono schede segrete da formulare ma tutt'al più può essere prestabilito e comunicato previamente il prezzo massimo complessivo che le offerte non devono oltrepassare;
- l'emersione delle offerte anomale è favorito dall'obbligo ricadente su chi presiede la gara, di verificare i conteggi presentati da ciascun concorrente, prima di prendere in considerazione

ne il prezzo totale risultante.

In conclusione

- dovrebbe essere generalizzato il metodo dell'asta pubblica adottandosi quale unico sistema di selezione quello della più bassa offerta dei prezzi unitari (lett. e art. 1 L. 14/73);
- il metodo della licitazione privata dovrebbe essere consentito soltanto per lavori di importo limitato dando facoltà di scegliere quale sistema di selezione, quello sopra citato o quello del prezzo più basso rispetto a quello base;
- il metodo dell' appalto concorso dovrebbe essere regolamentato, per i lavori d' importo sub-comunitario, alla stessa guisa di quanto fatto alla lett. b) del 1' c. dell'art. 29 del D. Lgs. 406/91 per l'offerta economicamente più vantaggiosa. L'adozione del metodo dovrebbe comunque essere preceduta dalla formulazione di un progetto di massima che sia anche di fattibilità dell'opera;
- l'utilizzo della concessione, quale mezzo di affidamento dell' esecuzione dei lavori pubblici oppure congiuntamente, dell'esecuzione e gestione dell' opera pubblica , dovrebbe soggiacere alle stesse regole dell' appalto anche per lavori di importo al di sotto della soglia comunitaria (al di sopra provvede l'art. 4 del D. Lgs. 406/91). Infatti, oggi è erroneamente invalsa la convinzione della liceità giuridica di utilizzare il metodo della trattativa privata. Occorre quindi un preciso intervento del legislatore che chiuda questo canale elusivo.

I requisiti dell'idoneità tecnica e finanziaria dell' impresa

L'art. 17, comma 2, della legge n. 55 del 19.3.1990 (cosiddetta: antimafia) dispone che " con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri vengano definite disposizioni per garantire omogeneità di comportamento delle stazioni committenti nei contenuti dei bandi e per la qualificazione dei soggetti partecipanti alle gare".

Queste norme sono state emanate il 10.1.1991 con decreto n. 55 in costanza della legge 8.8.1977 n. 584 che aveva introdotto le norme di adeguamento della procedura degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Cee con efficacia per

lavoro di importo superiore ad un milione di ecu (in lire: 1.515.570.000 nel periodo 1.1.1990 - 31.12.1991) e in attesa che venissero introdotte nel nostro ordinamento le nuove norme della direttiva 89/440 della Cee destinate a sostituire quelle della legge 584 ed a elevare la soglia comunitaria da 1 milione a 5 milioni di Ecu (in lire nel 1991: 7.577.850.000).

Il decreto n. 55 prevedeva che gli appalti di importo pari o inferiore ad un milione di Ecu (soglia comunitaria vigente al momento della sua emanazione) l'accertamento della idoneità tecnica e finanziaria dell'impresa fosse soddisfatto con la presentazione da parte del concorrente del solo certificato di iscrizione all'Albo N.C. corrispondente per categoria e classifica.

Erano invece richiesti (art. 5 e seguenti) elementi integrativi via via più pregnanti sulla cifra di affari e sul costo del personale dipendente a seconda della categoria di importo in cui si collocasse l'ammontare dei lavori e cioè:

- 1) da 1.515.570.000 a 5.304.500.000 (da 1 a 3,5 milioni di ecu)
- 2) da 5.304.500.000 a 7.577.850.000 (sup. a 3,5 milioni di ecu e non sup. a 5)
- 3) da 7.577.850.000 a 53.044.950.000 (sup. a 5 milioni di ecu e non sup. a 35)
- 4) superiore a 53.044.950.000 (superiore a 35 milioni di ecu)

Parimenti, per ciascuna categoria di lavoro, il decreto approvava alcuni schemi di bandi tipo di adottare.

Il 27 dicembre 1991 era pubblicato nella G.U. n.302 il D. Lgs. 19.12.1991 n. 406 di recepimento della direttiva 89/440/Cee e, di conseguenza, così dall'11.1.1992 la nuova disciplina sostitutiva quella dell'abrogata L. 584/77 e, fra l'altro, la soglia comunitaria veniva elevata a 5 milioni di ecu (in lire nel 1992: L. 7.611.150.000).

L'elevazione della soglia comunitaria rendeva inapplicabile anche le norme di cui agli artt. 3 e segg. del D.P.C.M. n. 55/91 e così, in assenza di un successivo e peraltro atteso intervento governativo, la situazione delle categorie dei lavori ai fini della uniformità ed entità dei requisiti é oggi la seguente:

- per gli appalti di importo pari o inferiore a 5 milioni di ecu (7.611.050.000):
unico documento richiesto é il certificato di iscrizione all'Albo dei costruttori (vero é che l'Amministrazione avrebbe il potere discrezionale di pretendere altri elementi valutativi; ma non risulta che venga attivato);
- per gli appalti di importo superiore ai 5 milioni di ecu:
si applicano le norme di cui al Tit. IV del D. Lgs. n. 406/91;
- per gli appalti di importo superiore ai 35 milioni di ecu:
si applicano le norme di cui al Tit. IV del D. Lgs. n. 406/91 e quelle di cui all'art. 7 del D.P.C.M. n.55/91.

E' agevole rilevare come la prima categoria sia manifestamente troppa ampia: lavori di importo sui sette miliardi sono disciplinati allo stesso modo di quelli inferiori al milione. Occorre allora intervenire prevedendo gradualità di requisiti maggiori per importi di lavori più consistenti(da più di un miliardo e mezzo a tre miliardi; da più di tre miliardi a cinque miliardi; da più di cinque miliardi a 7.611.049.000).

Offerte in aumento

L'ammissione alla gara delle offerte in aumento, consentita dal 1° c. dell'art.9 della legge 10.12.1981 n. 741, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge 8.10.1984 n.687 e, per le gare afferenti lavori di importo superiore alla soglia comunitaria, dal 4° comma dell' art. 29 del D.Lgs. n.406/91, sembra aver perduto i presupposti economici che la produssero inizialmente. Essi sono individuabili in una situazione di inflazione consistente che consigliò di privilegiare l'affidamento dell'opera a fronte dell' aggiornamento ai prezzi considerato che avrebbe assorbito un periodo di tempo sufficiente a far lievitare ancora i prezzi stessi.

Oggi soprattutto se si persegue, la completezza e la regolarità della progettazione, sembra che si possa fare a meno di tale escamotage la cui aleatorietà per la stazione appaltante é intuibile considerata la denunciata possibilità di influire legalmente sui risultati della gara.

Questione di trasparenza nei soggetti offerenti

Una delle metodologie pose in atto per influire sui risultati delle gare quando il loro esito poggia sulla media delle offerte (modalità di cui alle lett. b,c, e d dell'art. 1 L. n.14/73) é quella di moltiplicare le offerte formulabili dallo stesso gruppo di interessi economici, il fine é doppio: pesare di più nel determinare i risultati mediati e disporre di maggiori probabilità di collocarsi al posto giusto con una delle offerte.

Per realizzare tale disegno é sufficiente disporre di più persone giuridiche attraverso le quali agire (più s.p.a; s.r.l.; soc. accomandita). Le stazioni appaltanti si trovano a riscontrare molte offerte provenienti formalmente da soggetti giuridici diversi ma sostanzialmente dagli stessi gruppi di soggetti fisici i quali appaiono soci delle diverse società. Vi é poi il problema delle imprese collegate la cui definizione é assumibile dal 5° c. dell'art. 4 del D.Lgs. 406/91 (con effetto purtroppo limitato all'osservanza dell'obbligo fatto dal precedente comma 4 al concessionario di affidare a terzi appalti per almeno il 30% del valore dell'appalto).

Il fenomeno della proliferazione delle società e delle società collegate richiede di essere bloccato. Infatti, come ha dichiarato la Corte dei Conti sez. del controllo, decisione n.78 del 15.7.1991:

" Il principio fondamentale della segretezza delle offerte (nella gara espletata per l'aggiudicazione di un pubblico appalto),posto a presidio della effettività della concorrenza, non può prescindere dalla autonomia e individualità delle Imprese concorrenti, che non può ritenersi sussistente allorché le offerte provengano da più imprese collegate, le quali possono essere considerate uno " stesso concorrente " ossia un unica realtà imprenditoriale".

Queste valutazioni sono ancor più condivisibili allorché le varie società sono costituite dagli stessi soggetti fisici.

Dovrebbe allora essere statuita la nullità delle offerte fatte contemporaneamente da società che si trovano nella condizione di cui sopra (collegamento - immedesimazione fisica) e fatto l'obbligo di presentare, con l'offerta, la comunicazione

della propria composizione azionaria nonché quella dei collegamenti influenti per mettere in condizione la stazione appaltante di verificare la presenza di pluralità di offerte riferibili agli stessi soggetti fisici.

QUESTIONI ATTINENTI AL D. LGS. 19.12.1991 N.406
(lavori di importo superiore a lire 7.611.050.000)

Art. 20, ultimo periodo del 2° comma:

è auspicabile che venga eliminato perché contrasta con la garanzia della " par conditio" il rimettere alla valutazione discrezionale dell' Amministrazione appaltante l'adeguatezza dell' " altra documentazione"

Art. 29, 4° comma:

eliminare la possibilità di ammettere offerte in aumento (vedi considerazioni generali dianzi svolte)

Art. 27, 2° comma:

appare opportuno e consentito dalle norme comunitarie, depotenziare la previsione della cosiddetta forcella. Anziché " di norma prevede": " può prevedere".

La motivazione di questa proposta è conseguente alla convinzione che la limitazione della partecipazione non si risolve in vantaggio per l'ente, dato il sistema necessariamente meccanicistico della riduzione del numero delle domande presentate.

ALLEGATO

OPERE PUBBLICHE

- A) progettazione, appalti, esecuzione, direzione, contabilità e collaudazione delle opere;
L. 2 febbraio 1973, n. 14 (1).

5. Quando la licitazione privata si tiene con il metodo di cui all'art.1, lett. E, l'ente appaltante invia ai concorrenti, unitamente alla lettera d'invito, l'elenco descrittivo delle voci relative alle varie categorie di lavoro, senza l'indicazione dei corrispondenti prezzi unitari, e un modulo a più colonne denominato : " lista delle categorie di lavoro e forniture previste per l' esecuzione dell' appalto".

Nel suddetto modulo,autenticato in ogni suo foglio dall'ente appaltante, quest'ultimo riporta per ogni categoria di lavoro e fornitura:

- a) nella prima colonna, l'indicazione delle voci relative alle varie categorie di lavoro, con specifico riferimento all'elenco descrittivo;
- b) nella seconda colonna, l'unità di misura e il quantitativo previsto per ciascuna voce.

Nel termine fissato con la lettera di invito, i concorrenti rimettono all'ente appaltante, unitamente agli altri documenti richiesti, il modulo di cui ai precedenti commi, completato, nella terza colonna, con i prezzi unitari che essi si dichiarano disposti ad offrire per ogni voce relativa alle varie categorie di lavoro, e, nella quarta colonna, con i prodotti dei quantitativi risultanti dalla seconda colonna per i prezzi indicati nella terza. Il prezzo complessivo offerto, che é rappresentato dalla somma di tali prodotti, viene indicato dal concorrente in calce al modulo stesso.

I prezzi unitari sono indicati in cifre ed in lettere: vale, per il caso di discordanza, il prezzo indicato in lettere. Il modulo é sottoscritto in ciascun foglio dal concorrente e non può presentare correzioni che non siano da lui stesso espressamente confermate e sottoscritte.

L'autorità che presiede la gara apre i plichi ricevuti e contrassegna ed autentica le offerte in ciascun foglio e le eventuali correzioni apportate nel modo indicato nel precedente

comma. Legge ad alta voce il prezzo complessivo offerto da ciascun concorrente e forma la graduatoria delle offerte.

Successivamente, la stessa autorità procede, in sede di gara, alla verifica dei conteggi presentati dal concorrente che ha offerto il prezzo complessivo più vantaggioso per l'Amministrazione, tenendo per validi ed immutabili i prezzi unitari e provvedendo ove si riscontrino errori di calcolo, a correggere i prodotti o la somma di cui al terzo comma del presente articolo.

Se non vi siano correzioni da apportare o se, nonostante queste l'offerta verificata resti la più vantaggiosa, l'autorità che presiede la gara aggiudica i lavori al concorrente per il prezzo complessivo, eventualmente rettificato.

Nel caso in cui, per effetto delle correzioni apportate all'offerta verificata, risulti che il prezzo complessivo più vantaggioso è stato proposto da altro concorrente, la aggiudicazione viene dichiarata a favore di questi, anche in tal caso previa verifica dei conteggi presentati.

Le sedute di gara possono essere sospese ed aggiornate ad altra ora o al giorno successivo.

L'ente appaltante può prestabilire, comunicandolo nelle lettere di invito alla gara, il prezzo massimo complessivo che le offerte non devono oltrepassare.

I prezzi unitari indicati dal concorrente aggiudicatario valgono quali prezzi contrattuali.

Qualora l'offerta contenga, per categorie di lavori o forniture che incidano in misure non superiore 10 per cento dell'importo totale, prezzi manifestamente non adeguati rispetto alle previsioni, nel contratto sarà previsto che tali prezzi valgono entro i limiti delle quantità di lavori riportati nell'offerta, aumentati del 20 per cento. Per le quantità eccedenti, i nuovi prezzi saranno determinati con il procedimento previsto dagli articoli 21 e 22 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350.

La cauzione provvisoria, prestata dal concorrente aggiudicatario, resta vincolata fino alla stipulazione del contratto, ovvero fino all'eventuale annullamento dell'aggiudicazione di cui al penultimo comma del presente articolo; le cauzioni provvisorie degli altri concorrenti vengono svincolate non appena ultimata la gara.

Qualora l'offerta risulti aggiudicataria, ed eventual-

mente altre offerte presentino manifestamente un carattere anormalmente basso rispetto alla prestazione, o gravi squilibri fra in prezzi unitari, l'ente appaltante verifica la composizione delle offerte e, non oltre dieci giorni dalla data della gara, chiede agli offerenti di presentare nel termine di dieci giorni dalla data di ricezione della richiesta, le analisi di tutti o di alcuni dei prezzi unitari e le altre giustificazioni necessarie.

Quando tali elementi non siano presentati, o non vengono ritenuti adeguati, l'ente appaltante annulla con atto motivato, la aggiudicazione, esclude le offerte ritenute inaccettabili ed appalta i lavori in favore del concorrente che segue nella graduatoria, il quale resta vincolato alla propria offerta per non oltre trenta giorni dalla data della gara.

Nel caso in cui quest'ultimo concorrente non si presti a stipulare il contratto di appalto, l'ente appaltante ha diritto di pretendere, a titolo di penalità, una somma pari all'ammontare già stabilito per la cauzione provvisoria che verrà riscossa secondo le norme di cui al testo unico sulla riscossione delle entrate patrimoniali dello stato, approvate con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 24 febbraio 1973, n. 51.

IL PRESIDENTE

ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Roma, 4 Novembre 1992

Prot. 144/PD/ER

On. Giuseppe Cerutti
Presidente VIII Commissione Permanente Camera
R o m a

Ill.mo Sig. Presidente,

in aggiunta alla nota dell'Associazione depositata per i lavori del Comitato Paritetico delle Commissioni Lavori Pubblici di Camera e Senato, Le invio le risposte scritte ai quesiti formulati dagli Onorevoli Deputati e Senatori in sede di audizione dell'ANCI tenutasi il 18.9.1992 presso la Sua Commissione, ove si è trattata la materia dell'esecuzione delle opere pubbliche e degli appalti.

Con l'occasione gradisca i miei migliori saluti ed auguri di buon lavoro, estensibili a tutti i membri delle Commissioni Parlamentari.

- Sen. Riccardo Triglia -

All. n. 1



ALLEGATO 1

In relazione ai quesiti posti all'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI il 18.9.1992, durante l'audizione da parte delle Commissioni Permanenti congiunte 8a Camera e 8a Senato, in materia di esecuzione delle opere pubbliche e di appalti pubblici, si espone quanto segue.

DIFFORMITA' DEI PREZZIARI PER LA COSTRUZIONE DI OPERE PUBBLICHE. ISTITUZIONE DI UN UNICO PREZZIARIO NAZIONALE ?

L'analisi dei costi di costruzione di un'opera pubblica viene effettuata dal tecnico progettista sulla base dei dati ricavati direttamente dal mercato oppure in riferimento al prezziario regionale delle opere pubbliche o a quello provinciale della competente Camera di Commercio (quest'ultimo prezziario, comunque, in più casi non elenca diverse categorie di costi delle opere pubbliche).

Poichè la redazione dei prezziari risponde alle risultanze del mercato locale, che muta spesso tra regioni o anche tra province, l'attuazione di un prezziario unico nazionale potrebbe risultare non solo uno strumento inaffidabile sul piano economico, ma anche un elemento distorsivo laddove vi fossero prezzi di mercato inferiori a quelli predeterminati nel prezziario unico.

Potrebbe considerarsi positivamente, invece, la realizzazione di prezziari su base territoriale media regionale o anche provinciale, purchè contengano i prezzi della quasi totalità delle categorie di materiali e lavori per la costruzione di opere pubbliche e purchè siano redatti da commissioni costituite da tecnici della Pubblica Amministrazione scelti dalla Regione e/o da un'Authority di settore di livello nazionale.

ESTENSIONE DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

Gli appalti inferiori a 5 milioni di Ecu (cioè circa L.7,6 miliardi) consentono l'esecuzione di lavori di non scarsa entità e, pertanto, potrebbero essere estese alcune disposizioni del regolamento comunitario anche ad appalti di importo inferiore.

L'ANCI ha trattato questo aspetto nella sua memoria depositata per le Commissioni Parlamentari prima dell'audizione del 18



settembre u.s., indicando l'applicazione di limiti normativi secondo l'entità degli importi da appaltare.

Ad ogni modo, già negli appalti superiori a L.1 miliardo potrebbe farsi ricorso a norme efficaci ad individuare l'affidabilità tecnica ed economica dell'impresa, principale garanzia della solidità imprenditoriale per le Amministrazioni Locali.

Va precisato, poi, che alcuni Comuni avrebbero direttamente proceduto all'estensione delle clausole previste anche dalla normativa comunitaria, inserendole nei loro regolamenti comunali dei contratti.

IMPRESE FIDUCIARIE

Potrebbe essere istituito un albo di imprese di fiducia nel caso di appalti di basso ammontare da aggiudicare con il sistema della trattativa privata mediante gara ufficiosa. L'uso di tali albi, inoltre, potrebbe favorire la rotazione nell'assegnazione dei lavori tra le imprese di fiducia delle Amministrazioni Locali.

SOPPRESSIONE O MENO DELLE CONCESSIONI

Questo istituto che consente il trasferimento di un potere della P.A. e che attribuisce la gestione di un servizio della P.A. risulta utile soprattutto laddove le Amministrazioni Locali individuano il concessionario sia per la costruzione dell'opera pubblica sia per la gestione del servizio od attività connessa all'opera.

La concessione soddisfa le esigenze di certezza dell'affidabilità imprenditoriale da parte dell'Amministrazione Locale e l'esistenza di tale strumento si giustifica ampiamente, allorchè il concessionario viene scelto sulla base dell'espletamento di una gara tra le imprese che salvaguarda, in definitiva, la regolare competizione delle stesse.

Il tema della concessione, comunque, è stato considerato dall'ANCI nella memoria innanzi citata.

PROGETTI ESECUTIVI : NECESSITA'

I progetti esecutivi nella costruzione delle opere pubbliche rappresentano la base primaria, perchè il meccanismo degli appalti pubblici riacquisti i canoni della trasparenza, efficienza e produttività.

Il documento dell'ANCI depositato presso le Commissioni Parlamentari ne ha esplicitato l'importanza primaria e fondamentale ed il Parlamento, su tale questione, potrebbe interve-



nire immediatamente anche in mancanza o in attesa dell'emanazione di un organico provvedimento legislativo su tutta la materia degli appalti pubblici.

Ad integrazione di quanto già espresso può segnalarsi l'opportunità di istituire un fondo nazionale di rotazione alle Amministrazioni Comunali per facilitare l'effettuazione delle preventive indagini geologiche dei luoghi oggetto di progettazione tecnica.

RAGGRUPPAMENTO DI IMPRESE : UTILITA' O SOPPRESSIONE ?

Il raggruppamento di imprese è utile perchè favorisce la concorrenza tra le imprese e, quindi anche la crescita e l'affermazione delle piccole imprese.

L'ALBO NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI E L'EVENTUALE UTILIZZO DELLA STRUTTURA ANCITEL

Il sistema informativo telematico va considerato quale seria opportunità per favorire la trasparenza e la chiarezza nell'ambito degli appalti pubblici, tramite la pubblicità via rete telematica dei bandi e dei risultati delle gare di appalto.

Questo servizio di pubblicità telematica può essere effettuato, a costo zero o comunque irrisorio per lo Stato, da Ancitel, che rappresenta l'unica struttura nazionale esistente di collegamento telematico tra i Comuni Italiani.

L'Albo Nazionale Costruttori Edili non soddisfa più tutte le esigenze di trasparenza e di efficienza del settore di competenza e, oggi, le sue funzioni potrebbero essere trasferite ai Registri delle Ditte presso le Camere di Commercio.

In tal modo, le Amministrazioni Locali potrebbero ottenere più facilmente l'insieme delle informazioni attinenti ad ogni singola ditta (notizie su amministratori, bilanci, addetti, ecc.), le procedure di iscrizione delle imprese presso le Camere di Commercio verrebbero notevolmente semplificate rispetto a quelle attuali previste innanzi all'A.N.C.E., specie per quanto concerne il deposito dei documenti da parte delle medesime ditte interessate, ed il controllo di cittadini o altre ditte sulla verifica della scelta operata dalla stazione appaltante, anche in ordine al potenziale delle imprese locali, potrebbe svolgersi con maggiore facilità.

Le imprese iscritte al Registro delle Ditte presso le Camere di Commercio, integrato di nuove e maggiori informazioni parametrare, potrebbe essere utilizzato non solo per la costruzione di opere, ma anche per l'acquisto di beni e servizi



da parte delle Amministrazioni Locali.

COME COMBATTERE LE CORDATE

L'impegno dell'ANCI, anche attraverso i contenuti della memoria depositata presso le Commissioni Parlamentari prima dell'audizione del 18 settembre u.s., e l'attività svolta dai sani ed onesti amministratori dei Comuni Italiani rappresentano una tangibile prova di lotta contro le malverse cordate.

NOTIZIE CIRCA L'AGGIUDICAZIONE DI UN'UNICA IMPRESA DI PIU' APPALTI PUBBLICI PRESSO IL COMUNE DI ROMA

Dalle notizie in possesso dell'ANCI non risulta che il Comune di Roma abbia aggiudicato più appalti pubblici ad una sola impresa.

La notizia, comunque, andrebbe fornita dal diretto Ente Comunale.

CONTRASTO TRA AMMINISTRAZIONI LOCALI ED ASSOCIAZIONI DI CITTADINI

L'intervento del cittadino nell'approvazione del progetto non può essere proceduralizzato; può risultare importante, invece, lavorare sull'ordinaria pubblicizzazione dell'atto da parte dell'Ente, specie come fatto di costume.

In tal senso, il progetto esecutivo potrebbe anche non essere preventivamente esaminato dai cittadini entro un termine prefissato prima dell'approvazione definitiva da parte del Comune, mentre la conferenza dei servizi potrebbe porsi quale valido strumento per la risoluzione dei contrasti tra tutte le parti interessate al progetto.

ALLEGATO ALLA DOCUMENTAZIONE ANCI PER L'AUDIZIONE
AL COMITATO PARLAMENTARE DI INDAGINE SUI SISTEMI DI
ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Il problema della trasparenza

Il problema della trasparenza e della circolazione delle informazioni relative agli avvisi di gara può essere agevolmente superato attraverso l'attivazione di un centro unico di raccolta degli avvisi di gara banditi dagli enti locali.

In ordine al problema della trasparenza dell'informazione sugli appalti va infatti rilevato quanto segue:

1. sussiste una elevata difficoltà per le imprese di conoscere tempestivamente la pubblicazione dei bandi di gara in vista di una tempestiva predisposizione delle offerte;
2. la molteplicità dei canali di informazione che la legge richiede (dall'albo pretorio alla pubblicazione nei quotidiani regionali e nazionali), se da un lato mira giustamente a favorire la moltiplicazione delle forme di diffusione di tali informazioni, non riesce tuttavia a soddisfare in modo compiuto l'esigenza delle imprese di conoscere - in modo sistematico ed in tempi adeguati - gli avvisi di gara di proprio interesse. Ciò comporta da un lato un aumento dei costi di acquisizione di tali informazioni da parte delle imprese; dall'altro una perdita dei vantaggi (di efficienza, di riduzione dei costi, di qualità delle opere fornite, ecc.) che potrebbero derivare da una più ampia capacità delle imprese di selezionare gli appalti che meglio si attagliano alle dimensioni, al know how ed alle caratteristiche delle imprese stesse;
3. esiste dunque una elevata dispersione informativa che produce i suoi effetti negativi in ordine
 - alla partecipazione delle imprese;

- ad un razionale ed efficace incontro tra domanda e offerta;
- al certo aumento dei costi e della qualità delle opere imputabili all'incapacità dell'attuale sistema di informazione sugli avvisi di gara di fare in modo che tali informazioni giungano alle imprese che - in rapporto all'opera da realizzare - presentano elevati vantaggi di efficienza, di capacità di esecuzione, di specializzazione.

E' opportuno, a questo punto, non solo sottolineare la necessità di dare attuazione a quanto previsto dall'art. 11 del D.L. n. 342 del 20/07/92, ma illustrarne più compiutamente finalità e obiettivi. Si tratta infatti di:

- 1 Mettere a disposizione dei Comuni e degli altri Enti Locali uno strumento di informazione per le imprese che sia non oneroso, capillare e tempestivo ed in grado di consentire una selezione intelligente degli avvisi di gara da parte delle imprese stesse.
- 2 Aiutare i Comuni che vogliono scrollarsi di dosso il giogo del ricatto malavitoso, offrendo loro una ribalta "obbligatoriamente" nazionale (ed anche europea) sulla quale "esibire" i propri comportamenti di spesa.
- 3 Consentire A) alle Amministrazioni regionali di attuare finalmente la legge 80/87, che prevede la realizzazione da parte delle Regioni di un bollettino semestrale regionale sugli appalti, e B) alle Amministrazioni centrali dello Stato, di disporre di un osservatorio della spesa pubblica nelle Amministrazioni periferiche, aggiornato costantemente ed in tempo reale. Strumento importantissimo in relazione soprattutto al processo di attuazione dei principi dell'autonomia impositiva degli Enti locali.
- 4 Rendere un servizio alle imprese che così possono conseguire una conoscenza completa e tempestiva delle decisioni di investimenti da parte degli Enti Pubblici Locali. Si tratta quindi di una significativa realizzazione, con una iniziativa che interessa tutto il territorio nazionale, dei principi previsti nella 241/90.

- 5 Mettere l'Italia allo stesso livello di altri paesi europei che fanno della pubblicità della spesa pubblica un forte baluardo contro la corruzione e un potente stimolo per i settori produttivi, soprattutto per quelli costituiti dalla piccola e media impresa, spesso per ragioni strutturali tenuti fuori dal circuito informativo sulle opportunità che il mercato della P.A. rappresenta.

La piena operatività di una rete telematica nazionale che collega tutti i Comuni italiani (e ciò é così vero che il Ministero dell'Interno, l'ISTAT, l'INPS e il Ministero delle Finanze si avvalgono già della rete dell'ANCI per lo scambio informativo con i Comuni) consente oggi di dare finalmente attuazione a queste esigenze.

Va d'altra parte rilevato che l'autonomia degli Enti Locali si esprime oggi anche attraverso la autonoma predisposizione di strumenti e infrastrutture che consentano, agli Enti Locali, di meglio perseguire le proprie finalità di servizio.

Il fatto che il Legislatore prenda atto che tali realizzazioni esistono e possono svolgere una funzione pubblica "anche" su sua indicazione, a noi sembra sommamente positivo e finalmente testimonianza di uno Stato capace di riservare a sé il ruolo di garante e di normatore, ma che sul piano strumentale é in grado di valorizzare quanto é già in vita.

La via per il risanamento della finanza locale passa anche attraverso un ricorso più frequente a scelte di questo genere.

ANCI