



IL PRESIDENTE  
TIZIANO PAVONI  
E IL VICE  
MARIO PAROLINI  
PRENDONO  
POSIZIONE  
SUL TEMA  
DEGLI APPALTI

# APPALTO PALAZZETTO EIB E LA RINUNCIA DEI BRESCIANI: BEL PROGETTO, POCCHI SOLDI

La questione degli appalti pubblici resta un tema cogente per il comparto edile. Non solo perché ormai gli investimenti sono decisamente ridotti, non solo perché i ritardi nei pagamenti alle imprese hanno contribuito a determinare la crisi irreversibile di molte aziende, ma anche perché i capitolati di molte gare d'appalto presentano importi tali da non consentire la corretta esecuzione dei lavori richiesti.

Il caso preso in esame riguarda la riqualificazione del palazzetto Eib di Brescia, gara alla quale non hanno partecipato imprese bresciane, e non a caso. Il tema è stato oggetto di una conferenza stampa del presidente Tiziano Pavoni e del vice, con delega ai lavori pubblici, Mario Parolini.



*Il palazzetto Eib diventa motivo di "verifica" sulla qualità degli appalti*

“Sei-sette imprese della nostra provincia - spiega il presidente del Collegio Tiziano Pavoni - hanno fatto una valutazione del bando, per il palazzetto Eib riscontrando che il committente (Immobiliare Fiera di Brescia per conto di Palazzo Loggia) chiede il massimo per un impianto sportivo, senza mettere sul piatto risorse adeguate al valore dei lavori”.

E Mario Parolini aggiunge: “La ristrutturazione dell'Eib era un lavoro che avrebbe fatto comodo a molti costruttori bresciani, ma era anche una gara esclusivamente al ribasso che evidentemente non presentava condizioni favorevoli. Non aspettiamo la manna dal cielo,

vogliamo solo che ci venga riconosciuta la qualità del lavoro svolto finora, visto che da sempre siamo a disposizione della pubblica amministrazione e anche adesso non ci vogliamo tirare indietro”.

Insomma, quella delle imprese bresciane non è stata un'esclusione, ma una rinuncia ragionata in base alla gara d'appalto.

La stampa locale ha peraltro dato ampia risonanza alla circostanza che nessuna impresa bresciana abbia presentato offerte alla gara di appalto, nonostante la ponderosa documentazione di progetto fosse stata approfonditamente esaminata dai primari studi professionali della nostra provin-

LE IMPRESE  
BRESCIANE  
NON HANNO  
PRESENTATO  
OFFERTE:  
È INADEGUATO  
IL PREZZO POSTO  
A BASE DI GARA

cia, intenzionati ad aggregarsi con imprese locali.

**IL CASO** Le imprese bresciane, però, non hanno presentato offerte ritenendo del tutto inadeguato il prezzo posto a base di gara in relazione ai costi di progettazione e realizzazione richiesti.

E Tiziano Pavoni ha più di una ragione per motivare i perché di questa assenza: “E’ stata sottolineata questa anomalia della mancanza di offerte da parte dei soggetti più interessati, soprattutto in un momento quale quello attuale che denota una significativa carenza di lavoro. Nel significare quanto detto, si è cercato di comprenderne le motivazioni. Motivazioni che vanno ricercate nella doverosa analisi degli elaborati di progetto. Le imprese bresciane contattate hanno riferito di aver compreso oltre ogni limite le spese generali e l’utile di impresa. Posta l’impossibilità di ridurre i salari oltre i minimi contrattuali, rimangono solo i costi di acquisto di materiali e manufatti ed i tempi di posa quali elementi di distinzione tra le offerte”.

In sostanza, come hanno spiegato Tiziano Pavoni e Mario Parolini: “Pur considerando gli oneri minimi della progettazione compresa nell’offerta, le imprese locali, decisamente interessate ad un lavoro di tale portata, non hanno potuto che constatare l’impossibilità di presentare coerentemente un’offerta al ribasso. Il bando non prevedeva infatti la possibilità di offerte alla pari o in aumento, come invece avrebbe richiesto la realtà dei fatti. Il prezzo posto a base di gara era ovviamente non corretto ma stimato in difetto oltre ogni limite”. Così “detta situazione



*Il Collegio prende posizione: “Con quegli importi è impossibile concorrere”*

non ha consentito a nessuna impresa bresciana di elaborare un’offerta per l’esecuzione dell’opera che garantisse al contempo una ragionevole sostenibilità dei costi aziendali”.

In sintesi, le imprese bresciane sanno far di conto. “Inoltre sono non di poco conto le richieste di miglioria avanzate nell’offerta economicamente più vantaggiosa che contribuiscono ad un incremento dei costi di realizzazione, se effettivamente (e qui è auspicabile) fossero offerte dalle imprese partecipanti”.

**L’ANALISI** Solo per fare alcuni esempi questo era il livello di “miglioria” richiesto in gara:

**1.** Dal punto di vista della classificazione energetica, la gara premiava il raggiungimento della classe energetica A, a partire dalla classe B dichiarata dal progetto preliminare, ma di cui nei documenti progettuali non c’è evidenza (ed è difficile credere che fosse effettivamente un edificio in classe

B quello previsto dal preliminare, considerate le scelte tecnologiche contenute).

**2.** A livello architettonico erano/sono premiate le caratterizzazioni estetiche esterne e degli ambienti interni, richiedendo in particolar modo “la miglior caratterizzazione estetica e architettonica nel complesso, tenendo conto della configurazione delle masse e delle facciate, la più gradevole armonia che costituisca un segno urbano significativo, in relazione alla collocazione e al contesto, la leggibilità delle facciate e dei profili”: il progetto preliminare non prevedeva neanche un rivestimento esterno su tutte le facciate e la “pelle” delle architetture è notoriamente una delle voci che incidono maggiormente.

**3.** In gara viene richiesto anche un miglioramento funzionale dell’opera, premiando scelte che consentano lo svolgimento del maggior numero di sport e la possibilità di svolgere spettacoli

IL COMMITTENTE  
DEVE TENERE  
CONTO  
CHE AL PREZZO  
PIÙ BASSO  
NON PUÒ  
CORRISPONDERE  
MIGLIORE QUALITÀ

(polifunzionalità della “piastra”): rispondere a tali richieste significa stravolgere la planimetria del progetto preliminare non solo nello spazio centrale ma anche nelle vie di fuga e negli ambienti accessori, e dotare l’impianto di ulteriori tecnologie non previste nel progetto a base di gara (es.: tribune retrattili).

4. “Obbligatorietà di scelta” in merito al rifacimento della copertura, in quanto mantenere l’esistente non avrebbe consentito, per questioni di altezze interne, il reperimento di 5.000 posti, se non attraverso imponenti opere di scavo per l’abbassamento del piano di gioco, scelta non “auspicabile” dalla presenza di PCB nel terreno e non premiante in gara (uno specifico punteggio era appunto riferito alla limitazione del volume di scavo

Per ultimo, ma non meno importante in momento economico come il nostro:

5. il mancato utilizzo di preziosi di riferimento (listini ufficiali e/o prezzario delle opere edili di Brescia) per la redazione dei computi del progetto preliminare presentavano voci sottostimate rispetto ai prezzi di mercato, ed erano assenti una serie di opere necessarie al raggiungimento degli obiettivi attesi dalla stazione appaltante (tutto al netto delle migliori richieste dal bando di gara). Tale malumore è stato evidenziato durante tutta la procedura di gara da più imprese che intendevano partecipare alla gara, come si capisce dai quesiti FAQ pervenuti alla stazione appaltante.

“Vero è - aggiunge Pavoni - che non si tratta di un appalto pubblico ai sensi del Codice degli appalti pubblici, ma si tratta pur

sempre di un lavoro appaltato da un soggetto cui partecipano enti pubblici e soggetti portatori di interesse pubblico, che verrà poi acquisito in proprietà dal Comune.

Rimane perciò anche la fondata preoccupazione che l’opera possa non essere portata a termine, ovvero non venga correttamente eseguita, ricalcando il noto cliché di opere pubbliche incompiute o da risanare o non iniziate”.

Il committente si troverà ora a dover scegliere la “migliore offerta”, che non potrà che essere comunque inaffidabile, poiché al prezzo più basso non corrisponde ovviamente la migliore qualità.

“Come imprenditori bresciani non potevamo pensare di concorrere ad un appalto con queste premesse. Il concorrere, come ho già detto, avrebbe pregiudicato la capacità di tenuta dei costi aziendali ed inoltre avrebbe potuto comportare significativi rischi in ordine alla gestione dell’impresa esponendola ad una sicura perdita difficilmente sostenibile”.

“Quindi sono le imprese che non sanno fare i conti o sono le amministrazioni che non capiscono il rischio a cui vanno incontro”.

**LA PROPOSTA** Per un deciso riavvio dell’intero sistema economico del nostro Paese, non si può prescindere dal rilancio del comparto edile. L’edilizia rappresenta infatti il principale volano su cui basare la possibile ripresa del mercato interno.

Considerazione, questa, ribadita da illustri economisti ed al centro dei programmi dei vari Governi che si sono succeduti in questi anni. Ed è partendo da questa analisi che Tiziano Pavoni e Mario Parolini illustrano la linea



del Collegio costruttori di Brescia che, in sintonia con l'Ance, prevede una serie di proposte utili ad "aggiustare il tiro" sul sistema degli appalti.

"E' di tutta evidenza che un rilancio del settore si basa anche su una più decisa politica a favore degli interventi destinati alle opere pubbliche", sottolinea Pavoni. "Nel campo dei lavori pubblici infatti abbiamo assistito in questi anni ad una riduzione degli investimenti senza precedenti. Il calo della spesa per opere pubbliche negli ultimi 7 anni segna, complessivamente, un meno 38% e le risorse destinate ai lavori pubblici negli ultimi anni rappresentano oramai solo 1,7% del bilancio dello Stato".

Da una consultazione pubblica avviata dal Governo nel 2013 sul tema dell'efficienza della pubblica amministrazione, risulta che gli adempimenti in materia edilizia sono risultati al 2° posto tra le 100 procedure più complicate da semplificare!

Basti pensare alle norme in materia di sicurezza: solo a carico del datore di lavoro ci sono ben 60 adempimenti burocratici a cui si aggiungono una decina di documenti a carico del committente. Montagne di carta su cui è di fatto impossibile fare i necessari controlli e la cui utilità, dunque, è spesso pari a zero.

Oltre che complicate le regole sono anche in movimento perché cambiano in corso d'opera. Un esempio su tutti è quello dell'autorizzazione paesaggistica: in meno di un anno, tra decreti e conversioni, sono state apportate cinque modifiche normative a un solo provvedimento. E' necessario

agire per stimolare la concorrenza, proponendo misure atte ad allargare il mercato interno dei lavori pubblici, consentendo la realizzazione di opere con tempi e costi adeguati e contrastando quelle norme, che, agendo in chiave contraria, creano mercati chiusi, disparità di trattamento tra gli operatori economici, che consolidano ingiustificate posizioni dominanti.

"Il tempo degli annunci è ormai scaduto", aggiungono Pavoni e Parolini.

Ecco brevemente elencati alcuni degli interventi che vanno da subito attuati.

1) Necessita prevedere l'avvio di opere per la realizzazione delle quali siano state appostate le adeguate e necessarie risorse. Ed inoltre va programmato ed attuato un piano di lavori di piccola e media dimensione, volti a migliorare la qualità della vita dei cittadini.

2) In tale quadro di opere vanno senz'altro individuate quelle indispensabili per mettere in sicurezza il territorio e garantire l'incolumità dei cittadini. E' sotto gli occhi di tutti noi quanto accaduto nei giorni scorsi. Risulta quindi indispensabile un piano per arginare il sempre più devastante dissesto idrogeologico, anche superando i limiti del patto di stabilità interno.

3) Vanno inoltre previste risorse necessarie per la riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico. Patrimonio ormai desueto e che abbisogna di significativi interventi anche per gli aspetti

legati al consumo energetico.

Questi in sintesi alcuni dei punti sui quali va concentrata l'azione del Governo.

Ma in tema di appalti pubblici, vale forse la pena di ricordare un vecchio detto che recita "chi più spende meno spende" e il riferimento è al principio del massimo ribasso al quale sono ispirate le gare di appalto, trascurando formule che puntino alla rapidità e alla qualità. Una sfida questa più volte sottolineata dal Collegio.

"Io credo - dice ancora il presidente Pavoni - che le imprese bresciane siano all'altezza di affrontare una sfida del genere e vincerla. Basarsi esclusivamente

*"La spesa per opere pubbliche negli ultimi 7 anni segna un meno 38% e le risorse rappresentano oramai solo 1,7% del bilancio dello Stato".*

sugli sconti massimi non punta certamente alla qualità e aggiungo anche che oggi certi sconti non sono giustificabili, salvo uscire dalle regole e favorire, ad esempio, il lavoro in nero. Dobbiamo guardarci in faccia e sottolineare come

sulla medesima gara il margine di oscillazione tra le offerte non può essere superiore del 4 o 5%".

"E lo dico anche di fronte al fatto che, visti i tempi, oggi si possa accettare di rinunciare all'utile. Dovrebbero dare il buon esempio proprio gli Enti pubblici, sapendo che le opere di qualità elevata hanno maggiore durata nel tempo e implicano minori costi di manutenzione. Se si entrasse in questa ottica sono sicuro che i risparmi sarebbero, nel tempo, evidenti".

"Molti imprenditori edili accettano forti ribassi solo perché avvertono la responsabilità di



essere datori di lavoro. A volte si va in perdita proprio per evitare di licenziare. Nelle nostre imprese si arriva a ridurre i posti di lavoro solo quando non esiste la benché minima alternativa. E' con la manodopera valida che noi abbiamo che siamo in grado di realizzare lavori di qualità”.

“Comunque qualora le Pubbliche Amministrazioni ritenessero opportuno aggiudicare alle offerte più convenienti, come più volte abbiamo richiesto, si rende opportuna l'introduzione di alcuni correttivi per escludere automaticamente le cosiddette offerte anomale (ovvero eliminare il ricorso a sconti non giustificabili), come pure gli accordi preventivi tra imprese volti a condizionare l'aggiudicazione”.

**I CORRETTIVI** Le modifiche che Ance e Collegio Costruttori Edili di Brescia mirano, sostanzialmente, ad inserire un elemento di casualità nella scelta del criterio attraverso il quale procedere al calcolo della soglia di anomalia, oltre la quale far scattare l'esclusione automatica delle offerte anomale.

“Sottolineo che dette modifiche vengono proposte per gli appalti per lavori di importo sino a 2.500.000 di euro.

Il metodo dell'offerta più bassa va accompagnato da un meccanismo antiturbativa, tale da eliminare il rischio di accordi collusivi tra imprese, finalizzati ad orientare l'aggiudicazione”.

In particolare, per i lavori di importo sino a 2.500.000, la stazione appaltante dovrebbe prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla soglia determinata applicando uno dei tre seguenti criteri, individuato



*Il presidente Tiziano Pavoni*

secondo le modalità di seguito indicate:

**a)** media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione definitiva del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media (sistema ora in



*Il vicepresidente Mario Parolini*

uso per appalti sino di valore fino ad 5 milioni di euro ed in presenza di almeno 10 offerte valide);

**b)** media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione definitiva del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, decrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media;

**c)** media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione definitiva del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso.

Il metodo da applicare verrebbe scelto in sede di gara sulla base del seguente meccanismo:

- si calcola la somma dei ribassi offerti dai concorrenti e ammessi alla gara;

- qualora la cifra decimale (la prima dopo la virgola), di tale somma si collochi tra i numeri 1 e 4 compresi, sarà utilizzato il metodo di cui alla lettera a);

- qualora si collochi tra i numeri 5 e 8 compresi, sarà utilizzato il metodo di cui alla lettera b);

- qualora sia pari a 9 o 0, sarà utilizzato il metodo di cui alla lettera c).

La facoltà di esclusione automatica non sarebbe esercitabile quando il numero delle offerte ammesse fosse inferiore a 10.

Questa è la proposta che il Collegio offre al legislatore per correggere le anomalie e snellire le procedure. Basterebbe tenerne conto...

■