

Riforme giuridiche e appalti.

Il primo convegno SITEB al Samoter di Verona

*Legal reforms and tender specifications.
The first SITEB symposium presented at Samoter in Verona*

A cura di SITEB

Il 3 marzo 2011, nell'ambito del Samoter di Verona, SITEB ha organizzato un incontro per discutere delle riforme giuridiche da apportare al sistema di aggiudicazione degli appalti pubblici. Dopo la presentazione del Presidente di SITEB, sono intervenuti Mauro Bacchi, in rappresentanza delle imprese del settore stradale; Massimiliano Papetti del Comune di Milano, Annarosa Pisaturo della Regione Toscana e Mauro Ciani, coordinatore del Gruppo di Lavoro Riforme Giuridiche del SITEB. L'introduzione del Presidente Giavarini, dopo aver mostrato i due "Triangoli delle Bermude" (Fig. 1) in cui rischiano di naufragare sia i grandi che i piccoli lavori pubblici (questi ultimi interessano particolarmente le imprese che fanno capo a SITEB), ha brevemente ricordato i noti problemi che affliggono il settore dei lavori stradali, stremato oltre che dalla crisi economica anche

da un sistema di aggiudicazione che non solo non riconosce la qualità dell'esecuzione dell'opera, ma neppure ammette la possibilità di adeguare in modo congruo la giustezza del corrispettivo contrattuale. Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previsto dal Codice dei Contratti, stenta a decollare perché nessuno ha ben chiaro quali criteri utilizzare per valutare correttamente un'offerta e una soluzione tecnica.

Mauro Bacchi, coordinatore del settore delle imprese stradali e produttrici di conglomerato di SITEB, ha fatto preliminarmente un quadro delle imprese che producono e stendono il conglomerato bituminoso. In Italia vi sono quasi 4000 aziende che operano nel settore, con oltre 650 impianti di produzione. Trattasi di una miriade di piccole, piccolissime e medie aziende, disseminate sul territorio. Purtroppo, già in condi-

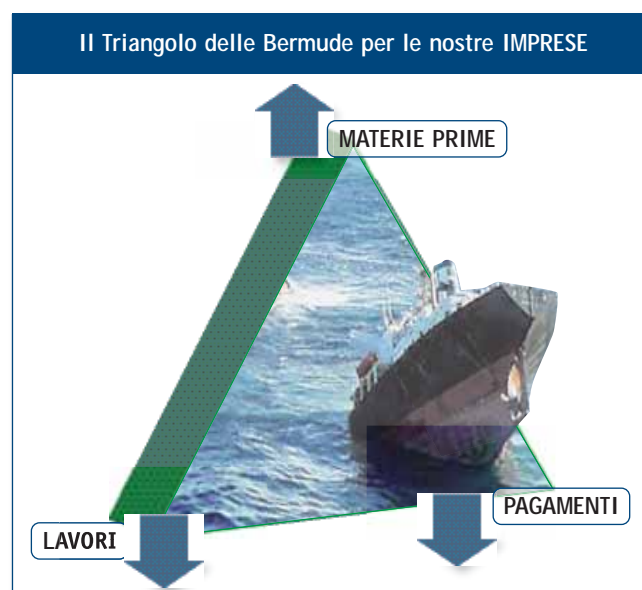
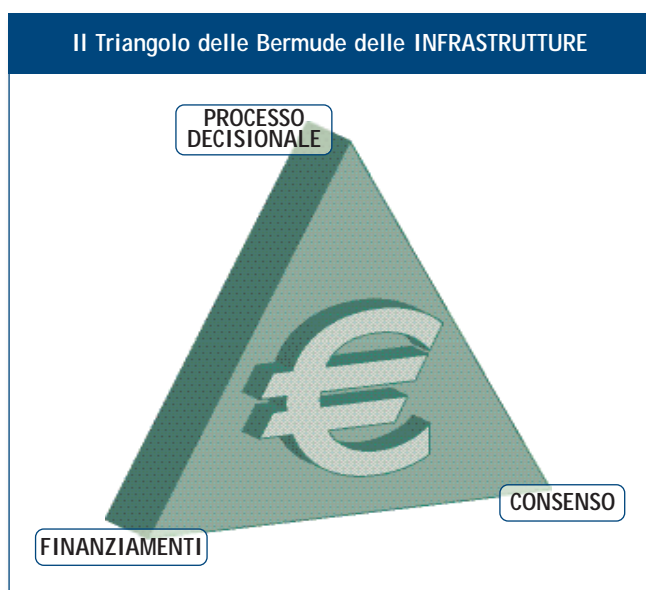


Fig. 1 I due triangoli delle infrastrutture e delle imprese

zioni normali di mercato, esse sono sovrabbondanti rispetto alle reali esigenze per quanto riguarda risorse, attrezzature e, soprattutto, impianti; ora più che mai risultano sottoutilizzate.

Negli ultimi due anni si è verificato un calo di commesse, e quindi di fatturato, dell'ordine del 20-30% (dato variabile in funzione delle zone), che è rappresentato quasi esclusivamente da una diminuzione dell'appalto pubblico, essendo l'ente pubblico e lo Stato l'unico committente per la categoria.

Negli ultimi tempi la stabilità economico-finanziaria delle imprese è stata messa in pericolo anche dalla mancanza di liquidità causata da un uso indiscriminato della dilazione (se non addirittura del mancato pagamento) da parte dei committenti, che quasi sempre sono enti pubblici. Se da un lato è vero che le varie norme e interventi, quali il patto di stabilità, tolgono finanziamento al lavoro pubblico, dall'altro qualunque ente pubblico non dovrebbe appaltare e affidare lavori senza avere la copertura finanziaria.

Si deve infine denunciare un generale irrigidimento da parte degli istituti finanziari che, contrariamente a quanto dichiarato e promesso, limitano e ostacolano l'operatività delle nostre imprese che spesso, pur avendo bilanci e situazione finanziaria a posto, sono co-

strette a chiudere l'attività per mancanza di liquidità. Non si deve infine dimenticare il problema del mancato riconoscimento della revisione prezzi nel lavoro pubblico; una fondamentale materia prima per il settore, come il bitume, può subire, come già avvenuto, variazioni nell'ordine del 100% addirittura nel giro di alcuni mesi. Considerando che il bitume può avere un peso percentuale sul prodotto finito sino al 50%, si assiste a lavori che passano in breve tempo da una marginalità prevista di utile a perdite percentuali a due cifre. Le disposizioni e i meccanismi legislativi introdotti per compensare nel corrispettivo d'appalto variazioni dei prezzi dei materiali che eccedano il 10% si sono rivelate assolutamente inefficaci.

Tutto questo comporta, pur di sopravvivere, una forte selezione e una spietata concorrenza, con ribassi nelle gare d'appalto che arrivano sino al 40-50% su prezzi di base che spesso sono già al di sotto di quelli di mercato; ciò grazie ad una forma di aggiudicazione, oggi consentita ed utilizzata nella maggiore parte dei casi, che premia solo e unicamente il prezzo più basso.

Ne deriva un decadimento della qualità dei lavori che non necessariamente implica un risparmio per il committente (e quindi per il cittadino). Anzi si traduce in un depauperamento del valore del patrimonio pubblico, con infrastrutture e opere di minor pregio e durata, con



Una dimostrazione dal vivo, durante il Samoter 2011

esigenza di rifacimento e di manutenzione più frequenti. Minor qualità vuol dire spesso anche minor sicurezza per il cittadino.

Un'altra conseguenza è il prolungamento dei lavori dovuto all'inevitabile apertura di un continuo contenzioso fra l'impresa, che vuole contenere i propri costi, e il committente che pretende uno standard qualitativo che non può essere fornito.

Si continua ad addebitare la responsabilità di questa situazione solo alle imprese, che continuano a praticare questi sconti. Sembra però doveroso fare qualche breve considerazione per inquadrare e distribuire equamente le responsabilità di questa situazione:

- ▶ prolungare i tempi dei lavori, in mancanza del riconoscimento della revisione prezzi, rappresenta per le imprese solo un aumento dei costi e non può rappresentare di per sé un incentivo;
- ▶ è facile prevedere che, poiché non rientra negli obiettivi e nelle finalità di un'impresa lavorare in perdita, ne risentano la qualità e il risultato dell'opera;
- ▶ è facile constatare che spesso i prezzi offerti per i lavori finiti sono addirittura inferiori ai soli costi delle materie prime necessarie;
- ▶ sta di fatto che, per varie situazioni contingenti e per necessità o opportunità, spesso le opere vengano accettate e collaudate comunque.

Senza cercare colpevoli o scaricare colpe, va detto che in tale condizione normativa, è tutto un sistema che asseconda, accetta e avalla questa situazione.

La responsabilità dell'impresa in tutto ciò è forse la minore. Resta comunque il rammarico nel constatare che valori quali la ricerca, la qualità, l'ambiente, la sicurezza, nei quali spesso le aziende investono notevoli risorse, non vengano riconosciuti.

Dovendo proporre l'uso di un sistema di bando e di aggiudicazione che, all'interno dell'attuale configurazione giuridica, vada a sanare almeno parzialmente questi problemi, si può pensare alla forma di appalto "economicamente più vantaggioso", proponendo la modifica di alcuni meccanismi, pur sapendo sin d'ora di affidare all'eventuale legislatore un compito non facile e pieno di insidie. Va messo al primo posto l'individuazione del giusto prezzo, che dovrà comunque avere un peso rilevante nella tabella del punteggio; il quale si dovrà fondare su un computo metrico di base ricavato da un buon progetto



Annarosa Pisaturo e Mauro Bacchi al tavolo dei relatori

definitivo ben dettagliato, con quantità definite e accertate, non modificabili e uguali per tutti i concorrenti. Giusto prezzo che dovrà essere individuato fra le varie offerte con sistemi quali le medie, il taglio delle ali o altri sistemi alternativi. Ciò predisponendo anche uno schema che possa individuare, controllare e verificare realmente la congruità dei prezzi offerti, ma soprattutto la loro rispondenza a quello che è l'effettivo andamento del mercato, confrontandolo con le quotazioni delle materie prime e verificando la produttività delle attrezzature a seconda delle varie applicazioni previste. Un aspetto importante deve essere la massima trasparenza in tutte le fasi che vanno dal bando all'aggiudicazione, ma principalmente nella fase valutativa della parte che viene definita "offerta tecnica".

In primo luogo si dovrà quindi togliere alla Commissione giudicatrice il dubbio della discrezionalità di alcune scelte e mettere tutti i concorrenti su un piano di parità, predisponendo già in fase di bando schemi e tabelle di valutazione con relativi punteggi, in modo da ridurre la discrezionalità personale del giudizio.

Deve essere richiesta la dimostrazione della effettiva disponibilità, proprietà ed efficienza delle attrezzature, delle risorse tecniche, delle risorse umane e del *know-how* maturato nelle precedenti esperienze; di tutto ciò il concorrente dovrà fornire prova certa e documentata, prevedendo anche forti penali per false dichiarazioni.

La stessa procedura deve essere adottata anche nella valutazione delle migliorie tecniche che il concorrente

proporrà, definendo in anticipo gli argomenti, con relativi punteggi, e i punti di criticità nell'esecuzione dell'opera, sui quali il concorrente è invitato ad esporre e proporre le proprie soluzioni migliorative.

In questo schema generale si dovrà comunque lasciare ampio spazio anche alla discrezionalità dell'impresa, per porre in risalto le sue capacità, in base al suo *know-how*, alle proprie esperienze e risorse, alla propria creatività. Dovranno essere valorizzate le soluzioni tecniche, soprattutto nell'ambito del cantierabile, che si dovranno esplicitare in quello che diventerà, in caso di aggiudicazione, il progetto esecutivo a partire dal progetto definitivo posto a base di gara.

L'intervento di **Massimiliano Papetti** (Direzione Controllo Tecnico del Comune di Milano) ha preso in esame tre casi:

- ▶ un comune di 7.000 abitanti;
- ▶ un comune di 85.000 abitanti, capoluogo di provincia;
- ▶ un comune come Milano.

La **Tab. 1** riporta le principali caratteristiche delle gare di appalto per la viabilità fatte nelle tre tipologie di comuni. Per le opere relative a edilizia e viabilità, i piccoli e medi comuni utilizzano spesso la "procedura negoziata" per le gare d'appalto, assegnate per il 98% con il criterio del prezzo più basso. I grandi Comuni utilizzano quasi esclusivamente "procedure aperte" per le gare d'appalto, di cui il 95% assegnate con il criterio del prezzo più basso. I ribassi maggiori riguardano le procedure aperte; i ribassi minori le procedure negoziate.

Per le procedure aperte a prezzo più basso, le medie percentuali di ribassi (lavori di edilizia e viabilità) relative a Milano, sono riportate nella **Tab. 2**.

Relativamente alle disponibilità economiche, i finanziamenti per opere pubbliche del Comune di Milano sono passati dai 356.443.000 Euro del 2008 ai 311.642.000 Euro del 2009, ai soli 200.364.000 Euro del 2010.

Tab. 1 Anno 2010 - Gare di appalto viabilità

	N° gare	Importo lordo	Ribasso medio	Tipologia di gara	Tipologia di opera
Comune piccolo	1	140.000	25%	Prezzo più basso	Manutenzione
Comune medio	8	1.150.000	7%	Prezzo più basso	Manutenzione
Milano	40	86.000.000	36%*	Prezzo più basso	37 manutenzioni 3 nuove opere

* incluse gare edilizia

La normativa e il rispetto del patto di stabilità impone giustamente che venga data la priorità alle opere di manutenzione. La maggior tendenza ad affidare al prezzo più basso viene attribuita alla maggior carenza di organico e al taglio delle consulenze, cui si poteva far ricorso prima nei casi più complessi.

Tab. 2 Medie dei ribassi

Anno	Media gare sopra soglia CEE	Media gare sotto soglia CEE
2008	39,82%	21,44%
2009	43,47%	32,54%
2010	46,70%	25,43%

Le prospettive future fanno orientare verso l'offerta economicamente più vantaggiosa per le nuove opere e verso il prezzo più basso per le opere manutentive.

I tecnici delle amministrazioni dovrebbero avere a disposizione dei criteri "facili" da utilizzare per l'affidamento sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche nelle opere più semplici e/o di manutenzione, così da operare con aziende più preparate ed adeguate. Un esempio di tali criteri, in parte suggeriti dalla normativa (art. 83, D.Lgs. 163/2006) in parte ipotizzabili, potrebbe essere il seguente:

- ▶ pesare adeguatamente la "qualità" delle imprese (SOA e certificazione di qualità le hanno ormai tutti);
- ▶ parco macchine: punteggi per macchine di proprietà, tenendo conto anche della vetustà/idoneità dei mezzi;
- ▶ addestramento personale: punteggio anche per formazione di categorie per cui non esiste l'obbligo;
- ▶ capacità dimostrata in opere precedenti di utilizzare tecniche manutentive innovative;
- ▶ sistema organizzativo di gestione della sicurezza;
- ▶ minor utilizzo di subappalti;
- ▶ bassa attitudine al contenzioso.

L'intervento di **Annarosa Pisaturo** (Osservatorio Regionale sui Contratti Pubblici della Regione Toscana), ha fornito ulteriori spunti di riflessione.

L'Osservatorio opera per garantire la trasparenza delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici e promuovere la qualificazione delle procedure e degli operatori.

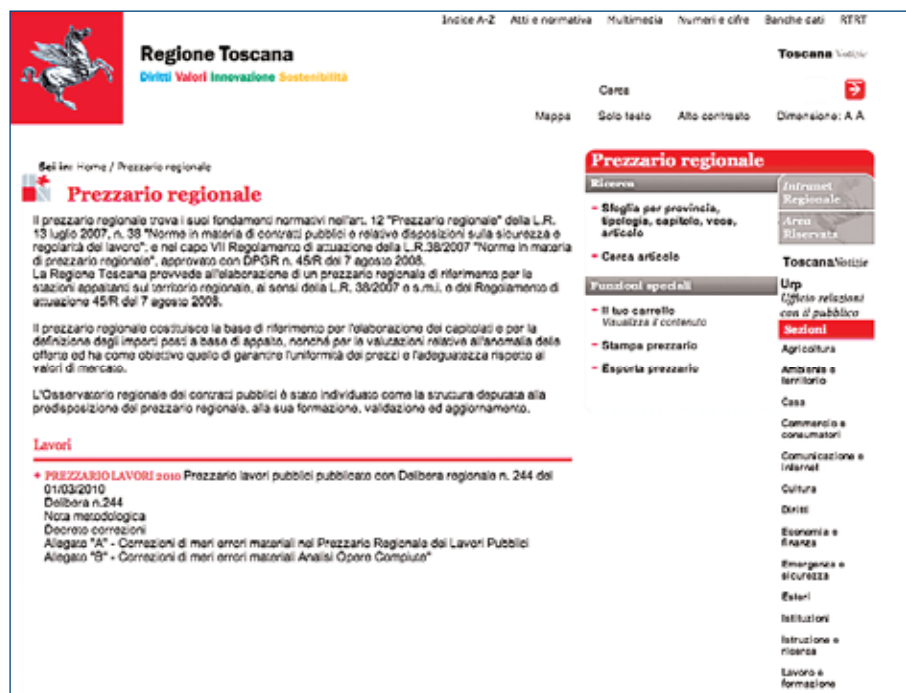
La Regione ha redatto un prezzario dei Lavori pubblici con la partecipazione di tutte le forze sociali, sia pubbliche che private, coinvolte nel settore dei LLPP.

Questo è stato approvato dalla Giunta Regionale il 1 marzo 2010; è entrato in vigore il 27 aprile 2010 ed è valido fino al 31 dicembre 2010 e può comunque essere utilizzato fino al 30 giugno 2011.

I prezzi sono relativi a quotazioni medie di mercato, rielaborate dalle Commissioni Provinciali Prezzi.

Il Prezzario Regionale dei LLPP si applica all'ambito territoriale della sola Provincia di Firenze, con la conseguenza che le Stazioni appaltanti sul territorio della predetta Provincia sono tenute a considerarlo come base di riferimento per la predisposizione della documentazione di gara. Le Stazioni appaltanti non ubicate sul territorio della Provincia di Firenze hanno la facoltà di avvalersene. Il Prezzario è in rete sul sito della Regione Toscana (**Fig. 2**).

Fig. 2 Il prezzario "on line" della Regione Toscana



L'intervento dell'Avv. **Mauro Ciani** ha sottolineato la natura bilaterale del contratto di appalto, che vede da una parte la fornitura di una prestazione, ma dall'altra la ricezione di un giusto compenso, cosa che oggi si verifica sempre meno.

Dopo l'abrogazione della revisione prezzi (1994) è l'impresa che si assume tutti i rischi (che non dovrebbero essere i suoi) relativi al probabile aumento dei prezzi delle materie prime e non solo; tale aumento si può verificare nell'intervallo di tempo, spesso lungo, della durata dell'intero contratto.

Si creano procedure sempre più complesse destinate all'accertamento parziale e limitato dell'incremento dei prezzi, non preoccupandosi più della sostanza delle questioni, ma rimanendo assorbiti nel vortice della procedura fine a se stessa. Si aggiunga peraltro l'esistenza di ribassi eccessivi e chiaramente non remunerativi delle opere, permessi dall'attuale sistema che strozzano le aziende più serie e vanno a detrimento della qualità dei lavori. Ciani ha poi illustrato i principi su cui si basa l'offerta economicamente più vantaggiosa affermando che essa dovrebbe essere applicata anche a lavori di minore entità e non solo alle grandi

opere, purché caratterizzati da prestazioni non standardizzate o eccessivamente semplici, o di semplice natura manutentiva, individuando altresì dei meccanismi chiari e ben definiti affinché detta procedura possa rispettare principi di legittimità sostanziale e formale.

In particolare se si fuoriesce dall'ipotesi dell'appalto integrato o dell'appalto concorso, l'impresa non può sostituirsi all'amministrazione sanando una carenza progettuale di quest'ultima, perché deve porsi a base di gara un autentico progetto esecutivo. E' stata poi sintetizzata l'attività che si sta svolgendo in seno al gruppo di lavoro "Riforme Giuridiche" coordinato dall'Avv. Ciani stesso, con cui collabora il SITEB insieme alla Regione Toscana, rappresentata da A. Pisaturo e ANCE Toscana. (C.G.) ■