

Paolo Oreto

LA DIREZIONE DEI LAVORI

**LA PRATICA AMMINISTRATIVA E CONTABILE
NELLA CONDOTTA E NEL COLLAUDO DELLE OPERE PUBBLICHE**

AGGIORNATA AL NUOVO REGOLAMENTO (D.P.R. 5 OTTOBRE 2010, N. 207)
E AL DECRETO SVILUPPO (DECRETO-LEGGE 13 MAGGIO 2011, N. 70
CONVERTITO DALLA LEGGE 12 LUGLIO 2011, N. 106)



CD-ROM INCLUSO

BANCA DATI CON NORMATIVA E OLTRE 140 MODELLI PER LA GESTIONE DEGLI ATTI

NONA EDIZIONE


GRAFILL

Paolo Oreto

LA DIREZIONE DEI LAVORI

ISBN 13 978-88-8207-449-4

EAN 9 788882 074494

Edilizia e urbanistica, 15

Nona edizione, ottobre 2011

Oreto, Paolo <1948>

La direzione dei lavori. – 9. ed. – Palermo : Grafill, 2011.

(Edilizia e urbanistica ; 15)

ISBN 978-88-8207-449-4

1. Opere pubbliche – Collaudo - Legislazione

344.4506 CDD-22

SBN Pal0236614

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail grafill@grafill.it

Finito di stampare nel mese di ottobre 2011

presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

Sommario

PREFAZIONE ALLA NONA EDIZIONE	p.	9
1. INQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANI DI VIGILANZA E CONSULTIVI	"	11
1.1. Le direttive comunitarie	"	11
1.2. La legge delega	"	14
1.3. Il Codice dei contratti	"	15
1.4. Il Nuovo Regolamento n. 207/2010	"	21
1.5. Le competenze normative dello Stato e delle Regioni	"	33
1.6. Le disposizioni abrogate	"	42
1.7. Le disposizioni vigenti	"	45
1.8. Gli organi di vigilanza e consultivi	"	48
1.9. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.....	"	49
1.10. L'Osservatorio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.....	"	61
1.11. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici.....	"	65
2. LE FIGURE PROFESSIONALI NELLA DIREZIONE DEI LAVORI	"	72
2.1. Premesse	"	72
2.2. Il responsabile del procedimento.....	"	74
2.3. Il responsabile dei lavori	"	79
2.4. L'Ufficio di direzione dei lavori	"	80
2.5. Il direttore dei lavori	"	82
2.6. I direttori operativi.....	"	89
2.7. Gli ispettori di cantiere.....	"	90
2.8. L'appaltatore.....	"	90
2.9. Il direttore di cantiere.....	"	91
2.10. Il direttore tecnico dell'Impresa.....	"	93
2.11. Il coordinatore per l'esecuzione dei lavori.....	"	93
2.12. Il collaudatore.....	"	97
Note al capitolo 2	"	100
3. LA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEGLI INCARICHI	"	105
3.1. Gli incarichi di Direzione dei Lavori.....	"	105
3.2. L'Autorità di vigilanza.....	"	107

3.3.	L'importo stimato dell'onorario e le classi e categorie dell'opera	p.	111
3.4.	Le procedure per l'affidamento ed i criteri per le offerte	"	118
3.5.	Incarichi di corrispettivo inferiore a 20.000 Euro	"	121
3.6.	Incarichi di corrispettivo compreso tra 20.000 e 100.000 euro.....	"	122
3.7.	Incarichi di corrispettivo superiore a 100.000 euro	"	128
4.	LA MODIFICA DEI PREZZI, LA CAUZIONE E LE NORME ANTIMAFIA.....	"	136
4.1.	La revisione dei prezzi.....	"	136
4.2.	Il prezzo chiuso.....	"	141
4.3.	La cauzione e la polizza assicurativa	"	143
4.4.	Le norme antimafia	"	146
	Note al capitolo 4.....	"	148
5.	LA SICUREZZA NEI CANTIERI	"	151
5.1.	La normativa tecnica in materia di sicurezza nei cantieri.....	"	151
5.2.	Il cantiere temporaneo e mobile	"	153
5.3.	I Piani di sicurezza	"	154
5.4.	La notifica preliminare.....	"	160
5.5.	Il cantiere: le zone funzionali, la viabilità, la segnaletica, le attrezzature.....	"	161
5.6.	L'impianto elettrico di cantiere.....	"	166
5.7.	I ponteggi	"	171
5.8.	Le demolizioni.....	"	174
5.9.	Il fascicolo dell'opera	"	175
5.10.	I dispositivi di protezione individuale, l'informazione e la formazione.....	"	177
5.11.	Le richieste all'impresa appaltatrice	"	179
5.12.	Altri obblighi dell'impresa appaltatrice	"	186
5.13.	La riunione preliminare e di coordinamento.....	"	190
5.14.	Il verbale di sopralluogo, la lista di controllo e la tessera di riconoscimento.....	"	194
5.15.	Nuove imprese e riunione di coordinamento.....	"	201
5.16.	Le varianti e la liquidazione dei costi della sicurezza.....	"	203
5.17.	Le violazioni al Piano di sicurezza e di coordinamento.....	"	204
5.18.	La sospensione di lavorazioni per pericolo grave ed imminente	"	210
5.19.	Termine dei lavori.....	"	211
	Note al capitolo 5.....	"	213
6.	IL SUBAPPALTO, IL COTTIMO, LE FORNITURE CON POSA IN OPERA ED I NOLI A CALDO ED A FREDDO	"	230
6.1.	La definizione di subappalto, cottimo, contratto di fornitura, nolo a freddo e nolo a caldo	"	230

6.2.	Le fonti normative del subappalto e del cottimo.....	p. 231
6.3.	I limiti quantitativi e le condizioni di ammissibilità del subappalto e del cottimo.....	" 232
6.4.	L'autorizzazione ed il contratto di subappalto	" 234
6.5.	Il pagamento del subappaltatore	" 251
6.6.	La gestione della sicurezza in cantiere tra appaltatore e subappaltatore	" 252
6.7.	L'appaltatore, i subappaltatori e la responsabilità solidale.....	" 253
	Note al capitolo 6	" 259
7.	LA CONSEGNA DEI LAVORI E GLI ADEMPIMENTI PRELIMINARI	" 265
7.1.	Premesse	" 265
7.2.	L'attestazione di cui all'articolo 106 del D.P.R. n. 207/2010	" 265
7.3.	Comunicazione agli Enti assicurativi e previdenziali.....	" 268
7.4.	L'invito alla consegna.....	" 269
7.5.	La consegna dei lavori	" 271
7.6.	Differenze riscontrate all'atto della consegna e sospensione della stessa	" 280
7.7.	Consegne frazionate	" 281
7.8.	Consegne dei lavori da un appaltatore ad un altro	" 283
7.9.	Riserve dell'appaltatore alla consegna dei lavori.....	" 284
7.10.	Sollecito all'Impresa ad iniziare i lavori	" 285
7.11.	Oneri generali a carico dell'appaltatore	" 286
7.12.	Il concreto inizio dei lavori.....	" 289
	Note al capitolo 7	" 291
8.	DOCUMENTI PER LA TENUTA AMMINISTRATIVA E CONTABILE DEI LAVORI	" 296
8.1.	Premesse e norme generali.....	" 296
8.2.	Accettazione, qualità ed impiego dei materiali	" 297
8.3.	Il giornale dei lavori.....	" 301
8.4.	Il libretto delle misure e delle provviste.....	" 303
8.5.	I verbali di pesatura e di misurazione	" 306
8.6.	I verbali di prova idraulica e di prelievo di campioni.....	" 308
8.7.	Le note settimanali delle somministrazioni.....	" 311
8.8.	Lavori e somministrazioni su fatture	" 313
8.9.	Il registro di contabilità.....	" 314
8.10.	Il registro di contabilità.....	" 316
8.11.	Il sommario del registro di contabilità.....	" 319
8.12.	Lo stato d'avanzamento lavori	" 320
8.13.	Il quadro comparativo	" 324
8.14.	Il documento unico di regolarità contributiva	" 326
8.15.	Il certificato di pagamento dei lavori	" 358
8.16.	La cessione dei crediti.....	" 361
	Note al capitolo 8	" 362

9. ALTRI DOCUMENTI PER LA DIREZIONE DEI LAVORI	p. 364
9.1. I verbali di sospensione e di ripresa dei lavori.....	" 364
9.2. La proroga e la novazione del termine di ultimazione	" 370
9.3. Il verbale di concordamento nuovi prezzi.....	" 371
9.4. Sinistri alle persone e danni alle proprietà	" 374
9.5. Il verbale di accertamento danni di forza maggiore	" 375
9.6. Contestazioni tra l'Amministrazione e l'appaltatore.....	" 377
9.7. Gli ordini di servizio	" 379
9.8. L'attestato di certificazione energetica.....	" 381
9.9. La dichiarazione di conformità degli impianti	" 390
9.10. Il certificato di ultimazione dei lavori	" 394
9.11. La presa in consegna anticipata prima del collaudo	" 397
Note al capitolo 9	" 401
10. LE PERIZIE DI VARIANTE E SUPPLETIVE	" 402
10.1. Variazioni, aumento e diminuzione delle opere appaltate.....	" 402
10.2. Le perizie di variante e suppletive.....	" 408
10.3. Tipologie di perizie.....	" 409
10.4. La relazione.....	" 426
10.5. Il quadro comparativo	" 427
10.6. Lo schema atto di sottomissione.....	" 429
10.7. La risoluzione del contratto.....	" 431
10.8. La responsabilità del progettista e del direttore dei lavori.....	" 432
10.9. Esemplicazioni.....	" 433
Note al capitolo 10	" 437
11. L'ANTICIPAZIONE, IL CRONOPROGRAMMA ED IL PROGRAMMA DEI LAVORI	" 438
11.1. L'anticipazione.....	" 438
11.2. Il cronoprogramma delle lavorazioni	" 439
11.3. Circolare A.N.A.S. 1° febbraio 1982, n. 25	" 441
11.4. Circolare Cassa per il Mezzogiorno 13 febbraio 1982, n. 175.....	" 450
11.5. Il programma dei lavori.....	" 456
Note al capitolo 11	" 457
12. LE CONTROVERSIE NEGLI APPALTI E LA RISOLUZIONE DEI CONTRATTI	" 459
12.1. Le riserve	" 459
12.2. L'accordo bonario, il collegio arbitrale ed il ricorso al giudice ordinario	" 462
12.3. I ritardi nell'esecuzione dei lavori	" 472
12.4. Esecuzione d'ufficio	" 475
12.5. Risoluzione dei contratti per reati accertati, grave inadempimento o grave irregolarità	" 476
Note al capitolo 12	" 479

13. LA LIQUIDAZIONE FINALE DEI LAVORI	p. 480
13.1. Il conto finale dei lavori	" 480
13.2. La penale ed il premio di accelerazione	" 485
13.3. La relazione del direttore dei lavori sul conto finale e la relazione riservata	" 486
13.4. Trasmissione degli atti e dei documenti per la liquidazione finale dei lavori.....	" 487
13.5. La relazione finale riservata del responsabile del procedimento sul conto finale.....	" 488
13.6. L'avviso ai creditori	" 490
13.7. Le assicurazioni sociali.....	" 491
13.8. La cessione dei crediti	" 492
13.9. Le aperture di cave di prestito.....	" 492
13.10. Il certificato di regolare esecuzione.....	" 493
13.11. Il certificato di esecuzione dei lavori	" 495
14. IL COLLAUDO DEI LAVORI	" 499
14.1. Premesse	" 499
14.2. Il collaudatore.....	" 500
14.3. Documenti da fornire al collaudatore	" 502
14.4. La visita di collaudo.....	" 503
14.5. La relazione di collaudo.....	" 507
14.6. Il certificato di collaudo	" 515
15. GLI ONORARI PROFESSIONALI	" 519
15.1. Il Decreto Bersani	" 519
15.2. Il decreto ministeriale 4 aprile 2001	" 525
15.3. Conversione ed interpolazione	" 526
15.4. Criteri e metodi	" 528
15.5. Onorario direzione lavori	" 533
15.6. Onorario misura e contabilità lavori	" 535
15.7. Onorario coordinatore esecuzione	" 536
15.8. Onorario per l'ufficio di direzione lavori.....	" 537
15.9. Onorario per perizie di variante e/o suppletive	" 538
15.10. Onorario per i collaudi amministrativi.....	" 538
15.11. Onorario per i collaudi statici	" 538
<input type="checkbox"/> GUIDA ALL'INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE	
Introduzione al CD-ROM allegato	" 541
Requisiti minimi hardware e software	" 541
Procedura per la richiesta della password utente	" 541
Procedura per l'installazione del software.....	" 541
Procedura per la registrazione del software	" 542
<input type="checkbox"/> INDICE DELLA MODULISTICA	" 544

□ INDICE ANALITICO	p. 552
□ INDICE DELLE TAVOLE SINOTTICHE	
Figure professionali nella direzione dei lavori	" 100
Modalità di affidamento degli incarichi	" 135
Procedura per il subappalto	" 252
Tipologia di consegne	" 290
La consegna dei lavori	" 291
Documenti per la tenuta contabile dei lavori ed i pagamenti	" 362
Sospensione dei lavori	" 369
Ripresa dei lavori	" 369
Quadro sinottico perizie di variante	" 426
Controversie negli appalti	" 477
Accordo bonario	" 478
□ APPENDICE LEGISLATIVA SU CD-ROM	
Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207	CD-ROM
Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53	CD-ROM
Decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Legge 15 luglio 2009, n. 94 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Legge 18 giugno 2009, n. 69 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152	CD-ROM
Decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113	CD-ROM
Decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6	CD-ROM
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (<i>stralcio</i>)	CD-ROM
Decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173	CD-ROM
Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163	CD-ROM
Decreto Ministero dei lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145	CD-ROM
Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34	CD-ROM
Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554	CD-ROM
Deliberazioni dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti dal 1999 al 2011	CD-ROM

Prefazione alla nona edizione

Con l'emanazione del nuovo Regolamento giunge a conclusione il processo di modifica della legislazione sulle opere pubbliche iniziato l'1 luglio 2006 con l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture predisposto compilando in un unico testo normativo le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE e coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione Europea.

La nona edizione di questo testo vede la luce successivamente:

- alla entrata in vigore del nuovo Regolamento emanato in riferimento all'articolo 5 del Codice dei contratti, entrato in vigore l'8 giugno 2011 e che da tale data ha sostituito il previgente Regolamento n. 554/1999;
- alle modifiche introdotte nel Codice dei contratti dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Tutto il testo è stato, poi, aggiornato anche alle ultime modifiche al Codice dei contratti introdotte dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Nella nona edizione, come già nella precedente, ho riproposto, aggiornandole alle nuove disposizioni di legge, alcune "novità" che sono sopraggiunte nel campo della realizzazione delle opere pubbliche; mi riferisco, in dettaglio, alla liberalizzazione delle tariffe professionali, al Documento unico di regolarità contributiva, all'attestato di qualificazione energetica. Per non parlare, poi, dell'abrogazione di alcune norme previgenti provocata dall'articolo 256 del Codice stesso.

Tra le principali novità del nuovo Regolamento ricordiamo che:

- giungono al via le norme sulla validazione dei progetti, affidabile con gara anche a soggetti esterni, ma con regime di favore per le stazioni appaltanti;
- sarà possibile inserire una soglia per i ribassi nelle gare di progettazione con una nuova formulazione per limitare le offerte anomale;
- vengono ridotti del 50% i requisiti per accedere alle gare di progettazione;
- con lo stralcio dell'allegato A1, viene rinviata la disciplina delle opere super-specialistiche;
- negli appalti integrati sarà sempre obbligatoria, come nelle concessioni, la qualificazione SOA per progettazione e costruzione.

Con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento che consta di ben 359 articoli e di 15 allegati vengono abrogati, alcuni provvedimenti previgenti tra i quali:

- gli articoli 337, 338, 342, 343, 344, 348 della Legge n. 2248/1865, allegato F;
- il D.P.R. n. 554/1999;

- il D.P.R. n. 34/2000;
- gli articoli 5, comma 1, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 34 e 37, del D.M. LL.PP. n. 145/2000;
- il D.P.R. n. 384/2001.

In realtà il nuovo Regolamento non provoca nessun radicale cambiamento ma ri-compone, adeguandole al Codice dei contratti, tutte le disposizioni regolamentari contenute nel precedente Regolamento n. 554/1999, nel Capitolato generale d'appalto n. 145/2000 e nel D.P.R. n. 34/2000 relativo alla qualificazione dei concorrenti ed è per tale motivo che ho ritenuto necessario inserire all'interno del testo tre utili tabelle comparative tra gli articoli del Regolamento n. 554/1999, del Capitolato generale n. 145/2000 e del Regolamento di qualificazione dell'impresa n. 34/2000 e gli articoli del nuovo Regolamento n. 207/2010.

Ricordo, per ultimo, che il codice dei contratti, consta di 257 articoli e 21 allegati ed ha, già, abrogato ben 29 tra leggi, decreti e regolamenti (tra le altre la Legge n. 109/1994) ed oltre 100 articoli sparsi in circa 30 altre disposizioni di legge.

In verità il "Codice dei contratti" ha avuto, sin dalla nascita, una vita abbastanza travagliata ed è stato più volte modificato ed integrato sia con i seguenti tre decreti correttivi:

- decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6, recante: *"Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004)"*;
- decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113, recante: *"Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62"*;
- decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152, recante: *"Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62"*,

che con parecchie disposizioni di legge di tipo ordinario, non ultimo il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, che lo hanno modificato ed integrato in più punti.

Ecco l'attuale mosaico relativo alla legislazione sui lavori pubblici ma, certamente, nei prossimi mesi saranno aggiunte altre tessere che arricchiranno, sempre di più, una iperstaticità normativa che rende il lavoro di tutti noi sempre più complesso.

Settembre 2011

L'Autore

Inquadramento normativo e organi di vigilanza e consultivi

□ 1.1. Le direttive comunitarie

Tra le molteplici disposizioni che gli organi comunitari possono emanare troviamo le direttive e nel campo dei lavori pubblici l'Unione europea ha emanato due direttive e precisamente:

- la direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione Europea n. 134 del 30 aprile 2004;
- la direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione Europea n. 134 del 30 aprile 2004.

Le direttive europee vincolano gli Stati membri per quanto concerne gli obiettivi da raggiungere, salvo la competenza degli Stati stessi in merito alla forma ed ai mezzi da utilizzare per raggiungere gli obiettivi; in certi casi, invece, le direttive, oltre ad indicare gli obiettivi da raggiungere, sono, anche, così dettagliate che non obbligano gli Stati membri ad emanare norme di recepimento in quanto le stesse sono, come suol dirsi, con un termine inglese, "self-executing".

Ovviamente può verificarsi che, nelle direttive, soltanto alcune norme siano "self-executing" mentre altre hanno bisogno di norme di recepimento.

La direttiva 2004/18/CE, emanata in occasione di nuove modificazioni alla direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, alla direttiva 93/36/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture ed alla direttiva 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, si era resa necessaria per rispondere alle esigenze di semplificazione e di modernizzazione formulate sia dalle amministrazioni aggiudicatrici che dagli operatori economici nel contesto delle risposte al Libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 1996.

Con la pubblicazione della direttiva 2004/18/CE l'Unione europea realizza una svolta epocale nell'opera di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri anche per il fatto che tutta la disciplina in materia di appalti viene unificata ed il recepimento della direttiva stessa consente alle amministrazioni aggiudicatrici l'utilizzazione di procedure innovative come il dialogo competitivo, l'avvalimento, i sistemi dinamici di acquisizione e le aste elettroniche.

Un'altra importante novità consiste, poi, nel fatto che le amministrazioni aggiudicatrici, al fine di evitare che la determinazione di specifiche tecniche eccessivamente

*Direttiva
2004/18/CE*

restrittive possa avere effetti distorsivi della concorrenza, dovranno motivare la decisione dell'esclusione di un partecipante dalla procedura concorsuale, ove ritengono che la sua offerta non sia equivalente a quella prospettata nel capitolato.

La direttiva 2004/18/CE ha inteso, innanzitutto, aggiornare e razionalizzare le norme comunitarie preesistenti, in materia di appalti pubblici coordinando precedenti normative, semplificando e non riformando l'impianto normativo preesistente.

Con la direttiva 2004/18/CE l'Unione europea ha raggiunto i seguenti obiettivi:

- la semplificazione delle disposizioni comunitarie in tema di appalti pubblici ottenuta con l'accorpamento delle tre precedenti direttive (la direttiva 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, la direttiva 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e la direttiva 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori);
- l'aggiornamento della normativa previgente, coordinando le diverse discipline degli appalti di servizi, di forniture e di lavori ed eliminando le frequenti incongruenze normative;
- il rafforzamento dei principi di concorrenza e trasparenza con la previsione di nuovi criteri di valutazione delle offerte e con la possibilità di istituire Autorità di vigilanza, dotate di poteri effettivi, come quello di annullare la procedura di aggiudicazione.

Con l'occasione ricordiamo che la direttiva 2004/18/CE prevedeva, all'articolo 80, comma 1, che gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 31 gennaio 2006 ma mentre per alcune disposizioni si è dovuto attendere l'emanazione di una norma specifica (D.Lgs. n. 163/2006), altre sono entrate in vigore l'1 febbraio 2006, prima dell'emanazione della normativa di recepimento, perché della tipologia "self-executing" ; a titolo semplificativo riportiamo, nella Tabella 1, le norme "self-executing" contenute all'interno della direttiva 2004/18/CE.

Tabella 1
NORME SELF-EXECUTING

ART.	TITOLO	CONTENUTO
5	Condizioni relative agli accordi conclusi in seno all'Organizzazione mondiale del commercio	Gli Stati membri applicano nelle loro relazioni condizioni favorevoli quanto quelle che concedono agli operatori economici dei paesi terzi in applicazione dell'accordo sugli appalti pubblici stipulato nel quadro dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round.
6	Riservatezza	Le amministrazioni aggiudicatrici non rivelano informazioni comunicate dagli operatori economici e da essi considerate riservate.
23	Specifiche tecniche	Le specifiche tecniche dovrebbero essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i portatori di handicap o di una progettazione adeguata per tutti gli utenti ed inoltre devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.
26	Condizioni di esecuzione dell'appalto	Le amministrazioni aggiudicatrici, per particolari motivi socio ambientali, possono esigere condizioni particolari

ART.	TITOLO	CONTENUTO
26	Condizioni di esecuzione dell'appalto	in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri.
30	Aggiudicazione mediante procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara	Le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante procedura negoziata, previa pubblicazione di un bando di gara, o senza previa pubblicazione, nelle fattispecie previste rispettive disposizioni.
31	Aggiudicazione mediante procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara	
45	Situazione personale del candidato o dell'offerente	Le amministrazioni devono introdurre nei bandi altre ipotesi di esclusione per reati commessi nell'ambito della comunità europea.
47	Capacità economica e finanziaria	La capacità economica e finanziaria dell'operatore economico può essere provata mediante una o più delle referenze indicate dallo stesso articolo 47.
48	Capacità tecniche e professionali	Le capacità tecniche e professionali degli operatori economici sono valutate e verificate secondo i paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo 48 e in particolare un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi (avvilimento).
49	Norme di garanzia della qualità	Quando occorre, le amministrazioni aggiudicatrici devono fare riferimento ai sistemi di assicurazione della qualità basati sulle serie di norme europee in materia e certificati da organismi conformi alle serie delle norme europee relative alla certificazione.
50	Norme di gestione ambientale	Qualora l'appalto richieda la indicazione delle misure di gestione ambientale, che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione.
53	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare gli appalti o ricorrendo all'offerta economicamente più vantaggiosa, adottando determinati criteri o esclusivamente il prezzo più basso.
63	Disposizioni in materia di pubblicità: soglie ed eccezioni	Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i concessionari di lavori pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici applichino le disposizioni in materia di pubblicità di cui all'articolo 64 in sede di aggiudicazione di appalti a terzi, se il valore di tali appalti è pari o superiore a 5.923.000 EUR.

La direttiva 2004/17/CE è stata emanata in occasione di nuove modificazioni alla direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, necessaria per rispondere alle esigenze di semplificazione e di modernizzazione formulate sia dagli enti aggiudicatori che dagli operatori economici nel contesto delle risposte al Libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 1996.

*Direttiva
2004/17/CE*

La direttiva 2004/17/CE si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia ed in particolare sulla giurisprudenza relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce la possibilità, per gli enti aggiudicatori, di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano agli enti aggiudicatori una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino il principio di parità di trattamento (di cui il principio di non discriminazione non è che una particolare espressione), il principio di mutuo riconoscimento, il principio di proporzionalità, nonché il principio di trasparenza.

□ 1.2. La legge delega

Successivamente alla emanazione da parte dell'Unione europea delle due direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE, lo Stato Italiano, dovendo procedere al recepimento delle stesse, con l'articolo 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) delegò il Governo a recepire le due direttive; nell'articolo 25 veniva precisato, anche, che il Governo era delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea;
- semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, finalizzata a favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici;
- conferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in attuazione della normativa comunitaria, dei compiti di vigilanza nei settori oggetto della disciplina;
- adeguamento della normativa alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 7 ottobre 2004 nella causa C-247/02.

*Emanazione
del D.Lgs.
n. 163/2006*

In ottemperanza dell'articolo 25 della legge delega, successivamente ai pareri previsti della Conferenza unificata Stato-Regione, del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni parlamentari, il Governo ha emanato il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante: *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/CE"* con cui è stato possibile:

- recepire le due direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, unificando le disposizioni comuni;
- disciplinare in un unico contesto normativo non soltanto i lavori pubblici ma anche i servizi e le forniture;
- cancellare, abrogandole, ben 29 tra leggi, decreti e regolamenti (tra le altre la Legge n. 109/1994) ed oltre 100 articoli sparsi in circa 30 altre disposizioni di legge.

Con l'emanazione del D.Lgs. n. 163/2006 e, quindi, con il recepimento delle due direttive europee non si sono verificate modifiche sostanziali nel campo dei servizi e delle forniture mentre per quanto concerne i lavori pubblici, si sono verificate importanti variazioni dovute al fatto che le precedenti norme si discostavano parecchio dalle norme dell'Unione europea.

□ 1.3. Il Codice dei contratti

Successivamente alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 2 maggio 2006, n. 100 – supplemento ordinario n. 107, il 1° luglio 2006 è entrato in vigore nella Repubblica italiana il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante: “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*”.

Il nuovo codice, che consta di ben 257 articoli e 21 allegati, recepisce nella Repubblica Italiana le due direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, come è messo ben in evidenza nella titolazione del decreto legislativo stesso e, contemporaneamente, mette ordine nel corpo normativo relativo ai lavori pubblici, servizi e forniture, realizzando un codice che abroga ben 29 tra leggi, decreti e regolamenti (tra le altre la Legge n. 109/1994) ed oltre 100 articoli sparsi in circa 30 altre disposizioni di legge.

In linea teorica il Codice avrebbe dovuto, quindi, essere applicato a tutti quegli appalti i cui bandi ed avvisi erano stati pubblicati dopo il 1° luglio 2006 mentre nel caso di contratti per i quali non è necessaria la pubblicità, il Codice doveva essere utilizzato per tutti i contratti per i quali alla data del 1° luglio 2006 non erano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

In realtà il provvedimento ha avuto e continua ad avere una fase transitoria molto complessa e lunga in quanto, per entrare definitivamente a regime, dovrà entrare in vigore il nuovo Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 che sostituirà dall'8 giugno 2011:

- numerosi articoli del Capitolato generale di cui al D.M. n. 145/2000;
- il Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 di cui al D.P.R. n. 544/1999;
- il Regolamento sulla qualificazione delle imprese di cui D.P.R. n. 34/2000.

Con il “Codice dei contratti” andò in pensione dall'1 luglio 2006 la legge 11 febbraio 1994, n. 109 recante “*Legge quadro in materia di lavori pubblici*” mentre dall'8 giugno 2011 il Regolamento d'attuazione della citata Legge n. 109/1994 di cui al D.P.R. n. 544/1999 viene sostituito dal nuovo Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

In verità il “Codice dei contratti”, dall'emanazione ad oggi ha avuto una vita abbastanza travagliata ed è stato più volte modificato ed integrato perché, successivamente alla pubblicazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il nuovo Governo, insediatosi dopo le elezioni del mese di aprile del 2006, non condividendo alcune impostazioni del codice stesso, ha apportato le prime modifiche con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 convertito nella legge 11 agosto 2006, n. 248 e con la legge 12 luglio 2006, n. 228 di conversione del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173.

Le principali modifiche sono quelle qui di seguito riportate:

- articolo 32, comma 1, lettera c) da coordinare con l'articolo 13 del D.L. n. 223/2006;
- articolo 32, comma 3 da coordinare con l'articolo 13 del D.L. n. 223/2006;
- articolo 92, comma 2 nel quale il secondo ed il terzo periodo (“I corrispettivi sono minimi inderogabili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo unico della legge 4 marzo 1958, n. 143, introdotto dall'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340. Ogni patto contrario è nullo.”) devono intendersi abrogati dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del D.L. n. 223/2006;

*Fase
transitoria*

*Nuovo
Regolamento*

- articolo 92, comma 4 che deve intendersi abrogato dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del D.L. n. 223/2006;
- articolo 118 da coordinare con la disciplina di cui all'articolo 35, commi da 28 a 33, del D.L. n. 223/2006;
- articolo 177, comma 4, lettera f) abrogata dall'articolo 1-*octies* della Legge n. 228/2006);
- articolo 253, comma 1 sostituito dall'articolo 1-*octies* della Legge n. 228/2006;
- articolo 253, commi 1-*bis* ed 1-*ter* introdotti dall'articolo 1-*octies* della Legge n. 228/2006;
- articolo 253, comma 17 che deve intendersi abrogato dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del D.L. n. 223/2006).

Di fatto con l'articolo 1-*octies* della Legge n. 228/2006 di conversione del D.L. n. 173/2006, erano rinviati all'1 febbraio 2007:

- l'articolo 33, commi 1 e 2, nonché comma 3, secondo periodo, limitatamente alle sole centrali di committenza;
- l'articolo 49, comma 10;
- l'articolo 58;
- l'articolo 59, solo nei settori ordinari;
- sempre nei settori ordinari: gli articoli 3, comma 7, 53 commi, 2 e 3, 56 e 57;
- l'articolo 8, comma 6;

con la precisazione che le disposizioni abrogate, di cui all'articolo 256, comma 1 del D.Lgs. n. 163/2006, continuano ad applicarsi per il periodo transitorio compreso tra la data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 173/2006 e il 31 gennaio 2007.

Successivamente, sono stati emanati tre decreti correttivi.

**Primo
decreto
correttivo**

Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 2007 è stata pubblicata, con decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6, recante: "*Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004)*", la prima modifica al Codice degli appalti.

Si tratta del primo decreto correttivo al Codice dei contratti e lo stesso consta di 4 articoli e precisamente:

- Art. 1 - *Termini di efficacia*;
- Art. 2 - *Disposizioni correttive*;
- Art. 3 - *Disposizioni di coordinamento*;
- Art. 4 - *Disposizioni finanziarie*.

Con l'articolo 1 (*Termini di efficacia*) il termine dell'1 febbraio 2007, inserito con l'articolo 1-*octies* del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2006, n. 228, relativo alla proroga dell'entrata in vigore degli istituti:

- dell'appalto integrato nei settori ordinari (articolo 53, commi 2 e 3);
- del dialogo competitivo (articolo 58);
- dell'accordo quadro nei settori ordinari (articolo 59);
- dell'ampliamento della trattativa privata (articoli 56 e 57);
- delle centrali di committenza (articolo 33);

- dell'abrogazione del criterio per l'aggiudicazione dei contratti relativo alla maggiore entità di lavori e servizi che il general contractor si impegna a subaffidare a terzi (articolo 177, comma 4, lettera f));

viene spostato all'1 agosto 2007, con la precisazione che non viene più sospeso il comma 10 dell'articolo 49 del D.Lgs. n. 163/2006 (Avvalimento).

Sempre nell'articolo 1, al comma 3, viene precisato che "le disposizioni di cui all'articolo 256, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, riferite alle fattispecie di cui all'articolo 253, commi 1-bis e 1-ter, del citato decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, continuano ad applicarsi per il periodo transitorio compreso fino alla data del 31 luglio 2007" e ciò val quanto dire che per gli istituti sospesi continuano ad applicarsi le norme di cui alla Legge n. 109/1994 e ss.mm.ii.

Con l'articolo 2 (*Disposizioni correttive*) vengono apportate soltanto correzioni formali in funzione di una maggiore razionalizzazione della normativa e con l'articolo 3 (*Disposizioni di coordinamento*) vengono apportate correzioni ed integrazioni a vari articoli.

Dobbiamo, altresì, precisare che, sempre nell'articolo 2:

- con la lettera b) del comma 1 viene accolta la richiesta delle Regioni di alleggerire i vincoli per il responsabile del procedimento che non dovrà più essere obbligatoriamente un funzionario di ruolo, ma anche un dipendente semplicemente in servizio nell'amministrazione stessa, in caso di carenza di personale di ruolo in possesso di professionalità adeguate;
- con la lettera c) 1) del comma 1, è stata introdotta la norma che lascia intravedere la possibilità di un "coordinamento di competenze in materia di vigilanza sugli organismi di attestazione". Sino ad oggi, il controllo sulle Soa era esercitato soltanto dall'Autorità dei contratti pubblici, mentre alle Infrastrutture era riservato un ruolo di gestione dell'elenco delle grandi imprese abilitate per i maxiappalti.

Sul supplemento ordinario n. 173 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 31 luglio 2007 è stato pubblicato il decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113, recante: "*Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62*" con cui vengono ulteriormente modificate alcune disposizioni del Codice dei contratti.

Secondo decreto correttivo

Viene, dunque, predisposto un secondo decreto correttivo e con lo stesso, che è composto da 5 articoli, vengono introdotte:

- disposizioni correttive;
- disposizioni di coordinamento;
- modifiche riguardanti la tutela del lavoro e la vigilanza in materia di contratti pubblici.

Tra le molteplici modifiche introdotte segnaliamo quelle relative alla procedura negoziata (ex trattativa privata), all'appalto integrato, al subappalto, agli arbitrati ed alle tariffe professionali.

Successivamente al secondo correttivo il Governo è dovuto intervenire con un terzo decreto correttivo e precisamente con il decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152, pubblicato sul supplemento ordinario n. 227 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 231 del 2 ottobre 2008.

Terzo decreto correttivo

Quest'ultimo terzo decreto correttivo (ultimo in quanto non sarà più possibile intervenire per ulteriori modifiche con decreti legislativi ma, in caso di necessità si dovrà intervenire con gli ordinari strumenti della legge o del decreto-legge) in due articoli contiene numerose disposizioni di adeguamento comunitario e di coordinamento.

In particolare l'articolo 1 contiene, di fatto, tutte quelle modifiche necessarie ad adeguare il codice stesso alle norme europee al fine di rispondere alla procedura di infrazione n. 2007/2309 e la nota di costituzione in mora inviata l'1 febbraio 2008 dalla Commissione delle Comunità europee alla rappresentanza permanente dell'Italia presso l'Unione europea. L'articolo 2, invece, riporta tutti quegli adeguamenti del codice stesso resi necessari per correggere alcuni errori formali ma, anche alcune norme.

Ricordiamo, anche, che il terzo correttivo è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri dell'1 agosto 2008 dopo che per lo stesso era stato acquisto il parere della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni della Camera e del Senato.

Alcune importanti modifiche al codice contenute nel decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 riguardano in particolare:

- la finanza di progetto;
- la locazione finanziaria;
- l'appalto integrato;
- i consorzi stabili;
- le aste elettroniche;
- la licitazione privata;
- i lavori in economia;
- le offerte anomale;
- l'offerta economicamente più vantaggiosa;
- il subappalto;
- le opere di urbanizzazione;
- il prezzo chiuso e l'aumento dei materiali da costruzione;
- l'adeguamento dei prezzi;
- la congruità della mano d'opera;
- la qualificazione.

**Ulteriori
modifiche
al D.Lgs.
n. 163/2006**

Ulteriori modifiche al D.Lgs. n. 163/2006 "Codice dei contratti" sono state, successivamente, introdotte:

- dal decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14;
- dalla legge 18 giugno 2009, n. 69;
- dal decreto-legge 1 luglio 2009 convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;
- dalla legge 15 luglio 2009, n. 94;
- dal decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 166;
- dal decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53;
- dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106;
- dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 ha introdotto importanti modifiche al Codice dei contratti di cui al D.Lgs. n. 163/2006 ed in particolare nell'articolo 81 ha introdotto il nuovo comma 3-bis qui di seguito riportato: *"3-bis. L'offerta migliore è altresì determinata al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro."*

Costo del personale

La nuova disposizione che deve essere applicata, per qualsiasi importo, a tutte le procedure di gara (aperte, ristrette, negoziate), sia per gli affidamenti a corpo o a misura, con qualsiasi criterio di aggiudicazione (prezzo più basso o offerta economicamente più vantaggiosa, è stata oggetto sia di un documento predisposto dal gruppo di lavoro interregionale "Codice contratti" operante presso l'Istituto per l'innovazione e la trasparenza sugli appalti e la compatibilità ambientale (ITACA) che ha predisposto un documenti recante "Prime indicazioni per l'applicazione delle modificazioni introdotte all'articolo 81 del codice dei contratti pubblici dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione del D.L. n. 70/2011" sia del documento di consultazione predisposto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture recante "Prime indicazioni sui bandi di gara: tassatività di esclusione e costo del lavoro".

In verità anche prima dell'emanazione del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, l'articolo 39 del nuovo Regolamento n. 207/2010, al comma 3 disponeva nella predisposizione nel progetto esecutivo del "quadro di incidenza della manodopera precisando che lo stesso è un documento sintetico che indica il costo del lavoro di cui all'articolo 86, comma 3-bis del Codice dei contratti in cui viene precisato che "Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture".

Ma, a differenza di quanto precedentemente disposto, ora il nuovo comma 3-bis dell'articolo 81 non limita più l'azione della stazione appaltante ad un controllo della congruità formulato sulla base di valutazioni parametriche e decontestualizzate, ma richiede che il costo del lavoro sia valutato puntualmente in quanto *"costo puro ed in-comprimibile"*.

Come costo della manodopera deve intendersi esclusivamente il costo "vivo" sotto il quale non è possibile scendere nella retribuzione di un lavoratore e nel pagamento degli oneri sociali e contributivi ma, in ogni caso, al netto delle spese generali e dell'utile dell'impresa in quanto questi ultimi possono essere tra quelli per i quali è possibile il gioco concorrenziale del ribasso.

È evidente, quindi, che il valore del costo del personale, al netto delle spese generali e dell'utile dell'impresa, deve essere definito prima di porre in gara l'opera da realizzare e per le modalità di definizione è possibile utilizzare il metodo analitico o quello parametrico.

Valore del costo del personale

Ovviamente l'importo contrattuale sarà dato dalla somma dei seguenti tre elementi:

- costi della sicurezza (desunti dal Piano di sicurezza e di coordinamento);
- spese relative al personale al netto delle spese generali e dell'utile;
- prezzo offerto al netto del ribasso d'asta relativamente alle opere con esclusione delle spese relative al personale, e dei costi della sicurezza.

Nel caso di determinazione delle spese relative al personale con metodo analitico è necessario predisporre un computo metrico relativo alla manodopera in cui, dopo aver definito per ogni prezzo unitario di lavorazione il relativo prezzo unitario della manodopera depurato delle spese generali e dell'utile dell'impresa, venga determinato il valore complessivo della manodopera relativo al lavoro nel suo complesso. In ultima analisi con il meccanismo sopraindicato si avranno:

- il computo metrico estimativo complessivo con esclusione dei costi della sicurezza;
- il computo metrico delle spese della manodopera al netto delle spese generali e dell'utile dell'impresa;
- il computo metrico dei costi della sicurezza.

Per la determinazione delle spese relative al personale con metodo parametrico occorre invece che siano definiti preventivamente i costi standard per tipologie edilizie e, in mancanza dell'accordo di cui all'articolo 118, comma 6-bis del Codice dei contratti in cui è previsto che il documento unico di regolarità contributiva dovrebbe essere comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato, l'unica soluzione praticabile è quella di fare riferimento alle tabelle contenute nel decreto del Ministero dei lavori pubblici 11 dicembre 1978 recante "Nuove tabelle delle quote d'incidenza per le principali categorie di lavori nonché la composizione delle rispettive squadre tipo, ai fini della revisione prezzi contrattuali" in cui sono indicate le quote di incidenza del costo della manodopera, dei materiali, dei trasporti e dei noli sul costo complessivo di ciascuna delle principali categorie di opere.

Le tabelle sono riferite a opere stradali, opere edilizie, opere idrauliche, opere igieniche, opere marittime, opere in cemento armato per l'edilizia, opere speciali e impianti tecnici per l'edilizia; sarebbe, invece auspicabile, per una corretta applicazione della nuova norma un aggiornamento da parte del Ministero al fine di rapportarle alle nuove categorie di riferimento OG e OS in cui vengono suddivise le opere prima dell'affidamento.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, in verità, nel documento di consultazione "Prime indicazioni sui bandi tipo: tassatività delle cause di esclusione e costo del lavoro", ha evidenziato la necessità di riflettere sulla applicabilità concreta della disposizione e sulla possibilità di addivenire ad una diversa interpretazione ma a nostro parere, in atto, la norma è vigente e deve essere applicata o con il metodo analitico o con il metodo parametrico evidenziando il fatto che mentre con il metodo analitico è necessario, come già precedentemente precisato, redigere il computo metrico delle spese della manodopera al netto delle spese generali e dell'utile dell'impresa, con il metodo parametrico è possibile ridurre la determinazione delle spese relative al costo del personale ad una percentuale dell'intero importo in funzione della tipologia di lavoro.