



CONFERENZA  
AL COLLEGIO  
SULLE NOVITA'  
CONTENUTE  
NEL NUOVO TESTO  
ENTRATO  
IN VIGORE  
DAL 1° LUGLIO

## APPALTI PUBBLICI: COME CAMBIA IL RAPPORTO TRA IL PUBBLICO E IL SISTEMA DELLE IMPRESE

Non tutto è chiaro, ma certamente l'impianto base di riforma degli appalti pubblici - sia perché in parte (nella fascia di importi sopra i 5,3 mln di euro) imposto dalla Ue, sia perché tutto sommato è dato per acquisito e condiviso dalle categorie coinvolte (enti appaltanti e imprenditori) - ormai è pronto ad essere recepito dal mercato. Siamo, a partire dal 1° luglio, al traguardo di un testo elaborato al fine di rendere più trasparente il mercato, per porre la qualità d'impresa e di esecuzione al centro dell'interesse pubblico.

Quindi, pur se l'attuale Esecutivo non sembrerebbe intenzionato ad accoglierlo in toto, il corpus centrale è entrato in vigore, aprendo (così parrebbe) un nuovo corso per il sistema.



*Tavolo dei relatori durante la sessione di studio organizzata nella sede del Collegio*

La riforma, le sue incognite, pregi e difetti, sono stati l'oggetto di una conferenza illustrativa svoltasi il 19 giugno scorso nella sede del Collegio in via Foscolo. Ospite e relatore dell'incontro Massimo Calcagnini, dirigente della direzione legislazione opere pubbliche dell'Ance.

La nuova disciplina rappresenta una piccola rivoluzione per il comparto. Riceve l'eredità della Merloni ter - come ha spiegato nell'introduzione il direttore Angiolino Legrenzi, e lascia aperti capitoli nuo-

vi da scrivere nella pratica, soprattutto, quando uscendo dal campo della competenza esclusiva Ue (direttive 2004/17 e 2004/18), passa nelle mani del legislatore nazionale che ha avuto interesse, ma anche volontà, di riscrivere le regole del "sottosoglia", ovvero di appalti per opere e forniture di importo inferiore ai 5,3 milioni di euro, argomento di competenza dei singoli Stati membri.

Al vicepresidente Mario Parolini è spettato il compito di illustrare lo stato dell'arte del comples-

IL VICEPRESIDENTE  
MARIO PAROLINI  
HA ILLUSTRATO  
IL QUADRO (E LE  
INCOGNITE)  
DI UNO SCENARIO  
NON DEL TUTTO  
DEFINITO

so iter legislativo. E' vero che il nuovo testo, come vedremo, potrebbe essere suscettibile di modifiche, ma è altrettanto vero che l'impianto base, cioè quello europeo, non sarà toccato, semplicemente per non incorrere nelle procedure di infrazione per mancata applicazione delle direttive europee.

Ciò detto lo stesso Parolini ha esaminato, per gli importi sottosoglia, quali potrebbero essere i "ritocchi" che - pur con tutte le cautele del caso - il ministro Di Pietro vorrebbe apportare "tenuto conto che il Presidente della Repubblica Napolitano sarebbe contrario a controfirmare senza buona ragione decreti legge di cancellazione delle riforme del Governo Berlusconi".

"Il neoministro vorrebbe sospendere o rinviare l'applicazione e modificare alcune parti (presumibilmente una decina di disposizioni) emanando una serie di successivi decreti correttivi che intervengano su singoli aspetti quali, in via prioritaria, la trattativa privata ente-impresa, l'appalto integrato (prevede il progetto esecutivo da parte dell'appaltante) e l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Di Pietro - come ha spiegato Parolini - vorrebbe in sostanza aumentare il livello di trasparenza di questi istituti normativi e regolamentarli con maggiore puntualità. A tal fine è al lavoro un Comitato misto di tecnici (Infrastrutture, Presidenza del Consiglio e Politiche Comunitarie) per predisporre un testo da portare al prossimo Consiglio dei ministri o comunque produrre un testo da approvare in tempo utile dall'entrata in vigore del codice, quindi entro i primi dieci giorni di luglio".

Come detto, le nuove norme, nonostante i correttivi che potrebbero presto intervenire, comunque non tali da stravolgere l'impianto generale, sono applicabili agli appalti i cui bandi di gara siano pubblicati a partire dal 1° luglio.

Le novità sono riassumibili in quattro punti: il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (che tenga conto del rapporto prezzo/prodotto), la libera-lizzazione dell'appalto integrato (dove, in sostanza, l'ente appaltante prospetta un progetto di massima, quindi migliorabile dall'appaltatore), la formula dell'appalto-concorso (all'appaltatore è affidata quasi tutta la progettualità) e, infine, il leasing in costruendo.

Per gli appalti sotto soglia, che sono quelli certamente di maggior interesse per le nostre imprese, vi sono nuove regole a cominciare da uno dei punti più dibattuti, ma anche delicati, cioè l'individuazione automatica delle cosiddette offerte anomale.

L'Ance ha da tempo preso posizione affinché questo sistema venga abbandonato - come ha spiegato Parolini - anche se la gradualità appare la strada migliore da seguire. "Senza gradualità, volta ad eliminare anacronistiche progettazioni aggiuntive in corso d'opera, il mercato potrebbe subire distorsioni ancora maggiori di quanto non avvenga oggi".

E lo dimostra la preoccupazione manifestata da molte imprese. La medesima attenzione si avverte peraltro fra le pubbliche amministrazioni che, se da un lato individuano nel sistema attuale (quello che utilizza le cosiddette medie) qualche possibilità di distorsione,



*Il vicepresidente, Mario Parolini*

dall'altro sono preoccupate dalla prospettiva di dover introdurre aggiudicazioni col solo criterio del massimo ribasso.

"Senza un'adeguata preparazione progettuale - è stato detto - significherebbe un inaccettabile aumento delle contestazioni e dei contenziosi". Per questo motivo il legislatore ha preferito ricorrere ad una soluzione salomonica, a discrezione della P.A., lasciando in vigore - almeno per il momento e in paral-



*Il funzionario Ance,  
Massimo Calcagnini*

RIFORME E  
COSTITUZIONE:  
LE LEGGI  
REGIONALI  
NON POTRANNO  
PREVEDERE UNA  
DISCIPLINA DIVERSA  
DA QUELLA VARATA

lelo al massimo ribasso - anche il meccanismo della individuazione automatica delle offerte anomale.

Infine, il geom Parolini ha denunciato un aspetto essenziale per gli appalti pubblici: la necessità del rispetto dei tempi di pagamento. I ritardi in alcuni casi provocano l'impossibilità di sostenere i programmi cronologici contrattuali e in altri casi determinano uno squilibrio finanziario pesantissimo, tale da mettere in ginocchio le aziende. Ad esempio, dati alla mano, il 15 novembre 2005 l'Anas ha dichiarato un'esposizione nei confronti delle imprese nell'ordine dei 400 milioni di euro, ai quali

se ne sono aggiunti altri 630 maturati entro fine 2005, per i quali mancava totalmente la copertura finanziaria. E a tutt'oggi non si registrano novità su questo versante, anzi, l'Anas ha bisogno di 11 miliardi di euro per uscire da una empassa che altrimenti si rivelerebbe fallimentare, da chiusura dei cantieri.

Severità e serietà sono gli elementi che il nuovo testo lascia trasparire, spetterà ora alle persone fisiche dare un senso concreto alla legge, applicandola col criterio della competenza. E a proposito di competenze, non appare marginale risolvere il criterio dell'attribuzione

dei ruoli, fatto di rilievo dopo le riforme che hanno pesantemente modificato il titolo V della Costituzione, in particolare l'art. 117. Ebbene, la nota del dirigente Ance ha preso le mosse proprio da questo tema, precisando come - in base alle norme - le leggi regionali non potranno prevedere una disciplina degli appalti pubblici diversa da quella del Codice (qualificazione, procedure di affidamento, criteri di aggiudicazione, subappalto, stipulazione dei contratti...). Una precisazione che evita di trasformare il comparto in una "Babele" di regolamenti difficilmente attuabili, comunque non facilmente



**bosetti** Srl

**PRODUZIONE MANUFATTI  
PREFABBRICATI IN CALCESTRUZZO  
IMPIANTI TRATTAMENTO ACQUE**

**bosetti** Srl  
25077 Roè Volciano (BS) - Via Brescia, 16  
Tel. 0365/556509 - Fax 0365/556814  
www.bosettisrl.it - info@bosettisrl.it

LA NUOVA  
AUTORITA'  
DI CONTROLLO  
HA AMPI POTERI  
CHE PREVEDONO  
VERIFICHE  
SU CERTIFICAZIONI  
DELLE SOA



*Il convegno è stato seguito da numerosi imprenditori e addetti d'impresa*

gestibili da parte delle imprese.

E non è un caso se, accanto al cambiamento di nome in Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture, quella che oggi conosciamo come Autorità di vigilanza sui lavori pubblici avrà competenze a tutto tondo: dai contratti di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali (gas, acqua, energia...), alla potestà di revoca o di sospensione d'ufficio delle attestazioni in caso di inerzia delle Soa. Non solo.

Quella che si configura ora un'Authority al pari di altre entità di controllo, potrà verificare tutti i certificati di idoneità tecnica delle attestazioni emesse dalle Soa a partire dal 1° marzo 2000, cioè dall'entrata in vigore del regolamento di qualificazione DPR 34/2000, a seguito dell'emanazione di un nuovo decreto sui certificatori "privati". Potrà esprimere parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara (ad. esempio nel caso di esclusione contestata durante una gara), su iniziativa della sta-

zione appaltante e di una o più delle altre parti.

Passiamo quindi, seguendo passo per passo la relazione del dott. Calcagnini, all'esame dei capitoli riguardanti l'appalto vero e proprio, a partire dai requisiti di ordine generale che coinvolgeranno anche i subappaltatori: per scelta di sintonia con l'appaltatore principale viene richiesta la verifica anche agli affidatari (in precedenza si preve-

*I requisiti di ordine generale coinvolgeranno anche i subappaltatori: per scelta di sintonia con l'appaltatore principale viene richiesta la verifica anche agli affidatari (in precedenza si prevedeva che solo l'appaltatore dichiarasse di non trovarsi in nessuna delle cause di esclusione o sottoposto a procedure concorsuali).*

deva che solo l'appaltatore dichiarasse di non trovarsi in nessuna delle cause di esclusione o sottoposto a procedure concorsuali).

Uno dei capitoli più significativi della riforma riguarda senza dubbio la liberalizzazione della scelta tra appalti a corpo e a misura. La Legge Merloni privilegiava l'adozione del sistema a corpo rispetto a quello a misura. Ora di fatto la pubblica amministrazione ha facoltà, senza limiti di importo, di optare tra il sistema a corpo (utile, è stato detto, solo quando i progetti siano dettagliati e bene organizzati) e a misura. Sarà in seguito il Regolamento a stabilire le modalità in dettaglio.

Accanto ad una prima liberalizzazione di scelta, ve ne è una seconda di merito che coinvolge ed, anzi, potrebbe esaltare l'appalto a 360°, ovvero con progetto ed esecuzione. L'attività di progettazione da parte delle imprese, nel sistema della Legge Merloni era circoscritto a casi specifici ed in particolare ai lavori con elevata componente impiantistica e tecnologica.

Ora l'amministrazione pubblica può adottare, indipendentemente dall'importo, l'appalto integrato o l'appalto concorso per ogni tipologia di opere, purché sussistano ragionevoli motivazioni di ordine tecnico-economico. Ciò semplifica l'impianto dell'idea in una fase, quella progettuale, non sempre affrontabile in proprio dalla P.A., quindi legata comunque al contributo intellettuale esterno.

I concetti di severità e serietà, del resto condivisi anche dall'Ance, devono poi essere ovviamente esaminati alla luce dell'aggiudicazione, iniziando

NASCE ANCHE  
IL NUOVO ISTITUTO  
DELL'AVVALIMENTO  
CHE LEGA  
PIU' IMPRESE  
E NON SOLO  
IN SEDE DI GARA  
D'APPALTO

dall'individuazione delle offerte anomale.

Per gli appalti sotto la soglia comunitaria, la nuova disciplina stabilisce che l'amministrazione possa scegliere tra due opzioni: l'esclusione automatica delle offerte pari o superiori alla soglia di anomalia secondo il meccanismo in uso con la Merloni; oppure seguire il criterio della valutazione delle eventuali offerte sospette di anomalia sulla base delle giustificazioni relative all'intero importo dell'appalto che, sulla scorta delle indicazioni del bando di gara, devono essere presentate dai concorrenti (questo secondo criterio è d'obbligo per gli importi superiori ai 5,3 mln di euro).

Cambia anche l'esame dell'offerta. Si introduce in sostanza la terza liberalizzazione fra quelle che stiamo esaminando, ovvero quella che ha al centro dell'interesse il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nel sistema dettato dalla Legge Merloni il criterio di aggiudicazione sotto la soglia europea era unicamente quello riservato al miglior offerente (mediante offerta a prezzi unitari o con percentuale di sconto), mentre sopra soglia era consentita anche l'offerta economicamente più vantaggiosa (e cioè fondata su una pluralità di elementi tecnici ed economici, non solo sul ribasso).

Ora la stazione appaltante, per i sotto soglia può scegliere liberamente di aggiudicare mediante offerta a prezzi unitari, oppure con percentuale di sconto, infine in base all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tra le novità anche in termini linguistici troviamo l'istituto



La sala di via Foscolo durante i lavori

dell'Avvalimento. A dettarlo, per dire il vero, è l'Unione Europea e si tratta, come spiegheremo, di un concetto non propriamente assimilabile all'A.t.i., ovvero il raggruppamento temporaneo di imprese che si riuniscono per realizzare un determinato appalto. Vengono previste due forme di avvalimento: in occasione di ogni singola gara oppure in sede di qualificazione Soa. Tale istituto si basa sul principio secondo cui un

*Con la "Merloni" l'aggiudicazione sotto soglia Ue era al miglior offerente, mentre sopra soglia era consentita l'offerta economicamente più vantaggiosa. Ora la stazione appaltante, per i sotto soglia può scegliere fra offerta a prezzi unitari, oppure con percentuale di sconto o tramite offerta più vantaggiosa.*

imprenditore (impresa ausiliata) ha facoltà, nella partecipazione ad una gara di appalto, di fare affidamento sulla capacità economica e tecnica di altro imprenditore (impresa ausiliaria), alla condizione che dimostri all'ente appaltante di disporre in concreto di dette "alleanze", dandone prova attraverso la presentazione del contratto di avvalimento.

La natura di detto contratto è del tutto nuova, non è assimilabile all'affitto d'azienda, è un accordo che permette la messa a disposizione di attrezzatura, mezzi e personale.

Tale contratto potrà essere utile anche in sede di certificazione Soa. L'impresa che richiede l'attestazione, infatti, può avvalersi dell'appoggio fondato sui requisiti di altra impresa, ma alle seguenti condizioni: impresa "ausiliaria" e "ausiliata" devono far parte dello stesso gruppo; l'impresa "ausiliata" deve avere idoneità a ricoprire tale ruolo; la prova di disponibilità deve essere data per l'intera durata di validità della certificazione.

In questo caso, che ovvia-

FRA UN ANNO  
SARA' EMANATO  
IL NUOVO  
REGOLAMENTO  
GENERALE  
D'APPALTO  
E QUELLO  
DI QUALIFICAZIONE

mente appare delicato sia per la novità, sia per l'applicazione pratica, la richiesta dell'Ance - fatta propria dal legislatore, ha ottenuto la previsione della responsabilità solidale dell'avvalso con l'avvalente in entrambe le forme di avvalimento. Un risultato di tutto rilievo, considerato che, di fatto, viene preconstituito un forte deterrente a possibili avvalimenti di favore, proprio a seguito degli effetti che, sul piano civilistico della responsabilità, vengono determinati dalla concessione dei propri requisiti ad altro imprenditore.

Ricordiamo, infine, il capito-

lo delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione. Relativamente alle opere sotto soglia europea, il titolare del permesso a costruire ha facoltà di eseguire direttamente le opere di urbanizzazione primaria correlate al singolo intervento assentito. Per quanto concerne, invece, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria sopra soglia e quelle secondarie sotto soglia è prevista una procedura in base alla quale il titolare del permesso a costruire dovrà elaborare la progettazione preliminare delle medesime opere e in base alla quale indire una gara d'appalto. Il titolare avrà fa-

coltà di esercitare il diritto di prelazione nei confronti dell'aggiudicatario, corrispondendogli il valore del 3% dell'ammontare d'appalto.

Entro un anno dall'entrata in vigore del Codice, quindi, dovranno essere emanati il nuovo Regolamento generale d'appalto che sostituirà il DPR 554/99 e il nuovo Regolamento di Qualificazione che sostituirà il Dpr 34/2000. Il Codice affida il compito al Regolamento generale di specificare nel dettaglio le novità, per esempio la stessa disciplina dell'avvalimento. ■

**G  
E  
M  
A**

**LEADER NELLA  
PRODUZIONE  
DI MANUFATTI  
IN CEMENTO**

24060 QUINTANO DI CASTELLI CALEPIO  
(Bergamo) Via G.B. Moroni, 8  
Telefono 030 732944 / 7435194  
Telefax 030 734265  
E-mail: ce.masri@virgilio.it

**TECNOTAGLI**

**la tecnologia al servizio  
delle demolizioni speciali**

**Campo di specializzazione:**

- Taglio e perforazione del cemento armato con utensili diamantati
- Demolizione controllata di strutture in cemento armato
- Taglio di pareti, travi, pilastri e plinti in cemento armato
- Taglio di muratura per giunti, aperture, ecc.
- Taglio di pavimenti industriali per asportazione di blocchi, alloggiamento macchinari, posa tubazioni antincendio e scarico
- Carotaggio con foretti diamantati di solette e pareti in cemento armato per passaggi tecnici

**Tecniche operative:**

- Idrauliche e meccaniche con utilizzo di utensili diamantati
- Ad espansione idraulica e meccanica

**TECNOTAGLI** S.R.L.

**BRESCIA • via Codignole, 54**  
tel. 030 3542849 • fax 030 3550628  
e-mail: tecnotaglisrl@libero.it