

5. Gli appalti pubblici e la contabilità lavori

5.1 Aspetti introduttivi e definizioni

5.1.1 Appalto pubblico

La realizzazione delle opere pubbliche o di uso pubblico è oggi regolamentata dalla legge sugli appalti pubblici denominata “Codice degli Appalti” (D.Lgs. 163/2006) che, più in generale (e più precisamente), disciplina i rapporti tra il committente pubblico (o, in generale, il soggetto “aggiudicatore”) e un “aggiudicatario” con lo scopo di acquisire servizi, prodotti, lavori e opere. Il Codice degli Appalti disciplina, quindi, non solo gli aspetti contrattuali inerenti l’esecuzione di un’opera pubblica o di pubblico interesse, ma anche la fornitura di servizi e prodotti in genere da parte di un aggiudicatario a favore di un aggiudicatore (meglio definita stazione appaltante).

Anche il Codice Civile (art. 1655) disciplina in via generale l’appalto definendolo quale un contratto con cui una parte (l’aggiudicatario, l’assuntore o appaltatore) assume l’incarico per il compimento di un lavoro o un’opera (o la fornitura di un servizio) dietro un corrispettivo di denaro, utilizzando la propria capacità organizzativa di mezzi e persone con contestuale assunzione del rischio imprenditoriale.

Nel prosieguo del presente testo si tralascerà la componente attinente la fornitura e l’acquisizione di servizi per approfondire invece ciò che è di interesse per l’architetto, l’ingegnere e il geometra e cioè l’appalto inerente l’esecuzione di opere e lavori per la Pubblica Amministrazione o per l’esecuzione di opere di interesse pubblico. In termini generali, l’appalto per l’esecuzione di opere e lavori è pertanto l’affidamento dal committente (stazione appaltante) all’appaltatore di lavori e opere (oltre che l’acquisto e fornitura di beni e servizi) di modo che, come si dice in gergo, la componente del “fare” sia maggiore e preponderante sulla componente del “dare”. Tale è la differenza tra l’esecuzione di lavori e opere e la fornitura di servizi e prodotti.

5.1.2 Sistemi di realizzazione dei lavori pubblici (forme di attribuzione dei lavori pubblici)

Posto che, come già detto, nel prosieguo del presente testo si parlerà solo di esecuzione di opere e lavori pubblici, deve rilevarsi come nel linguaggio comune si parli di “appalto” in senso lato proprio per identificare qualunque modalità di esecuzione di un’opera pubblica o di pubblico interesse. In realtà l’attuale legge (ma anche le leggi precedenti) definiscono quali siano i sistemi di esecuzione delle opere pubbliche distinguendo tali modalità in:

- “appalto pubblico”, in senso stretto: un appalto pubblico è un contratto stipulato tra una stazione appaltante e un operatore economico al fine dell’esecuzione di lavori e opere (“appalto pubblico di lavori”) e/o fornitura di prodotti (“appalti pubblici di forniture”) e prestazione di servizi (“appalti pubblici di servizi”). Con “lavori” si intendono le attività di costruzione, demolizione, recupero, restauro ecc. e per “opera” si intende un insieme di lavori che esplichino una funzione;
- “contratti di partenariato pubblico privato” aventi come oggetto la progettazione e/o la costruzione e/o la gestione e/o la manutenzione di un’opera pubblica o di pubblica utilità. Le diverse forme di partenariato possono essere:
 - “concessione”: contratto avente come oggetto l’esecuzione (anche eventualmente comprensiva della progettazione dell’opera a differenti livelli) di lavori pubblici o di pubblica utilità, oltre che la loro gestione nel corso generalmente dei successivi 30 anni, di modo che il corrispettivo dei lavori consista nel diritto di gestire l’opera;
 - “finanza di progetto” (*project financing*): l’amministrazione aggiudicatrice, per eseguire un lavoro pubblico o di pubblica utilità, può affidare una “concessione” ponendo a base di gara uno studio di fattibilità dell’opera predisposta dall’amministrazione, richiedendo ai soggetti che vorranno partecipare (detti “promotori”) un progetto preliminare. Il promotore prescelto dovrà quindi, se richiesto dall’amministrazione aggiudicatrice”, procedere alle modifiche eventualmente richieste al progetto preliminare da lui presentato di modo che esso venga approvato. A seguito dell’approvazione del progetto da parte dell’amministrazione aggiudicatrice, questa conferisce la “concessione” al promotore che diviene quindi conces-

- sionario (a cui invece verranno rimborsate le spese per la predisposizione del progetto preliminare prescelto qualora, in caso di rifiuto di apportare le modifiche richieste dalla amministrazione aggiudicatrice, questa approvi il progetto preliminare di altri promotori e gli aggiudichi la concessione);
- “affidamento a contraente generale” ove il corrispettivo dell’opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell’opera per il committente o per gli utenti;
- “economia”: i lavori pubblici possono essere eseguiti solo mediante contratto d’appalto o di concessione, come sopra detto, anche con contratti di partenariato. È anche possibile realizzare le opere pubbliche con l’“economia”, una forma particolare di esecuzione di lavori pubblici utilizzabile soltanto se l’importo dei lavori non supera le soglie di 50.000 € o 200.000 € (a seconda che l’economia avvenga mediante “amministrazione diretta” o mediante “cottimo fiduciario”), e per le seguenti categorie di opere: manutenzione e riparazione a seguito di eventi imprevedibili, lavori indifferibili ma che non si è riusciti ad affidare con le normale procedure di gara, completamenti di opere in caso di necessità. In passato esisteva una ulteriore forma di esecuzione delle opere pubbliche denominata “regìa”, ora abolita e peraltro utilizzata solo in casi minori.
- Nell’amministrazione diretta, le acquisizioni sono effettuate con materiali e mezzi propri o appositamente acquistati o noleggiati e con personale proprio delle stazioni appaltanti, o eventualmente assunto per l’occasione, sotto la direzione del responsabile del procedimento. I lavori assunti in amministrazione diretta non possono comportare una spesa complessiva superiore a 50.000 €.
 - Il cottimo fiduciario è una procedura negoziata in cui le acquisizioni avvengono mediante affidamento a terzi. I lavori in economia con cottimo fiduciario sono ammessi per importi non superiori a 200.000 €.

Ne consegue che, laddove nel linguaggio comune si parla di “appalto pubblico”, un linguaggio specialistico richiede invece la distinzione appena operata: le opere pubbliche o di utilità pubblica infatti possono essere eseguite tramite l’appalto o tramite la concessione o tramite l’economia (in casi particolari) o tramite partenariati pubblico-privati.

5.1.3 Soggetti esecutori e committenti

Nell'esecuzione di opere e lavori pubblici o di pubblica utilità (o per forniture e servizi) il committente è denominato "stazione appaltante". Essa può essere:

- un ente pubblico vero e proprio ("amministrazione aggiudicatrice")
- enti pubblici e/o privati che operano in virtù di diritti speciali concessi dalle autorità ("enti aggiudicatori")
- amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori che operano ai soli fini dell'esecuzione di infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi ("soggetti aggiudicatori").

Come è possibile constatare, le opere pubbliche in senso stretto o di pubblico interesse possono essere richieste e affidate nella loro esecuzione (e a volte anche nella loro gestione) sia da enti pubblici sia da enti privati che operino in virtù di diritti specifici concessi dalle autorità.

Parallelamente ai diversi sistemi di realizzazione delle opere pubbliche o di pubblico interesse, i soggetti a cui si demanda la realizzazione (e anche gestione, in taluni casi) vengono così denominati:

- nel caso dell'appalto, l'aggiudicatario ("appaltatore") è colui che dietro compenso, e con propri mezzi e organizzazione, assunto il proprio rischio imprenditoriale, esegue le opere e i lavori. Il Codice degli Appalti chiama tale figura: "operatore economico" e lo distingue in:
 - "imprenditore": persona o ente che offra sul mercato la realizzazione di lavori e opere;
 - "fornitore": persona o ente che offra sul mercato la fornitura di prodotti;
 - "prestatore di servizi": persona o ente che offra sul mercato la prestazione di servizi;
 - "raggruppamento temporaneo" l'insieme dei soggetti ora menzionati, costituiti anche con scrittura privata e nei termini di legge, allo scopo di partecipare alla procedura di affidamento di un contratto pubblico con una unica offerta. I raggruppamenti possono essere di tipo "orizzontale" o "verticale":
 - per raggruppamento temporaneo di tipo "verticale" si intende una riunione di concorrenti nell'ambito della quale uno di essi (mandatario) realizza i lavori della categoria prevalente (così come definiti dal bando di gara) e altri realizzano lavori delle

altre categorie (mandanti). Il mandatario funge sostanzialmente da capo cordata e non vi è sovrapposizione tra soggetti nella esecuzione dei lavori in quanto, normalmente, ognuno esegue parte dei lavori per cui è specializzato;

- per raggruppamento temporaneo di tipo “orizzontale” si intende una riunione di concorrenti finalizzata a realizzare i lavori della stessa categoria; ciò, ad esempio, consentirà di eseguire agevolmente gli stessi lavori da parte di operatori economici diversi in differenti lotti contemporaneamente.

In ogni caso l'offerta dei concorrenti raggruppati o dei consorziati determina la loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti del subappaltatore e dei fornitori.

- “consorzio” costituito secondo ordinamento con il medesimo scopo di eseguire lavori o fornire servizi; i consorzi saranno formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa. La responsabilità dei partecipanti al consorzio è solidale nei confronti del soggetto appaltante o concedente;
- nel caso della concessione, il “concessionario” è colui che si occupa di eseguire le opere e di gestirle nell’arco dei successivi anni (massimo 30);
- nel caso di realizzazione di un’opera con la finanza del progetto, il “promotore” è colui che partecipa alla gara presentando un progetto preliminare, divenendo quindi, in seguito, “concessionario”;
- nel caso di esecuzione dell’opera, se si ricorre all’affidamento a un “contraente generale”, costui è il soggetto a cui si può demandare l’esecuzione di opere e lavori e ciò nello specifico caso di lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi: si tratta di un soggetto qualificato per specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, per l’assunzione dell’onere relativo all’anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell’opera (con mezzi finanziari anche privati) e per la libertà concessagli nelle forme di realizzazione dell’opera, essendo a suo carico l’“obbligazione di risultato” nei confronti del soggetto aggiudicatore; il “contraente generale”, pur assomigliando al “concessionario”, vi si differenzia per l’esclusione dalla gestione dell’opera eseguita.

5.1.4 Scelta del contraente

Prima di effettuare la scelta del contraente, la stazione appaltante dovrà rendere nota l'intenzione di aggiudicare un appalto pubblico e ciò avviene attraverso la pubblicazione di un bando di gara secondo le modalità definite dal Codice degli Appalti e che deve contenere comunque le informazioni utili a definire l'oggetto dell'appalto e la modalità di partecipazione al bando stesso, in quali termini, da parte degli operatori economici.

La scelta del contraente a seconda dei diversi tipi di esecuzione di opere pubbliche avviene mediante le "procedure di affidamento" che possono essere procedure "aperte" o "ristrette":

- sono "aperte" le procedure a cui ogni operatore economico interessato può partecipare presentando una propria offerta secondo quanto indicato nel bando predisposto dalla stazione appaltante;
- sono "ristrette" le procedure alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare (formulando alla stazione appaltante una richiesta di invito) ma possono presentare una offerta solo coloro che sono stati successivamente invitati dalla stazione appaltante sulla base delle candidature prima presentate.

Vi sono poi procedure particolari quali: "il dialogo competitivo", le "procedure negoziate" e i concorsi di progettazione".

- Le "procedure negoziate" sono le procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le loro offerte presentate per adeguarle alle condizioni dell'appalto (il cottimo fiduciario costituisce procedura negoziata). Si ricorre a tale fattispecie quando l'esito delle altre procedure (aperte, ristrette e dialogo competitivo) fallisce per offerte irregolari o inammissibili.
- Il "dialogo competitivo" è una procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un "dialogo" con i candidati ammessi a tale procedura al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare. La stazione appaltante deve tuttavia dimostrare (essendo una procedura non frequentemente utilizzabile) la particolare com-

plexità dell'appalto e, cioè, quando essa non è in grado di definire oggettivamente i propri obiettivi e il proprio quadro esigenziale nel dettaglio. Con il dialogo competitivo è ammessa l'aggiudicazione solo attraverso la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa dopo aver dichiarato concluso il "dialogo" con il quale la stazione appaltante ha ristretto il campo di scelta a quelle soluzioni che possono soddisfare i propri obiettivi.

Il criterio di scelta per l'aggiudicazione dell'appalto è quello dell'"offerta economicamente più vantaggiosa" o quello del "maggior ribasso".

- "Offerta economicamente più vantaggiosa": si sceglie l'offerta che risulta migliore rispetto ad altre in tema di prezzo, qualità, pregio tecnico, costo di manutenzione, redditività ecc. offerto dall'impresa; la valutazione complessiva di tali aspetti concorrenti avviene attraverso l'assegnazione, così come previsto nel bando, di "punteggi" e "pesi" degli aspetti appena elencati secondo quanto normato nel medesimo bando di gara, addivenendo, così, a una valutazione multicriteriale adimensionale.
- "Maggior ribasso" valutando, cioè, qual è l'offerente che propone l'esecuzione dell'opera al prezzo complessivo più basso o indicando il maggior ribasso percentuale sul prezzo indicato nel bando.

In entrambi i casi, alla stazione appaltante è demandata la verifica della congruità dei ribassi e quindi delle offerte anomale.

Tra le due possibilità a maggior tutela della stazione appaltante è la scelta in base alla "offerta economicamente più vantaggiosa" la quale potrebbe indurre a scegliere l'appaltatore che offre l'esecuzione dell'opera a un prezzo complessivo anche maggiore di altre concorrenti ma è in grado di assicurare una maggiore qualità complessiva dell'eseguito con tempi di esecuzione certi. La scelta operata invece con il metodo del "maggior ribasso", se da un lato consente di ottenere un elevato risparmio monetario in favore della stazione appaltante, può risultare deleteria in termini di certezza nei tempi di esecuzione e di qualità realizzativa in quanto l'appaltatore (al di là delle offerte anomale) pur di accaparrarsi l'esecuzione dell'opera tende a offrire un ribasso elevato rispetto al prezzo a base d'appalto salvo poi, con quei compensi, non riuscire a terminare l'opera fino al punto anche di fallire. In altri casi, è frequente una scarsissima qualità dei lavori effettivamente eseguiti; frequenti sono inoltre i casi di appaltatori che, per raggiungere il massimo risparmio, reclu-

tano mano d'opera non specializzata e non qualificata, spesso in assenza di tutele in termini assicurativi e fiscali, oltre che in totale assenza di regolarizzazione contributiva. In tali casi, il rispetto delle norme sulla sicurezza nei cantieri è totalmente disatteso.

5.1.5 Metodi di valutazione del corrispettivo

I contratti di appalto sono stipulati “a corpo” e possono essere “a misura” solo se l'importo dei lavori è inferiore a 500.000 € o nel caso di restauro, scavi archeologici, opere in sotterraneo ecc.

Per prestazioni a corpo si intendono quelle attività il cui prezzo complessivo convenuto è fissato a *forfait* e non può essere modificato sulla base della verifica delle quantità o della qualità della prestazione: il lavoro è quindi commissionato “chiavi in mano” sulla base di un progetto che deve essere dettagliato. L'esecutore dovrà realizzare le opere lì indicate in modo che vi sia piena rispondenza al progetto, senza poter modificare gli importi, anche qualora vi fossero differenze di quantità e di qualità.

La prestazione è a misura quando, invece, il prezzo complessivo può variare a seconda delle quantità effettive della prestazione. In tal caso, il capitolato a base del bando fissa i prezzi unitari invariabili per unità di misura ma il prezzo complessivo scaturisce dal prodotto di tali prezzi unitari invariabili per le quantità effettivamente seguite.

Il Codice degli Appalti cerca di evitare il ricorso a tale modalità di determinazione del corrispettivo, limitandone l'importo o indicando alcune tipologie di lavori per le quali è possibile applicare siffatto metodo di contabilizzazione: la limitazione dipende dal fatto che con una prestazione a corpo si tutela maggiormente il committente (in questo caso, la stazione appaltante) che stanziava una certa somma monetaria per il lavoro completo, così come progettato, e deve avere la sicurezza che l'opera compiuta e finita (nei tempi prefissati) non vari nel complesso. Eventuali minori lavorazioni rispetto al necessario (o maggiori lavorazioni) ricadono in termini positivi (o negativi) sull'esecutore che avrà un compenso invariabile. Non c'è dubbio che nell'appalto a corpo, per evitare contenziosi con l'esecutore o l'iscrizione di riserve da parte dell'appaltatore nei registri contabili, il progetto debba essere dettagliato e preciso.

Nelle opere previste dalla legge dove non è facile prevedere le quantità da lavorare per loro natura (scavi archeologici, restauro ecc.), è gioco-

forza necessario ricorrere alla contabilizzazione a misura di modo che l'esecutore venga compensato per le quantità effettivamente lavorate e non preventivabili: tutto ciò posto che gli appalti (a corpo o a misura) possono prevedere o la sola esecuzione o anche la progettazione da parte dell'appaltatore. Il lavoro contabilizzato a misura porta con sé le insidie del controllo puntiglioso e dettagliato della DL (direzione lavori) per conto della stazione appaltante di tutte le quantità lavorate di modo che si verifichi che l'appaltatore richieda un prezzo complessivo a consuntivo che si basi su lavori effettivamente realizzati nella quantità effettiva. Con la contabilizzazione a corpo tale verifica stretta delle quantità potrebbe non risultare necessaria, risultando di maggiore interesse la verifica che la qualità e le prestazioni di quanto costruito sia conforme ai requisiti progettuali richiesti, anche indipendentemente dalle quantità lavorate.

Non è previsto in modo esplicito il metodo di determinazione del corrispettivo detto "in economia" (da non confondersi con la "economia" come metodo di esecuzione degli appalti pubblici), se non nel caso dei lavori appaltati "in economia". La contabilizzazione in economia consiste nel determinare il corrispettivo attraverso una sorta di "analisi prezzi" eseguita a consuntivo: si pagherà, cioè, all'impresa un importo composto dalla sommatoria della remunerazione di tutti i fattori della produzione. La contabilizzazione parte dalla quantificazione del numero di ore degli operai utilizzati effettivamente nel lavoro, ciascuno con la propria qualificazione, aggiungendovi i costi per l'approvvigionamento del materiale effettivamente impiegato, oltre agli sfridi, i costi per i trasporti e quindi il costo del carburante utilizzato e il prezzo di locazione (o di ammortamento) dei mezzi tutti impiegati. Tali quantificazioni potranno essere effettuate soltanto a consuntivo, avendo fissato soltanto gli importi unitari dei compensi e costi delle voci appena citate. Dato l'elevato grado di indeterminatezza dell'importo dei lavori, tale metodo di calcolo è scarsamente impiegato negli appalti se non in caso di minime opere spesso attinente a manutenzioni di cui non è possibile prevedere l'entità o la qualificazione.

Negli appalti pubblici è, infine, data la facoltà alle Stazioni appaltanti di corrispondere in sostituzione totale o parziale dei compensi previsti il trasferimento della proprietà di immobili appartenenti alla amministrazione aggiudicatrice.

5.1.6 Altri aspetti

Regolamento

Oltre alla legge su gli appalti (Codice degli Appalti) oggetto della presente sintesi, viene predisposto il Regolamento con il quale lo Stato detta disciplina esecutiva e attuativa del presente codice. Il regolamento detta le disposizioni di attuazione ed esecuzione del codice con particolare riguardo a: programmazione dei lavori pubblici; competenze del responsabile del procedimento (RUP); progettazione dei lavori; requisiti soggettivi degli operatori economici nonché loro “qualificazione”; procedure di affidamento dei contratti, ivi compresi gli incarichi di progettazione, i concorsi di progettazione e di idee, gli affidamenti in economia, i requisiti e le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici ecc.

Autorità di vigilanza

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, con sede in Roma, è un organo collegiale costituito da sette membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica che vigila sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture al fine di garantire l'osservanza del rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara. Essa predispone e invia al Governo e al Parlamento una relazione annuale nella quale si evidenziano le disfunzioni riscontrate nel settore dei contratti pubblici.

Osservatorio

Nell'ambito dell'Autorità opera l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le Regioni e le Province autonome. La sezione centrale dell'Osservatorio si avvale delle sezioni regionali competenti per territorio per l'acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento dei seguenti compiti:

- provvede alla raccolta e all'elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale e, in particolare, di quelli concernenti i bandi e gli avvisi di gara, le aggiudicazioni e gli affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della mano d'opera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti ri-

- spetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni;
- determina annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale;
 - pubblica annualmente per estremi i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché l'elenco dei contratti pubblici affidati;
 - adempie agli oneri di pubblicità e di conoscibilità richiesti dall'Autorità;
 - favorisce la formazione di archivi di settore, in particolare in materia contrattuale, e la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione dei soggetti interessati;
 - cura l'elaborazione dei prospetti statistici dei dati inerenti gli appalti.

Qualificazione

I soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati e improntare la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza. Con il Regolamento viene disciplinato il sistema di qualificazione, unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 €. Il sistema di qualificazione è attuato da organismi di diritto privato di attestazione (SOA) appositamente autorizzati dall'Autorità. L'attività di attestazione è esercitata nel rispetto del principio di indipendenza di giudizio, garantendo l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori. Prima del rilascio delle attestazioni, le SOA verificano tutti i requisiti dell'impresa richiedente. Agli organismi di attestazione è demandato il compito di attestare l'esistenza nei soggetti qualificati di:

- a) certificazione di sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, rilasciata da soggetti accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000;
- b) requisiti di ordine generale nonché tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione. Tra i requisiti tecnico-organizzativi rientrano i certificati rilasciati alle imprese esecutrici dei lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti. Gli organismi di attestazione acquisiscono detti certificati unicamente dall'Osservatorio, cui sono trasmessi, in copia, dalle stazioni appaltanti.

Programmazione

La realizzazione dei lavori pubblici di importo superiore a 100.000 € si deve svolgere sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano. Il programma triennale è il momento attuativo degli studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono in base alla proprie competenze ed esigenze. Gli studi individuano i lavori necessari al soddisfacimento dei predetti bisogni e indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie dei lavori stessi; tali studi contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento. In particolare, le amministrazioni aggiudicatrici individuano i bisogni che possono anche essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica.

Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità, essendo comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati e dei progetti esecutivi già approvati. Nel programma triennale sono anche indicati i beni immobili pubblici che possono essere oggetto di diretta alienazione, previo esperimento di una gara. Le amministrazioni aggiudicatrici, nel dare attuazione ai lavori previsti dal programma triennale, devono rispettare le priorità lì indicate, a parte gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari.

L'inclusione di un lavoro nell'elenco di aggiornamento annuale è subordinata, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 €, alla previa approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 €, alla previa approvazione della progettazione preliminare.

I progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle Regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci.

Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco. Diversamente, i lavori non ricompresi nell'elenco annuale o non ricadenti nelle ipotesi appena formulate non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

Capitolato

I capitolati menzionati nel bando costituiscono parte integrante del contratto ed essi contengono la disciplina di dettaglio del contratto stesso. Per gli appalti di lavori delle amministrazioni aggiudicatrici statali è adottato il "capitolato generale", con decreto del Ministro delle infrastrutture, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Subappalto

I soggetti affidatari dei contratti di cui al "Codice degli Appalti" sono tenuti a eseguire in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto. Il contratto non può essere ceduto, a pena di nullità.

La stazione appaltante è tenuta a indicare nel progetto e nel bando di gara le singole prestazioni e, per i lavori, la categoria prevalente con il relativo importo, nonché le ulteriori categorie relative a tutte le altre lavorazioni previste in progetto, anch'esse con il relativo importo. Tutte le prestazioni e lavorazioni, a qualsiasi categoria appartengano, sono subappaltabili e affidabili in cottimo. Per i lavori, per quanto riguarda la categoria prevalente, con il regolamento di attuazione, è definita la quota parte subappaltabile, in misura eventualmente diversificata a seconda delle categorie medesime ma, in ogni caso, non superiore al 30%. Per i servizi e le forniture, tale quota è riferita all'importo complessivo del contratto. L'affidamento in subappalto o in cottimo è sottoposto alle seguenti condizioni:

- 1) che i concorrenti all'atto dell'offerta o l'affidatario, nel caso di varianti in corso di esecuzione, all'atto dell'affidamento, abbiano indicato i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che intendono subappaltare o concedere in cottimo;
- 2) che l'affidatario provveda al deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni;

3) che al momento del deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante l'affidatario trasmetta altresì la certificazione attestante il possesso da parte del subappaltatore dei requisiti di qualificazione prescritti dal presente codice in relazione alla prestazione subappaltata e la dichiarazione del subappaltatore attestante il possesso dei requisiti generali di cui all'art. 38 del Codice degli Appalti.

Nel bando di gara, la stazione appaltante indica che provvederà a corrispondere direttamente al subappaltatore o al cottimista l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite o, in alternativa, che è fatto obbligo agli affidatari di trasmettere, entro venti giorni dalla data di ciascun pagamento effettuato nei loro confronti, copia delle fatture quietanzate relative ai pagamenti da essi affidatari corrisposti al subappaltatore o cottimista, con l'indicazione delle ritenute di garanzia effettuate.

L'affidatario deve praticare, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al venti per cento. L'affidatario corrisponde gli oneri della sicurezza, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso. L'affidatario è solidalmente responsabile con il subappaltatore degli adempimenti, da parte di questo ultimo, degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente.

Progettazione

I "concorsi di progettazione" sono le procedure intese a fornire alla stazione appaltante, soprattutto nel settore della pianificazione territoriale, dell'urbanistica, dell'architettura, dell'ingegneria o dell'elaborazione di dati, un piano o un progetto, selezionato da una commissione giudicatrice in base ad una gara, con o senza assegnazione di premi.

La progettazione si articola in tre livelli in modo da assicurare la qualità dell'opera, la conformità della stessa al quadro esigenziale e il rispetto delle norme urbanistiche e ambientali:

— la progettazione preliminare: definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire e consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indispensabili indagini di prima approssimazione, dei costi, da determinare in relazione ai

- benefici previsti, nonché in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare. Il progetto preliminare dovrà, inoltre, consentire l'avvio della procedura espropriativa;
- la progettazione definitiva individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle indicazioni stabilite nel progetto preliminare, e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni. Esso consiste in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali nonché delle caratteristiche dei materiali prescelti e dell'inserimento delle opere sul territorio; nello studio di impatto ambientale ove previsto; in disegni generali nelle opportune scale descrittivi delle principali caratteristiche delle opere, e delle soluzioni architettoniche, delle superfici e dei volumi da realizzare, compresi quelli per l'individuazione del tipo di fondazione; negli studi e indagini preliminari occorrenti con riguardo alla natura e alle caratteristiche dell'opera; nei calcoli preliminari delle strutture e degli impianti; in un disciplinare descrittivo degli elementi prestazionali, tecnici ed economici previsti in progetto nonché in un computo metrico estimativo. Gli studi e le indagini occorrenti, quali quelli di tipo geognostico, idrologico, sismico, agronomico, biologico, chimico, i rilievi e i sondaggi, sono condotti fino a un livello tale da consentire i calcoli preliminari delle strutture e degli impianti e lo sviluppo del computo metrico estimativo;
 - la progettazione esecutiva, redatta in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare e il relativo costo previsto e deve essere sviluppata a un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. In particolare, il progetto è costituito dall'insieme delle relazioni, dei calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti e degli elaborati grafici nelle scale adeguate, compresi gli eventuali particolari costruttivi, dal capitolato speciale di appalto, prestazionale o descrittivo, dal computo metrico estimativo e dall'elenco dei prezzi unitari. Esso è redatto sulla base degli studi e delle indagini compiuti nelle fasi precedenti e degli eventuali ulteriori studi e indagini, di dettaglio o di verifica delle ipotesi progettuali, che risultino necessari e sulla base di rilievi planoaltimetrici, di misurazioni e picchettazioni, di rilievi della rete dei servizi del sottosuolo. Il progetto esecutivo deve essere altresì corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti.