

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 21/6/99(1)

Lato A

Benvenuti per dare inizio a queste 2 giornate di studio e sul tema della legge 415 nota anche come legge Merloni.

In apertura di queste giornate di studio le autorità porgono il saluto :Il Presidente dell'Ordine degli Ingegneri Giovanni Bosi .

PRESIDENTE: Buongiorno, sono stato chiamato ad aprire la giornata porto volentieri il saluto dell'Ordine che patrocina questi 2 giorni sulla legge Merloni, abbiamo aderito con entusiasmo all'iniziativa che ha assunto il Comune di Bergamo, La Provincia di Bergamo e il nostro Sindacato Ingegneri Liberi professionisti, perché ovviamente siamo convinti che gli ingegneri siano interessati prima di tanti altri o comunque insieme a tanti altri alle vicende ormai annose della Legge Merloni che speriamo si avvii finalmente alla sua al suo compimento formale e sostanziale. Gli Ingegneri sono da sempre attenti ai problemi attinenti alle opere pubbliche ovviamente perché rivestono mansioni diverse dalla fase di progettazione svolta sia negli studi professionali sia negli uffici tecnici delle amministrazioni sia nella fase fondamentale della responsabilità dei procedimenti come funzionari degli enti pubblici sia come direttore lavori come collaudatori sia anche e ci sono alcuni nostri colleghi iscritti che fanno quest'attività come imprenditori quindi diciamo che l'ingegnere è una figura sicuramente centrale nel processo per questo ripeto abbiamo aderito e patrocinato molto volentieri con entusiasmo l'iniziativa quindi auguro ai relatori che hanno onorato il convegno della loro presenza buon lavoro auguro a tutti di trarre profitto e grande utilità da questa 2 giorni saluto naturalmente anche a nome dell'ordine le Autorità presenti così cedo la parola al Sig. Sindaco e al non so interviene il prefetto sì? Vuole portare un saluto al Sindaco e al Prefetto per il saluto visto che ci hanno onorato della loro presenza . Grazie.-

Grazie ,

SINDACO VICENTINI:

Buongiorno a tutti, vi porto il saluto dell'Amministrazione Comunale io devo esprimere l'apprezzamento per questa iniziativa che si ricollega ad altre iniziative che con devo dire frequenza vedono le istituzioni locali lavorare insieme negli ordini professionali, per approfondire le tematiche dei lavori pubblici, della sicurezza sui cantieri, ritengo questo un modo di procedere estremamente utile , rende tutti partecipi dei problemi e aiuta meglio a capirne le soluzioni

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

nell'interesse generale delle istituzioni. Le istituzioni sono parte in causa della legge Merloni noi sappiamo oggi che per quanto ci riguarda come ente locale un'opera pubblica senza dire una grande opera pubblica ma un'opera pubblica richiede dalla decisione dell'affidamento dell'incarico al professionista all'avvio dei lavori non meno di tre anni.

Questi sono i tempi nostri, noi riteniamo che le garanzie della legge siano delle garanzie necessarie e sappiamo tutti le ragioni che ci hanno portato a questa revisione delle procedure per rendere trasparente tutta la vicenda della progettazione ed esecuzione dei lavori pubblici però riteniamo che ci debba essere un recupero di efficienza che passa sicuramente dalle strutture delle istituzioni ma che passa anche attraverso la predisposizione di modelli normativi, che garantendo la trasparenza però diano ai cittadini e agli amministratori la possibilità di lavorare con la massima celerità possibile e questo nell'interesse generale, penso che occasioni come il convegno di oggi e domani siano le occasioni giuste per approfondire nello sforzo di realizzare al meglio questi obiettivi dell'efficienza e della garanzia della trasparenza. A nome dell'amministrazione comunale esprimo l'apprezzamento e auguro buon lavoro.

Anche sua eccellenza il Prefetto ci onora della sua presenza e porge i saluti ai convegnisti:

SUA ECCELLENZA IL PREFETTO:

un semplice saluto e soprattutto l'augurio di un buon lavoro più che mai adesso avvertiamo l'esigenza che i lavori pubblici possano riprendere possano prendere velocemente c'è proprio un'istanza da parte di tutto il paese perché si possa ricominciare a lavorare e ricominciare bene e naturalmente le disposizioni di legge non sempre facilitano questo quest'efficienza come appunto diceva il sindaco purtroppo si è spesso ? da norme e procedure che rendono molto difficile l'efficienza e la speditezza quindi ben vengano questi convegni che possano fare chiarezza e mettere in evidenza quelle che sono le problematiche che rallentano l'efficienza e l'attività amministrativa quindi auguri di buon lavoro perché veramente sentiamo tutti il bisogno da una parte che i lavori riprendano che l'attività pubblica riprenda alla grande e dall'altro che venga garantita la trasparenza e la correttezza delle azioni. Buon lavoro.

relatore: Io vorrei ringraziare le autorità per la loro presenza e per il saluto che hanno inteso di porgerci e dare il via ai lavori di queste giornate di studio. L'amministrazione comunale di Bergamo insieme con l'amministrazione Provinciale e con il sindacato Liberi Professionisti di Bergamo, sindacato ingegneri liberi professionisti di Bergamo e con il patrocinio dell'ordine degli Ingegneri di Bergamo hanno inteso appunto nel prevedere queste 2 giornate permettere un serio approfondimento delle tematiche relative al nuovo ordinamento sui lavori pubblici. In premessa io

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

vorrei innanzi tutto porgere il benvenuto ai presenti ringraziare ancora le autorità che hanno inteso portare il loro saluto così come vorrei ringraziare i relatori che hanno accettato di partecipare a questo convegno. Come già ho detto la giornata anzi le giornate sono programmate nel senso dell'approfondimento delle tematiche legate alle varie articoli della legge 415 quindi durante queste giornate ci sarà un'ampia possibilità di intervento anche da parte di tutti voi che siete qui intervenuti in modo tale che eventuali dubbi eventuale domande possano essere proposte e vengano sollecitati appunto i relatori in questo senso . In apertura vorrei molto semplicemente presentare queste giornate di studio e senza volere troppo enfatizzare ma penso che neppure tanto ritengo che tutto sommato che si possa affermare che l'importanza di avere un quadro normativo di riferimento relativo all'effettuazione dei lavori pubblici sia sottolineato dalla storia stessa della nazione italiana. La storia ci evidenzia che la prima legge fondamentale sui lavori pubblici è del 1865 , quindi appena pochi anni dopo l'unità di Italia. Questo a mio avviso a significare quanto importante da sempre sia ritenuto il settore delle opere pubbliche per l'interesse del paese. Sempre nel secolo scorso ma 30 anni dopo è stato introdotto nel quadro normativo con regio decreto n. 350 del 1895 il regolamento d'attuazione della legge stessa . Tutti quanti sappiamo che la scorsa settimana , è stato approvato dal consiglio dei ministri il regolamento attuativo per quanto riguarda la parte sui lavori pubblici, quindi questo dovrebbe costituire quantomeno certezza rispetto al fatto che non dovremo aspettare 30 anni come è già capitato nel passato per avere un regolamento attuativo. Be c'è da dire che nei successivi 100 anni di storia non ci sono state delle modifiche di sostanza nella normativa sui lavori pubblici ma sempre un semplice anche se continuativo e costante adeguamento della norma alle sopraggiunte esigenze e necessità che via via andavano maturando . La crisi della normativa vigente è coincisa nei recenti anni 90 con le ben note vicende legate alla stagione di mani pulite anche se a onor del vero bisogna sottolineare che le estorture e gli episodi di mal costume che tutti conosciamo erano comunque da mettersi in relazione ad atteggiamenti assolutamente contrari alla norma e già perseguibili ai sensi dei dispositivi vigenti. La legge quadro sui lavori pubblici venne introdotta l'11febbraio 1994 con la legge 109 nota anche come tutti sappiamo come legge Merloni. Questa legge che introduceva non poche novità rispetto al quadro normativo previgente rimase in vigore però soli pochi mesi dopo di che ne venne sospesa l'efficacia i motivi che indussero l'esecutivo a tale decisione ritengo siano da mettere in relazione con la mancanza del nuovo dispositivo di previsione di un periodo transitorio che permettesse un passaggio quanto più indolore possibile dal vecchio al nuovo quadro normativo. Sta di fatto che gli effetti legati alla introduzione della legge 109 nel '94 furono tanto negativi da portare a quella che si definì come una situazione di "blocco cantieri" . Infatti le pubbliche amministrazioni furono praticamente obbligate a sospendere l'iter già avviato di approvazione o di appalto delle opere in corso per provvedere ad un loro adeguamento. La stagione successiva della legge Merloni questa volta con un impatto molto più morbido si registrò quando il 2 giugno 1995 venne introdotta la

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

legge n. 216 nota come Merloni Bis . Il testo novellato della legge quadro sui lavori pubblici oltre che introdurre alcune modifiche rispetto al testo previgente prevedeva questa volta le modalità di gestione del periodo transitorio che vennero poi meglio precisate fra l'altro da una circolare esplicativa dell'allora ministro dei lavori pubblici Antonio Di Pietro , tuttavia il quadro normativo di riferimento non poteva ancora dirsi completo e completamente applicabile in quanto mancava ancora il regolamento attuativo della legge stessa . Questo ha comportato ma d'altra parte ancora adesso siamo nella stessa situazione, l'inapplicabilità di tutti quegli articoli della legge che avevano un richiamo al regolamento. L'ultimo atto per il momento lo si è avuto lo scorso 18 dicembre 1998 con l'introduzione appunto della legge 415 nota come Merloni Ter. L'approvazione di questa legge riavvia il processo di riforma dei lavori pubblici, provando a dare nuovo impulso al settore dei lavori pubblici cercando di coniugare l'inconciliabile cioè la voglia di snellezza e il bisogno di garanzie che sono due aspetti al centro della proposte normative che in questi anni sono state proposte dal nostro esecutivo vedi tutta la serie di leggi Bassanini che a questo proposito appunto introducono la necessità di snellire tutta una serie di procedimenti. D'altra parte però c'era anche la voglia di individuare dei sicuri responsabili per quanto riguarda l'azione amministrativa e lo svolgimento tecnico dei lavori connessi alla realizzazione appunto delle opere pubbliche. Senza voler anticipare nulla rispetto al contenuto delle relazioni delle 2 giornate di studio che ci accingiamo a sostenere possiamo però dire che l'impalcatura originaria della legge 109 è stata modificata in modo significativo introducendo le seguenti novità più importanti è stata più attentamente definita la perimetrazione dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della norma è stata introdotta una nuova disciplina della figura del responsabile del procedimento, è stato varato un nuovo sistema di qualificazione che addirittura sostituirà l'albo nazionale dei costruttori a partire dall'anno dall'inizio dell'anno 2000. E' stata, sono state riscritte le regole che presiedono all'attività di progettazione, è stato introdotto l'istituto dell'impresa supplente che è un soggetto che come sapete che subentra all'aggiudicatario in caso di suo fallimento o di risoluzione del contratto per grave inadempimento. La disciplina della verifica campione questo è un altro elemento che è stato recentemente introdotto : dicevo disciplina della verifica campione dei requisiti di capacità tecnico organizzativa ed economico finanziaria delle imprese partecipanti alla gara questo in ossequio evidentemente ai bandi di gara per come sono stati pubblicati. Altra novità il divieto di partecipare alle gare ai soggetti legati da rapporti di controllo, è stata introdotta la possibilità di licitazione privata semplificata per gli appalti d'importo inferiori ai 700 mila euro ed è stato introdotto l'istituto della performance Bond ossia della garanzia globale relativamente all'esecuzione dei lavori è stata introdotta anche una nuova disciplina per quanto riguarda le regole preposte al subappalto, viene introdotta l'istituzione della camera arbitrale dei lavori pubblici così come è stato introdotto l'istituto del project financing temi tutti questi che verranno puntualmente ripresi durante le relazioni di questi 2 giorni. Occorrerà ora prima di poter lavorare a regime

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

secondo quanto previsto dal nuovo testo di legge l'emanazione del regolamento attuativo e di altri regolamenti e decreti previsti dall'articolato normativo, nell'attesa appunto le 2 giornate di studio che ci accingiamo ad affrontare si prefiggono di analizzare le novità apportate lette in modo organico ed integrato con la normativa precedente.

Auguro a tutti un buon lavoro e vorrei introdurre solo il primo relatore che è l'Ing. Donato Bosco presidente del sindacato Ingegneri liberi professionisti il quale ci proporrà la sua relazione relativamente alle linee guida della legge 109 del 94 e successive modificazioni e integrazioni . Grazie e buon lavoro ancora.

ING. DONATO BOSCO:

Allora sono Donato Bosco, in questo momento sono Presidente dello SNILP Sindacato Nazionale Ingegneri Liberi Professionisti . Ringrazio innanzi tutto per l'invito a questo convegno e colgo l'occasione per salutare tutte le autorità civili e professionali i funzionari di enti, le imprese i loro rappresentanti , tutti i professionisti tutti i relatori i colleghi ingegneri e architetti i signori e le signore presenti a queste 2 giornate di studio. Saluto anche questa città alla quale sono molto affezionato perché amo un grosso compositore: Donizetti .

Non centra niente con la legge dei lavori pubblici però l'hobby è hobby anche scusate premetto che la Merloni Ter conclude il processo di revisione di tutta la normativa Italiana sugli appalti delle opere pubbliche che si è iniziata con la legge 109 del 94 e si è protratta lungamente e proficuamente per 2 legislature ed attraverso 2 leggi la 109 e la 216 del 95. Il Parlamento ed il Governo hanno proficuamente seriamente lavorato per mettere a punto profili delicati e innovativi della legge come la disciplina del promotore la disciplina della permuta il performance bond la nuova camera arbitrale la redazione dei progetti. Oggi possiamo dire che l'editoria e le istituzioni italiane almeno dal punto di vista della legislazione sono competitivi in Europa. Il consiglio dei Ministri intanto ha varato il regolamento della legge come prevista dall'articolo 3 della stessa il regolamento è uno strumento indispensabile per concludere l'intera legislazione e attuare una normativa compressa che dopo il necessario rodaggio dovrebbe portare equilibrio tra tutti i soggetti destinati alla riforma. Quindi la materia originaria della 109 è stata approfondita rielaborata e ristudiata tanto da potersi affermare che la legge Merloni Ter cioè la 415 del 98 , con l'affermazione della centralità del progetto può divenire a sua volta un progetto strategico in cui tutti i soggetti e gli appaltanti imprese e professionisti assumono ruoli unitari importanti e fondamentali legati tra loro. Per quanto attiene l'ambito dell'applicazione la Merloni Ter interviene sia in relazione ai profili soggettivi come è stato già anticipato sia a quelli oggettivi, nel contempo sono state profondamente innovate le norme della disciplina dei contratti misti e di quei contratti di forniture servizi come siano presenti i lavori accessori. Queste norme modificano l'articolo 2 dell'originale 109 dell'articolo 3 del decreto legislativo 157 del 95. La modifica nasce anche dal fatto che in

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

questi ultimi anni si è accumulato un forte contenzioso dovuto alle incertezze della normativa da applicare. La giurisprudenza dei Tar come molti di voi sanno su questo argomento è già abbastanza voluminosa. Un'altra modifica rilevante ha portato dalla Merloni Ter all'articolo 2 è l'introduzione di un nuovo comma il 5 bis. Con questo comma dell'articolo 2 viene stabilito con la sola eccezione della realizzazione dei lavori pubblici in economia, per importi non superiori a 300mila Ecu, ora mi pare che si chiamano diritti speciali di prelievo non più Ecu , il principio della esternalizzazione dei lavori cioè della valutazione degli effetti esterni positivi o negativi connessi all'opera pubblica da realizzare estesa a tutti i soggetti tenuti all'applicazione della legge anche per quelli dei settori speciali. Fondamentalmente la norma prevede l'obbligo di eseguire i lavori previsti dalla legge esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici. Riferendoci alle modifiche concernenti l'ambito di applicazione soggettiva, si conferma l'esigenza di 3 regimi differenziati di applicazione delle regole della stessa legge a seconda della natura e delle caratteristiche dei soggetti operanti, e delle stazioni appaltanti. Il livello più ampio di applicazione o chiamiamolo primo livello della legge riguarda le amministrazioni aggiudicatrici cioè le amministrazioni dello Stato sia centrali che periferiche: Ministeri, Provincie Comuni , Comunità Montane , Provincie Autonome eccetera. Il secondo livello invece riguarda quei soggetti già definiti nella legge 109 216 enti aggiudicatari elencati alla lettera B del comma 2 articolo 2 dell'articolo 2 all'interno della quale figurano. I concessionari dei lavori pubblici i concessionari di esercizio di infrastruttura destinati al pubblico servizio, le società di capitale misto , i concessionari di servizi pubblici ed infine i soggetti di cui al decreto legislativo 158 del 95 qualora operino in virtù di diritti speciali ed esclusivi per la realizzazione di lavori di qualsiasi importo come individuati al dpcm 5/897 n. 517. Si ricorda che questo decreto presidenziale ministeriale elenca i lavori di dei cosiddetti settori esclusi assoggettati alle disposizioni in materia di lavori pubblici. Vengono cioè poste condizioni per i suddetti cosiddetti settori speciali quando trattasi di lavori che possono essere progettati separatamente e separatamente appaltati in quanto e strettamente funzionali all'esecuzione delle opere che sono proprio dei settori speciali come ad esempio i rilevati aeroportuali e ferroviari. Presenta invece caratteri di maggiore complessità la disciplina destinata ai soggetti che operano nei cosiddetti settori speciali in precedenza questi settori erano stati denominati settori esclusi e cioè i settori dell'acqua dell'energia dei trasporti e delle telecomunicazioni per questi settori si fa riferimento ad una pluralità di norme in cui punto di partenza deve essere individuato dal primo comma dell'articolo 8 del decreto legislativo 158 /95 poi ripreso nella comma 6 dove si prevede che tutti i lavori che vengono affidati agli enti di settori speciali per conseguire scopi diversi dall'esercizio delle proprie attività sono esentati dall'applicazione delle regole lo stesso decreto legislativo e pertanto sottoposte invece alle regole della Merloni Ter.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Argomento importante direi qualificante per la Merloni Ter è la ridefinizione puntuale più complessa dell'affidamento in concessione dei lavori pubblici, l'articolo 19 è stato quasi interamente riscritto e potenziato e va interpretato in netto insieme all'articolo 37 bis del promotore quindi l'argomento può essere trattato congiuntamente. Concessione dei lavori pubblici e promotore sono tra loro interconnessi in quanto la disciplina di questo ultimo e quella della concessione sono affini in quanto l'attività del promotore è finalizzata alla stipula di un contratto di concessione di lavori pubblici. A questo punto va fatto rilevare che le disposizioni di legge sono riferite alle opere cosiddette calde cioè che hanno rilevanza imprenditoriale in quanto destinate alla prestazione di un servizio pubblico mediante la costruzione di opere i cui costi sono pagati direttamente dall'utenza mediante la corresponsione di una tariffa o di un canone. Non sono state invece ancora emanate norme riguardanti le opere fredde cioè quelle senza rilevanza imprenditoriale in quanto strumentali alla prestazione di servizi pubblici che non sono tecnicamente tariffabili quindi realizzabili solo con risorse totalmente a carico della pubblica amministrazione. Ing. Colletta se sa qualche cosa in più poi lo dirà. Per avere chiarezza sulla disciplina del promotore e quella della concessione occorre considerare che dall'insieme della Merloni Ter emerge con grande evidenza un doppio binario di procedure sul quale è possibile viaggiare parallelamente con il coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione di infrastrutture pubbliche e di servizi pubblici. La concessione e l'istituto giuridico di diritto pubblico con il quale un'amministrazione pubblica titolata da diritto o da obbligo trasferisce ad altro soggetto pubblico o privato il diritto stesso e l'autorizza a sfruttarlo economicamente per un periodo di tempo determinato dietro il pagamento di una tariffa o di un canone. La struttura della concessione prevede quindi che sia stato possibile per un certo concessionario ottenere un determinato finanziamento necessario alla realizzazione di un'opera mediante anche la tecnica del project financing come si vede i 2 istituti sono interconnessi.

La nuova legge quadro ha riformato profondamente la disciplina della concessione dei lavori pubblici all'articolo 19. La disposizione conferma che se in presenza di un vero e proprio contratto e non di un provvedimento amministrativo. E' molto significativa questa differenza sono infatti oggetto del contratto: il finanziamento dei lavori la progettazione definitiva la progettazione esecutiva la esecuzione dei lavori la gestione dei lavori eseguiti. Va poi sottolineato che le procedure previste dalla legge per realizzare interventi infrastrutturali attraverso l'istituto della concessione dei lavori pubblici sono 2 : una ad iniziativa della pubblica amministrazione, una invece ad iniziativa di soggetti privati con promotore. Le procedure sono consequenziali alla redazione e o all'aggiornamento del piano triennale dei lavori pubblici che deve essere redatto dalla pubblica amministrazione articolo 14 interamente riscritto sulla programmazione dei lavori pubblici. Infatti la programmazione triennale dei lavori pubblici deve prevedere la individuazione anche delle infrastrutture di tipo caldo cioè realizzabili sia con istituto della concessione sia con il promotore prevedendo per entrambi la redazione di appositi studi di fattibilità. Quindi il

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

programma triennale dei lavori pubblici è da considerare l'elemento fondamentale di tutta la programmazione. Quando la pubblica amministrazione per sua iniziativa deve provvedere ad attuare l'istituto della concessione per la esecuzione di un'opera pubblica essa è obbligata a provvedere che: sia redatto da tecnici interni o esterni un progetto preliminare, siano verificate l'efficacia e l'efficienza dell'intervento attraverso la predisposizione di un piano economico-finanziario il piano dev'essere elaborato avendo come schema di riferimento la circolare della cassa depositi e prestiti numero 12/27 del 13/3/98, sulla base poi della verifica delle tariffe del servizio pubblico si possono individuare 3 possibili risultati: il primo è rappresentato da un piano economico coerente con i prezzi di mercato socialmente accettabili, e sufficientemente equilibrato al ristoro del concessionario, un secondo è rappresentato le stesse condizioni del primo ma che eventualmente produce un reddito elevato per il progetto concessionario il quale nel caso specifico dovrà fornire un ristoro all'amministrazione concedente. Un terzo caso è ancora rappresentato da un piano economico coerente con i prezzi di mercato socialmente accettabili ma che non ristora il concessionario e in tal caso il concedente deve ristorare con somma non superiore al 50% il concessionario. L'amministrazione deve inoltre provvedere alla indizione di una gara di appalto che possono partecipare tutti i soggetti interessati. L'articolo 20 comma 2 elenca gli elementi da porre in atto per la gara. Per quanto riguarda invece la concessione d'iniziativa del promotore le ipotesi di concessione in promotore la legge prevede che questi soggetti siano dotati di idonei requisiti tecnici organizzativi finanziari e gestionali che saranno indicati dal regolamento di attuazione della legge anche se siano imprese di costruzioni o società di ingegneria. Tutti questi soggetti possono presentarsi in associazione o in consorzio con enti finanziatori o gestori di servizio. La figura del promotore che dovrà essere ulteriormente dettagliata e definita dal regolamento di attuazione della legge oggi può essere individuata in un soggetto che accomuna un "know-how" particolarmente eterogeneo e diversificato che spazia dalla capacità di analisi e di studio dei profili economici e finanziari alla capacità progettuale di gestione realizzazione di un'infrastruttura quindi sono queste grosse capacità che deve essere accomunate nella figura del promotore.

Le proposte che possono avanzare i promotori dovranno contenere progetti di inquadramento territoriale e ambientale studi di fattibilità, bozze di convenzioni, piani economici finanziari, garanzie ed altri obblighi. Le proposte devono pervenire la pubblica amministrazione entro il 30 giugno di ogni anno mentre l'amministrazione entro il 31 ottobre dello stesso anno dovrà valutare le proposte dopo tutte le valutazioni e verifiche entro il 31 dicembre sempre dello stesso anno dovrà provvedere per ogni proposta ritenuta d'interesse pubblico a bandire una gara di appalto finalizzata ad
 con il criterio delle offerte economicamente più vantaggiose 2 concorrenti da invitare ad successiva procedura negoziata da svolgersi tra loro ed il promotore che ha formulato la proposta a base della gara. Questo confronto concorrenziale avviene sulla base del progetto

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

preliminare presentato dal promotore ed eventualmente modificato per interesse dell'amministrazione. Dei parametri necessari per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa e delle relative misure individuabili dal piano finanziario presentato dal promotore. Nella legge è previsto infine un meccanismo di indennizzo per il promotore e per i soggetti che partecipano alla procedura negoziata. Il meccanismo prevede che se la gara è aggiudicata ad un soggetto selezionato il promotore ha diritto al rimborso delle spese sostenute indicate preventivamente con il prelievo di queste somme da parte della pubblica amministrazione dalla cauzione del saldo del soggetto aggiudicatario. Se invece aggiudicatario è lo stesso promotore saranno gli altri soggetti selezionati ad avere diritto al rimborso che viene prelevato dalla pubblica amministrazione dalla cauzione del promotore distribuito per il 60% al miglior offerente e 40% al secondo miglior offerente. L'autorità di vigilanza con la Merloni Ter continua ad essere il sistema che dovrà operare il controllo della rispondenza ai principi di trasparenza alla buona efficienza ed all'operato della amministrazione quando si devono realizzare opere pubbliche. L'autorità per la vigilanza è normata dall'articolo 4 della Merloni è composta da 5 membri nominati d'intesa tra i presidenti di Camera e Senato e scelti fra personalità che operano nel settore tecnico giuridico ed economico. I 5 membri nominati poi dal Presidente, sono nominati poi dal Presidente. Nominato cioè un loro Presidente pardon.

La legge attribuisce una serie di compiti molto rilevanti infatti l'autorità dovrà vigilare : sui costi di costruzione lavori e sulle discipline procedurali, sulle regolarità delle procedure sull'applicazione illegale delle regole l'autorità può proporre al ministro modifiche al regolamento di attuazione deve relazionare annualmente al Parlamento sulla disfunzione del settore degli appalti e delle concessioni deve verificare che non vi sia stato pregiudizio penerario inoltre deve sovrintendere all'organismo dell'osservatorio deve esercitare una serie di poteri sanzionatori deve vigilare sul sistema di qualità delle imprese. Una delle novità che la Merloni Ter ha apportato è rappresentata dalla sul contenuto dei provvedimenti d e sulla possibilità di ricorrere contro il provvedimento davanti al Tar in sede di giurisdizione esclusiva articolo 4 comma 7. Sono direttamente dipendenti dell'unità di vigilanza la segreteria tecnica che è formata da 50 unità di cui 4 sono dirigenti. l'osservatorio dei lavori pubblici formata da 59 unità di cui 4 sono dirigenti , il servizio ispettivo che viene ripristinato nella Merloni Ter è disciplinato agli articoli 1 bis ter quater e quinto della legge. l'osservatorio dei lavori pubblici è l'organismo posto al servizio dell'autorità per svolgere le proprie attribuzioni e funzioni. L'osservatorio è articolato in una sezione centrale e sezioni regionali che hanno sede presso le regioni o le province autonome. Opera tramite procedure informatiche in collegamento con i sistemi informatici di altre strutture pubbliche o private.

L'osservatorio dovrà occuparsi della promozione dei collegamenti informatici della raccolta e dell'elaborazione dei dati : bandi avvisi di gara, affidamenti imprese partecipanti qualità impiego di

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

la possibilità che la figura del responsabile del procedimento coincide con il progettista o con il direttore dei lavori sebbene viene rinviato al regolamento di attuazione il limite dell'importo delle opere e delle tipologie dei lavori all'interno dei quali ciò può venire .

L'Ing. Coletta che è un esperto è praticamente l'estensore del regolamento è fra gli estensori del regolamento potrà dare maggiori dettagli su questo. Mi devi scusare ma è la verità non .. una notevole semplificazione dei compiti che vengono affidati al responsabile del procedimento viene esplicitata con i commi 3, 4 e 5 ed in particolare viene previsto che al responsabile del procedimento sono affidati tutti i compiti di formazione dei piani triennali ed i relativi aggiornamenti annuali rinviando al regolamento alcuni dettagli sulle competenze perciò si vede che la programmazione quella prevista dal piano triennale è il punto di partenza il fondamento la cosa più fondamentale in tutta l'operazione per la realizzazione dei lavori pubblici.

Il responsabile del procedimento deve essere necessariamente un tecnico e quando l'amministrazione si trova nelle condizioni di carenza di organico per coadiuvare il responsabile del procedimento la stessa deve rivolgersi a professionisti a società di servizi all'associazione fra professionisti a società fra professionisti a società fra professionisti a società di ingegneria per adempiere ai compiti ad essa amministrazione attribuiti di supporto al responsabile del procedimento. Va ancora sottolineato scusate che quest'ultima previsione non è limitativa nel tempo mentre con la 109 216 questa figura di supporto doveva essere usata per i primi 3 anni dell'entrata in vigore della legge utilizzando le procedure previste dalla normativa comunitaria 92/50 in materia di appalto e servizi.

La Merloni Ter precisa che questa assistenza responsabile avvenga utilizzando il decreto legislativo 157/95. Con il comma 6 dell'articolo 7 si aggiungono ulteriori semplificazioni alla normativa vigente in ordine alle possibilità di ricorso all'altro strumento concertante che è l'accordo di programma.

L'accordo di programma, viene proposto dal responsabile del procedimento ed è previsto in tutti i casi in cui per la realizzazione di un'opera pubblica si rendono necessarie azioni integrate di diverse amministrazioni statali regionali ecc. La disciplina che viene applicata in questo caso per la realizzazione e la officializzazione dei contenuti dell'accordo di programma è rappresentata dall'articolo 27 della legge 142/90 modificata dalla legge 127/97 nella quale è previsto che l'accordo di programma è uno strumento amministrativo all'interno del quale si fondono : la pianificazione urbanistica il controllo ed il finanziamento dell'intervento.

Lato B

..qui in questo dell'articolo 7 della 109 e riguarda una convocazione in una conferenza di servizi.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

LA conferenza di servizi è convocata dal concedente anche nell'interesse del concessionario per agevolare le procedure.

Novità importante è che l'amministrazione che è titolare della valutazione di impatto ambientale è obbligata a fornire il proprio parere in sede di conferenza quando non sia stata sentita in precedenza con la condizione però che il suddetto parere non giunga oltre i 90 giorni dopo la richiesta. La conferenza può sempre esprimersi su progetto preliminare anche se il regolamento di attuazione potrà ancor meglio precisare come certamente sentiremo ripeto ancora dal nostro carissimo Ingegnere Coletta tutte le procedure riguardanti quest'istituto. La disciplina fondamentale della conferenza dei servizi è quella prevista dall'art. 14 della legge 241 del 90 con le modifiche apportate dalla legge 127/97 come ho detto prima.

Diventa quindi uno strumento ordinario da adottare per l'esame contestuale di una pluralità di interessi di natura pubblica rientranti in un procedimento amministrativo unitario come dev'essere considerato quello della realizzazione di un'opera pubblica. Quando l'amministrazione utilizza la conferenza dei servizi le determinazioni concordate dall'amministrazione intervenute devono intendersi sostitutive di ogni atto afferente la procedura normale. Pertanto va ricordato che le disposizioni della legge 127/97 disciplinano il caso in cui si manifesti il dissenso di un'amministrazione vi compresa nella conferenza! E' possibile procedere anche in presenza di dissenso motivato anche da parte di altre amministrazioni a condizione però che questa non sia preposta alla tutela ambientale paesaggistico territoriale del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute. Da ciò risulta che solo in questo caso la procedura può essere conclusa all'interno della conferenza. L'articolo 14 bis della 241 come modificato dalla 127/97 stabilisce inoltre l'obbligatorietà di ricorso alla conferenza quando un'opera di importo superiore ai 30 miliardi richiede l'intervento di più amministrazioni. Dico alcune parole sul consiglio dei lavori pubblici: la Merloni Ter non apporta modifiche all'articolo 6 della legge quadro che viceversa è stata oggetto di modifiche da parte della legge Bassanini per tutta la materia concernente i procedimenti amministrativi e l'organizzazione della stessa pubblica amministrazione. Il consiglio superiore dei lavori pubblici viene sempre chiamato ad esprimersi su progetti definitivi dei lavori di competenza statale o finanziati per più del 50% dallo Stato ed importo superiore a 25 milioni di ECU. Al di sotto di questo importo i pareri definitivi vengono invece espressi dai comitati tecnici amministrativi costituiti presso i comitati regionali delle opere pubbliche.

Il tale specifico caso e per progetti di particolare complessità il provveditore regionale può con relazione illustrativa motivata sottoporre al parere del consiglio superiore un qualsiasi progetto anche se di importo inferiore a 25 mila ECU.

La novità maggiore introdotta dalla legge Bassanini riguarda il termine entro il quale dovrà esprimersi al consiglio superiore trasmettendo gli atti entro 45 giorni dal ricevimento. Questa è una questione molto delicata in quanto nella sostanza può determinarsi una sorta di silenzio assenso,

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

che comunque non esonera la pubblica amministrazione titolare del procedimento la quale è tenuta a motivare ogni atto da adottare in ottemperanza a quanto previsto dalla legge 241/90 . Sono questi gli argomenti principali che io ritengo che sono i più modificatori della Merloni Ter, oltre a quelle di tutti i procedimenti riguardanti la progettazione e l'esecuzione delle opere che certamente vi saranno illustrati da altri relatori in maniera puntuale. Devo però mi chiedo il permesso se non il tempo breve qualche minuto fare una considerazione sulla redazione dei progetti una considerazione che mi viene dal fatto che ho sperimentato che sta accadendo anche l'articolo 17 della legge 109 è stato completamente riscritto vi chiedo scusa ma è un mio parere insomma e .. può darsi che qualcun altro è d'accordo. E' stato realmente riscritto quindi la Merloni Ter è fortemente modificativa della redazione dei progetti . Devo come ho detto far notare brevemente che così come posto la materia dell'articolo 17 completamente rivista la nuova articolazione Articolo 17 della Merloni Ter porta grosse riflessioni riguardante le diverse figure dei progettisti elencati dalla legge. Tutta l'attività di progettazione prevista dalla Merloni Ter è sicuramente un grande compromesso. Tra le diverse e confuse modalità contingenti dell'esercizio professionale libero e non. Non si è stabilito nella realtà italiana certamente inesistente negli altri stati membri dove progettisti pubblici e progettisti privati sono retribuiti con pari dignità rispetto ai ruoli che svolgono. In Italia in un sistema vi è un sistema disarticolato del regime della produzione di arti professionali se collegate all'attività tecnica interna ovvero esterna alle pubbliche amministrazioni. Anche perché diversamente valutati il rapporto al rapporto del servizio tecnico informatico sempre carente nel pubblico.

La Merloni Ter deve essere considerata legge Europea e come tale tutto il sistema della redazione dei progetti deve essere proiettata ad una nuova realtà futura meno confusa ed artificiosa delle realtà italiane esistenti e destinata certamente a modificarsi assecondando speriamo sugli standard europei dove prevale solo la legge della competizione . Come fatto interiormente acquisito dei professionisti la prassi del valore dell'opera progettata e realizzata. Non potrà esservi trasparenza nella realizzazione delle opere pubbliche ne il progetto potrà costituire la centralità dell'opera se proprio dalla situazione compromissoria tra i soggetti affidatari della progettazione non sarà stata fatta chiarezza in modo da dare spazio a un'opera di pensiero che deve essere posta al di sopra delle contingenti situazioni corporative derivanti da un ordinamento almeno quello degli ingegneri che non sta più con i tempi e con i modelli degli stati membri dell'unione europea.

La Merloni Ter offre ormai tanta chiarezza nell'esecuzione delle opere pubbliche certamente ci saranno tante esperienze da fare lungo il percorso e tanti correttivi da apportare. Il capitolo però della redazione dei progetti va completamente riscritto e rivisto ridimensionato riapprofondito insieme a quello dell'ordinamento professionale che è in atto pure che incide in maniera negativa sull'attività di progettazione. A me sembra che i soggetti nell'articolo 17 sembrano appartenere così

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

per scaglioni ad un ufficio di collocamento ad alto livello di mano d'opera di intellettuale specializzata. Vi ringrazio.

Ringrazio l'Ing. Bosco per la sua relazione che ha preso in considerazione un po' tutti i passaggi più salienti della Legge 415. Sono previste adesso 2 comunicazioni entrambe da parte dell'Ing. Coletta con le quali cominciamo ad entrare un po' nel merito specifico dei vari articoli della norma di cui stiamo parlando.

Il primo intervento è relativo all'inquadramento e all'ambito applicativo della Legge 109 in attesa dell'applicabilità del regolamento ne abbiamo più volte ricordato questo aspetto. La seconda comunicazione è relativa ad un aspetto che io ritengo fondamentale anche perché è un po' l'elemento motore del quale trae origine tutto quello che è il nostro operare in tema di realizzazione di un'opera pubblica e cioè la programmazione. Le comunicazioni sono tenute dall'Ing. Alessandro Coletta noi qua sul pieghevole abbiamo riportato solo e ce ne scusiamo l'ultimo degli incarichi che ha avuto in ordine di tempo che è quello di componente dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, ma dovete sapere che L'Ing. Coletta ha seguito un pochettino tutte le fasi di realizzazione della norma a partire dalla 109 attraverso la 216 per arrivare alla 415 oltre che essersi direttamente interessato per quanto riguarda la stesura della bozza di regolamento.

ING. ALESSANDRO COLETTA:

Io vi ringrazio e le parole che sono state dette mi preoccupano un poco perché io sì è vero che ho seguito per ragioni di lavoro un poco l'evoluzione della legge, un poco perché mi sono interessato da sempre della normativa da perlomeno 20 anni della normativa per ragioni di lavoro. e quindi diciamo il fatto di sentirmi dire che sono stato uno dei redattori del regolamento mi preoccupa perché questo è un lavoro veramente immane è stato ed è un lavoro immane perché il legislatore nell'affidare alla commissione la redazione della delle disposizioni regolamentari di secondo livello cioè quelle applicative della legge ha affidato alla commissione un compito importante perché l'obiettivo era è quello è stato dall'inizio ed è ancora quello di avere attraverso la legge ed il regolamento una specie di testo unico di tutte le norme da applicarsi per gli appalti per le commesse dei lavori pubblici, poi adesso io che da tre mesi sono componente delle autorità dei lavori pubblici ho dovuto abbandonare qualsiasi attività perché questo è prescritto dalla legge che invece mi faceva anche verificare spesso le norme come poi sul piano applicativo l'effetto che sul piano applicativo avevano le norme e l'unica cosa che posso fare è quella di avere questi colloqui che per me sono molto importanti perché mi permettono anche di fare la verifica sul campo nei compiti che la legge ha affidato all'autorità che l'Ing. Bosco ha così ben individuato e illustrato. Più che su questo io volevo fare su questo aspetto volevo fare una considerazione : noi abbiamo un compito importantissimo che è quello della costruzione pubblicazione dei costi standardizzati

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dell'archivio delle documentazioni che le stazioni appaltanti devono seguire per la progettazione l'esecuzione gli appalti l'esecuzione e la gestione . Sui costi standardizzati vorrei fare subito una precisazione non abbiamo il compito sicuramente di individuare i costi della metro cubo di calcestruzzo o del metro quadrato di pavimento o dell'infisso perché questo è una sono prezzi che vengono fuori dalla legge della domanda e dell'offerta dal mercato il compito che noi abbiamo è quello di individuare quali sono i parametri di riferimento fisici delle opere da realizzare perché da noi un ospedale, una scuola, una strada , un acquedotto non sempre hanno dei riferimenti parametrici per poter stabilire se un progetto è stato redatto secondo i principi dell'economicità cioè a prestazioni ottimali costi i minor costi possibili dove ripeto per costo non si deve intendere il costo di costruzione ma l'incidenza che ha la parte fisica sulla realizzazione dell'opera. E' un compito difficilissimo perché mentre negli altri paesi europei i dati le informazioni la banca dati è stata raccolta da moltissimi anni noi cominciamo a raccogliere i dati solo da anzi non li stiamo neanche più raccogliendo perché per raccogliere abbiamo bisogno di mettere a punto i modelli di informazione non ancora siamo pronti e perché dovremmo pubblicare sulla gazzetta ufficiale la data a partire dalla quale le stazioni appaltanti ci devono dare quest'informazione e quindi diciamo ripeto noi stiamo pensando forse anche di avere dei confronti che noi dobbiamo fare tra l'altro con le regioni perché poi questi costi standardizzati devono essere riferiti alle aree territoriali quindi diciamo è un compito di attività che deve servire poi alle stazioni appaltanti per programmare e progettare le opere nel migliore dei modi. Riprendendo il tema che mi è stato affidato una premessa la legge quadro in materia di lavori pubblici la 109 e le successive modifiche io non amo chiamarla molto Merloni Uno Merloni Due Merloni Ter perché poi secondo me confonde perché del testo originario della 109 è rimasto molto poco se non la definizione il titolo della legge è una legge sicuramente di difficile interpretazione perché nata in tempi successivi con interventi del legislatore in tempi diversi e quindi con interventi puntuali ma purtroppo non c'è mi stata una rilettura globale della legge per cui effettivamente alcuni istituti sono disciplinati in parte diversa della legge in articoli e commi diversi ricostruire alcune volte alcuni istituti non è una cosa semplice. Perché si è arrivato a questo potrebbe essere lunga la spiegazione ma fondamentalmente che nata in una certa epoca in risposta a una richiesta di un nuovo quadro legislativo perché il vecchio era del 1865 ed aveva subito negli anni una serie di deroghe per cui a un certo momento le leggi che si applicavano erano un numero elevatissimo e non sempre coordinate fra di loro ma questa era un'esigenza venuta fuori molto prima insomma alla fine degli anni 80 all'inizio degli anni 90 poi i fenomeni noti hanno creato la necessità di una accelerazione ma fondamentalmente veniva fuori dalle indagini del all'inizio degli anni 90 la necessità di introdurre regole di mercato che permettessero una maggiore concorrenza in un clima di una più generale correttezza prima ripeto dei fenomeni giudiziari le indagini mostravano la necessità di un cambiamento perché si pensava che soltanto attraverso una maggiore concorrenza e una maggiore correttezza si potesse sviluppare

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

nel mercato nel comparto delle costruzioni una politica industriale adeguata alle esigenze del paese che era anche allora chiaro un deficit infrastrutturale. A partire poi negli anni successivi si è anche colto si è capito che la lo stallo nella realizzazione delle opere infrastrutturali non dipendeva soltanto dal fatto che vi era una carenza di risorse pubbliche ma anche dal fatto che vi era una ripartizione rigida fra i ruoli dell'amministrazione pubblica e i ruoli degli operatori privati . Questa rigida ripartizione questi negli anni trascorsi ha sicuramente disincentivato i privati ad apportare un contributo opportuno e forse anche necessario nell'ambito della realizzazione delle opere infrastrutturali cioè non si era mai posto il legislatore per la verità sino alla 415 cioè all'ultima modifica della 109 l'obiettivo di creare le condizioni affinché un'iniziativa infrastrutturale potesse dare una doppia risposta cioè su due fronti quello della pubblica amministrazione ma anche quello del privato cioè fino alla 415 persisteva il convincimento che fosse impossibile superare la contrapposizione fra l'interesse del privato al profitto corretto interesse al profitto e la necessità che aveva invece la pubblica amministrazione di garantire al mercato una trasparenza e una concorrenza, cioè la divergenza fra questi 2 obiettivi da una parte quello del profitto e dall'altra parte quella della trasparenza e della concorrenza si riteneva che non permettesse alla pubblica amministrazione la efficacia e l'efficienza dove per efficacia la capacità di soddisfare completamente gli obiettivi delle iniziative l'efficienza la capacità che la soluzione prescelta minimizzi i costi di realizzazione di gestione e massimizzi i benefici. Con la 415 invece forse anche tenendo conto che si è dimostrato sul piano economico una teoria la teoria dei giochi che ha dimostrato che il proprio interesse può essere meglio perseguito se lo si tempera con quello di altri in vista di un obiettivo comune piuttosto che ponendosi in contrapposizione frontale questo si è dimostrato che la cooperazione fra soggetti certe volte produce effetti positivi per entrambi i soggetti e quindi si è capito che applicabile anche nel rapporto fra pubblica amministrazione e privati. Gli interessi in gioco ai fatti della pubblica amministrazione sono soddisfare i bisogni della collettività minimizzando i costi e al tempo stesso creando condizioni di trasparenza e correttezza e invece quella del privato è quella come abbiamo detto quella del profitto. Questa impostazione che alla base della 415 quindi dell'ultima modifica introdotta può portare a due interpretazioni a due giudizi diversi della legge rispetto anche lo stesso giudizio che si dava all'origine perché vi dico questo perché qualche d'uno ancora solleva dei giudizi non positivi sulla legge io non dico che i giudizi debbano essere del tutto positivi o totalmente positivi perché la legge come tutte le leggi può presentare delle carenze dei limiti uno ne ha sollevato l'ing. Bosco e forse qualche considerazione meriterebbero le osservazioni dell'ing. Bosco allora sono contrari si rischia che sono ancora contrari quelli che ne valgono negativamente i contenuti tecnici e attraverso perché ci sono alcuni contenuti tecnici ancora negativi e attraverso questo giudizio poi ne contestano i principi e invece poi sono alla fine favorevoli quelli che invece pur negando che ci sono alcuni problemi da risolvere io vi ho detto che una legge di difficile interpretazione e quindi vi sono alcune scelte

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

discutibili però ne privilegiano lo sforzo innovativo. Qual è mio parere la innovazione più importante nello stesso tempo più problematica è che la legge si pone l'obiettivo di realizzare opere di qualità intesa però la qualità non come eccellenza ma come risposta alle esigenze implicite ed esplicite del committente quanto è che un'opera può essere di qualità. Un'opera è di qualità se esiste un committente che la identifichi come necessaria e utile che ne fissi le prestazioni i tempi di esecuzione e si impegni a sopportarne i costi questo è un problema che non riguarda solo ed esclusivamente il committente pubblico riguarda qualsiasi tipo di committente anche il committente privato e quest'esperienza è molto forte in alcuni paesi europei in particolare in Inghilterra in Francia manca assolutamente in Italia c'è questo ruolo del committente ripeto privato e pubblico.

La scelta di realizzare un'opera che sia di qualità intesa come vi dicevo significa far crescere la committenza nella capacità di mobilitare le risorse progettuali ed esecutive nello stabilirne i riferimenti funzionali economici e temporali nel governare i vari valori aggiunti che si producono nel processo di realizzazione di un'opera quindi si possono realizzare opere di qualità se la sfera tecnologica la sfera specialistica la sfera procedurale sono integrate con la sfera patrimoniale del committente cioè voglio dire che il soggetto che ha piena responsabilità delle proprie risorse fa precedere sempre la decisione di realizzare l'opera da studi di fattibilità e solo dopo avvia la redazione del progetto e lo pilota attraverso una continua verifica in coerenza con gli obiettivi che vuole raggiungere e con i contenuti funzionali tecnologici ed economici . Di qui alcune scelte nel legislatore se noi non cogliamo che a monte di tutto il legislatore ha fatto questa scelta ha preso consapevolezza di questa necessità forse ripeto nella difficoltà interpretativa della legge ma non si riesce a cogliere effettivamente lo sforzo che è stato fatto e che il legislatore chiede a noi a noi intendo operatori del settore imprese progettisti pubblica amministrazione, soggetti che in qualsiasi modo operano nel settore.

Alla luce di queste scelte infatti il legislatore cosa ha previsto prima di tutto ha stabilito che le opere si realizzano nell'ambito di una programmazione e sulla base della programmazione e la programmazione si sviluppa sulla base delle individuazioni delle esigenze e dei bisogni e quindi sulla base di un'analisi del mercato dello sviluppo della società secondo ha previsto la redazione io quando illustro questo tengo conto della legge ma tengo conto anche di quello che è stato lo sforzo delle commissioni delle 3 commissioni perché il regolamento il frutto del lavoro di 3 commissioni che nel tempo si sono succedute. La prima presieduta dal Prof. Massimo Severo Giannini diciamo il padre del diritto amministrativo italiano, la seconda era presieduta dal Professor Stella Ritter che allievo di Giannini ed era sottosegretario ai lavori pubblici all'epoca del Ministro Baratta e la commissione attuale che invece è una commissione un po' più interna al ministero perché era presieduta dal capo dell'ufficio legislativo dell'avvocato Corsini avvocato dello Stato quindi il frutto di queste 3 elaborazioni diciamo successivi approfondimenti del tema allora dicevo cosa ha introdotto il legislatore : prima di tutto ha reso obbligatoria la redazione del cosiddetto del

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

documento preliminare alla progettazione, poi c'entriamo nel merito quando dovrò parlare della progettazione lo illustreremo. Il documento preliminare all'avvio della progettazione ha previsto la verifica della elaborazione del progetto preliminare e ha previsto la validazione del progetto esecutivo definitivo a secondo se l'appalto è indetto sul progetto definitivo sul progetto esecutivo , la legge prevede anche l'affidamento sulla base del progetto definitivo quello che la circolare Di Pietro ha chiamato appalto integrato e che poi fra gli addetti ai lavori è rimasto anche se la legge non definisce questo tipo di appalto integrato però fra gli addetti ai lavori adesso è conosciuto come appalto integrato . Poi non solo ma alla luce sempre dell'obiettivo di rinnovare il mercato e raggiungere quell'obiettivo ha introdotto il nuovo sistema di qualificazione delle imprese ha introdotto il performance bond, la figura del promotore una normativa nuova sulle assicurazioni. In questi elementi una caratteristica va sempre evidenziata è la presenza del privato cioè sia nel nuovo sistema di qualificazione sia nel performance bond sia nella figura del promotore e nelle normative sull'assicurazione è sempre presente la figura del privato. Cioè cos'ha fatto il legislatore a mio parere io apro e chiudo una parentesi quando parlo a nome strettamente personale di queste cose , l'autorità non ha mai discusso anche se i primi 3 mesi stanno dimostrando una coincidenza di valutazione fra i 5 membri molto buona diciamo non abbiamo mai avuto differenti valutazioni su questi aspetti, allora dicevo qual è stata la scelta del legislatore: le garanzie di fondo nel mondo sono di due tipi c'è il sistema di tipo anglosassone e quello di tipo legato più al diritto amministrativo un po' l'Italia la Spagna la Francia in parte , il sistema anglosassone parte da questo ragionamento la pubblica amministrazione non ha sempre la capacità la forza di garantire controllare tutto per cui si affida a un terzo che per conto della pubblica amministrazione svolge le funzioni di controllo, rischiando i propri capitali. L'altro sistema invece è quello del controllo da parte della pubblica amministrazione. Questa diversità di valutazione che si ritrova in qualche modo anche nelle direttive comunitarie. Le direttive comunitarie vanno lette molto più sul piano economico che sul piano giuridico. cioè le direttive comunitarie puntano ad introdurre regole di mercato più che regole giuridiche. Per la comunità qualsiasi tipo di commessa che produce un reddito un profitto all'aggiudicatario va affidato in gara. Un po' diceva l'Ing. Bosco la concessione non è più un provvedimento amministrativo è un contratto questo è dovuto al fatto che per la comunità non esiste il provvedimento amministrativo esiste se c'è un soggetto che attraverso l'affidamento di una commessa ha un profitto questo dev'essere scelto in gara. E' forse una visione illuministica se volete del problema ma è una scelta della comunità. La comunità ha scelto come fatto fondamentale il mercato la legge della domanda e dell'offerta. Probabilmente con una serie di regole per evitare che il mercato diventi un mercato senza condizionamenti senza guardare l'interesse più generale però comunque è il mercato. Allora di fronte a questa diversità di valutazione il legislatore italiano ha fatto un originariamente con la 109 una scelta a metà strada con la modifica della 415 sempre più si sta orientando verso il sistema anglosassone americano e

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

canadese in particolare, perché il performance bond non è un istituto europeo è un istituto americano e canadese che ha dato dei grossi risultati poi casomai c'entriamo nel merito. È limitato a certe opere lo stesso sistema di qualificazione nuovo, la discussione che c'è e il dibattito che c'è oggi attorno alla al regolamento che si sta regolamento del sistema di qualificazione è diverso da quello generale della legge è un regolamento apposito che si sta elaborando con una commissione ministeriale presieduta dal sottosegretario Bergoni allora su questo regolamento ci sono delle diversità di opinione per esempio fra le grandi imprese associate all'AGI l'IOISCE che è l'organizzazione delle società di ingegneria il movimento cooperativo e per esempio l'ANCE l'associazione imprese di costruzione ma lo scopo la questo sistema è un sistema fondato tutto sull'affidamento a soggetti privati della verifica dei requisiti che devono possedere le imprese ai fini di poter realizzare opere pubbliche. Quindi anche lì la scelta del legislatore è stata quella di affidare a soggetti privati compiti di verifica di requisiti fissati dalla pubblica amministrazione quindi non lasciati al privato. È chiaro che in questo caso come si verifica per esempio in altri casi per esempio nel caso delle SIM società di intermediazione immobiliare non che c'è il controllo della CONSOB della Banca d'Italia in questo caso la legge per la verità ha previsto che sia l'autorità che svolga il controllo di vigilanza sui soggetti che rilasciano la qualificazione. Il promotore che è l'altra delle ipotesi introdotte dal legislatore e che anche lì il ruolo del privato è fondamentale perché lo ha introdotto a mio parere per una sfiducia che lo stesso legislatore ha verso la capacità della pubblica amministrazione di attivarsi rapidamente in questa nuova sfida. Cioè in effetti la concessione come diceva prima l'Ing. Bosco può essere l'affidamento di una concessione può essere la conclusione di due percorsi uno che è d'iniziativa della pubblica amministrazione la quale svolge tutte le attività fa il progetto lo pone in gara sceglie il concorrente e l'altro percorso invece è il percorso che prende origine dall'iniziativa di un privato che quindi si sostituisce nella promozione al pubblico ed è lui che propone al pubblico l'opera calda come dice l'Ing. Bosco e quindi è l'amministrazione tutta la fase diciamo la fantasia per scegliere le opere e proporle al mercato non l'ha svolta, l'ha svolta il privato se questo istituto avrà i suoi frutti lo si vedrà perché anche questo è una sfida che il legislatore lancia al privato. Il privato o si candida a fare queste cose oppure poi il legislatore dovrà prendere atto che nonostante che gli abbia lasciato sufficiente spazio neanche il privato è stato in condizioni proporre soluzioni che riducono il deficit infrastrutturale del nostro paese. Questo perché dicevo prima c'è una carenza di risorse pubbliche è inutile illudersi questo è un problema generale tutti i paesi del mondo in Europa in particolare. L'idea che le opere pubbliche che sono produttrici di reddito debbano essere realizzate con risorse private le quali hanno poi tutto il diritto e il dovere di recuperare l'investimento attraverso la gestione non è un problema italiano è un problema europeo.

Veniamo adesso cioè fatto questo inquadramento generale che secondo me dev'essere a fondamento dell'analisi che si fa perché ripeto la legge può avere tanti limiti adesso qualcuno il promotore

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

continua a dire che non è ancora sufficiente tenete presente che il legislatore è attento a questo bisogna dare atto a questo che infatti sulla storia del c'erano 2 cose che non erano sufficientemente convincenti nel testo approvato con la 415 ed era il problema degli incentivi ai progettisti interni alla pubblica amministrazione e l'altro era il problema nella cosiddetta società di progetto cioè la società che si costituisce a valle dell'affidamento della concessione di costruzione e gestione. Vi era un dubbio che riguardava la possibilità per i soci della società di progetto poi casomai ci torniamo sopra di realizzare l'opera direttamente c'era una difficoltà giuridica dovuta al fatto che la società di progetto era una società di costituzione nuova la legge prevedeva la possibilità che le società controllate potessero realizzare le opere controllate dalla società di progetto potessero realizzare l'opera ma i soci delle società di progetto sono controllanti non controllati e quindi la necessità che fossero autorizzati i controllati a realizzare le opere forse doveva essere effettivamente chiarito e il legislatore con la legge 144 nel 17 maggio di quest'anno quindi di pochi giorni fa ha aggiunto un comma che chiarisce questo dubbio e quindi toglie un altro alibi al mondo delle imprese private delle banche a investire risorse nelle infrastrutture io poi dico questo che interesse nel che nelle infrastrutture si realizzano che è interesse della collettività per prima cosa ma poi nel mondo dei progettisti dal mondo delle imprese un po' di tutti insomma. Veniamo adesso invece al problema della del regolamento delle regole dei ambito applicativo allora prima di tutto la legge come vi dicevo prima prevede affida alla potestà regolamentare del Governo tutta la materia dei lavori pubblici e la affida ai sensi dell'articolo 17 comma 2 della legge del 1988 la 400. Però prevede anche all'articolo 6 comma 1 all'articolo 3 al comma 6 scusate che il regolamento deve disciplinare anche aspetti particolari della legge cioè in sostanza il legislatore ha da una parte definito il regolamento come un regolamento di delegificazione e dall'altra parte ha definito il regolamento come un regolamento di attuazione della legge sono due cose un po' diverse sul piano giuridico perché la materia di delegificazione pone una serie di problemi che io adesso cercherò di illustrare invece quella di attuazione è una disposizione di secondo livello ma i principi sono contenuti nella legge già. Inoltre il legislatore ha anche stabilito un'altra cosa che è molto importante e che legge e regolamento costituiscono l'ordinamento generale in materia di lavori pubblici quindi noi abbiamo una disposizione che dice che legge e regolamento che costituiscono l'ordinamento generale e due contenuti diversi al regolamento cioè il regolamento è un regolamento di delegificazione.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 21/6/99 (II)

(Lato A)

poi la legge prevede un'altra cosa: l'emanazione di un nuovo capitolato generale d'appalto quindi vedete che anche non ha lasciato nulla diciamo in sospeso il capitolato generale quello del 62 viene sostituito con il regolamento vengono abrogate un'insieme di leggi e con il regolamento e la legge si costituisce un tutt'uno che un ordinamento generale.

Allora quali erano i problemi che si ponevano di fronte a questa indicazione del legislatore 1mo problema : rapporto fra legge statale e leggi regionali in quanto ai sensi dell'articolo 117 della costituzione le regioni hanno cosiddetto potere legislativo concorrente con quello dello Stato. Secondo problema il rapporto fra il regolamento e il capitolato generale cioè questi due documenti che bisognava redigere. Sul primo problema cioè rapporto regolamento legge regionale la commissione ha avuto due comportamenti diversi nel tempo. La prima commissione aveva scelto la strada la prima commissione quella presieduta dal professor Giannini aveva scelto la strada della assoluta abrogazione di tutte le leggi il trasferimento di tutto nel regolamento. La logica era che io facevo parte anche della prima commissione quindi l'ho vissuta nella seconda no della terza l'ho fatta quindi ho vissuto le due discussioni interne fra giuristi operatori la logica era noi mettiamo in mano agli operatori un testo che comprende tutto ci impiegheranno qualche mese per impararlo ma poi alla fine quello è lo strumento su cui operare. La commissione attuale ha fatto invece un ragionamento diverso più preoccupato del fatto che sostituire le leggi con il regolamento significava lasciare un vuoto per alcuni soggetti che non sono obbligati al rispetto della legge e del regolamento in particolare le regioni. Vi faccio un esempio per farvi capire io credo di parlare anzi sicuramente parlo con addetti ai lavori se noi avessimo abrogato se si abrogasse tutta la normativa sui raggruppamenti temporanei di imprese che non sono disciplinati dalle direttive comunitarie ma soltanto dalla dal decreto legislativo 406 se l'avessimo trasferito nel regolamento e il regolamento non è applicabile non vi è l'obbligo di applicare il regolamento per queste parti per lo meno dalle regioni avremmo lasciato le regioni prive di una disposizione di legge e la corte costituzionale nella 482 nella sentenza sulla legge 109 e sul regolamento aveva fatto invece rilevare che bisognava lasciare le regole di mercato le più uniformi possibili cioè non è possibile che un raggruppamento temporaneo di imprese sia disciplinato in modo diverso in Lombardia e in Toscana o in Campania e in Sicilia. E questo era importante per esempio per la qualificazione insomma un'insieme di norme e questo era il primo problema questo problema ha condotto il legislatore a fare il redattore non il legislatore scusate il redattore della schema di regolamento a fare una distinzione fra quelle norme che dovevano essere potevano essere abrogate e quelle che invece meritavano di rimanere in vita come leggi in più ha fatto anche un'altra considerazione queste sono tutte considerazioni riportate nella relazione di accompagnamento scusate forse mi sono dimenticato di dire una cosa il

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

regolamento è stato approvato il regolamento è stato redatto e consegnato a fine dicembre del 98 al ministero. Il Ministero lo ha consegnato al consiglio superiore nel gennaio 20 gennaio mi pare di quest'anno il consiglio superiore ha fatto il suo parere previsto dalla legge il parere la commissione che ha redatto il regolamento ha esaminato il parere del consiglio superiore e quindi ha valutato i suggerimenti del consiglio superiore e le indicazioni del consiglio superiore alcune le ha accolte molte le ha accolte qualche altra non le ha condivise , non ha condiviso il fatto che nel collaudo potessero esserci anche i funzionari amministrativi della pubblica amministrazione non ha condiviso che l'arbitrato dovesse essere fatto a 5 che dovesse essere per forza presente un tecnico in particolare un tecnico del consiglio superiore, ha fatto alcune scelte la storia dell'arbitrato credo che l'avrete letta su tutti i giornali insomma ha fatto una scelta poi sarà il Parlamento il Governo a decidere le discussioni se ci devono essere o no i giudici ordinari i giudici amministrativi comunque ha fatto le se valutazioni ha consegnato il testo al ministro è andato al concerto degli altri ministeri ambiente beni culturali industria dipartimento delle politiche comunità tutti gli altri ministeri che hanno fatto una serie di indicazioni e suggerimenti e dopodiché il consiglio dei ministri adesso non mi ricordo se il 10 o l'11 giugno lo ha approvato come schema il quale schema è stato trasmesso al Consiglio di Stato che ha 45 giorni di tempo per esprimersi e andrà poi alle commissioni parlamentari saranno si dovranno far carico di qualche problema tra virgolette politico che sicuramente verrà fuori uno riguarda per esempio sicuramente gli incarichi sotto i 40mila ECU che sono lasciati alla completa discrezionalità c'è qualcheduno che solleva il fatto che invece dovrebbe il regolamento riportare credo che sia anche la posizione dello SNIPS se ricordo bene qualche regola dovrebbe contenere la perché la eccesso di discrezionalità non fa bene a nessuno poi sarà riapprovato dal Consiglio dei Ministri ed entra in vigore 90 giorni dopo la pubblicazione quindi diciamo che all'inizio del prossimo anno quasi certamente avremo il regolamento in vigore. In questo passaggio anche l'autorità ha ritenuto utile proficuo esprimere il proprio parere sullo schema di regolamento che infatti abbiamo mandato e per la verità su alcune cose abbiamo sollevato dei problemi che sono stati poi al centro del riflessioni della commissione degli altri ministeri allora dicevo la commissione ha ritenuto di non dover ripetere nel regolamento disposizioni che fossero contenute nella legge o nelle leggi che eventualmente il regolamento non sopprime non abroga perché questo perché il dubbio che un'interpretazione una norma scritta anche soltanto per come è collocata nel testo fra legge e regolamento poteva dare motivo a qualche interpretazione diversa quindi insomma si è preferito non riportare nel regolamento le disposizioni della legge questo lo dico perché sento dire a il regolamento non ha stabilito a .. se non lo ha stabilito la legge è inutile ripeterlo nel regolamento faccio un esempio per farvi capire insomma: la storia dei concorsi di progettazione se la legge dice quanto i concorsi di progettazione se la legge dice quando i concorsi di progettazione si possono fare si debbono fare se dispone in materia di concorsi di progettazione è inutile che il regolamento ripeta le stesse cose ne può ripetere cose

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

diverse questo lo dico ai miei amici architetti i quali chiedono ma non c'è scritto che il concorso di progettazione è concorso di progettazione è scritto nella legge quando lo si può fare e come lo si può fare. Secondo problema il rapporto fra il regolamento e il capitolato generale anche qui la prima versione quella di Giannini in sostanza aveva messo nel regolamento tutto anche le norme del capitolato. La nuova commissione ha fatto questa riflessione le norme del capitolato disciplinano i rapporti fra il committente e l'appaltatore mentre il regolamento disciplina il comportamento del committente se il regolamento non è parte del contratto lo è il capitolato e quindi ha ritenuto di dover trasferire nel capitolato generale tutte le norme contrattuali. Io che avevo partecipato alla prima versione mi ero innamorato di questo testo omnicomprensivo devo riconoscere che le riflessioni della nuova commissione alla fine mi hanno completamente convinto della correttezza del fatto che le norme contrattuali devono essere norme contrattuali se no quando poi si va in causa non essendo norme contrattuali qualche giudice giustamente potrebbe ritenere non applicabile in quel caso non so si può creare il problema. Il capitolato generale è in corso di elaborazione e all'interno del capitolato generale c'è una cosa che sta molto a cuore a una parte del mondo delle professioni io ho sentito una volta un convegno dello SNIP a Bari richiamarlo che mi ha fatto molto piacere conterrà una disposizione per favorire l'applicazione dell'analisi e del valore nella fase di realizzazione delle opere e stiamo vedendo come scriverla insomma in che modo scriverla poi casomai ci torniamo su questa sono pochissime le cose nuove che sono nel regolamento però alcune sono fondamentali questo dell'analisi del valore questa dell'analisi multicriterio e multi obiettivo sono forse (alto livello culturale) alto livello culturale dice l'Ing. Bosco insomma è un tentativo è un'apertura verso la relazione di accompagnamento al regolamento fa ampia chiarezza su perché come e quanto scritta poi fra l'altro da un avvocato generale dello Stato anche se con indicazioni nostre e della commissione in citando disposizione Uni British standard termini inglesi insomma è una novità sicuramente lo dico perché Marco Corsini si merita questi elogi. Secondo problema abbiamo risolto in quest'altro modo : capitolato le norme contrattuali regolamento le norme che disciplinano il comportamento della pubblica amministrazione. Altro problema regolamento doveva essere snello flessibile però abbiamo tentato in tutti i modi di farlo rigoroso io ci tengo a distinguere il termine rigido da rigoroso rigido è una cosa rigoroso è un'altra qualche volta dice è rigido no! è rigoroso che è una cosa completamente diversa . Perché dovendo essere applicato bisognava essere quanto più chiari possibili è chiaro che essendo snello quindi anche sintetico certe volte bisogna riflettere bene su quello che il contenuto non è prolisso. in questo regolamento è stato fra l'altro tenuto conto anche di altri dibattiti discussioni che sono state fatte negli ultimi anni o mesi mi riferisco in particolare a tutta la vicenda che riguarda anche noi come progettisti anzi voi come progettisti adesso sono fuori ma veramente ero fuori da 20 anni perché non l'ho fatto il progettista se non 20 anni fa, allora dicevo il problema della contenuto dei bandi di gara. Le opere moderne sono sicuramente opere che

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

presentano al proprio interno un'insieme di lavorazioni alcune volte molto specializzate. Un organismo edilizio amo definirlo io l'edificio sicuramente contiene non so alcune volte delle fondazioni speciali poi gli impianti sicuramente gli impianti un'autostrada una strada contiene sicuramente gallerie, ponti, impianti nelle gallerie semaforici insomma un acquedotto può partire dall'impianto di potabilizzazione dell'acqua oltre che alla rete, quindi le opere sono complesse. La legge aveva previsto le opere generali e le opere specializzate l'articolo 34 della legge nel modificare l'articolo 18 della legge sul subappalto la 55 la sull'antimafia la 55 aveva chiaramente detto che un bando deve contenere l'indicazione dell'opera generale che è quella prevalente che individua l'opera da realizzare ma anche tutte le opere specializzate che in qualche modo fanno parte della dell'opera da realizzare quindi in un ospedale categoria opera generale edificio però l'indicazione di tutti gli impianti e di tutte le categorie le lavorazioni specializzate, questo permette all'impresa concorrente di partecipare nelle forme più varie dall'impresa singola al raggruppamento al subappaltare le opere c'è una flessibilità notevole questa disposizione era stata fatta proprio dal ministero nel fare lo schema del nuovo regolamento dell'albo nazionale dei costruttori che non è strato approvato e registrato alla corte dei conti ma non perché conteneva disposizioni errate perché la corte dei conti ha ritenuto che dovendo sostituirsi l'albo al 31 dicembre 99 non fosse utile in sostanza approvare una modifica dell'albo che nascondeva forse l'intenzione di qualche proroga che invece il Parlamento assolutamente non vuole concedere allora per esempio tutte quelle disposizioni in materia di come dev'essere scomposta l'opera e qui il compito del progettista ha un compito molto delicato quello di individuare le varie parti nell'opera quindi come sulla base di questa scomposizione dovesse essere predisposto il bando la parte tecnica del bando è tutta stata ritrasferita dal regolamento Costa diciamo dallo schema di decreto Costa nel regolamento predisposto. Veniamo alla parte finale del regolamento cioè la parte della Contabilità direzione dei lavori contabilità e collaudo . Qui il redattore delle versioni hanno preso atto che nel 1900 1895 nel fare il regolamento 350 il legislatore dell'epoca aveva fatto una cosa egregio notevole che andava sicuramente adeguato in alcune parti ai tempi ma non vi erano non vi era da inventare nulla salvo ripeto a tener conto che nel 62 quando fu approvato il capitolato generale anche lì c'era un po' di confusione c'erano alcune disposizioni che erano di tipo regolamentare ed altre erano di tipo contrattuale per cui quelle parti regolamentari sono state trasferite nel regolamento le parti invece contrattuali faranno parte del capitolato generale. Ma ripeto ha tenuto a fondamento nell'elaborare questa parte il 350, si potrà poi con un po' di pazienza ricostruire articolo per articolo, comma per comma, quali era i commi, gli articoli, del vecchio regolamento, abbiamo fatto ad un certo punto poi abbiamo perso un po' il controllo, però si può ricostruire, per cui chi ha poi applicherà il regolamento facilmente ritroverà le disposizioni che è abituato ad applicare, le ritroverà coordinate in modo diverso ma comunque quelle. Sul problema collaudi, io credo che lì c'è stato e c'è un grosso problema, chi può fare non tanto nella materia di che cosa è il collaudo, quindi giuridico

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

non è cambiato nulla, le interpretazioni che si davano del valore sul piano amministrativo del collaudo sono rimaste le stesse, il problema che ci va il collaudo. Allora la legge è chiara lo fanno i tecnici, poi la rivendicazione degli amministrativi, dei giuristi che fanno parte della commissioni di collaudo, il legislatore ha scelto tecnici e fino a prova contraria, tecnico significa qualcosa, insomma non si può pensare ad un amministrativo che è un tecnico poi se invece ci devono essere qualcheduno si deve far carico di far cambiare la legge. Poi dice anche che i collaudi devono essere fatti all'interno delle strutture dell'amministrazione, e si va all'esterno soltanto nei casi particolari, cioè quando l'organico della Pubblica Amministrazione è insufficiente. Allora il regolamento prevede la costituzione di Albi presso le Regioni e presso il Ministero di collaudatori a cui le Pubbliche Amministrazioni possono accedere per gli incarichi, fissa alcune regole di rotazione diciamo, però resta il problema, l'incaricato di collaudo della Pubblica Amministrazione, cioè il dipendente della Pubblica Amministrazione incaricato del collaudo di un'opera dell'Amministrazione da cui lui dipende, come vien pagato? Visto che il nuovo articolo 18 che ripartisce l'uno e mezzo per cento comprende fra i soggetti che hanno quell'incentivo i collaudatori? Io non esprimo giudizio su una materia così delicata che fra l'altro è al centro di una riflessione delle Autorità al quale è stato chiesto di esprimere un parere, però questo è uno dei problemi, cioè il problema come vien pagato e se vien pagato e il collaudatore della Pubblica Amministrazione. Altro problema è visto che c'è il part time, il tempo pieno e il tempo parziale, e che ci sono regole diverse anche qui va definito con chiarezza individuato con chiarezza quali spazi e quali possibilità hanno le Pubbliche Amministrazioni di affidare ai propri dipendenti a part time, adesso io non voglio entrare, e come questi debbano essere eventualmente pagati. Se cioè è possibile applicare quelle regole che qualche amministrazione ha inteso applicare in passato per cui avevamo incarichi da amministrazione a propri dipendenti pagati a tariffa, Bosco sa che questo problema in alcune Amministrazioni è nato, anche perché esiste una disposizione della legge molto importante ma delicata, è che la possibilità che le Pubbliche Amministrazioni affidino ai Provveditorati, alle Province i compiti delle estrazioni appaltanti che è adesso, poi bisogna vedere i Provveditorati con la riorganizzazione dei Ministeri come saranno articolati diciamo, però il problema è nell'ambito di queste funzioni trasferite, affidate più che trasferite, cosa deve fare poi il Provveditorato, opera solo ed esclusivamente con i propri dipendenti, può affidare all'esterno incarichi quindi fa lei le gare di appalto per affidare gli incarichi di progettazione, il che potrebbe essere una strada corretta, correttissima, insomma questi problemi vanno definiti.

Ultima considerazione. La legge, ed è una delle cose che è stata discussa con il Ministero degli Affari Regionali in Parlamento. Era il problema del rapporto regolamento-Regione. Allora fermo restando che gli Enti locali, amministrazioni comunali, provinciali, comunità montane, società che gestiscono servizi pubblici, sono obbligati al rispetto della legge, del regolamento non si discute su questo lo dice la legge, lo ha detto la sentenza alla Corte Costituzionale. Le regioni debbono

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

applicare, possono per le loro, per i lavori di loro competenza approvare leggi che debbono rispettare i principi della legge quadro. Ma debbono applicare il regolamento, è stato rilevato quando le risorse sono dello Stato, cioè quando operano con risorse dello Stato o quando operano in materie delegate dallo Stato ai sensi della legge 59. Perché? Perché il principio fondamentale è che il delegato applica sempre le regole del delegante e in più applica regolamento e legge in quelle materie che non sono comprese nella materia oggetto del 117 della Costituzione, le società di ingegneria, per esempio, ma anche la qualificazione delle imprese, ma anche il ruolo del promotore, la società di progetto, la possibilità di emettere obbligazioni, non sono materie che fanno parte della potestà legislativa concorrente della regione. Io so che questa distinzione non è distinzione problematica e difficile, però va fatta poi, cioè nel senso che non è possibile che una regione stabilisca, non partecipano le società di ingegneria alle gare di affidamento di incarichi, oppure che il sistema di qualificazione delle imprese è diverso nel loro territorio. Su come articolare tutto c'è ancora materia di riflessione, noi ci auguriamo che fra regioni e Stato questa riorganizzazione della materia ci siano sufficienti punti di incontro per evitare che il settore abbia, ripeto, nella materia di competenza delle regioni, non per le altre, perché per le altre la legge è chiara, la sentenza 482 della Corte Costituzionale è stata molto chiara e quindi non ci dovrebbero essere problemi. Grazie.

Ringrazio l'ingegner Coletta per il suo intervento e per la chiarezza e l'elevatissimo livello al quale ha trattato i temi che gli sono stati affidati. Passiamo adesso a trattare un argomento a mio avviso, altrettanto importante che è quello della progettazione nel campo dell'opera pubblica.

Allora io direi che prima di procedere, come da programma all'intervento sulla progettazione, l'ingegner Coletta completa il suo intervento relativamente alla programmazione.

Allora la programmazione, cioè l'articolo 14 della legge è un articolo completamente riscritto dalla 415. In realtà però il vecchio articolo 14 cioè quello introdotto dalla 216 non è mai entrato in vigore perché la legge 216 prevedeva l'entrata in vigore dell'articolo 14 dopo l'entrata in vigore del regolamento e poiché il regolamento non era mai entrato in vigore, l'articolo 14 non era mai, non si doveva mai applicare, ma la ragione di fondo che aveva condotto il legislatore della 216 ha introdotto una norma di rinvio dell'applicazione dell'articolo 14, che invece sul piano, come dire, dell'opportunità riteneva fondamentale perché il fatto che la programmazione fosse fondamento della realizzazione dei lavori pubblici e la piena consapevolezza del legislatore anche della 216, dipendeva da un errore tecnico contenuto nel vecchio articolo 14.

Il legislatore della 216, nella 216 era stata la legge di conversione di un decreto legge, decreto legge 101. Decreto legge come voi sapete va convertito in legge in 60 gg. Poiché all'epoca ci furono le.... nei 60 gg ci furono le leggi, ci furono le elezioni regionali, dei 60 gg circa 30 furono diciamo, persi nel senso che il Parlamento non era in funzione, i lavori parlamentari erano sospesi. Allora il legislatore il tempo di discutere di come modificare, di come eliminare l'errore tecnico nell'articolo 14, non lo aveva, se si fosse messo a discutere, la programmazione è un fatto talmente importante

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

che l'avrebbe portato via troppo tempo. Volendo invece rimettere in funzione la legge che aveva avuto una serie di suspensione, quattro, cinque decreti leggi ne avevano sospeso l'applicazione, e preferì introdurre una norma che dice: ne parleremo a regolamento approvato il che significava avere più tempo per decidere come modificare l'articolo 14. Quale era l'errore tecnico? Il vecchio articolo 14 era fondato sul fatto che era sempre un piano triennale, programma triennale, era sempre costituito dall'elenco dei lavori da realizzare nell'anno, ma vi era una disposizione che diceva che il piano triennale veniva costruito sulla base dei progetti preliminari. Allora la domanda che gli interpreti si facevano era: quale è la sede, il soggetto che decide, quali progetti preliminari per..... se io per fare il piano triennale ho bisogno dei progetti preliminari, qualche d'uno deve decidere quali progetti preliminari erigere. E allora ci si rendeva conto che il programma in realtà lo redigeva chi sceglieva quali progetti preliminari rileggere, sarebbe stato quello il vero redattore del programma triennale. In più c'era stata una lunga discussione, in particolare con i miei amici architetti, su che cosa è il progetto preliminare e che cosa era il preliminare di progetto. Secondo me c'era una grande confusione, che adesso non c'è più, è molto chiara adesso. E' che il documento preliminare alla progettazione è quello che sul piano tecnico viene chiamato la meta progettazione, gli architetti la conoscono molto meglio degli ingegneri perché la usano più spesso nei loro testi. Il documento preliminare alla progettazione nelle norme UNI è il programma di realizzazione dell'opera, però alla fine si è andato a vedere il contenuto e quello poi lo leggiamo caso mai, cosa deve contenere? Il progetto preliminare è il primo livello di progettazione tecnica, perché il legislatore ha tenuto conto che le opere moderne non possono essere più progettate con tre livelli di successivi approfondimenti, con due livelli, ne abbisognano tre, anzi per la verità ha affidato al responsabile del procedimento la possibilità di stabilire lui quali livelli il progetto che deve fare, in più o in meno per cui la norma è diventata flessibile, cioè nel senso che di norma sono tre ma il responsabile del procedimento può ritenerne necessario uno o cinque. Uno nel caso della manutenzione per esempio, che secondo me spesso non c'è proprio possibilità di differenziare il definitivo dall'esecutivo, dal preliminare. Allora dicevo, il progetto preliminare è il primo livello di progettazione tecnica, un'altra cosa sono gli studi di fattibilità. Allora il legislatore nella nuova versione parte divide la programmazione in: la redazione del piano triennale a monte del quale vi sono l'analisi dei bisogni e delle esigenze e l'individuazione dei lavori strumentali a quei bisogni e a quelle esigenze, a dare risposta a quei bisogni e a quelle esigenze. Individua tutte una serie di condizioni che il programma, il piano di fattibilità di ogni opera deve verificare, per cui alla fine si può sicuramente definire sulla base di questo studio di fattibilità, l'opera che deve essere realizzata e dove e come e quali sono i vincoli che su quella, per quell'opera ci sono e che vincolano la progettazione di quell'opera. La cosa fondamentale che ha introdotto il legislatore con la nuova versione è che prima di tutto il piano triennale non è un piano rigido, nel senso che ogni anno l'amministrazione aggiunge un anno al piano triennale e trasforma il primo anno del piano triennale

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dell'anno precedente in elenco annuale dei lavori. Quindi abbiamo un piano triennale scorrevole nel tempo, ci sono sempre tre anni davanti e sempre un anno di elenco di lavori da realizzare nell'anno. Questo elenco è costruito sulla base dei progetti preliminari, quindi in sostanza io cerco, visto che ho letto lo schema di regolamento che il Ministero sta predisponendo al fine, perché la legge prevede che il piano triennale sia fatto sulla base di schemi di piani triennali che il Ministero dei Lavori Pubblici deve predisporre, tra l'altro è previsto, che se fosse stato pubblicato, se fosse pubblicato il 30 giugno di quest'anno, entrerebbe in vigore nel 2000, ma se viene pubblicato dopo il 30 giugno entra in vigore il 2001 e credo che la scelta del Governo sia stata quella di pubblicarlo a luglio in sostanza, non a giugno per dare alle Amministrazioni un anno e mezzo di tempo per fare, diciamo il primo anno di avvio del piano triennale perché il piano triennale il primo anno è il più serio, perché mentre negli anni successivi bisognava dare l'aggiornamento, il primo anno bisognava fare l'individuazione dei bisogni, delle esigenze, bisogna fare un lavoro molto più complesso. Allora dicevo, cosa succederà che io in un anno ho, un certo anno ho il piano triennale e quindi ho i lavori che nell'anno successivo sono considerati prioritari nel programma. Per poterli inserire nell'elenco annuale supponiamo il 2000 per inserirli nell'elenco del 2001 io nel 2000 vi devo anticipare i progetti preliminari, dei progetti che inserirò nell'elenco annuale del 2001, quindi nel 2000 avrò da redigere i progetti definiti ed esecutivi dell'elenco dei lavori dell'anno 2000 e anticiparne il progetto preliminare dei lavori del 2001 e così andando avanti. Non sempre però è necessario poi dal 2001, dal progetto preliminare a passare al definitivo all'esecutivo. Prima di tutto perché il responsabile del procedimento nel documento preliminare alla progettazione potrebbe aver ritenuto necessario i tre livelli, ma anche perché alcune volte, per alcune opere, è sufficiente il preliminare per andare in gara, per esempio se l'opera ha le caratteristiche dell'appalto concorso, per essere aggiudicato mediante l'appalto concorso, non è necessario fare il progetto definitivo, basta indire la gara e affidare all'appalto concorso, sarà l'appaltatore concorrente che dovrà fare l'esecutivo. In gara, attenzione, perché io ho letto alcune volte e dice: che differenza c'è fra l'appalto integrato e l'appalto concorso. Nell'appalto integrato l'esecutivo lo fa il vincitore soltanto, nell'appalto concorso lo fanno tutti i concorrenti in gara, quindi c'è una differenza notevole. Il definitivo può essere mandato in appalto con l'appalto integrato, quindi in sostanza dipende dalla tipologia dell'opera, ma anche per esempio per l'affidamento delle concessioni di costruzione e gestione, l'affidamento sul preliminare può essere, anzi l'affidamento va, la gara va indetta sul preliminare pertanto il preliminare è sufficiente per indire una gara di concessione di costruzione e di gestione, quindi lo schema è questo. L'articolo 14 è molto dettagliato, stabilisce tutta una serie di condizioni, io nello schema di regolamento preparato dal Ministero c'è per esempio chiarito il problema delle risorse che devono essere a fondamento del piano, che sono le entrate aventi destinazione vincolata per legge, l'entrata acquisito, o acquisibile mediante contrattazione di mutuo, l'entrata acquisibile, acquisito o

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

acquisibile mediante apporti di capitali privati, le entrate acquisite, acquisibili mediante trasferimento di immobili, perché la legge ha introdotto una disposizione particolare che è quella di indire una gara d'appalto pagando le opere da realizzare attraverso il trasferimento di beni immobili non più di interesse della Pubblica Amministrazione, una gara particolare, è una gara che può essere svolta sulla base, cioè ci possono essere tre tipi di offerte, offerte che compra soltanto le offerte che segue, le offerte che compra ed esegue e non ho la combinazione della migliore offerta risultano aggiudicatari. Anche qui c'è una, c'è stata una lunga discussione perché è una tipologia di appalto che favorisce, che sa sfruttare le opere, nel senso che se io indico una gara cedendo una caserma, per esempio, lo Stato e chiedendo la realizzazione di un Ospedale in cambio, beh il concorrente deve avere la capacità di saper sfruttare quella caserma per opere che poi gli rendono insomma, quindi è un soggetto con caratteristiche imprenditoriali diverse dall'esecutore materiale. E' quindi era un esempio, non è una disposizione molto amata dal costruttore puro. Amata di più dall'investitore dall'immobiliarista insomma. Guardate le leggi, io lo dico sempre, una legge che accontenti tutti non esiste, una legge di riforma proprio perché è una legge di riforma qualche d'uno perde qualche, come dire, condizione di favore, cioè per forza non è possibile fare trovare un equilibrio, una mediazione a così alto livello per cui nessuno viene colpito dalla norma. Si tratta di trovare la norma che dia i maggiori vantaggi alla collettività nel suo insieme, questo è un fatto normale, è inutile discuterne insomma. Lo studio dei bisogni e delle esigenze per esempio, deve soprattutto partire da una ipotesi temporale, uno può individuare quali sono i bisogni e le esigenze ponendo

lato B

..... e poi c'è una cosa importante che la legge prevede, è l'applicazione della legge 1 dell'articolo 1 della legge 1, i famosi commi 4 e 5 diciamo, che permettono di approvare il progetto preliminare, il Consiglio Comunale come variante allo strumento urbanistico ai sensi del comma 4, ai sensi del comma 5 come proposta di variante da inviare poi alla Regione, e questo permette, se uno lo fa in anticipo, poi di avere se ... comma 4 non c'è problema, se è ha comma 5 dell'articolo 1 della legge 1 c'è il problema di avere l'approvazione della Regione. Però uno se conclude questo iter in tempo può inserire l'opera perché la dove nell'elenco annuale le opere devono essere inserite comunque se rispettano lo strumento urbanistico tenuto nell'anno precedente operato ai fini di arrivare all'anno successivo con il programma, il progetto regolarmente approvato e quindi la variante urbanistica regolarmente approvata può inserirlo nell'elenco annuale. Certo ci vuole una capacità di anticipare gli eventi, che una capacità bisogna acquisire, io l'ho detto prima, bisogna trovare il modo di cogliere questi aspetti e poi sfruttarli appieno. Chi fa queste cose? Mentre la legge prevede la possibilità di affidare al privato, finalmente gli incarichi di progettazione, la

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

concessione, abbiamo visto prima, per la programmazione la parte di supporto tecnico può essere affidata all'esterno, ma le scelte vere devono essere della Pubblica Amministrazione, cioè il legislatore tutto quello che è il supporto lo permette come contributo ma le scelte devono essere, cioè le scelte politiche di uso nel territorio, di come dare risposte, di individuazione dei bisogni e delle esigenze, di come dare risposte ai bisogni e alle esigenze deve essere un compito che deve svolgere la Pubblica Amministrazione. Infatti la legge parla ad un certo punto del dirigente della Pubblica Amministrazione per affidatario diciamo dei compiti di redazione del programma triennale, quindi noi avremmo il dirigente che poi ogni Amministrazione ha, come vuole al proprio interno e poi avremmo i famosi responsabili del procedimento di ogni singolo lavoro anche qui in ogni singolo va un responsabile del procedimento può avere anche più incarichi, può essere responsabile di più lavori. Anche qui bisogna stare attenti perché bisogna avere un limite, io ho visto un responsabile dei lavori, era il capo di un ufficio tecnico, ne aveva 57 incarichi. Un dubbio mi viene: 57 credo non si possa dare un contributo ECU, è regolare il gestire 57 interventi di parecchi miliardi, perché credo che alla somma di tutto arrivasse quasi ai 100 miliardi. Avrai un lavoro di 100 miliardi che un responsabile del procedimento può gestire, però 57 interventi di cui fanno la somma 100 miliardi qualche dubbio io c'è l'ho. La legge non dice nulla, il regolamento non dice nulla, cioè non è che dice: più di 5 incarichi, più di 10 incarichi come qualche d'uno forse vorrebbe, però ogni amministrazione deve avere, come dire, buon senso di regolarsi di conseguenza. Anche qui bisogna stare attenti, chi lo decide il responsabile del procedimento? Con il decreto legislativo 29 lo decide il dirigente. Non è più la Giunta, non è più il Sindaco. Noi dobbiamo sempre tener conto delle modifiche che sono state introdotte oltre alla legge sui lavori pubblici diciamo, dobbiamo pensare alle norme introdotte dal decreto legislativo 29, dal decreto legislativo 80, dalle norme, dalle leggi Bassanini e così di seguito. Io lo dico perché per esempio la verifica dei requisiti delle imprese in gara, pone un problema di coordinamento, perché uno non può chiedere ad una impresa il certificato di iscrizione all'Albo, Bassanini lo vieta, quindi l'amministrazione deve essere in condizioni di cercarlo lei e quindi il sistema dell'osservatorio del casellario che noi come Autorità abbiamo intenzione di mettere in funzione il più rapidamente possibile, deve permettere all'Amministrazione di andare all'elaboratore via informatica premere alcuni tasti e avere lo stato dell'impresa che ha concorso perché se no bisogna prendersi 10 giorni, mettersi in treno andare o al Comitato Regionale o al Comitato Centrale a prendere i dati. Per cui le norme di semplificazione poi vanno portate dentro queste altre disposizioni, vanno coordinate in modo adeguate. La verifica a campione qualche d'uno la critica, ma la verifica a campione discende dal fatto che c'è ancora in funzione la media e l'esclusione automatica sulla base della media, e allora se io devo avere la certezza della media, devono avere la certezza che tutti quelli che hanno partecipato alla gara hanno i requisiti, per partecipare alla gara, allora o li verifico tutti o li verifico a campione, almeno con la verifica a campione ho un'alta probabilità che avendo la sanzione

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

piuttosto forte che la gente, le imprese si comportino di conseguenza. Cioè ogni norma ha una sua spiegazione, basta abrogare la media per semplificare tutto, però se uno parla di abrogare la media i danni sono maggiori del fastidio di fare la verifica a campione e quindi è preferibile la media fare la verifica a campione. Così c'è ne sono tanti di altre disposizioni che hanno una spiegazione dovuta all'insieme delle cose che ci sono.

Ritornando alla programmazione, una dei punti che la legge stabilisce con molta chiarezza sono le priorità e parla di priorità di categorie, di tipologie, anche qui la legge non chiarisce mai cosa è la categoria dei lavori e che cosa è la tipologia dei lavori. Il regolamento ha invece cercato di dirlo perché se no non si riusciva a quadrare il cerchio. Per categoria dei lavori si intende, vi leggo proprio la definizione che da: la destinazione funzionale delle opere, degli impianti da realizzare, quindi scuola, strada, fogna, ospedale. Invece per tipologia per le opere la costruzione, la demolizione, il recupero, la ristrutturazione, il restauro, quindi il piano triennale deve individuare le priorità delle categorie di opere e quindi se prioritaria la scuola, l'ospedale, all'interno di queste deve poi individuare la priorità e la legge stabilisce che la priorità è la manutenzione, il restauro, il recupero, cioè in sostanza il legislatore ha inteso dire: prima di costruire opere nuove mettiamo le opere esistenti in condizione di essere efficienti, deve essere funzionale al servizio che devono prestare. La combinazione di queste due priorità sta ponendo una domanda: come fare? Visto che prioritario alle scuole, prioritario rispetto alle strade alle fogne, allora che faccio: prima tutte le scuole, poi le fogne. Invece stiamo cercando di individuare un meccanismo che pur tenendo conto della priorità cioè come, un meccanismo per mettere in ordine le opere, in modo tale che tutte le opere che si possono realizzare con quelle risorse, alcune volte le risorse sono destinate a opere di quel tipo, quindi è chiaro che questo non succede, ma rispetto ad un meccanismo io programmo la realizzazione delle opere, le devo mettere tutte in ordine insomma. Nel regolamento del Ministero si sta cercando di trovare un meccanismo che faccia, che combini le due priorità, priorità nelle categorie, e priorità nelle tipologie.

Ultima cosa: ci sono alcune disposizioni in materia Aiotti, alle opere a rete, e alle opere che diventano urgenti per fatti che sopraggiungono nella legge ci sono disposizioni che permettono, prima di tutto stabiliscono quando l'opera è a rete di poterla fare anche a pezzi, cioè immaginate una rete di un grande acquedotto, non è detto che debba per forza farsi tutti insieme, può essere fatto, purché sia funzionale un pezzo, ma la cosa più importante è un'altra è che certe volte anche nelle opere a rete, nelle grandi opere, immaginate una grande autostrada tutta intera rischia di non avere le risorse nell'anno e quindi dovresti fare in anni successivi, allora la legge parla di tronchi, cioè deve essere comunque funzionale e perfettamente usufruibile, fruibile tratto A B, poi ci sarà il tratto B C poi il tratto C D pur essendo tutta la linea già progettata interamente, poi si cerca di evitare disposizioni per lo meno, cercando di evitare opere che comincino in un modo e poi non si capisce come finiscono insomma. Cioè l'opera deve essere tutta progettata, le risorse tutte

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

individuare, però può essere messo un tronco in un anno, il tronco successivo nell'anno, però tutto deve chiudersi nell'arco del piano triennale, quindi in anni successivi ma tutto nell'anno triennale.

Io ci sarebbero tante altre cose da dire insomma però credo sufficiente quello che ho detto per capire qual è l'importanza della programmazione all'interno dell'intero sistema di realizzazione delle opere pubbliche grazie.

C'è una comunicazione di servizio, gli ingegneri Bonetti, Salvetti e Casali dovrebbero portarsi presso la segreteria organizzativa del Convegno perché ci sono delle chiamate urgenti per loro. Bonetti, Salvetti e Casali.

Con l'intervento dell'ingegner Coletta diciamo che abbiamo concluso la prima parte che è la parte di impostazione della normativa laddove vengono dettati quei criteri che costituiscono l'ossatura della norma. Prima di passare poi alla prossima relazione che è quella dell'ingegner Da Olio relativa alla progettazione ai piani di sicurezza, io volevo lasciare un po' di spazio diciamo autoregolamentandoci fino alle 12.20-12.30 per eventuali interventi dalla sala in modo tale che se ci fossero dei chiarimenti, dei dubbi, delle domande da porre le possiamo fare immediatamente tema per tema, parte per parte, quindi se ci fosse l'esigenza di qualche chiarimento dateci modo di individuarvi che poi la signorina molto gentilmente vi offrirà un microfono per offrire anche alla sala il tenore del vostro intervento.

C'è qua davanti, se magari si presenta ingegnere la ringrazio.

Buongiorno sono un dirigente dell'Università di Camerino. Io volevo fare un paio di domande. Dunque la prima è questa e riguarda la programmazione. Lei ingegner ha detto che la fa il dirigente, se ho ben capito ai sensi della 29, allora io volevo capire come si concilia il fatto che le risorse finanziarie in un Ente pubblico non economico come è l'Università ma anche in un Ente locale quale è il Comune, le risorse finanziarie sono gestite da organi collegiali e quindi non capisco come si possa conciliare questo aspetto con il fatto che la programmazione poi la debba fare un dirigente. La seconda domanda è questa: come si concilia il del responsabile del procedimento che è come è stato detto deve essere un tecnico e quindi per tecnico si intende ingegnere o architetto, se ho ben capito, con il fatto che le fasi della gara, cioè le fasi della procedura sono varie e sono alcune di aspetto prettamente tecnico, ma altre di aspetto giuridico e quindi investono problemi di carattere appunto legale, e poi sempre agganciato a questa domanda, un ulteriore aspetto come si concilia il ruolo del responsabile del procedimento che viene individuato all'interno dell'amministrazione con il fatto che, come lei prima diceva, l'articolo 19 della Merloni Ter consente di trasferire le funzioni di stazioni appaltante ad Enti diversi dall'amministrazione come appunto il Provveditorato alle opere pubbliche della Provincia. Non so se sono stato chiaro, grazie. Se non ci sono altre domande..... prego.....

Buongiorno io mi chiamo Frigerio sono Libero Professionista. Io volevo, io avrei piacere che l'ingegner Coletta spiegasse meglio a me, perché penso che forse anche ai colleghi il discorso dei

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

costi standardizzati. Vorrei capire meglio quello che è stato detto questi riferimenti parametrici come vengono presi e come sostanzialmente verranno definiti perché sono rimasto un po' nel vago e poi se possibile, una curiosità. Per quanto riguarda la contabilità lei ha detto che sostanzialmente non cambia niente, cioè rimane ancora in vigore quello che era l'aspetto normativo del 1895. Domanda mia: come si regolano negli altri Paesi Comunitari riguardo alla contabilità, grazie.

Altri interventi?..... Io intanto ho notato in sala la presenza dell'Assessore ai Lavori Pubblici del Comune di Bergamo che ringrazio per il suo intervento, per la sua presenza oggi e se vuole farci compagnia sul palco la ringrazio. Se non ci sono altri interventi prego l'ingegner Coletta, visto che sono state rivolte a lui prevalentemente le domande.

Allora prima domanda, la questione del Dirigente della programmazione. Io quando ho detto che il dirigente è il soggetto cioè che ci deve essere nella Pubblica Amministrazione un soggetto che deve predisporre il piano triennale nell'elenco annuale non ho detto che il dirigente può diventare il soggetto depositario delle risorse, cioè è lui che deve coordinare, coordinarsi con chi ha le risorse, conosce la quantità delle risorse disponibili e deve sulla base di quelle risorse predisporre il piano triennale. Cioè qui vedete il problema però ritorna anche sulla questione responsabile del procedimento. Il legislatore ha preso atto, io non so se ci riusciremo, però ha preso atto che la realizzazione di un'opera pubblica è sicuramente un procedimento unico, ma che è fatto di tanti subprocedimenti che sul piano giuridico sono sicuramente separati l'uno dall'altro, ma sul piano funzionale no. Faccio un esempio per farmi capire, non si può disporre la norma sulla variante divieto di varianti in corso d'opera se non si tiene conto di come è fatta la progettazione, sono due istituti che sono separati sul piano giuridico, ma che poi hanno un legame così stretto fra di loro che non è possibile valutarle separatamente. L'idea del responsabile unico del procedimento nasce di qua, il responsabile unico del procedimento non è una specie di Leonardo da Vinci che sa fare tutto, non esiste, è un soggetto, un capo di un gruppo di lavoro, una costituita da tanti soggetti che vengono da tante divisioni o reparti non so come li chiamati uffici dell'amministrazione e gestisce il coordinamento di questa attività, finalizzata ad arrivare a realizzare l'opera con quelle risorse in quei tempi e con quegli obiettivi. Cioè si passa da una organizzazione di tipo divisionale a una organizzazione di tipo matriciale, cioè l'introduzione nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione di principi che nel mondo delle imprese private ci sono già da alcuni anni. Io vedete non amo molto fare dei riferimenti a delle esperienze personali però forse ne vale la pena per farmi capire. Io ho fatto il supporto tecnico, quindi veramente il soggetto che affiancava un responsabile del procedimento, di un Comune molto vicino a voi, è il Comune di Monza non dico, dove c'era un responsabile del procedimento pubblico funzionario del Comune di Monza architetto al quale era stato affidato la realizzazione, la progettazione che sta in una fase finale, è l'appalto è la realizzazione di una grande opera. Lui era responsabile del procedimento e anche progettista. Ha chiesto perché ho avuto occasione di

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

conoscerla l'Amministrazione ha come credo un paio di anni fa se ricordo bene, due anni fa, due anni e mezzo fa, di avere anche un sopporto tecnico che io ho svolto fino al 29 gennaio di quest'anno quando sono diventato consulente, quando sono diventato componente dell'Autorità e poi ho dovuto abbandonare questa attività che invece era una esperienza interessantissima. Cosa ha fatto, cosa abbiamo fatto? Prima di tutto abbiamo fatto il documento preliminare alla progettazione perché non si sapeva cosa progettare, si sapeva che c'era quella esigenza, ma cosa e che dimensione dovesse avere quell'opera e perché doveva essere fatta in quel modo, è durata tre mesi, tornando a discutere, ritornando facendo un documento circa 200 più pagine, una trentina di tavole di schemi e poi si è costituito un gruppo di lavoro. E qui c'erano i Funzionari che dovevano fare il computo, quello che doveva fare il capitolato, quello che doveva fare l'esproprio, quello che doveva fare l'appalto, e abbiamo fatto delle riunioni più o meno ogni 20 giorni tutti insieme e alla fine in un anno e più siamo arrivati alla fine, abbiamo fatto le conferenze preliminari, cioè è questo è quello che dice la legge. Il responsabile del procedimento non è un soggetto che sa fare lui i calcoli delle strutture, non è il soggetto che deve per forza saper fare l'appalto, ma deve avere la capacità, perciò lo si chiama Proget manager, avere la capacità di coordinare l'attività di tutti. Coordinare l'attività di tutti sapendo che lui è il responsabile della realizzazione di quell'opera con quelle risorse e in quei tempi. Io lo dico sempre quando mi è capitato, il come si svolge una attività, lo decide il dirigente del settore di cui fa parte quel soggetto, il quando quella attività deve essere svolta lo decide il responsabile del procedimento. Io so che questo significa per alcuni dirigenti di alcune divisioni interne a quegli uffici una perdita di potere, ma lo dicevo prima, una riforma fa perdere del potere, la resistenza probabilmente la troverete in qualche d'uno che vi parlerà, questa resistenza la tirerà fuori qualche d'uno la resistenza, ma per forza, una riforma non può non incidere. Allora cresce il responsabile del procedimento che è un soggetto che bisogna costruire, l'Università di Milano sta facendo, o avvia fra poco un master di preparazione del responsabile del procedimento, mi pare Dipartimento dell'Università adesso non mi ricordo se del Politecnico o della Bocconi questo momento, Politecnico è che io ho visto il programma, non so quando ne usciranno, ne tireranno fuori di questi tecnici, e stranamente positivo, molto qualificante. L'Associazione verso l'Europa ne ha già fatti quattro di Master in questi ultimi anni, l'Associazione è una Associazione in cui sono presenti dalla Confindustria, alle Ferrovie, all'ENEL, con risorse della Regione Umbria. Con il patrocinio della Comunità, quindi il responsabile del procedimento è un soggetto nuovo completamente nuovo, che deve avere la consapevolezza dei problemi, ma non la capacità di farli, perché non sarebbe possibile saper progettare, saper fare un appalto diventa ... è un ruolo completamente diverso, è affidato ai tecnici e non poteva non essere affidato ai tecnici perché fra tutte le competenze che la legge affida a questo soggetto, la maggior parte sono competenze di carattere tecnico, ma ripeto non che deve svolgere lui, ma che deve capire e cogliere, poi il responsabile del procedimento è il sostituto dell'Ingegnere

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

capo, le funzioni che il 350 affidava all'ingegnere capo sono affidate al responsabile del procedimento, non significa che la soppressione nella figura dell'ingegnere capo significa sopprimere fisicamente il capo degli uffici tecnici, ve lo dico scherzando, il capo dell'ufficio tecnico resta responsabile dell'organizzazione, ma le funzioni che la legge, il regolamento 350 affidava a lui, sono affidate adesso al responsabile del procedimento. Questo cosa significa? Che se il committente affida al Provveditorato alle Opere Pubbliche la realizzazione di un'opera come figura di stazione appaltante il responsabile del procedimento diventa un dirigente del Provveditorato. Il disciplinare che regolerà fra il committente e il Provveditorato deve essere probabilmente Ministero farà uno schema tipo, e ritorno al problema di fondo e che il committente cosa deve dare al Provveditorato? Le risorse perché chiaramente il provveditorato è un organo diverso dal Comune, questa è una vicenda nata e sviluppatasi a seguito dell'approvazione della legge sul Giubileo dentro Lazio e fuori Lazio, anche lì c'era questo problema. Bisogna capire bene cosa deve dare il Comune al Provveditorato, le risorse e queste risorse il Provveditorato come le impiega? Perché se deve servire a pagare i dipendenti come se fossero dei liberi professionisti, bisogna chiarirlo, io non dico sì no, fra l'altro come Autorità non sono in condizioni di dire sì e no, sono in condizioni di applicare la norma. La norma ci deve essere e deve chiarire e quindi è lì che si risolve tutto il problema, costi standardizzati. Allora la legge dice che l'Autorità attraverso l'osservatorio deve stabilire i costi standardizzati delle opere in rapporto anche aree territoriali. L'analisi che si è fatta delle opere realizzate in Italia negli ultimi 50 anni è allucinante, la stessa scuola di 20 aule può avere 100 m³ ad alunno e 300 m³, come se nulla fosse. Un acquedotto che fornisce acqua e tot litri a 10000 cittadini può essere fatto in un modo o nell'altro con variabilità enorme. Se volete è una provocazione, però vi rendete conto che se la tariffa professionale è legata all'importo del lavoro, salvo di non avere professionisti, tutti con una correttezza esemplare, l'interesse a realizzare opere di importo ridotto non c'è l'ho se vi pagano in rapporto al costo. Io adesso non voglio dire, io per prima che sono ingegnere e tutti i miei colleghi però è un dato di fatto, in Francia è diverso. In Francia non c'è la tariffa professionale si concorda il compenso, in rapporto ad un costo dell'opera che il progettista ha lui stabilito il contratto, se l'opera costa di meno la parcella cresce, cioè nel senso che se io ho fissato il 3 per 50 miliardi, se mi costa 45 non mi pagano, il 3 ma il 3,5 su 50 e quindi c'è un incentivo a ridurre. Quando io vi dicevo che stiamo cercando di introdurre l'analisi del valore nel capitolato generale. L'analisi del valore che cosa è? E' una tecnica che serve a realizzare, a valutare se un componente di un'opera, un pezzo di un'opera può essere realizzata a parità di prestazioni funzionali, tecniche a costi minori. Se una impresa suggerisce la soluzione di dire al posto di questo componente si può usare quest'altro che costa di meno, in America si ripartisce l'utile, vantaggio la riduzione tra il costruttore e l'amministrazione. E' un capovolgimento del concetto di variante, da noi la variante non è mai stata concepita così, la variante si chiamava migliorativa, come fare a realizzare un componente che

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

aveva caso mai prestazioni minori a costi più elevati. Adesso si tenta l'opposto, ma pensate quale è l'incentivo alla ricerca, io lo dicevo all'Università di Firenze pochi giorni fa, la cosa significa sapere che si può realizzare un componente, un pezzo di un'opera a costi minori e a uguali prestazioni, è chiaro che le prestazioni devono essere misurabili scientificamente, ci deve essere un elemento che misura il grado di risposta di quel componente a quella esigenza. Dentro la legge c'è un capovolgimento non si parla più di capitolato oggettuali, descrittivi, ma si parla di capitolato o perlomeno in parte, capitolati devono essere prestazionali, cioè noi non dobbiamo più dire come si fa un muro, dobbiamo dire in che prestazioni deve fornire quel muro e dobbiamo dire come si misurano le prestazioni. I capitolati non possono più essere comprati i capitolati tipo, cui eravamo abituati, si compravano i capitolati tipo poi si metteva il frego sulla pagina che non era adeguata, poi su di una copia c'era il frego, si di un'altra copia non c'era e poi tutto quello che c'è. Questo significa che il progettista devono essere pagati bene, questo è un altro problema. La legge prevede la nuova tariffa e non si capisce perché il Ministero di Grazia e Giustizia non ha ancora fatto, perché si chieda ai progettisti un contributo molto più elevato di quello del passato, però costo standardizzato cosa significa? Io devo stabilire una scuola che volume vuoto per pieno deve avere a queste condizioni o che ambito di variabilità può avere, dove nel territorio, quindi il problema non può essere risolto. Tutte le scuole sono uguali in tutta Italia, assolutamente. Bisogna venire ad accordarsi con le regioni, sul territorio, valutare le variabilità, le prestazioni è un lavoro complesso che deve servire poi al progettista e al programmatore cioè a chi dirige il piano triennale, che dovendo fare una scuola sa che una scuola avrà un investimento più o meno di questo tipo, perché il progetto dovrà essere redatto a quel livello e questo non è un vincolo ai progettisti perché tutte le volte che si può non vincola la progettazione, a mio parere perlomeno, ma lo dicono in tanto, è uno stimolo a progettare bene. Se uno non ha vincoli non viene stimolato, un esempio eclatante è molto più bello l'auditorium dopo la scoperta della villa di 5.000 mq a Roma che ha costretto a studiare come inserirla all'interno dell'opera che prima, vincolo ha fatto lavorare la fantasia di un grande architetto e il risultato non è assolutamente non è negativo, anzi secondo me è molto meglio oggi che prima.

Contabilità. La contabilità guardate il corrispettivo di un contratto lo dice il Codice Civile Italiano e lo dice il Codice Civile di qualsiasi Comunità è il contratto di appalto è un contratto di prestazione corrispettiva, qua c'è l'opera e qua c'è la somma che ti devo dare. Il corrispettivo può essere determinato in due modi, a consuntivo o a preventivo. A consuntivo devo avere le regole per determinarlo dopo che ho realizzato la commessa, io cerco di fare un esempio per farmi capire, perché poi i problemi non sono, se io devo pulire questa stanza, quindi servizio di pulizia, posso stabilire quanto ti devo pagare perché tu lo venga a pulire tutti i giorni, la mattina dalle 6 alle 8. Cosa ho fatto? Un contratto preventivo. Posso stabilire quanto ti pago per pulirlo sempre dalle 6 alle 8 alla mattina al mq. E' un contratto A consuntivo, ma io non ci vuole niente a saperlo a

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

preventivo, basta che mi misuri i mq. Ma posso stabilire un altro tipo di contratto, ti pago tanto all'ora per pulirlo. Stavolta è a misura ma non è predeterminabile il costo perché dipende dal tempo che il soggetto ci impiega a pulire questa stanza. Corrispettivo a corpo e a misura non significa niente se non stabiliamo la misura su quale tecnica si applica. Se io nel contratto a corpo ho esattamente la misura dell'opera o nel contratto a misura conosco esattamente quello che si deve fare, se io applico a quelle quantità i prezzi, alla fine ho la stessa cifra. Quindi il problema è solo che il meccanismo che il legislatore del regolamento, il redattore del regolamento si sono inventati è quello di scaricare all'impresa l'onere di misurare lui le quantità del progetto, cioè la lista delle quantità non è più vincolante, non è più fissa è una guida, ma il soggetto che partecipa alla gara ha l'obbligo di controllare che le quantità riportate dalla lista corrispondano a quelle del progetto perché il progetto, l'elemento contrattuale che vincola l'impresa e quindi la certezza del costo la si è avuta ma tramite la valutazione del concorrente. Scusate un tempo quando si doveva fare un progetto, io lo facevo e poi dicevo che ci volevano 6 miliardi, andavo dall'Amministrazione dicevano, più di 5 miliardi non si può spendere. 5 ne abbiamo, non c'è stato mai nessuno che si è messo a studiare un nuovo progetto che rientrava nei 5 miliardi ma abbiamo sempre eliminato qualche voce, fatto qualche errore di computo, fatto in modo che alla fine il computo è di 5 miliardi. Guardate che se c'è qualche d'uno che dice il contrario, io lo sfido, perché io l'ho vissuta questa vita, ma a me tutto mi potete dire, fuorché che cosa è un computo metrico, che cosa è un capitolato, questo purtroppo l'ho fatta la vita da ingegnere. Con grande piacere fra l'altro è una delle cose che più rimpiango. Dopodiché quando si andava in esecuzione, ci mancavano il miliardi e le opere stavano ferme, ma le opere stavano ferme perché c'è ne volevano sei, adesso invece io vi metto 5 però le quantità e sei tu che dici che con 5 ne fai tutto e cambia. Le imprese dovranno attrezzarsi, saper fare i conti, ma i tecnici per questo ci stanno, ed è una strada per far lavorare i tecnici, costerà un po' di più, avremo l'opera completa e i cittadini ne avranno un vantaggio, e questo alla fine vivendo una economia per la collettività, non un maggior costo.

Questa è doverosamente la parte relativa ad un ulteriore approfondimento rispetto ai temi trattati nella prima parte della mattinata. Io innanzitutto ringrazio l'ingegner Da Olio per la pazienza che ha avuto anche perché la sua relazione è slittata di qualche tempo. A questo proposito vi comunico che l'ingegner Da Olio svolgerà solo una parte della sua relazione che inizialmente prevedeva sia i temi legati alla progettazione che quelli legati al piano di sicurezza. La parte rimanente verrà poi svolta unitamente all'intervento dello stesso ingegner Da Olio che terrà nella prima parte del pomeriggio.

L'ingegner Da Olio è vice presidente del Sindacato Nazionale Italiano Ingegneri Liberi Professionisti.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

E' una questione proprio qui per l'esposizione affronterei per primo il problema dei piani di sicurezza. Rimanendo al pomeriggio quello della progettazione su cui l'argomento è più interessante probabilmente per tutti, e può essere oggetto di dibattito nel pomeriggio.

Il piano di sicurezza sono trattati sia dalla Merloni Ter che in parte parzialmente dal regolamento, che da un nuovo testo predisposto da un Ministero del Lavoro che è di revisione del decreto legislativo 494 del '96. Nuovo testo che è ancora sede di dibattito finale e che porta parecchie novità. Anche in relazione al suo collegamento positivo alla legge Merloni per quanto riguarda i piani di sicurezza. Quindi è ovvio che la complessità della legislazione, dell'applicazione della legislazione nel campo dei lavori pubblici rispetto a quello che succedono nel campo dei lavori privati è dovuta a parecchi fattori. I principali sono leggi che indubbiamente esistono nei campi dei lavori pubblici e che nei campi dei lavori privati possono essere o meno ma che non sono così vincolanti. L'altra complessità è dovuta al fatto che i soggetti partecipanti alle gare nei campi dei lavori pubblici sono molto più variegati, più complessi in generale di quanto succeda nel campo dei lavori privati soprattutto per il fatto che nel campo dei lavori privati si può predeterminare la tipologia dei concorrenti alle gare di aggiudicazione dei lavori, in qualche modo nell'ambito delle potestà del committente, nel campo dei lavori pubblici invece è la legge che stabilisce in pratica la più ampia partecipazione

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 21/6/99 (III)

lato A

..... affrontare in termini di presenza di imprese non si rischia che poi queste imprese previste magari nell'ambito di 3-4-5 imprese ci si ritrovi invece che tra diciamo appaltatori principali, subappaltatori, subappaltatori di subappaltatori si rischia anche di arrivare al centinaio di soggetti tra lavoratori autonomi artigiani e affidatari vari, come capita in qualche amministrazione tra questi ad esempio i colleghi mi segnalano la situazione in generale che succede anche a Milano, che non è una città diciamo, molto distante da Bergamo, dove ci sono più di 100 soggetti in un appalto abbastanza normale, più di 100 soggetti titolari di partita IVA quindi possiamo immaginarci che cosa succede poi. Nella modifica dei piani di sicurezza predisposti in sede di progettazione è, i problemi poi di conduzione di un cantiere rispetto alla sicurezza di questo tipo con tutti i coordinamenti necessari da fare. L'ultimo problema non secondario però, che riguarda la differenza nel campo dei lavori pubblici è quella che ci sono parecchi soggetti tra interni all'amministrazione, ed esterni all'amministrazione che in una maniera o nell'altra vengono coinvolti in sede di progettazione ed esecuzione quindi anche di coordinamento sia in sede di progettazione e piano di sicurezza che in sede di realizzazione per quanto riguarda l'attuazione di piani di sicurezza. Detto questo in termini generali la legge 109 prevede alcune condizioni nuove, come Merloni ter rispetto alla precedente Merloni bis per i problemi dei piani di sicurezza. Mentre noi prima avevamo un diciamo, due cose fondamentali, che i piani di sicurezza erano rimandati in pratica al momento attuativo di un decreto che doveva essere fatto entro 6 mesi che poi è sempre stato rimandato, e l'altro fatto che era considerato responsabile il direttore dei lavori, per quanto riguardava la attuazione delle norme di sicurezza in cantiere, il nuovo testo della Merloni ter prevede invece delle situazioni completamente diverse. Innanzitutto definisce meglio una suddivisione dei compiti agli effetti della sicurezza tra il soggetto committente attraverso il coordinatore della sicurezza in sede di progettazione e l'impresa appaltatrice attraverso il piano operativo della sicurezza, nuovo modo di ripartire i conti che prima che abbastanza facile da definire nel senso che il piano operativo di sicurezza è un piano di dettaglio della sicurezza, del piano di sicurezza legato alle capacità organizzative dell'impresa e le sue scelte autonome nel senso di imprenditore che deve eseguire dei lavori e che quindi ha la possibilità e deve avere la possibilità di individuare le scelte più economiche con rispetto di tutte le problematiche della sicurezza dei lavoratori.

Questa suddivisione dei compiti tra chi li dirige e il piano generale di sicurezza, piano diciamo di sicurezza di coordinamento perché poi piano generale vedremo che sta scomparendo dalla legislazione quanto prima scomparirà, quindi piano di sicurezza del coordinamento del committente e invece il piano operativo o di dettaglio dell'impresa appaltatrice. L'altro punto fondamentale è che la legislazione nuova dei lavori pubblici, la Merloni ter, prevede che il piano di sicurezza sia fatto per tutti i lavori pubblici. Quindi indipendentemente dalle soglie previste dal decreto legislativo 494 per un semplice principio, su questo abbiamo spinto anche noi come Sindacato, perché ritenevamo che nel campo dei lavori pubblici non fosse da consentire una soglia sotto la quale la sicurezza poi, se c'è o non c'è non ha forse tanta importanza. Nel

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

campo dei lavori pubblici la complessità di certi lavori può essere, può comportare più rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori di quanto non sia l'entità del lavoro stesso, quindi può essere un lavoro sotto soglia ma avere dei problemi di sicurezza che invece sono maggiori rispetto ad altri lavori di maggiori dimensioni. Ha anche un altro principio che è, E abbiamo sempre ritenuto come liberi professionisti che è compito dell'Amministrazione Pubblica fosse quello di guida nel settore dei lavori pubblici in generale, quindi sia della programmazione che della gestione dell'intervento, sia della progettazione, sia di tutta la normativa ma anche la sicurezza dei lavoratori, se non sono i lavori pubblici a essere di guida non illudiamoci che poi le imprese seguono tanto, è un compito anche educativo, se volete, da parte del settore dei lavori pubblici rispetto ad una situazione certamente arretrata della nostra nazione in tema di sicurezza dei lavoratori rispetto alle condizioni degli altri partner europei. Quindi se questo sforzo deve essere fatto, deve essere fatto anche dalle Amministrazioni Pubbliche come prima presentazione di intervento integrato messo in capo della sicurezza anche per i lavori minori.

Altro punto significativo quindi è quello che la legge prevede che quando manca il piano di sicurezza e di coordinamento predisposto dall'Amministrazione in base al decreto legislativo 494, cioè in pratica sottosoglia, oppure perché ci sono lavori che non sono di Genio Civile no come diceva il vecchio decreto legislativo, o lavori edili, si faccia lo stesso se il piano di sicurezza e di coordinamento sostitutivo da parte di chi? Da parte dell'impresa, cioè l'impresa concorrendo per l'appalto deve presentare oltre al piano operativo di sicurezza anche un piano generale della sicurezza che sia sostitutivo di quello previsto, diciamo. In generale per lavori sopra-soglia da parte del decreto legislativo 494.

Ultimo punto fondamentale, non ultimo, diciamo penultimo punto fondamentale, è la ripartizione dei compiti e delle responsabilità dei soggetti nella fase di realizzazione dei lavori. La legge dice che questi compiti non sono più del direttore dei lavori sono compiti ripartiti tra il responsabile di cantiere, cioè il direttore di cantiere, per la parte impresa, e il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione per le rispettive responsabilità afferenti i ruoli a cui sono stati designati. Anche questo è un elemento di chiarezza che finalmente la Merloni ter ha portato.

Altro punto indicato dal legislatore è quello relativo all'aggiornamento o alle varianti, se vogliamo chiamarle in questo modo, varianti in corso d'opera dei piani di sicurezza e di coordinamento. Questi piani di sicurezza e coordinamento potrebbero avere proprio per quanto si diceva prima relativamente alla potestà dell'impresa di scegliere anche le modalità operative di realizzazione dei lavori, potrebbero avere delle modifiche in corso d'opera. L'impresa le propone, vengono esaminate dal coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione e se compatibili con i criteri generali della sicurezza del piano predisposto preventivamente e accettati e quindi diventano modifiche in corso d'opera del piano di sicurezza. Su questo punto c'è stato una grossa battaglia avanti e indietro di emendamenti in sede di Commissioni parlamentari nella professione della Merloni ter perché una delle tesi riportate era che le eventuali varianti del piano di sicurezza, soprattutto quelle dovute a carenze del piano di sicurezza predisposto dal committente dovessero costituire motivo di riconoscimento di maggiori oneri all'impresa. Su questo ci siamo battuti anche come

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

sindacato perché non fosse accettato, ma non una questione di non volere pagare le imprese ma perché ritenevamo con la nostra esperienza professionale di direzione dei lavori che fosse un punto che poteva essere molto pericoloso per la conduzione degli appalti, nel senso che costituita un modo abbastanza facile, da una parte per chiedere maggiori oneri in corso di esecuzione il giorno dopo dell'appalto perché dire quanto è incompleto o non sufficiente un piano di sicurezza è abbastanza facile basta aumentare gli oneri della sicurezza e quindi gli apprestamenti necessari per la sicurezza, quindi dopodiché certamente la maggior sicurezza si doveva pagare. Ma l'altro punto anche fondamentale era che poteva costituire motivo di secondo noi, motivo in molti casi di annullamento delle procedure di gara o quantomeno di contestazione della procedura di gara in sede di esame da parte delle altre imprese escluse dall'appalto, cioè se succedeva che si di offerto magari subito dopo venivano riconosciuti ulteriori oneri all'impresa vincitrice questo non era certo a livello né di trasparenza rispetto alle altre imprese concorrenti né di libera concorrenza, perché sono costituire elementi modificativi del presupposto della gara iniziale, predisposta dalla Pubblica Amministrazione.

In sede di commissione questo è stato respinto, c'è stato un momento in cui era stato accettato ma poi alla fine è stato tolto questo riconoscimento. Questo vuol dire soltanto che le imprese facendo la gara debbono tenere conto in pratica dei maggiori oneri a cui dovrebbero andare incontro anche se non espressamente indicati dal Piano di Sicurezza specialmente relativa naturalmente agli appostamenti necessari per la sicurezza, e quindi ne dovranno tenere conto nella riduzione del ribasso d'asta per esempio, quindi del prezzo offerto. Questo potrebbe essere un modo. Altro modo potrebbe essere solo quello che la Committenza indicasse dei tempi intermedi rispetto a quelli dell'offerta per la presentazione di osservazioni al piano di sicurezza predisposto dall'Amministrazione. Tempi intermedi che permettono all'Amministrazione di tener conto delle osservazioni giunte per le varie imprese interessate alla gara, Modificare eventualmente il piano di sicurezza ove lo ritenesse necessario, individuare nuovi oneri per la sicurezza e quindi rimettere tutti nella condizione di gareggiare a parità di condizioni, questo però comporterebbe evidentemente dei slittamenti di tempi. Non spetta noi certamente individuare queste linee di condotta, sarà ancora un dibattito che andrà avanti, andrà avanti soprattutto in relazione al nuovo testo predisposto per le modifiche del decreto legislativo 494 come vedremo.

Gli altri punti fondamentali della legislazione Merloni ter rispetto ai piani di sicurezza è che il piano di sicurezza e di coordinamento per tutti quelli sostitutivo piuttosto che di completamento, quindi piano operativo, fanno parte del contratto d'appalto. Quindi diventano elementi contrattuali. La Merloni ter poi presenta un'altra novità che, dice: ai fini del presente articolo che è quello dei piani di sicurezza, il concessionario che esegue i lavori con la propria organizzazione d'impresa è equiparato all'appaltatore. Questo chiarisce meglio di quanto non faccia il decreto legislativo 494 quali sono i rapporti tra i vari soggetti committente, concessionari e esecutore de lavori. Il rischio che era venuto fuori durante le discussioni varie sul piano di sicurezza, prima dell'uscita della Merloni ter era l'individuazione magari nel concessionario addirittura del responsabile della sicurezza, in sostituzione quindi come delegato in pratica

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

del committente e quindi il concessionario avrebbe potuto fare i piani di sicurezza, e se eseguiva i lavori strano caso, la legge certamente glielo consentiva il generale dei concessionari ha sempre interesse ad eseguire i lavori, sarebbe diventato il coordinatore che doveva controllare agli effetti della sicurezza se stesso, quindi con una grossa confusione dal punto di vista del controllante e del controllore. Tutto a scapito della sicurezza naturalmente dei lavoratori non è abbastanza evidente.

Un'altra considerazione ultima sulla Merloni ter, era quella che riguarda il riconoscimento separato in sede di appalto a base di gara diciamo, del costo della costruzione e dei costi per la sicurezza. La legge dice che bisogna in sede di predisposizione del documento per l'appalto indicare quali sono i costi della sicurezza. Costi sui quali non si applicherà il ribasso d'asta. Questa è una condizione che creerà parecchie confusioni, problemi vari in sede di applicazione, ma purtroppo è stata una condizione fortemente calteggiata in sede di commissioni parlamentari e che ha trovato questa definizione finale. Lo cito non per evidenziare delle robe che tutti conoscono, perché le modifiche proposte decreto legislativo 494 che attualmente in sede di esame, è passibile dice il testo di ulteriori modifiche nel corso della verifica con gli altri Ministeri interessati, ripropone il problema.

In pratica dice che, uno dei fatti positivi che almeno questo decreto legislativo modificato recepisce tutto quello che è stato messo nella Merloni ter, cioè parla del piano operativo di sicurezza predisposto dall'impresa, e quindi non c'è più discontinuità di legislazione o diciamo contrapposizioni di norme tra un decreto legislativo che riguarda tutti, quindi anche i lavori privati e invece la legge che riguardi i lavori pubblici. Dice in sostanza che bisogna che in sede di offerta o anche durante il corso dei lavori l'impresa può chiedere modifiche al piano di sicurezza coordinamento predisposto dall'amministrazione per esigenze sue di cantiere di organizzazione, convenienze sue, oppure per errori o mancanze del piano di sicurezza predisposto dal committente. Non dice che debbono essere riconosciuti maggiori oneri per il piano di sicurezza deficitario diciamo, maggiori oneri all'impresa, dice però subdolamente in un certo senso alla rovescia, dice che nel primo caso quando sono dovute solo a problemi organizzativi dell'impresa come richieste, non si paga nessun altro onere il che presuppone il problema che si debbano pagare oneri però quando si verifica per richieste legate all'organizzazione dell'impresa.

Altre novità abbastanza interessanti del nuovo decreto legislativo ve le leggo sommariamente visto che abbiamo ancora un po' di tempo per raggiungere la chiedo il permesso di qualche minuto ancora, e sono dal punto di vista delle definizioni, se vi ricordate tra le definizioni era considerato che un tir temporaneo mobile e quindi soggetto al decreto legislativo 494, qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di Genio Civile di cui all'elenco, all'allegato primo. La nuova definizione ha modificazione la dizione di Genio Civile perché del Genio Civile nella legislazione italiana voleva dire certe cose non altre, ed è stato un grosso dibattito nei vari convegni in giro per tutta Italia. Adesso finalmente si dice in qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile, per cui il discorso ormai è chiarito abbastanza bene. L'altro punto è quello relativo al committente, il vecchio testo dice, quello ancora in vigore dice: l'oggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata indipendentemente da eventuali

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

frazionamenti e della sua realizzazione, questo è il committente. Il nuovo testo aggiunge che nel caso di persona giuridica che prima era abbastanza dubbio, il committente individuato nella persona fisica dotata del potere decisionale relativo alla gestione dell'appalto per la realizzazione dell'opera. Aggiunge che il responsabile poi dei lavori è il soggetto, si diceva è il soggetto incaricato committente per la progettazione o per l'esecuzione o per il controllo dell'esecuzione dell'opera, adesso invece è diventato il soggetto eventualmente incaricato dal Committente della progettazione non per la progettazione o dell'esecuzione o del controllo dell'esecuzione dell'opera. Questo lascia supporre che nel nuovo testo si tenda a far diventare responsabile dei lavori il progettista o il coordinatore della progettazione o il direttore dei lavori addirittura, perché anche quella è il controllo dell'opera, il direttore dei lavori o il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione. Questo è piuttosto grave a nostro avviso perché una delle cose che sono sempre state chiarite, almeno ai dibattiti coi giuristi è che il responsabile dei lavori essendo un delegato del committente deve avere i poteri decisionali ed economici di modificare e di intervenire per tutte le condizioni relative alla sicurezza. Quindi ha anche i poteri di decidere dal punto di vista ad esempio della sospensione dei lavori, ad esempio della rescissione del contratto per inadempienze gravi dell'impresa, ad esempio di denunce dell'impresa agli Ispettorati del Lavoro piuttosto che le altre istituzioni che possono essere interessate al controllo della regolarità dei lavori dal punto di vista della sicurezza. Se questo non viene chiarito, questa delega di responsabilità è grave, aggiungiamone un'altra se volete. In sede di regolamento dei lavori pubblici si dice che se il funzionario, possiamo andarlo a vedere esattamente, ma sostanzialmente dice che se il funzionario dirigente non è del parere o non vuole diciamo assumere la responsabilità di responsabile dei lavori, quindi in sostituzione del committente in questo caso, con tutte le responsabilità delegate, deve farlo il responsabile del procedimento. Allora la differenza tra il deve farlo e può farlo è abbastanza evidente, questo diventa anche questo uno scarico di responsabilità che dovrebbe essere chiarito non si vede perché il responsabile del procedimento sia alla fine obbligato anche a fare il responsabile dei lavori, sono due funzioni diverse perché il responsabile del procedimento dovrebbe essere soggetto al controllo del responsabile dei lavori per la parte che riguarda la sicurezza e quindi il responsabile dei lavori dovrebbe essere quello che per conto del committente controlla che da una parte i coordinatori per la sicurezza e da quell'altra anche il responsabile del procedimento applichino tutte le iniziative atte a consentire la sicurezza dei lavoratori nel cantiere. E' chiarita finalmente la dizione uomini giorni, se vi ricordate le grandi discussioni su questa definizione, è chiarito che uomini per giorni quindi è tutto chiaro finalmente nella legislazione anche se poi nel testo ogni tanto si fa confusione. Una cosa interessante invece è quella che individua le nuove soglie. Si dice che nei cantieri, cioè il committente il responsabile dei lavori contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione esecutiva, designa il coordinatore per la progettazione che deve essere in possesso di requisiti ecc. ecc. in ognuno dei seguenti casi: nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese, anche non contemporanee se l'entità presunta del cantiere è pari ad almeno 200 uomini giorno, quindi è stata innalzata la soglia dai 100 ai 200. Secondo caso nei cantieri a cui entità uomini giorno sia superiore a 500. Terzo caso nei cantieri in cui i lavori comportano rischi particolari

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

il cui elenco è contenuto nel nuovo allegato secondo. Tutte le altre condizioni previste prima dal decreto legislativo verrebbero annullate. Una delle altre cose è scomparso il piano generale della sicurezza che era nient'altro che una sola posizione strana a quello del coordinamento, piano di sicurezza e coordinamento, perché non si riuscì a capire il piano generale di sicurezza cosa fosse diverso da quello nel piano di sicurezza e di coordinamento, si è modificato la norma che prevedeva che il coordinatore per la progettazione redigeva o faceva di redigere il piano di sicurezza nel testo vigente, nel nuovo testo si dice che il coordinatore redige il piano di sicurezza per cui non può più farlo redigere da altri. Si specifica naturalmente che compito del coordinatore per l'esecuzione dei lavori è quello in questo caso di acquisire, verificare la idoneità del piano operativo di sicurezza predisposto dall'impresa che è diventato obbligo dell'impresa, diventato però un nuovo compito del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, quello di provvedere a dare comunicazione alla direzione provinciale del lavoro, all'....., all'ASL territorialmente competenti, quando siano gravi le inosservanze del piano di sicurezza fatte dall'impresa e quando il committente o responsabile dei lavori non adotti alcun provvedimento in merito. Io non so cosa potrebbe succedere dal punto di vista poi delle responsabilità anche di tipo civile, non solo penale, quindi i danni che potrebbe richiedere l'impresa quando il coordinatore per la sicurezza in sede di esecuzione, ritiene che deve dare comunicazione all'Ispettorato del lavoro di situazioni emerse nel cantiere, proprio nel caso in cui la committente invece sarebbe obbligata a farlo non lo fa. Pensiamo non tanto ai lavori privati, quanto ai lavori pubblici che non si capisce più a cui si andrebbe a finire.

La designazione del responsabile dei lavori per i soli obblighi delegati esoneri il committente dalla responsabilità connesse ai predetti obblighi. Prima invece restava la responsabilità del committente. Una delle cose che si dovrebbe chiedere su questa articolazione della nuova normativa è che siano però chiaramente indicati i poteri del responsabile dei lavori perché se questi poteri non sono completi non si può esonerare il committente o il responsabile dei lavori che non ha il potere decisionale in merito al contratto e in merito agli eventuali oneri supplementari per la sicurezza che dovessero emergere in sede di esecuzione delle opere, beh non si capisce perché debba assumersi lui tutti, tutte le responsabilità quando i poteri non li ha di decidere in merito alla sicurezza dei lavoratori.

Una delle altre cose è che il coordinatore della progettazione, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori debbono essere ora non solo, sono ammessi, non solo quelli che sono in possesso della Laurea in Ingegneria, Architettura ma anche quelli che sono in possesso di diploma di Laurea in Geologia, Scienze Agrarie e Scienze Forestali. Quello che è una grossa novità e che quindi si avvicina in un certo modo alla legislazione vigente in altri Stati Europei è quello di individuazione, cioè si dice che se verranno regolati con apposito provvedimento i livelli di attestazione diciamo dei coordinatori della sicurezza in funzione dell'entità dei lavori. In pratica si tende ad individuare non un solo livello unico per l'idoneità dei coordinatori per la sicurezza, ma due o più livelli in relazione all'entità dei lavori che vuol dire che con questo si regola anche i corsi di formazione, cioè i corsi di formazione saranno differenziati probabilmente in funzioni dei livelli da raggiungere, e probabilmente forse anche qui servirà il curriculum come elemento di valutazione

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

del livello che si potrà raggiungere, cioè io spero quantomeno che anche l'acquisizione della professionalità sul campo sia un elemento di individuazione dei livelli a cui può giungere un coordinatore per la sicurezza. Questo è già fatto all'estero quindi si potrebbe sperare che anche in Italia si seguisse questo parere. Ecco quello che invece mi sembra strano è quello che dicevo prima sulla valutazione dei costi della sicurezza, cioè il decreto legislativo 494 non fa ancora nella nuova versione, non fa ancora una grande chiarezza su come si debbano o si possano individuare i costi della sicurezza. Voi sapete che ci sono due teorie quella che tende sostanzialmente tutte quelle intermedie, ma sostanzialmente le teorie estreme sono due. Una che dice: per ogni lavorazione bisogna separare i costi della sicurezza da quelli che sono inerenti proprio alla lavorazione. Ad esempio si fa un intonaco allora bisogna separare nel costo dell'intonaco il costo della lavorazione da quello degli oneri della sicurezza per fare questo intonaco. L'altra teoria invece che è completamente opposta dice: all'un momento i costi della sicurezza che bisogna separare e indicare separatamente nella redazione del piano di sicurezza e quindi anche nel progetto perché poi alla fine è il progetto che individuerà queste separazioni, sono quelli relativi alla specificità del cantiere, quindi ai costi della sicurezza dovuti alla specificità di quel cantiere rispetto ad un cantiere normale. Il testo del decreto legislativo fa un elenco di tutti gli elementi che debbono essere contenuti e indicati nel piano, analizzati nel piano e non vi sto a leggere tutti quelli perché addirittura ci sono addirittura i servizi igienico-assistenziali tra questi no, e ad un certo punto dice che il piano di sicurezza deve fare la valutazione in relazione alla tipologia dei lavori delle spese prevedibili per l'attuazione dei singoli elementi del piano, quindi c'è una sfilareta di elementi e questo crea complicazioni perché, pensate un po' che ci sono tra questi elementi le misure generali da adottare contro il rischio di annegamento. Solo cioè situazioni che io non so come farà il progettista ad individuare separatamente i costi di tutte queste cose.

Un'altra ultima cosa erano, se vi ricordate l'articolo 31 della legge Merloni dice che entro 6 mesi dalla data entrata in vigore della presente legge, il Governo su proposta dei Ministri del Lavoro della Previdenza Sociale e della Sanità e dei Lavori Pubblici, sentiti organizzazione ecc., ha in mano un regolamento in materia di piano di sicurezza. Il testo del decreto legislativo come proposto di modifica dice: entro 6 mesi della data entrata in vigore del presente decreto legislativo con decreto del Ministero del Lavoro della Previdenza Sociale di concerto con i Ministeri della Sanità dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, sentita la commissione consuntiva ecc vengono definiti i contenuti minimi del piano di sicurezza del coordinamento e le indicazioni per la stima dei costi della sicurezza e tutto questo comma non ha indicato il Ministero dei Lavori Pubblici. Il che vorrebbe dire praticamente una esclusione del Ministero dei Lavori Pubblici dal concerto per la definizione di questa problematica, che ricordiamo è relativa ai contenuti minimi dei piani di sicurezza e l'indicazione dei costi della sicurezza.

Io direi che potrebbe essere abbastanza eventualmente se c'è qualche domanda noi abbiamo qui il testo modificato e possiamo poi vederlo meglio che cosa succede. Una delle cose che noi avevamo chiesto nei vari convegni e che purtroppo non vedo applicata è che sia individuato ma forse è meglio individuarla poi in sede di regolamento, è che sia indicata la possibilità di nominare quanto meno il coordinatore della sicurezza

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

nelle fasi di progettazione precedenti la progettazione esecutiva, cioè possono esserci dei lavori di particolare rischio per i lavoratori e rischio per la salute dei lavoratori ma direi anche del territorio o degli utenti del territorio, quindi per la collettività, che potrebbero essere meglio garantiti da questo punto di vista con la nomina di un coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione almeno il progetto definitivo se non addirittura in sede di progetto preliminare. Dovendosi fare delle scelte di tipo alternativo, vorrei che su queste scelte si tenesse conto anche di un fatto che è la sicurezza non sono dei lavoratori ma anche della popolazione che in qualche modo è investita da queste problematiche del cantiere non vorrei che succedessero qualche, specialmente sto pensando alla situazione in montagna che potrebbero creare dei problemi a valle del cantiere. Ecco su questo io chiuderei e vi ringrazio per l'attenzione.

Non c'è dubbio che il piano di sicurezza è uno degli argomenti ad oggi più dibattuti per cui era giustificato dargli uno spazio. Finiamo con una certa puntualità questo significa che oggi pomeriggio alle 14.30 con altrettanta puntualità riprenderemo i lavori. Grazie e buon appetito.

Spero che almeno la pausa pranzo abbia parzialmente sopperito alla mancanza di intervallo durante la mattinata e adesso possiamo utilmente proseguire. Questa mattina abbiamo visto e spero profondamente in modo esauriente tutta la parte relativa all'inquadramento strategico previsto dalla norma, adesso lo abbiamo già fatto parzialmente a fine mattinata, adesso dicevo seguiamo un pochettino quegli aspetti operativi legati appunto alle nuove norme previste dalla 415 e passo quindi subito la parola all'ingegner Da Olio che è Vice Presidente che farà la sua relazione relativamente ai temi della progettazione e dei subappalto.

Allora per vedere il problema della progettazione nella sua interessa è utile incominciare a vedere le differenze per quanto dice fondamentali quelli che ci interessano, per quanto dice la Merloni bis vigente prima, previgente rispetto alla programmazione e quanto dice invece la nuova, il nuovo regolamento in fase di iter approvativo.

La programmazione secondo la legge 10994 vigente porta delle novità che sono già state illustrate dall'ingegner Coletta prima rispetto alla Merloni bis.

In particolare per quel che ci interessa la legge precisa che il programma triennale costituisce regolamento attuativo di studi di fattibilità, di Di quantificazione dei bisogni. Studi che individuano i lavori strumentali Difacimento dei bisogni e indicano le caratteristiche funzionali tecniche gestionali ed economico finanziaria degli stessi, contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche paesaggistiche nelle sue componenti di sostenibilità ambientali socio-economiche, amministrative e tecniche. Precisa poi che l'inclusione del lavoro nell'elenco annuale subordinata la previa approvazione della progettazione preliminare, salvo che per i lavori di manutenzione per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi. Quindi la legge rimanda al programma triennale, agli studi di fattibilità che sono alla base del programma nonché all'elenco annuale in pratica all'individuazione di tutti gli indirizzi che deve seguire il progetto definitivo e quindi anche quello esecutivo. Secondo lo schema di regolamento è stata apportata una

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

novità fondamentale molto significativa e utile, che prevede che il responsabile del procedimento rediga un documento preliminare all'avvio della progettazione. Un allegato ogni atto necessario alla redazione del progetto. Quindi tale documento preliminare deve procedere alla Del progetto preliminare quindi l'inserimento, l'intervento nel piano annuale. Novità come ci ha illustrato prima particolarmente importante perché questa è la vera indicazione di tutto quello che dovrà succedere poi lungo l'iter della progettazione.

L'attività di progettazione secondo la legge vigente, la Merloni ter, si articola nel rispetto dei vincoli esistenti preventivamente accertati, dei limiti di spesa prestabiliti secondo tre livelli che successive approfondimenti tecnici, il preliminare definitivo ed esecutivo. In modo da assicurare, dice sempre la legge, la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative, la conformità, le norme ambientali urbanistiche

Lato B

..... primario dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare, il quadro delle specifiche prestazioni da fornire, che consiste in una redazione restrittiva, per le ragioni della scelta, della soluzione prospettata in base alla valutazione, dell'eventuale soluzione possibile anche con riferimento ai profili ambientali e l'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e di riciclaggio, della sua fattibilità amministrativa e tecnica accertata attraverso l'indispensabile indagine di prima approssimazione, dei costi da determinare in relazione ai benefici previsti. Quindi la legge è abbastanza chiara su che cosa deve fare il progetto preliminare, quale deve consistere anche gli schemi grafici, in caratteristiche dei lavori da realizzare e in particolare di quelli dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche. E inoltre con progetto preliminare consentire l'avvio della procedura espropriativa. Quindi è un elemento che pur chiamato preliminare è fondamentale perché individua in pratica tutte le scelte fondamentali della progettazione. Il progetto definitivo deve invece più compiutamente i lavori da realizzare, dal rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, delle interizie, delle indicazioni, stabiliti dal progetto preliminare. E contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni ed approvazioni ove necessarie. Poi esiste una relazione descrittiva, dei criteri nonché delle caratteristiche dei materiali per l'inserimento dell'opera nel territorio. Nello studio di impatto ambientale ho previsto un disegno generale nelle opportune scale descrittive delle principali caratteristiche delle opere, delle superfici e dei volumi da realizzare, comprese quelle per l'individuazione del tipo di fondazione. Negli studi di indagini preliminari correnti con riguardo alla natura della caratteristica dell'opera, nei calcoli preliminari delle strutture degli impianti in un disciplinare descrittivo degli elementi prestazionali, tecnici ed economici previsti in progetto in un computo metrico estimativo. Inoltre gli studi e gli indagini occorrenti quali quelli di tipo geognostiche, idreologico, sismico, agronomico, biologico, chimico in rilievi di sondaggi, sono condotti fino ad un livello

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

tale da consentire i calcoli preliminari delle strutture degli impianti, lo sviluppo del computo metrico estimativo.

Il progetto esecutivo sempre secondo la legge è redatto in conformità al progetto definitivo. Abbiamo visto il progetto definitivo in pratica è il progetto, il progetto esecutivo in pratica è il dettaglio del progetto definitivo. E' redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare e del relativo costo previsto, deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificazione in forma tipologia, qualità, dimensione e prezzo. E' costituito in particolare dall'insieme delle relazioni, dai calcoli esecutivi delle strutture, dai calcoli esecutivi degli impianti, degli elaborati grafici nelle scale adeguate compresi di eventuali particolari costruttivi, dal capitolato speciale d'appalto, prestazionale o descrittivo, dal computo metrico estimativo e dall'elenco dei prezzi unitari. E' redatto sulla base degli studi e delle indagini compiute dalle fasi precedenti, delle eventuali ulteriori studi indagini di dettaglio di verifica che risultino necessari, per i rilievi planoaltimetrici di misurazione e picchettazione, di rilievi della rete di servizio e del sottosuolo. Deve inoltre essere correlato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti per edigersi nei termini con la malleità, con i contenuti, con i temi, con la gradualità stabiliti dal regolamento. Secondo sempre la legge Merloni ter, le precedenti descrizioni relative agli elaborati descrittivi e grafici del progetto preliminari definitivo, esecutivo sono di norma necessarie per ritenere i progetti adeguatamente sviluppati. E il responsabile del procedimento nella fase di progettazione qualora il rapporto alla specifica tipologia e della dimensione dei lavori da progettare ritenga le prescrizioni di cui sopra insufficienti o eccessive, provvede ad integrarle ovvero a modificarle.

Passerei invece lasciamo perdere gli stanziamenti che ormai se ne è parlato fin troppo, l'approvazione del progetto definitivo da parte di una Amministrazione aggiudicatrice equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori.

Naturalmente l'accesso per l'espletamento delle indagini, delle ricerche necessarie all'attività di progettazione è autorizzato dal Sindaco del comune in cui i lavori sono localizzati ovvero dal Prefetto in caso di opere statali.

Secondo lo schema di regolamento l'attività di progettazione che è definita più dettagliatamente, secondo le tipologie, secondo il livello di progettazione, preliminare, definitivo ed esecutiva. Viene detto in sede di regolamento in particolare, che la progettazione come fine fondamentale, la realizzazione di un intervento di qualità è tecnicamente valido nel rispetto del miglior rapporto tra i benefici e i costi globali di costruzione manutenzione e gestione. Quindi si dovrebbe individuare in sede di progettazione il miglior rapporto fra i benefici e i costi.

La progettazione è informata fra l'altro a principi di massimo riutilizzo delle risorse naturali impegnate dall'intervento, e di massima manutendibilità, durabilità dei materiali, dei componenti, sostituibilità degli elementi compatibilità dei materiali, ed agevole controllabilità delle prestazioni e l'intervento nel tempo. Il progetto deve essere redatto secondo quanto disposto dal responsabile di procedimento secondo tre progressivi livelli di definizione preliminare, definitivo ed esecutivo. Il documento preliminare

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Del responsabile del procedimento, con approfondimenti tecnici e amministrativi graduati in rapporto all'entità, alla tipologia e alla categoria dell'intervento, da realizzare riporta fra l'altro le indicazioni. Per la situazione iniziale degli obiettivi generali da perseguire delle strategie per raggiungere, dalle esigenze e bisogni da soddisfare, delle regole, norme tecniche da rispettare, dai vincoli di legge relativi al contesto in cui l'intervento è previsto, delle funzioni che dovrà svolgere l'intervento, dei requisiti tecnici che dovrà rispettare, dell'eventuale attività e unità ambientali, delle fasi di progettazione da sviluppare e la loro sequenza logica nonché relativi tempi di svolgimento. Dei livelli di progettazione e degli elaborati grafici descrittivi da redigere, dei limiti finanziari da rispettare, della stima dei costi delle fonti di finanziamento, del sistema di realizzazione da impiegare. Quindi in pratica il documento preliminare mette tutti i paletti entro cui possono muovere le successive fasi di progettazione.

I progetti con la necessaria differenziazione in relazione alla loro specificità e dimensione, sono redatti nel rispetto degli standard, dimensionale di costo e in modo da assicurare il massimo rispetto e la piena compatibilità con le caratteristiche del contesto in cui si colloca l'intervento. Sia nella fase di costruzione che in sede di gestione. Gli elaborati progettuali devono prevedere misure atte ad evitare effetti negativi sull'ambiente, sul paesaggio, sul patrimonio storico e artistico e archeologico, in relazione all'attività di cantiere. I progetti sono redatti considerando anche il contesto in cui l'intervento si inserisce, in modo che esso non pregiudichi l'accessibilità, l'utilizzo e la manutenzione delle opere, degli impianti dei servizi esistenti. I progetti devono essere redatti secondo criteri a salvaguardare nella fase di costruzione, in quelli di esercizi degli utenti, è la popolazione delle zone interessate, dai fattori di rischi per la salute, per la sicurezza e la salute degli operai.

E' meritevole che è il primo caso nella legislazione vigente in cui si cita anche la salvaguardia degli utenti e della popolazione delle zone interessate dai fattori di rischio, cioè si estende il concetto della sicurezza in fase di costruzione per gli operai e gli addetti in pratica ai lavori, si suestende anche alla popolazione interessata e agli utenti che usufruiscono in qualche modo dei servizi che sono collegati o possono essere compromessi come rischio dalle opere del cantiere. Tutti gli elaborati debbono essere sottoscritti dal progettista o dai progettisti responsabili degli stessi nonché dal progettista responsabile dell'integrazione fra le varie prestazioni specialistiche. Anche questo è una integrazione rispetto alla legge meritevole come integrazione, perché porta il progettista responsabile dell'integrazione fra le varie prestazioni specialistiche a firmare anche lui il progetto, quindi a prendersi la sua responsabilità dell'integrazione per le varie prestazioni specialistiche. La redazione dei progetti delle opere o dei lavori complessi e in particolare di quelli di cui all'articolo 2 lettere H e D dello schema di regolamento, è svolta preferibilmente impiegando la tecnica dell'analisi di valori in tali caso le relazioni debbono illustrare i risultati di tali analisi. Si aggiunga che coloro siano possibili più soluzioni progettuali, la scelta deve avvenire mediante impiego di una metodologia di valutazione qualitativa e quantitativa, multicriteri e multiobiettivi, tale da permettere da dedurre una graduatoria di priorità tra le soluzioni progettuali possibili. Quindi la progettazione non è più un fatto di scelta immediata da parte del progettista di una soluzione, ma diventa un dettaglio di valutazioni da

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

sottoporre all'approvazione dall'Amministrazione la quale deciderà sulle scelte. In particolare lo schema di regolamento precisa che il progetto esecutivo costituisce la ingegnerizzazione di tutte le loro azioni pertanto definisce compiutamente in ogni particolare architettonico, strutturale ed impiantistico l'intervento da realizzare. Restano esclusi soltanto i piani operativi di settore, i piani di approvvigionamenti nonché i calcoli e i grafici relativi alle opere provvisionali.

Quindi è escluso dalla lettura, prendendo come piani operativi di cantiere, i piani costruttivi diciamo, i disegni costruttivi veri e propri. Se non sbaglio nella interpretazione. Il progetto è redatto nel pieno rispetto del progetto definitivo nonché delle prescrizioni in sede di rilascio della concessione edilizia, stiamo parlando del progetto esecutivo, o di accertamento di conformità urbanistica, o di conferenza di servizi, o di pronuncia o di compatibilità ambientale ove prevista.

Il progetto esecutivo è composto dai seguenti documenti: relazioni generali, relazioni specialistiche, elaborati grafici ecc. calcoli esecutivi delle strutture degli impianti, piani e manutenzione dell'opera nelle sue parti, piani di sicurezza e di coordinamento, computo metrico estimativo definitivo e quadro economico, cromo programma, elenco dei prezzi unitari ed eventuali analisi, schema di contratto e capitolato speciale di appalto. Su questa osservazione che poi mi sentirei di fare sono che il piano di sicurezza di coordinamento, si dice anche più avanti nel regolamento, quindi c'è un po' di differenza, non dovrebbe far parte del progetto esecutivo, dovrebbe far parte degli allegati al contratto, non si dice più avanti, quindi c'è da fare magari una correzione minimale in questo senso perché il progetto esecutivo viene firmato dai vari componenti del gruppo di progettazione che possono essere diversi dal soggetto che invece firma come coordinatore della sicurezza in fase di progettazione, che non centra niente con la progettazione. Lo stesso mi sembrerebbe più corretto che lo schema di contratto non sia un compito del progettista, che deve poi sottoscriverlo perché sottoscrive tutto il progetto e quindi dovrebbe sottoscrivere lo schema di contratto, ma sia un compito prettamente amministrativo tipico del committente, stiamo parlando di committenza pubblica, per cui la scelta della procedura, quindi di tutte le garanzie contrattuali che si debbano inserire nello schema di contratto sia una scelta dell'amministrazione quindi dovrebbe essere regolata e diciamo, approvata se non preparata addirittura dal responsabile del procedimento, quindi dovrebbe essere estraniata dal progetto esecutivo e infilata in un allegato al capitolato speciale di appalto che sarebbe giusto che giustamente le imprese sappiamo tutti gli elementi come si usa anche adesso negli attuali progetti però non sono mai scelte, ci possono essere indicazioni del progettista per una scelta che però spetta all'amministrazione.

Il testo del regolamento ultimamente approvato dal Consiglio dei Ministri, ha previsto tra l'altro le seguenti integrazioni e modifiche. La progettazione deve essere informata anche alla minimizzazione dell'impegno delle risorse materiali non rinnovabili. Il documento preliminare deve contenere anche l'indicazione dell'impatto dell'opera sulle componenti ambientali. Inoltre il contesto rispetto le cui caratteristiche i progetti devono assicurare il massimo rispetto e la piena compatibilità, è il contesto territoriale e ambientale. Nello studio di prefattibilità ambientale previsto come documento del progetto preliminare, le ragioni della scelta del sito della soluzione progettuale prescelta devono essere illustrati in funzione della minimizzazione

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dell'impatto ambientale. Sembrerebbe che posso anche sbagliare per carità, quando si esprime tra gli elementi del regolamento, concetti come miglior rapporto, massimo riutilizzo, massima
Piena compatibilità, minimizzazione dell'impegno, massimo rispetto, piena compatibilità e minimizzazione dell'impatto, si incidono notevolmente sulle scelte progettuali, perché se io debbo fare il minimo o il massimo di una cosa, condiziono le scelte dei materiali indubbiamente quindi anche i costi. Quindi si rischia che da una parte si abbiano progettazioni fortemente sopra dimensionate come costo e come scelte progettuali rispetto alle esigenze, cioè sarebbe forse, questi sono ottimi concetti, in linea generale, però bisognerebbe arrivare all'ottimizzazione inteso come il rapporto costi-benefici di un progetto rispetto alle esigenze individuate dal documento preliminare. Il documento preliminare dovrebbe dirmi quale qualità dell'opera, ad esempio delle scelte di materiali, debbo andare ad individuare nel progetto, da lì discende in pratica è una scelta di costi-benefici, massimo o minimo, o giusto utilizzo delle risorse naturali o riutilizzo delle risorse impiegate, cioè graduatorie entro cui il parametro costi varia parecchio poi. La massima durata io la posso fare con ottimi materiali in funzione della durata dell'edificio, ma se debbo rispettare la massima durata sono costretto ad avere il materiale migliore sempre, ma questo è il problema dei costi standardizzati, cioè in effetti è tutto legato, cioè io posso legalizzare un'opera che costa poco oggi, ma che mi costa molto in gestione, e mi costa molto in manutenzione e non ho in mano dopo 20 anni, 30 anni. Cioè quello che bisognerebbe introdurre come valutazione, è il cosiddetto costo globale, cioè la somma del costo di costruzione, più costo di manutenzione, più costi di gestione, più i costi di recupero dell'opera, quindi è una valutazione discrezionale ma è una valutazione da documentare perché in realtà noi negli ultimi anni abbiamo realizzato opere ai minori costi ma che in fatto di gestione e di manutenzione ci costano un'ira di Dio insomma.

Forse giustissimo, probabilmente bisognerebbe individuare la durata dell'opera innanzitutto.

Allora in funzione della durata dell'opera si dice: benissimo io voglio questa durata, voglio questo livello di qualità inteso perché è ovvio che una sala come questa ha le stesse funzioni di una sala di costo più modesto, si tratta di capire che cosa sono le esigenze in funzione della qualità dell'opera da realizzare in relazione alla qualità.

Ingegnere scusi, attenzione al concetto di qualità.....

Ma diciamo qualità come aspetto in questo momento.....

Perché noi una cosa è la qualità intesa come rispondenza alle esigenze implicite esplicite del committente che mi dà le prestazioni quindi l'isolamento acustico, un'altra cosa, come dire, gli aspetti anche esteriori di qualità, cioè mi piace di più è più bello, cioè qui bisogna, quelle sono risorse pubbliche quindi stiamo sempre

Sì, sì d'accordo, però è ovvio se io debbo fare un centro sociale piuttosto che un centro congressi della città, i livelli cambiano no?

Sì, bisogna stare molto attenti, io vi faccio un esempio per farmi capire, l'appalto, il concorso di progettazione sempre del solito auditorium, c'è n'era uno che costava 90 miliardi e un altro che costava 240,

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

sempre tre sale erano, sembra che rispondessero dal punto di vista del godimento della musica quindi gli isolamenti acustici, la rispondenza in fondo erano uguali, sì certo si è scelto un'opera che forse è molto più bella probabilmente, però non lo so, però bisognerebbe anche capire se poi è giustificato questa spesa n più. Io so che con gli architetti si scatena un ira di Dio qui, perché bisogna cogliere la differenza che c'è fra la risposta alle esigenze, alle prestazioni che si vogliono ottenere, parliamo di Edilizio perché la strada, la fogna, la diga è un problema proprio tecnico, però quando andiamo all'organismo edilizio, quindi negli aspetti che hanno un impatto sul territorio si può costruire n'opera, cioè il problema qual è? È lo spazio, il concetto fondamentale, io non sono ingegnere però mi sembra di ricordare un libro scritto da Bruno Zevi tanti anni fa che era Il saper vedere l'architettura, il concetto è lo spazio. Lo spazio e come è concepito il posto dove uno vive, questo ambiente bello o brutto ma non perché ci sono quei pilastri o quei disegni, se ci stiamo bene perché è stato concepito lo spazio bene, e questo è l'elemento che bisognerebbe valorizzare bene, non tanto la qualità dei materiali, la qualità dei materiali è legata alla durata dei materiali.....

Ma quando mi si dice massima durata, io sono costretto.....

Sì, massima durata perché noi riteniamo che alcune opere debbano durare, insomma il Colosseo durerà 2000 anni.....

Non vorrei fare una polemica

No, no,

Era interessantissimo questo non è polemica....

Quello che io pensavo era: ma perché invece di dire miglior rapporto, massimo riutilizzo, deve essere progettata in funzione del rapporto, del riutilizzo ecc.

Ma questo significa che

In qualche modo valutato in funzione dei costi e benefici.....

Sì, ma io devo dire che devo in tre opere, quattro opere, quattro possibili soluzioni devono puntare a quello che mi da il miglior rapporto. Se io scrivo, infatti era uno dei suggerimento del Consiglio Superiore su cui abbiamo a lungo discusso, se io tolgo miglior rapporto, tutte le opere hanno un rapporto. Rapporto costi-benefici c'era anche un'opera che ha un grande costo e pochi benefici, io devo cercare di migliorare quel rapporto, certo non c'è un valore assoluto, e non lo può dare nessuno un valore assoluto, se ci fosse un valore assoluto dell'uso delle risorse non ci sarebbe lo scontro sociale nella società, perché tutti vivrebbero insomma, se la mia utilità potesse crescere senza che diminuisce l'utilità dell'ingegner Bosco, non ci sarebbe nessuna ragione, il problema è che se cresce la mia utilità diminuisce l'utilità di un altro e su questo c'è il problema dell'equilibrio che è il ruolo del politico, che è il ruolo della scelta . Quindi il problema è delicato ma nello stesso tempo è anche forse affascinante, per i tecnici.

Scusi ingegnere,

Per carità sono contento dello scambio di opinioni. Non è forse pensabile che si possa indicare che queste sono tendenze al massimo riutilizzo, perché quando io trovo scritto che devo fare il progetto con il massimo

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

riutilizzo sono costretto a farlo, deve tendere al massimo dell'utilizzo, cioè bisogna trovare una formula.....

Sì, questo è giusto.....

Allora se concorda invece i livelli di progettazione preliminare, definitivo ed esecutivo siano ritenuti necessari, siano indicati nel documento preliminare, perché almeno si sa dove andare, in relazione alla tipologia, alla complessità dell'intervento. Però più che tendere ad una eliminazione di qualche livello, specialmente quando si tende ad eliminare il progetto definitivo, e puntare direttamente al progetto esecutivo perché ad esempio non ci sono necessità di autorizzazioni di vario genere, forse sarebbe pensabile di fare un accorpamento dei due livelli perché non è vero che poi il progetto esecutivo possa sostituire completamente quello definitivo, perché ci sono delle scelte ancora da individuare e da giustificare, perché il progetto esecutivo poi è di dettaglio.

Però anche questo vede ingegnere. Io ho un progetto da anni e mi dispiace, però nelle ultime esperienze che ho seguito per esempio ho visto progettare le scale a tenuta di fumo in un edificio, quando si stava progettando il preliminare, cioè l'avevano studiato i progettisti ad un dettaglio tale che poi è stato immagazzinato in queste benedetti archivi e poi tirato fuori quando dovendo disegnare le infilavano e vedevano, cioè noi adesso siamo abituati, io che ho i capelli bianchi, abituati a pensare che prima faceva lo schizzetto e poi sviluppavo piano piano, adesso i progettisti lavorano in tutt'altro modo. Certe volte partono, non dico dall'esecutivo ma almeno da alcune parti che sono già esecutivo. E' un po', sta cambiando un po' tutto, io non so fino a che punto è gusto però è così, quindi certe volte il definitivo saltarlo, è solo dovuto al fatto che avendo studiato tutto l'esecutivo, l'assemblaggio all'esecutivo porta a già.....

Sì, è indubbio.....

E' un argomento nostro e quindi dobbiamo stare attenti. Il progetto esecutivo, il progetto definitivo sono entrambe cose indispensabili, per esempio se si deve appaltare un'opera pubblica per la quale è prevista una approvazione da parte della Commissione Edilizia, che cosa presenta in Commissione Edilizia, un progetto esecutivo?

..... un progetto definitivo.

Qui però ci vuole un'approvazione, il regolamento dice che in questo caso deve essere fatto il progetto definitivo.

Il progetto definitivo, se dobbiamo parlare di progettazioni, io penso che, salvo casi proprio, Ci sono casi modesti delle Pubbliche Amministrazioni, un pezzo di strada, un pezzo di fognatura già predeterminata in sostanza, diventa una procedura lunga forse per certe Amministrazioni perché poi autorizzano loro insomma in definitiva.....

Tutto questo la procedura poi dipende sempre dal fatto dell'organizzazione Bassanini.....

Sì d'accordo.....

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Quello è un altro discorso, il progetto è una cosa seria, quindi se dobbiamo parlare di centralità di progetto per avere l'opera, la centrale del progetto passa per una progettazione esecutiva e passa per una legislazione definitiva, e poi ognuno.....

Questo è vero, però è anche vero che spesso i progettisti, in particolare delle opere negli organismi edilizi si studiano il dettaglio in anticipo perché vogliono essere sicuri che in sede di progetto esecutivo poi non trovano difficoltà. Questo non significa che non fanno il definitivo. Cioè il fatto che volevo mettere in evidenza io, che oggi per effetto degli strumenti nuovi si è un po' sovvertito il concetto che prima era quello della graduale approfondimento. Alcune volte oggi veramente si salta ma non perché non si fa il definitivo, si salta per avere poi la certezza di fare in sede di esecutivo di avere tutti i dettagli. Quindi oggi si deve fare il progetto definitivo, ma certe volte si anticipano scelte che normalmente alcuni anni fa non si facevano insomma, che non c'era lo strumento per farlo.

Se noi per progetto esecutivo, cioè per quello finale intendiamo il progetto definitivo più in particolare esecutivi di quello stesso progetto, credo che Qua dovremmo intenderci noi perché se no la valutazione è fluttuante sempre, invece la valutazione deve essere unica, cioè al progetto definitivo ci deve essere la valutazione definitiva, se no va finire si ha una serie di computi metrici, una serie, chi fa queste cose? Chi è abituato a farlo, purtroppo è una esperienza triste vedersi per esempio su un progetto definitivo calare dal progettista delle strutture una struttura, per cui tu sei costretto a cambiare tante di quelle cose, quindi non diventa solo

Allora chiariamolo, su questo ha perfettamente, Cioè il progetto definitivo deve contenere le soluzioni tecniche delle strutture degli impianti dettagliate, le scelte devono essere state fatte. Quando il regolamento parla di ingegnerizzazione delle lavorazioni significa soltanto che io quanto disegnato nel definitivo devo svilupparlo in modo tale che l'esecutore possa realizzare l'opera senza interventi di altri tecnici, la Cassazione lo ha definito con esattezza, il progetto esecutivo quando non necessita per l'esecuzione dell'intervento di un altro tecnico, quindi su questo non ci sono dubbi. Le soluzioni strutturali devono essere già definite, in casi particolari, per esempio erano stati stabiliti fili fissi dei pilastri dicendo qual era la parte che poteva ampliarsi del pilastro perché, perché l'infisso tra i fili fissi era quello e disegnato in sede di definitivo. Il mio ragionamento era un altro che in questo caso per esempio, dove c'erano questi fili fissi, il dettaglio dell'attacco infisso pilastro era stato già studiato, perché? Perché si voleva essere sicuri che in sede di esecutivo non c'erano poi problemi, non ci sarebbero stati problemi, ma su questo non si discute, l'esecutivo è lo sviluppo dettagliato del definitivo, non esiste un quarto livello, questo è il problema di fondo su cui mi dispiace ritornare sull'esempio, c'è stato il grosso scontro non esiste in quarto livello di progetto. L'appaltato deve soltanto fare i piani di cantiere ma non deve disegnare per eseguire l'opera, perché seno abbiamo. Cioè in realtà il legislatore, ha mio parere, non ha introdotto il secondo livello, io non so l'ingegnere Da Olio sia d'accordo con me, ma ha introdotto il terzo, ha reso obbligatorio il terzo, il terzo c'è sempre stato ed era abitudine affidarlo all'impresa, questo era normale fare gli appalti dire: poi si sarebbe realizzato sulla base dei calcoli, delle strutture che faceva l'esecutore.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Il legislatore quando ha introdotto l'esecutivo, in realtà il definitivo e il vecchio esecutivo, è l'esecutivo e il costruttivo, su questo io perlomeno sono perfettamente convinto. Quindi solo che, ripeto, la fase di progettazione adesso non è più quella di prima dove si facevano

Questo è un fatto che deve essere chiaro, cioè il progetto definitivo è un progetto esecutivo per il quale mancano i particolari esecutivi forse, soltanto, perché quello che mancava era il passaggio tra il progetto di massima e il progetto esecutivo. Il progetto definitivo è sempre oggetto intermedio ma ha tutto dentro del progetto esecutivo.

L'unica cosa che io osservo, che tutto questo è vero, io non avevo detto questo, non vorrei entrare in questo argomento, io dicevo soltanto: attenzione non ammettiamo che il responsabile del procedimento dica: facciamo il progetto preliminare e poi saltiamo direttamente l'esecutivo. Può fare un passaggio solo, nel senso che però prescrive per certe modeste condizioni che non ci siano particolari necessità di approvazione, di attestazione, di permessi vari, di fare un progetto chiamato definitivo, esecutivo nel senso che deve contenere tutti gli elementi sia generici che di dettaglio, che non passi e questo vuol dire anche l'approfondimento delle indagini, vuol dire soluzione al limite alternativo, cioè le varie.....

D'altra parte se c'è un minimo..... Scusate ingegneri, chiedo scusa, credo che sia importante..... se non fosse così la ragione dell'appalto integrato, cioè la possibilità di appaltare il progetto sul definitivo, cioè il legislatore della 109 originaria aveva detto si fa sempre l'esecutivo fino all'ultimo chiodo, come si diceva facevano i tedeschi, gli inglesi i francesi. Poi ci si è resi conto che non è sempre possibile fare questo, in particolare quando l'opera contiene scelte tecnologiche impiantistiche, di un certo tipo che non si può affidare al progetto esecutivo perché vincola l'appaltatore. Un ponte in travi precomprese se lo disegniamo fino all'ultimo chiodo individuiamo il produttore della trave precompressa e questo è vietato dalle direttive comunitarie. Il legislatore della 216 quindi già 5, 4 anni fa, 3 anni fa quando è stata, no 4 anni fa, coglie questa difficoltà e introduce la libertà di affidare il progetto sull'affidamento sul definitivo, affidando all'impresa la progettazione di quel terzo livello che però è indicato già la trave che deve portare quel carico, deve avere quella luce, deve avere, quello è già definito fino all'ultimo, ma ha vincolato una cosa, ha stabilito che in questo caso l'appalto è a corpo, cioè la differenza di fondo che in questo caso, il costo dell'opera è definito in sede di gara, per cui l'appaltatore poi deve realizzare quel componente che è lasciato a lui liberamente la scelta ma nel rispetto delle prestazioni è comunque a costo prestabilito. L'appalto integrato è una tipologia di appalto che è molto, molto delicata e dipende molto dalla capacità del progettista di fare un progetto definitivo che lascia all'appaltatore solo una parte delle scelte ma il resto lo ha fatto lui nel definitivo.

Scusi, questo è una distinzione molto importante insomma.

Passando invece ad un'altra fase successiva alle singole fasi di progettazione esiste la necessità di fare la verifica della conformità dei progetti e la normativa vigente e i documenti di riferimento. Secondo la legge Merloni ter prima di iniziare le procedure per l'affidamento dei lavori, le stazioni appaltanti devono verificare nei termini e nelle modalità stabilite dal regolamento la rispondenza degli elaborati progettuali, ai

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

documenti di cui commi 1 e 2 dell'articolo 16 della legge, che sono le premesse in pratica della legge, la loro conformità alla normativa vigente. Tale verifica può essere effettuata dagli organismi di controllo accreditati ai sensi delle norme europee della serie 45.000 o uffici tecnici delle poi attestazioni appaltanti.

Lo schema di regolamento definisce meglio le procedure di verifica e di validazione. Allora il regolamento stabilisce la verifica del progetto preliminare, dice i progetti del preliminare devono essere sottoposti a cura del responsabile del procedimento e della presenza dei progettisti, la nuova verifica differenziati in rapporto alla tipologia, la categoria, all'entità e all'importanza dell'intervento. La verifica finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta. La sua conformità le specifiche disposizioni funzionali, prestazionali e tecniche contenute nel documento preliminare alla progettazione, e tende all'obiettivo di ottimizzare la soluzione progettuale prescelta.

La verifica comporta il controllo della coerenza esterna tra la soluzione progettuale prescelta e il contesto socio economico ed ambientale in cui l'intervento progettato si inserisce, il controllo della coerenza interna tra gli elementi e componenti della soluzione progettuale prescelta nel rispetto dei criteri di progettazione indicati dal regolamento. La valutazione dell'efficacia della soluzione progettuale prescelta sotto il profilo della sua capacità di conseguire gli obiettivi attesi ed infine la valutazione dell'efficienza, della soluzione progettuale prescelta, intesa come capacità di ottenere risultato atteso, minimizzando i costi di realizzazione, gestione e manutenzione. Questa verifica è ovviamente molto utile, necessaria, per poter procedere alle successive fasi avendo verificato il progetto preliminare che è in pratica la fissazione dei vari paletti entro cui si deve muovere la fase successiva di progettazione. Particolarmente importante poi è questa fase di verifica del progetto preliminare quando si procede all'affidamento di lavori in concessione, piuttosto che in appalto concorso, sulla base solo del progetto preliminare. La validazione del progetto e le successive fasi di progetto secondo lo schema di regolamento, prevede che prima dell'approvazione il responsabile del procedimento, procede in contraddittorio con i progettisti a verificare la conformità del progetto esecutivo alla normativa vigente e dal documento preliminare alla progettazione. Quando si procede all'affidamento della progettazione esecutiva dell'esecuzione dei lavori cioè il progetto integrato, la verifica per oggetti il progetto definitivo. Quindi lasciamo perdere cosa deve fare dal punto di vista di validazione tutti i controlli ecc, una delle osservazioni che si può fare è che il regolamento dovrebbe specificare meglio che cosa succede nelle fasi successive, cioè noi procediamo, l'Amministrazione procede a finalmente un appalto concorso, piuttosto che una concessione, piuttosto che ad un progetto integrato, da affidare all'impresa, dopodiché ci vorrà una validazione del progetto presentata dall'impresa. Cioè noi probabilmente rischiamo di rendere il progetto senza alcuna validazione dello stesso, se è necessario questa validazione, quando il progetto è approvato sia dall'amministrazione, non senso progettato ed approvato all'Amministrazione sia quando il fatto è affidato all'esterno da un progettista, mi sembrerebbe utile, è un'ipotesi, senza nessun altro fine di polemica per carità, che anche quando lo fa l'impresa, poi questo progetto prima di passare alla fase

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

realizzativa venga validato. E' un suggerimento per carità. Quindi direi che se poi le fasi sono due, quella del progetto definitivo quello del progetto esecutivo affidato all'impresa

E' sufficiente secondo lei, perché questo è un problema che ci siamo posti, e detto nell'articolo che parla del Del progetto definitivo, è una domanda la mia, il capitolato prevede inoltre la sede di redazione tempi della progettazione esecutiva, nonché le modalità di controllo di rispetto da parte dell'affidatario delle indicazioni del progetto definitivo, cioè avevamo pensato che lasciare, questo è il solito problema della libertà, lasciare alle stazioni appaltante o dai vincoli, siamo sempre stati presi dal fatto che per uno diciamo statalista quanto me nella mentalità, io gli voglio mettere tutto, e poi alla questione dice: ma le Amministrazioni devono essere autonome, noi gli ricordiamo che devono trovare il modo di controllarlo insomma, perché la responsabilità è la loro.....a me piacerebbe molto di più il dire io ti dico tutto però dice che la devo finire di pensare così.

Io posso essere d'accordo su questa impostazione concettuale, il vero problema è che poi l'opera non è un appalto privato di cui, se io ho sbagliato a fare il capitolato o non lo ho prescritto sono affari miei, ci rimetto io come committente, ci rimette la collettività, allora sono d'accordo che se fa l'impresa il progetto definitivo, basti il riscontro del responsabile del procedimento, siamo in effetti di concessione, fatto il responsabile del procedimento deve controllare tutto quanto, benissimo controlli il progetto definitivo, in pratica fa una verifica, se ha bisogno di supporti li chiama, se non ha bisogno non li chiama. Però quando arriviamo al progetto esecutivo se c'è qualche cosa che non risponde ai requisiti iniziali non facciamo un'opera che non risponde ai requisiti iniziali che si aspettava l'Amministrazione, cioè l'ha imposto l'Amministrazione, allora perché no la validazione? Si tratta poi di capire se la debba fare l'ufficio tecnico con i suoi mezzi o essere affidata all'estero, ma probabilmente un concetto di validazione del progetto esecutivo prima dell'esecuzione delle opere vale tanto se viene fatto dall'amministrazione del progetto esecutivo quanto se viene fatto l'esterno, sia sui progettisti incaricati piuttosto che i progettisti incaricati dall'impresa insomma.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 21/6/1999 (IV)

Lato A

..... quello che si dice che noi non dovremmo mettere le mutande alla stazione appaltante su tutte, dovremmo lasciare le stazioni appaltanti autonoma. A tavola abbiamo fatto una discussione sulle responsabilità degli insomma l'ingegnere capo del Comune deve nel capitolato dire come fa a controllare l'impresa, se lo dimentica, questo è un dramma se se lo dimentica, però dovrebbe ricordarselo. Lo so..... ..

Non mi preoccupa l'ingegnere capo del Comune di Bergamo, mi preoccupa quelle piccole amministrazioni che non hanno capacità di controllo poi di controllo effettivo di predisposizione di schemi di capitolato hoc, insomma stiano attenti a tutto. Be' per carità questo è una delle osservazioni che potrebbe forse trovare una formulazione più tranquilla.

C'è solo, non tanto agli effetti dell'Amministrazione ripeto, perché l'Amministrazione va beh sbaglia, però è agli effetti della collettività poi, cioè se tutto il progetto è finalizzato, ed è impostato in funzione delle esigenze della collettività, questa esigenza almeno controlliamole ad un certo punto se sono rispettate. L'altra parte più importante per noi Liberi professionisti evidentemente, ma in generale anche per l'esecuzione poi dell'attività di progettazione, è quella che è dello svolgimento dell'attività di progettazione, direzione lavori, di supporto tecnico amministrativo. Quindi qui abbiamo parlato di come devono essere composti e fatti i progetti si tratta poi di vedere chi li deve fare in sostanza. E' in questo senso la legge Merloni ter ha cambiato pesantemente diciamo, i presupposti del vecchio articolo 17 della Merloni bis, e diciamo pesantemente ma anche migliorativamente, adesso ad esempio sono state sottoposto ad identiche regole le prestazioni di progettazione preliminare, definitiva, esecutiva nonché di direzione lavori, e gli incarichi di supporto tecnico amministrativo, l'attività del responsabile del procedimento, e del dirigente competente, la formazione del programma triennale dei lavori pubblici. E' stata tolta la clausola di assoluta priorità che prima prevedeva che la redazione dei progetti fosse da effettuarsi di regola da parte degli uffici tecnici, delle amministrazioni, dagli enti aggiudicatari. Era messo prima in subordine la redazione fosse affidata all'esterno e in primis alle Amministrazioni e gli Enti aggiudicatari di cui l'Amministrazione poteva valersi per legge, soltanto in subordine come ultima possibilità nella scala di priorità la redazione poteva essere affidata a Liberi Professionisti, singoli, associati, raggruppati temporaneamente, ovvero a Società di ingegneria, ma solo in carenza in organico di personale tecnico nelle amministrazioni, negli enti aggiudicatori, carenze che dovevano venire accertate, certificata dal legale rappresentante dell'amministrazione. Quindi era solo la carenza di organico di personale in grado di svolgere questi compiti, ora invece la redazione, sia dei progetti delle varie fasi di progetto, nonché di svolgimento delle attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione di attività di direzione dei lavori, possono essere affidate senza vincolo di priorità a Liberi professionisti, singoli od associati a società di progettisti, a società di ingegneria, nonché a raggruppamenti temporanei di suddetti soggetti. Nei casi in cui sempre ad accertarsi

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

però questa volta da parte del responsabile del procedimento, in cui vi sia carenza nelle stazioni appaltanti di personale tecnico in organico, quindi come prima, difficoltà però di rispettare i tempi per la programmazione dei lavori oppure difficoltà di svolgere funzioni di istituto, oppure lavori di speciale complessità, oppure necessità di predisporre progetti integrali così come definiti dal regolamento che richiedono l'apporto di una di competenza. Parzialmente positiva può essere considerata la introduzione della legge delle società di professionisti. Noi ricordiamo che da tempo chiediamo riconoscimento dello società professionali che sono chiamate società di professionisti. Ne ammette la Costituzione però la legge soltanto secondo le forme previste dal Codice Civile per le società di persone e quindi solo come società semplici, società in nome collettivo, società in accomandita semplice. Ammette anche la Costituzione sotto la forma di società cooperative siano esse società cooperative responsabilità illimitata, quindi come le società di persone sostanzialmente, oppure Società operative a responsabilità limitata. Questa limitazione a società di persone salvo i casi di cooperative, pur costituendo indubbiamente un primo passo per una riforma moderna delle possibilità organizzative delle attività professionali in realtà non risolve il problema di una decisa evoluzione del mondo libero professionale verso forme organizzative che possono permettere i liberi professionisti di concorrere efficacemente a parità di condizioni sul mercato nazionale e ancor meno su quello internazionale sia per la forma di costituzione che non permette di misurarsi sul mercato, sul mercato del lavoro che richiede sempre più società di capitali piuttosto che società di persone, sia per il fatto che indubbiamente i rischi per una società di persone sono molto elevati quando si parla di grossi incarichi di progettazione. D'altra parte con le società di persone non si vedono grossi vantaggi per i Liberi professionisti, si fa l'esempio agli studi associati, quindi gli associati permettono ai soli garanzia i singoli componenti dello studio associato di quanto non permettano società di persone, secondo il codice civile attuale. Basta considerare per esempio il rischio di dover rispondere in solido con tutto il patrimonio proprio dei propri familiari delle inadempienze errori e danni causati da un altro socio. Con tutte le aggravanti che si possono rischiare se quest'ultimo è un socio economicamente debole rispetto agli altri perché in quel caso chi non ha colpa rischia di essere l'unico che paga tutti i danni. E' evidente inoltre che la forma di società di persone potrebbe essere di eventuale interesse di liberi professionisti l'inizio di carriera e di pari capacità economica, sono giovani che si mettono assieme e costituiscono una società di persone. Ma certamente non favorisce l'ingresso dei giovani laureati in società dove siano presenti soci con considerate esperienze, con importante clientela, perché la società di persone tutti rispondono alla società di persone allo stesso modo. Allora questa considerazione, specialmente l'ultima ci sembra di ancora maggior rilievo per il caso delle società cooperative responsabilità illimitata, dove in pratica ogni testo vale un voto per cui non c'è neanche la possibilità di accordi interni più che tanto. A tutto questo fa eccezione solo un caso anomalo, anomalo perché previsto dalla legge che è quello delle Cooperative responsabilità limitata, le quali sono le uniche società di capitale che possono in pratica, di capitali che possono avere affidamenti ed incarichi anche sotto la soglia dei 200.000 ECU dei compensi professionali.

A parte questo caso resterebbe solo la possibilità per i Liberi Professionisti di costituirsi come società di

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

ingegneria che secondo la legge sono quelle società di capitali previsti dal Codice Civile e quindi come società per azioni, società in accomandita per azione, società a responsabilità limitata. Dal punto di vista poi della legge sono considerate sia le società professionali che le società di ingegneria quelle società che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazione e direzione dei lavori, valutazioni e congruità tecnico-economico, studi di impatto ambientale. Quindi le funzioni, lo svolgimento dell'attività è uguale secondo la legge. Per le società di ingegneria c'è invece la limitazione dell'affidamento di incarichi soltanto nel caso in cui i corrispettivi siano stimati all'importo superiore a 200.000 pari o superiore a 200.000 ECU, salvo i casi di opere speciale complessità e che richiedono specifica organizzazione. E' abbastanza evidente che i Liberi Professionisti potrebbero costituire società di ingegneria volendo fare delle società di capitali. Be' però non sarebbero delle società libero professionali, cioè costituite da libere professionisti che svolgono solo attività di tipo libero professionale cioè con le caratteristiche di indipendenza e di garanzia rispetto al committente di non avere altri interessi di propria relativi insomma ad incarichi che avrebbero in affidamento e quindi non c'è una chiara possibilità di indicazione dell'identità liberi professionisti in questo caso raggruppati in società cosiddette di ingegneria. A meno che uno scriva società di ingegneria pinco pallino costituita da Liberi Professionisti, indipendenti ecc. e garantiti da questi codici deontologici tanto massacrati ultimamente nel senso che sembra che non sia più una cosa accettata, o accettabile nel mercato attuale globalizzato. Se aggiungo poi un altro fattore di confusione che è dal testo della legge, la quale dice: la società di professionisti sono società costituite esclusivamente fra professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali non dice che sono società di liberi professionisti, cioè in pratica nella dizione della legge, secondo la dizione della legge potrebbero essere costituite società di professionisti o farne parte come soci anche i professionisti dipendenti purché scritti agli Albi attualmente previsti, non parliamo della riforma addirittura adesso con il rischio di vedere sorgere società di indipendenti o con dipendenti che vogliono superare ogni divieto di esercitare anche attività a libero professionale. Questo vale doppiamente come pericolo perché facendo una società di questo tipo potremmo avere delle società di professionisti satelliti di società imprenditoriali, di imprese o di società di ingegneria con il solo scopo di accedere anche ad incarichi sotto la soglia di 200.000 ECU., cioè pensiamo alle imprese, beh non è la prima volta che lo vediamo ormai succede da anni nelle gare in cui ci sono ingegneri, professionisti che ha un'impresa, hanno uno studio che fa le gare di progettazione, quindi svolgono la doppia funzione di proprietari di impresa e titolari di studio professionale. Se poi si va a mascherare questo in una società di professionisti peggio ancora, abbiamo avuto esempi nel milanese di gare che ordine per fortuna siamo riuscita a bloccare, con un parere, poi l'Amministrazione ha seguito il nostro parere, di un professionista ad esempio che era dipendente come progettista dipendente di una impresa, anzi di un'azienda che costruiva la struttura metalliche per ponti pedonali, e si era presentato per fare la progettazione con una specie di tacito accordo, non so quale tacito o quanto accordo per carità, che in pratica avrebbe presentato poi quel prodotto che come progetto, che poi naturalmente poteva costruire soltanto la sua società perché era talmente tipizzato che diventava il progetto finalizzato ad un affidamento.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Il nostro parere è stato: signori così non è ammissibile secondo noi, come Ordine, quello che potete al limite fare, fate un appalto concorso su questa roba, hanno preferito lasciar perdere tutto e fare una roba più regolare dal punto di vista dell'affidamento.

Dunque queste sono le considerazioni principali, diciamo che agli effetti delle parità di condizioni per i vari soggetti comunque organizzati concorrenti agli affidamenti degli incarichi, invece è indubbiamente positivo che anche ai corrispettivi per le attività professionali delle società di professionisti delle società di ingegneria, si applichi il contributo integrativo previsto dalle norme che disciplinano le casse di previdenza dei professionisti firmatari del progetto. Abbiamo avuto altri casi forse lo avrete avuto anche voi a Bergamo in cui in gare in cui si diceva da parte delle Amministrazioni bisogna rispettare la tariffa professionale, quindi non si poteva scendere sotto quella, salvo il fatto dei compensi accessori, be' si è arrivati ad una gara in cui c'era tariffa veniva fuori 300 milioni facendo lo zero per i compensi accessori, facendo le riduzioni previste dalla legge, ha vinto una società di servizi, si è presentata come società che non pagando il 2% ha potuto fare l'offerta di 300 milioni mentre i Liberi Professionisti hanno fatto l'offerta di 300 milioni più il 2% perché questo è la legge che lo prevede non potevano scappare. Quindi anche gli effetti saranno situazioni per il 2% non sembrano importanti ma in certe condizioni costituiscono una non libera concorrenza, quindi positivo il fatto che la legge abbia definito questa parità di condizioni. La legge poi stabilisce che i soci di società di professionisti gli effetti per finanziari sono assimilati i professionisti che svolgono l'attività in forma associata per cui tutta la legislazione relativa agli effetti fiscali contributivi ecc. delle società di professionisti o alla natura degli studi associati. Naturalmente la legge ha rimandato il regolamento, la definizione dei requisiti organizzativi e tecniche che devono possedere le società di professionisti, e le società di ingegneria dando come indicazione nel frattempo cosa doveva succedere. Inoltre indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario di un incarico di progettazione, di attività tecnico amministrativa, non è solo progettazione, direzione lavori, lo stesso deve essere espletato da professionisti iscritti negli appositi Albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali. Personalmente responsabili nominativamente indicati già in sede di presentazione dell'offerta con la specificazione delle rispettive qualifiche professionali. Naturalmente come si è detto prima deve essere indicata la persona fisica incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni specialistiche, il regolamento prescrive che anche questo deve firmare mentre la legge non lo diceva, sarebbe forse da indicare in qualche modo ma non so se il regolamento lo possa fare che il, non è prescritto dalla legge, non è rimandato la legge, che la persona fisica che è responsabile dell'integrazione fra le varie prestazioni specialistiche sia un professionista in possesso di una qualificazione tecnica almeno corrispondente alla complessità del progetto richiesto, non una persona che non abbia le qualifiche professionali per firmare. Il progetto dovrebbe essere, non è il caso anche da controfirmare come previsto dal regolamento. Questo per dire che ad esempio, non è pensabile che un geologo, per modo di dire, firmi come solo perché è iscritto ad un Albo, firmi responsabilmente come soggetto che garantisca l'integrazione tra le varie prestazioni specialistiche, direi che questo soggetto dovrebbe avere piuttosto le caratteristiche di un Project Manager piuttosto che di uno specialista singolo no,

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

comunque sono considerazioni forse difficili da infilare in un regolamento non dovrebbe essere altrettanto difficile che l'Amministrazione ad un certo punto ci garantissero direttamente personalmente su questi requisiti. Ci sono state esclusioni previste dalla legge sui partecipanti ai concorsi di progettazione o all'affidamento degli incarichi rispetto al loro coinvolgimento nei sub appalti, sub-appalti e così via, tutta roba che anche noi avevamo chiesto e che siamo contenti che sia stato recepito dal punto di vista della legge. C'è il problema delle polizze assicurative per scrivere la copertura di natura professionale, sia a favore dei dipendenti incaricati della progettazione, che di incaricati esterni della progettazione. Mentre in pratica ai professionisti esterni si chiede la polizza assicurativa tipo generale per le loro attività, in più si chiede una polizza ad hoc per quella particolare opera per garantirsi dagli errori ed omissioni o varianti che comunque siano imputabili al professionista incaricato, per il, se non ho capito male, per il progettista interno all'Amministrazione si chiede una polizza ad hoc solo per gli errori ed omissioni, da parte del regolamento. Per quanto riguarda poi l'affidamento degli incarichi penso che tutti ormai sono edotti su questo, l'affidamento ad incarico di 200 quando è affidato all'esterno va alle società di progettazione, poi sottosoglia dai 40.000 ai 200.000 ci sono norme che sono appena uscite e al di sotto dei 40.000 c'è il problema dell'affidamento in base ai curriculum e basta. Diciamo di più che fino ai 200.000 poi ho inserito anche il discorso dei curricula comunque dalle ultime disposizioni. Sorge il problema che quando è sotto i 40.000 ECU come si fa ad affidare a pura descrizione, perché un incarico fiduciario da parte dell'Amministrazione, non siamo contrari a questi in assoluto, quello che ci chiediamo è: ma questi curricula come vengono controllati? Se vi ricordate tempo fa si diceva che il progettista, c'era qualche gara che dice: i progettista debbono presentare le dichiarazioni dei committenti su ogni previsione delle loro attività passate, che era una roba farraginoso che non si riusciva più neanche a controllare i committenti perché erano scomparsi. Una idea che mi sembrerebbe invece perseguibile è quella: ma perché una certificazione, oppure un'attestazione di rispondenza agli atti conosciuti o conoscibili di affidamento degli incarichi ai loro risultati non viene fatto dagli Ordini Professionali, hanno le capacità, le risorse economiche, l'organizzazione per farlo. In fin dei conti fino ad oggi salvo che in futuro si tolga questo potere, speriamo di no, gli ordini sono quelli che vistano le parcelle dei Liberi professionisti in generale, o comunque le possono sempre vistare la richiesta dei liberi professionisti. Hanno quindi la possibilità di avere le delibere ad incarico, le risposte dai Comuni se tutto è andato bene, tutto quanto, alla fine possono fare l'attestazione di conformità o di verità se vogliamo del curriculum presentato dal singolo professionista concorrente. Addirittura possono indicare le modalità e le diciamo, i limiti di questo incarico, perché si sono visti anche curricula in cui uno dice che ha progettato ma era insieme a 10.000, se no 10.000 almeno altre 10 persone e magari ha svolto solo funzioni secondarie rispetto alla progettazione, quindi potrebbe essere un modo per garantire la committenza non tanto ai professionisti, perché non hanno bisogno di essere garantito dall'ordine, ma la committenza che quel professionista che si presenta ha effettivamente un curriculum vero, non solo sottoscritto, ma dettagliato secondo modulistica, secondo modalità che si possono formalizzare in sede di approfondimenti ulteriori. Quello che si potrebbe dire che il resto diciamo, della parte che riguarda il

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

regolamento per le attività anche di progettazione sta sostanzialmente bene, manca quello che noi chiediamo, come dicevo prima, il problema della formalizzazione delle società di capitale di professionisti. Tema trito, ritrito, se volete, ma sono decine d'anni che andiamo dietro a questa richiesta, e che attualmente non trova nemmeno nella visione di legge Mirone una risposta adeguata nel senso che noi come professionisti stiamo chiedendo da tempo delle società di capitali anche per capitali nel senso del codice civile, cioè società per azioni, società a responsabilità limitata, o società in accomandita per azioni, come riconosciute dal Codice Civile, e in cui si può discutere se ci possono essere soci di capitale o non soci di capitale ma che comunque siano società che i Liberi Professionisti, cioè dei professionisti indipendenti, che garantiscono l'indipendenza. Il discorso non è riuscito ad andare avanti, a questo punto o si dà una accelerata a tutta la legislazione relativa alla legge delega Mirone, oppure noi chiediamo come ha già detto l'ingegner Bosco che venga costituito ad hoc le società per i Liberi Professionisti almeno nel campo tecnico diciamo, nell'area tecnica; società che debbono essere sia di ammesse, sia di persone che di capitali, con l'apposita regolamentazione perché quando abbiamo solo costituito una possibilità di entrare attraverso un Codice Civile che non era fatto per noi, per i nostri problemi, a costituire società non abbiamo risolto tutta quell'altra schiera di problemi che seguono che sono quelli fiscali, quelli previdenziali, quelli di controllo, quelli deontologici, quelli di verifica da parte degli ordini di garanzia per la committenza ecc. ecc. di cui abbiamo bisogno nel senso che la nostra identità deve essere in qualche modo chiarita rispetto alla committenza, se non lo favorisce fare la legge signori allora forse il caso che i Liberi professionisti comincino a pensare di farselo da solo questa identità e di dichiararla in tutti gli atti che sono quelli rispetto alla committenza pubblica o privata che sia. Grazie.

E' una comunicazione di servizio, l'ingegner Cortinovis dovrebbe rivolgersi alla segreteria del convegno perché c'è una chiamata urgente per lui.

Uno dei temi sicuramente più interessanti e più coinvolgenti alla direzione lavori ma ancor più al tema delle varianti. E' un tema che adesso viene affrontato dall'ingegner Coletta nel prossimo intervento.

Prima di affrontare direzione dei lavori e variabili volevo soltanto una aggiunta una cosa importante credo che ha detto l'ingegner prima. Con riferimento alle cooperative perché volevo soltanto farvi rilevare che oggi la Cooperativa può essere fatta con tre soggetti, cioè con una legge di un anno e mezzo fa, con il vincolo che c'era prima che per costituire una cooperativa ci volevano nove soci, oggi il limite è sceso a tre. Che normalmente si può fare responsabilità, in questo momento quindi per risolvere una serie di problemi, la formula più rispondente della società fra professionisti è questa, è previsto dal Codice Civile non è una scelta ideologica diciamo, e può essere fatta a tre. E' responsabilità limitata di norma perché non è l'anomalia non è, è proprio l'inverso insomma non esistono cooperative illimitate, non esiste nessuna le fa correndo il rischio di coinvolgere le proprie risorse, sono sempre limitate, e quindi in questo momento la formula più giusta è questa anche perché esiste una figura particolare nelle cooperative, nelle società cooperative che è il cosiddetto socio sovventore, che è un socio che può portare i capitali. Quindi in realtà se con un po' di approfondimento del tema, certo ci vogliono degli esperti, perché le cooperative hanno anche

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dei soggetti, il consorzio e le cooperative sono dei soggetti misteriosi. Con consorzio si parla di Consorzio di Comune, Consorzio di questo, Consorzio di quell'altro, sotto la parola di Consorzio si intendono tante cose, ma con un approfondimento del tema forse oggi veramente la formula che risolve molto dei problemi che solleva l'ingegner prima è proprio la formula la piccola società cooperativa che si chiama così insomma, c'è questa definizione nuova, un anno e mezzo fa, due anni fa adesso non mi ricordo con esattezza. Un'altra cosa che bisogna tenere presente, attenzione a dire che le società fra professionisti può essere fatta da dipendenti pubblici perché siamo sempre nel problema che vanno viste le norme insieme, al dipendente pubblico non è lasciata la libertà di costituire cooperativa o società di professionisti perché le norme sono chiare, c'è un divieto. Ora io non lo so cosa è successo, ma non esiste la possibilità ad un dipendente pubblico di costituire una cooperativa o una società Srl o comunque, perché c'è il divieto, cioè il contratto di assunzione che fa divieto di svolgere questa attività. Se poi succede, è una anomalia nostra, però uno non è che può trovare nella legge sempre tutto, questo è il dramma perché poi ognuno vorrebbe che nella legge ci fosse sempre tutto, sempre tutto, poi alla fine la legge non è una legge di principi diventa una legge di dettagli e di dettagli. Bisognerebbe che qualche d'uno cominciasse a ragionare in modo dipendente pubblico fa il dipendente pubblico, il libero professionista fa il libero professionista, l'impresa fa l'impresa. Veniamo ai direttori dei lavori, direzione dei lavori e varianti.

E' uno degli argomenti più delicati e anche più qualche modo più innovativi. Prima di tutto direzione dei lavori. La direzione dei lavori, dice la legge, che di norma è affidata alla Pubblica Amministrazione ed è una attività di istituto cioè il dipendente pubblico sempre che il contratto di assunzione diciamo, il contratto che ha con l'Amministrazione preveda l'affidamento dell'esercizio della direzione dei lavori, e anche questo bisogna stare attenti. Se il contratto fra la pubblica Amministrazione e il dipendente non prevede né la progettazione, né la direzione dei lavori, è chiaro che poi il dipendente, può rifiutarsi di fare il progetto e la direzione dei lavori. A me è capitato di sentirmi dire: il mio contratto non prevede che io faccia il progetto, e non lo fare, rifiutati. Non è che lo devi fare per forza, nessuno te lo può imporre, ma se il contratto lo prevede, quel dipendente deve svolgere quella funzione, come pagato? con lo stipendio. Quella attività che lui svolge è una attività che gli è prevista dal contratto ed è pagato con uno stipendio che lui ha, più questo incentivo previsto dalla legge che è un incentivo, è un qualcosa in più. Se l'Amministrazione dice la legge, non ha nel proprio organico soggetti che possono svolgere queste attività o sono impegnati in altre attività, scusate forse per capire meglio quello che sto dicendo vorrei sinteticamente dire cosa dice il nuovo articolo 18 comma 1 e 2 della legge. Introdotto dalla 144 cioè questa legge di un mese fa. Perché forse questo ci fa capire anche alcune cose di quello che stiamo dicendo, dice questo articolo 13 comma 4 della legge 144 17 maggio 99 pubblicata sulla Gazzetta del 22 maggio '99. Che una somma non superiore a 1,5% dell'importo a base di gara, a valere direttamente sugli stanziamenti, quindi nel quadro economico del progetto, ben ripartita per ogni lavoro fra questi 5 o 4 soggetti, responsabile del procedimento, di incaricati delle redazione del progetto del piano di sicurezza, la direzione dei lavori, i collaudatori, e i loro collaboratori. La ripartizione di questo 1 e 50 fra i 4 soggetti è definita da un regolamento della Pubblica Amministrazione in

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

sede di contrattazione decentrata. Dice questo nuovo articolo 18, nuovo comma che se una di queste attività viene svolta all'esterno la direzione dei lavori o il collaudatore, o l'incarico di progettazione, ma non il responsabile unico del procedimento perché quello per forza deve essere la Pubblica Amministrazione, la corrispondente cifra diventa una economia, quindi diventa costituiscono economia, quindi significa che di questa cifra se l'Amministrazione ha affidato l'incarico di progettazione all'esterno non viene distribuita a nessun dipendente. Vengono abrogate contemporaneamente i commi 4 e 5 dell'articolo 62 della legge del 25/2/2001 che prevedeva il pagamento dei dipendenti pubblici con la riduzione della tariffa professionale a 1/3 al 50% e che lascia intendere che l'attività, queste quattro attività sono attività di istituto cioè pagate con corrispettivo, cioè lo stipendio più l'incentivo. Alla luce di questo il fatto che l'amministrazione non affida la direzione lavori al proprio interno, l'affida all'estero, può essere fatta quando l'organico non è adeguato o ci sono sovraccarichi perché nei casi di cui al comma 4 dell'articolo 17, quindi in tutti i casi per cui si può affidare la progettazione all'esterno si può affidare anche alla direzione dei lavori all'estero. E l'Ordine con cui la legge dice che questo incarico deve essere affidato è prima di tutto il progettista incaricato ai sensi dell'articolo 17 comma 4, quindi c'è una priorità per il progettista, qualora il progettista sia un soggetto estero all'amministrazione, è chiaro, e poi altri soggetti scelti con le procedure concorsuali, questo pone un problema questa disposizione messa così, quella di prevedere in sede di affidamento di incarico di progettazione all'esterno di riservarsi il diritto di affidare l'incarico qualora l'amministrazione lo ritenga perché? Perché se uno non fa questa riserva il rischio è quello di avere due norme contrastanti, una che non è affidabile alla direzione dei lavori a trattativa privata, che è la disposizione comunitaria, in particolare quando supera la soglia comunitaria, e l'altra è quella invece della legge che dice invece mi deve dare priorità. Allora buona norma è quella di dire, io ti affido alla progettazione, mi riservo di affidarti e quindi tu ti impegni ad affidare l'incarico, oppure io te lo chiedo e quindi non vado contro a nessuna disposizione però tu poi anche rifiutarti, ma comunque va messo nel bando, va messo nel contratto, nella stipula del contratto fra progettista e amministrazione, la possibilità di affidargli l'incarico di direzione dei lavori. Se no ripeto c'è questa contraddizione. La direzione dei lavori nella legge non c'è altro di disposizione, nel regolamento invece la legge però una cosa la dice: non prevede la nomina di un direttore dei lavori, ma l'istituzione di un ufficio di direzione dei lavori che è costituito dal direttore dei lavori e dagli assistenti. Il regolamento da questa risposta alla disposizione della legge, l'ufficio di direzione dei lavori è costituito dal direttore dei lavori e da assistenti che hanno due funzioni, o sono direttori operatori, così li chiama, o sono veri e propri ispettori di cantiere, cioè lascia intendere, dispone che l'ufficio di direzione lavori è una struttura articolata di cui c'è il direttore dei lavori, dei suoi collaboratori che sono incaricati a svolgere funzioni particolari di controllo sull'esecuzione di parte dell'opera e poi di ispettori, chiaramente poi c'è una norma che dice che questo quando le opere sono complesse, quando le opere sono semplici tutto può essere racchiuso in una sola figura cioè nel direttore dei lavori. Però lascia intendere che non è più la funzione di direzione dei lavori una funzione monocratica, ma fa proprio la scelta che in alcune parti del mondo l'ufficio di direzione lavori è sempre una cosa articolata insomma, cioè parte dal presupposto che dirigere i lavori

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

nella fase di esecuzione delle fondazioni o strutture, è diverso che dirigere i lavori nella fase di realizzazione degli impianti, nelle opere di rifinitura, cioè non esiste un direttore dei lavori che abbia una esperienza e una capacità per vincere tutte le parti di realizzazione in particolare della realizzazione di opere complesse. Questa ipotesi di una organizzazione dell'ufficio di direzione dei lavori, poi prevede che comunque l'unico soggetto che ha rapporti con l'impresa quindi firma gli stati di avanzamento, gli ordini di servizio, fa tutte queste attività e siamo abituati è sempre l'unico soggetto, cioè il capo dell'ufficio direzione dei lavori cioè il direttore dei lavori.

Un'altra scelta fa il legislatore, se pur dividerlo o no, prima ne parlavamo.... prevede che la figura di coordinatore per la sicurezza coincida con il direttore dei lavori, sempre che il direttore dei lavori abbia il titolo per svolgere questa funzione, se no uno dei direttori operativi deve avere comunque questo titolo. Perché è stata fatta questa scelta? Perché tutta la 494 in fase di esecuzione preoccupa moltissimo chi conosce un po' il mondo dell'esecuzione dei lavori nel mondo delle imprese, io mi rendo conto sicurezze, gli operai, tutto quello che volete, poi io ci tengo moltissimo alla mia origine a seguire, a tener conto della sicurezza di chi lavora, però bisogna stare attenti a non cascare nel fatto che poi quando vi è una diversità di valutazione è questo diventa motivo per l'impresa di esprimere giustamente riserve diverse riconosciuto, cioè non crediamo che fra direttore dei lavori che ha come obiettivo la realizzazione dell'opera nel pieno rispetto delle norme contrattuali. Le norme contrattuali contengono il piano di sicurezza, se noi non cogliamo il fatto che il direttore dei lavori ha il compito di far rispettare il contratto, quindi anche le norme di sicurezza, e non è che ha l'obiettivo di realizzare l'opera nel più breve tempo possibile per far piacere, non vedono più l'Assessore amico, non è questo il suo compito, il compito è quello di far realizzare l'opera nel pieno rispetto del contratto con la qualità che è richiesto, e con le garanzie di sicurezza anche di chi ci lavora. Quindi non abbiamo ritenuto, ne discutevo prima, che ci fossero un contrasto di valutazione, perché è pericoloso pensare ad un contrasto di valutazione fra il coordinatore della sicurezza e il direttore dei lavori, perché

lato B

gli inconvenienti, e quindi noi abbiamo fatto questa previsione. Adesso nella 494 si sta discutendo di questo insomma, noi diciamo che prima arriva alloggia. Meglio alloggia. Però se il Ministero del lavoro ha una valutazione diversa per ora il Governo ne ha approvato lo schema di regolamento ha invece espresso un'opinione che è opportuno che le due figure coincidano con due funzioni e compiti diversi. Fra l'altro bisogna tener conto che nella legge è stabilito nella legge 109, nella legge sui lavori pubblici che resta la figura del direttore di cantiere, cioè bisogna tenere conto di che cosa è la vigilanza e di che cosa è la gestione del piano di sicurezza. La gestione non può che essere dell'impresa, il fatto che nella legge 109 si parli di piano operativo, bisogna riflettere, vuol dire che il legislatore ha capito che il piano di sicurezza non può essere un piano degli apprestamenti per la sicurezza, perché chi conosce le attrezzature, le modalità

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

esecutive è l'impresa. Io non posso stabilire se non conosco, se sono 3, 2 o 5 le gru in cantiere, cosa devo fare? E su questo, secondo me bisogna fare un approfondimento molto, molto più serio di come quello che finora si è fatto da parte, io mi riferisco al Ministero del Lavoro. E perché non è così, io sono convinto che questo lo dica la Direttiva Comunitaria. La Direttiva Comunitaria dicono un'altra cosa, per esempio non parlano mai di progetto esecutivo. La sicurezza nasce nel momento in cui si pensa all'opera, allora giustamente dicevamo prima parlando che forse il responsabile della sicurezza nella fase di progettazione deve essere presente dall'inizio ma forse è giusto come diceva l'ingegnere, sia diverso dal progettista, cioè lì forse come dire, la dialettica fra due soggetti come la dialettica fra l'architetto e lo strutturista, cioè è chiaro che se io devo progettare, devo progettare le strutture e l'architetto può pensare ad una cosa che non si regge, è l'ingegnere che deve dire se regge o no e quindi devono trovare un punto di convergenza. L'impiantista deve decidere insieme all'architetto e all'ingegnere se si possono fare le tubazioni nei corridoi o se si devono far sotterranei, perché? Perché cambia tutto, l'intero piano, le condizioni, dove metto gli impianti, sopra il tetto, le centrali sotto, insomma, voglio dire quando si progetta un'opera sono le interconnessioni fra le varie parti sono strettissime e fra queste c'è la sicurezza. La sicurezza degli operai durante la fase di costruzione e la sicurezza dei cittadini delle aree dintorno, nel progettare un'opera sapendo di dover fare una demolizione si è dovuto pensare a come si sarebbe protetto dal rumore visto la gente che ci stava attorno, ma come parlo, può essere lasciato all'appaltatore. Una cosa è dire lo devi fare, perché io ho individuato il rischio, un'altra cosa è stabilire come lo devi fare. Questo ripeto, fa sì che nel gruppo di progettazione ci deve essere il responsabile della sicurezza, nella fase di esecuzione ci deve essere una distinzione fra chi gestisce il piano di sicurezza e di chi controlla e gira sul rispetto. Anche lo stesso costo nella sicurezza, il regolamento io non lo so se l'ingegnere ha avuto un passaggio nel regolamento, nel fare l'analisi dei prezzi il costo della sicurezza è individuato in percentuale, è una scelta. Di fronte a questa scelta sta poco da fare. L'elenco di bacche, gli elenchi prezzi dei piani di sicurezza lasciano il tempo che trovano, cioè la sicurezza noi abbiamo detto che cosa è? E' una, operare in sicurezza significa ridurre la produttività, cioè un operaio che lavora in sicurezza produce meno di un operaio che lavora senza garantirsi la sicurezza. Allora se questo è vero io ho due costi, uno è quello che mi si impone perché io devo garantire che gli operai devono lavorare in sicurezza e quindi mi produce di più e quindi c'è un maggior costo che è una percentuale di quella lavorazione, se io devo fare l'intonaco su di una facciata, il ponteggio lo devo fare, per fare l'intonaco non per fare la sicurezza, perché se no io cosa devo conteggiare solo il calcestruzzo e il tempo che la calce, la sabbia, no, è l'organizzazione, però ci sono altri costi che sono: le riunioni necessarie, la presenza della ambulanza in cantiere perché il cantiere è lontano dall'ospedale, cioè tutta una serie di prescrizioni che normalmente non sono legate alla lavorazione. Mi dicevano l'altro giorno, ma io per non far morire gli operai devo fare nello scavo devo mettere, proteggere gli scavi, ma perché come potresti farlo? In che altro modo, ma perché prima della 494 noi potevamo fare uno scavo e far scendere gli operai sotto a 6 metri senza proteggerli, no. Allora il problema qual è? Se c'è qualche cosa in più che io devo fare. Allora devo tenere conto del fatto che lavorare senza preoccuparmi della sicurezza ho una produttività alta, io

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

faccio sempre l'esempio: se cammino in macchina e non mi preoccupo della sicurezza ci impiego un'ora per fare un percorso, se mi preoccupo della sicurezza ci impiego n'ora e mezza, è chiaro che tener conto della sicurezza mi ha fatto aumentare il costo di quella percorrenza. Allora la legge dice, il regolamento dice che per ogni lavorazione liberamente il progettista deve valutare dove si fa la lavorazione è chiaro, al 20° piano i pilastri gettati in calcestruzzo è una cosa, gettarli in fondazione è un'altra, deve tener conto di qual è la percentuale che egli ritiene fondamentale come incidenza della sicurezza. Poi c'è tutta la sicurezza in più che dipende da particolari disposizioni in ruolo. Ma se io devo fare un fabbricato e ho le bubbe dell'ascensore, il piano deve ricordare che esiste quel rischio che si può risolvere in tanti modi. Io potrei benissimo avere appaltato l'ascensore sin dalle fondazioni, man mano che cresco monto le porte, le chiudo e non c'è più rischio che nessuno va giù. Un'altra cosa invece è fare altri tipi di apprestamenti, chi lo deve decidere questo? Il progettista? Cioè su questo bisognerebbe avere un dibattito molto sereno e serio, questo non significa che l'operaio non deve essere protetto sia ben chiaro, ma bisogna capire le opere sono subappaltabili ma si possono subappaltare dieci o cinque imprese, tre o due, ma cambia il piano di sicurezza se sono 10, 2 o 1 e chi lo sa questo se non nella fase di gestione? E questo non può che essere il compito del direttore dei lavori, io ripeto, in un dibattito specialmente perché adesso si sta per modificare la 494 però bisogna modificare la 494 tenendo conto che il legislatore ha già previsto il piano operativo, è obbligatorio oggi fare il piano operativo che è il piano reale degli apprestamenti, è il progetto degli apprestamenti da parte dell'impresa. Adesso c'è il problema che lo valida, chi è che dice che quella, qui bisogna stare attenti, io posso dire come committente, come responsabile della sicurezza, che va bene quel piano, ma deve rimanere la responsabilità cioè vi è una verifica che non esclude la responsabilità dell'appaltatore, cioè bisogna stare accorti guardate, lo dico ad interesse di tutti. Qui non è un problema di scaricare la responsabilità di un altro qua è di farsi carico di tutti insieme di costruire le cose in modo tale che siano di qualità e non ci siano nessun rischio da parte di nessuno. Cosa la direzione dei lavori? Io avevo detto stamattina in realtà non cambia nulla rispetto alle disposizioni del 350 ordine di servizio, contabilità, stato di avanzamento, insomma tutto quello che siamo abituati a fare, sono perfettamente gli stessi. Sono poche le differenze che il regolamento prevede, salvo ripeto, questo fatto della presenza di questi direttori operativi che una soluzione tecnicamente molto valida secondo me, perché in effetti avere degli esperti nelle varie organizzazioni delle varie parti, può essere un aiuto vero al direttore dei lavori e forse anche alle imprese di avere a che fare con un soggetto che ha esperienza e che quindi collabora realmente perché la direzione dei lavori tenete conto, che non è solo un controllo, è anche un soggetto che ha il compito di collaborare con l'impresa la realizzazione dell'opera, cioè ha questa funzione per cui se non da la giusta collaborazione ci sono sentenze ludiche che hanno addebitato la direzione dei lavori dei danni che si sono verificati nell'edificio per mancata collaborazione della direzione dei lavori. Se no deve andare in cantiere, ci deve andare non può dire che in quel momento è impegnato a fare un'altra cosa, ha la direzione dei lavori non presenta l'obbligo della continua, non contiene l'obbligo della continua presenza, però che nel cantiere ci si debba andare per dare le giuste disposizioni è un dato fondamentale di fatto.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Ultima considerazione, allora la direzione dei lavori anche il regolamento prevede che svolga una funzione anche in sede di collaudo. Questa storia del collaudo è prevista nella legge, nel regolamento, però io ho l'impressione che andando avanti negli anni, se si subentrano le polizze, subentrano il Performance bond, cioè piano piano ci sono tutti questi altri istituti forse ci sarà un giorno che si potrà dire che non c'è bisogno del collaudo perché? Perché il collaudo la ex compagnia di assicurazione che dovendo rilasciare la polizza per i danni dei 10 anni si è preoccupata lei di controllare durante la fase di realizzazione di non correre alcuni rischi. Grazie.

Scusate, le varianti. Dunque le varianti sono contenute nell'articolo 25. Allora noi dobbiamo partire da un presupposto. Finora, fino all'entrata in vigore della 109 l'Amministrazione aveva in pieno diritto, aveva diciamo, ampia varianti come dicono gli amici giuristi, per cui in qualsiasi momento poteva decidere di cambiare l'opera. Vi erano dei vincoli non all'amministrazione, ma nei rapporti amministrazione-appaltatore il quale aveva portato una fogna e non poteva vedersi chiedere di fare un ospedale, c'era dei vincoli, ma che l'amministrazione potesse dire: non mi interessa più la fogna voglio fare un ospedale voi in realtà non c'era nessun vincolo. Lo dico ai massimi per farmi capire. Oggi invece la legge dice: tu non hai la possibilità di cambiare il contratto in corso se non ci sono queste cinque condizioni. Questo non significa però che se l'amministrazione non vuole più realizzare l'opera che sta realizzando, è costretta a realizzarla, cioè io sto facendo sistemazione di una piazza, sotto la piazza c'è un parcheggio, non vorrei farlo più, non sono costretto a farlo, questo non lo dice la legge. La legge dice che non posso affidare un'opera diversa allo stesso imprenditore, mi restano in vigore tutte le norme per cui posso rescindere il contratto, riprogettare e andare in appalto. Ci saranno delle condizioni per scindere il contratto significa pagare il 10% dei 4/5, significa andare poi alla collettività che deve eleggere il Sindaco e spiegare perché ha pagato quel 10% e ha fatto una scelta diversa. Se è una scelta corretta allora lo rieleggeranno, se non è una scelta corretta non lo rieleggeranno. Cioè non può affidare allo stesso soggetto ma non è che deve per forza fare un'opera che ha progettato. Se ritiene che è sbagliata, può affidare allo stesso soggetto prosecuzione dell'opera diversa, se si verificano quei cinque casi. Per sopravvenute disposizioni di legge. Io sto facendo la piazza ci sta il parcheggio interno sotto, è una disposizione di legge che dice che sotto la piazza dove c'è pubblico traffico non si può avere un parcheggio, è chiaro che devo cambiare l'opera e questo la legge lo prevede.

Qual è l'importo di questa variante? Il limite non c'è né. Se l'opera costava 100 può diventare che costa 300. A due condizioni: che ha dei soldi e che l'impresa sia disponibile a farlo, perché l'impresa ha un obbligo quello di fare fino al 20% in più, ma oltre può dire non mi interessa, oppure voglio contrattare i prezzi. Quindi la variante, che io cerco di sintetizzare si può fare in questa condizione non al limite di costo ma ha due condizioni, uno che l'appaltatore è disponibile a farlo oppure che si riesca a contrattare il costo, e poi ci sono le risorse per farlo, se non ci sono non si può fare.

Per cause impreviste e imprevedibili. Viene giù l'acqua, il terreno, il terremoto, che ne so... e anche qui non c'è limite, o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali componenti a tecnologie il che significa che io posso fare alcune variazioni all'interno delle opere purché questo c'è un limite di, non può comportare

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

aumento di costo. Quindi abbiamo nella lettera B comma 1 due B1 e B2, per il B1 cioè per cause impreviste non ho limiti, il B2 cioè per la possibilità di utilizzare materiali componenti non previsti in termini della progettazione invece ho il limite che l'opera deve rientrare nei costi. La legge 415 ha introdotto una nuova disposizione che si riferisce alla natura e specificità dei beni sui quali si interviene, in sostanza si riferisce ai beni sottoposti alla legge del 30/9 ai beni sottoposti ai vincoli, all'immobile sottoposto ai vincoli ai beni culturali, e lì in effetti preso atto che è difficile fare un progetto che non necessiti l'esecuzione, perché ci sono rinvenimenti imprevisti, insomma ci sono opere, non sempre si riesce a progettare andando a vedere lo stato di degrado delle varie parti dell'opera, in questo caso la libertà di fare varianti anche qui senza limite. Nei casi previsti dall'articolo 1664 secondo comma cioè nel caso della sorpresa geologica. Allora qui faccio un esempio per farmi capire, se i pali progettati sono di 20 metri e fatto il primo palo di prova esce fuori che non regge, se ne vale di 40 è chiaro che faccio la perizia, poi si tratta di andare a vedere se per caso quel coefficiente 2 messo non era un errore di progettazione, però il problema l'impresa non c'entra, l'impresa ha diritto, fa il palo di 20 metri in più ha il diritto di essere pagato, poi se l'Amministrazione lo può addebitare all'Assicurazione, poi vediamo cosa può addebitare all'Assicurazione, e anche qui bisogna fare un po' di chiarezza. Anche qui non ci sono limiti. Anche qui c'è il 20% dell'impresa occorre che ci siano le risorse e sulla bisogna fare una distinzione che per esempio una cosa è fare la perizia di variante e una cosa è avere dei maggiori costi, cioè il palo resta di 20 metri però per varie ragioni ha un costo in più, per cose che non sono state sufficientemente valutate, lì entra in ballo la questione dell'equo compenso. Quindi voi dovete sempre tenere conto che le norme che sono nuove introdotte non hanno messo in discussione tutti gli istituti vecchi. Altro caso è il manifestarsi di errori. Cioè quando la variante è necessaria, in quanto l'errore del progettista pregiudica in tutto o in parte la realizzazione dell'opera o la sua utilizzazione. Anche questa distinzione va capita bene, non si può eseguire perché hai sbagliato la progettazione, tu mi dici che l'edificio era pianeggiante invece era dico per dire una cosa, ma anche la sua utilizzazione mi hai progettato una scala che si regge ma dato che quello è un edificio pubblico doveva essere a tenuta di fumo, la scala invece non è tenuta di fumo, quindi c'è un errore di progettazione. Poi vediamo c'è tutto il problema chi non se ne è accorto, è inutile realizzare quella scala perché tanto io poi l'edificio non lo posso usare per edificio pubblico, e quindi anche questo è un errore. Questo errore se comporta una variante superiore al 20% fa scattare l'obbligo della rescissione del contratto, quindi l'unico caso in cui è obbligatorio rescindere il contratto è quando la variante è dovuta ad errore di progettazione e comporta un aumento maggiore del quinto. Poi è stato aggiunto nella legge 415 un chiarimento su che cosa è un errore di progettazione. E' in sostanza per errore di progettazione si intende l'errata, l'inadeguata valutazione dello stato di fatto, questo mi sembra ovvio, si dice che il terreno è pianeggiante, in pendenza, non ti sei accorto che c'era una linea ad alta tensione, vuoi fare una scuola, è chiaro che è proprio un errore di progettazione. L'errata identificazione della normativa tecnica è un'area sismica e tu invece mi hai fatto i calcoli come se fosse un edificio in area non sismica. Il mancato rispetto dei requisiti funzionali ed economici prestabiliti e risultati da prova scritta. Vi ricordate che lo stesso

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

ingegnere prima, l'ho detto io stamattina, l'ha ripetuto lui oggi, che c'è il documento preliminare alla progettazione? La prova scritta è quella, se io nel documento preliminare ti ho detto alcune cose, se tu non le hai rispettate è chiaro che questo sarà difficilissimo perché c'è la validazione del progetto. Cioè ci sarà un soggetto che dovendo controllare che il progetto corrisponde al documento preliminare, lo avrà fatto emergere prima. Però nell'ipotesi che non fosse emerso questa differenza è un errore di progettazione. Vorrei anche chiarire bene cosa paga l'assicurazione. Torniamo ai pali. I pali sono a 20 metri a 40. Cosa paga l'assicurazione? I venti metri in più? No, perché l'assicurazione ci ha fatto rilevare che questo sarebbe appropriazione indebita, perché i pali servono, sono dell'Amministrazione, non te li posso pagare io anche perché io sono per natura diciamo, di origine sono napoletano, a me verrebbe in mente, mi scordo tutti pali di questo mondo, faccio un progetto dice manca tutto, e paga l'assicurazione. E l'assicurazione ha detto: io che cosa pago? La differenza di costo che c'è fra un'opera, fra il costo di un'opera oggi è esente da errori, quanto costa l'opera oggi che si esente di errori? E il costo che avrebbe avuto la stessa opera se fosse stata progettata ed esente da errori. Allora i 20 metri in più di pali costano oggi 500 milioni, quando sarebbero costati se lo avessimo fatto in sede di, probabilmente non avremmo interrotto i lavori, sarebbero costati 400 milioni paga la differenza sono 100 milioni. Spesso mi sento domandare, ma se i soldi non ci stanno? Non la fai l'opera, ti fermi, poi ci sarà l'Assessore che addebiterà il responsabile del procedimento di non aver fatto il suo dovere, di aver lasciato decorrere le cose ma certo non può essere imposta all'impresa di fare quella parte delle opere che non erano progettate perché il contratto resta un contratto a prestazione corrispettiva, non è un contratto aleatorio, anche se è fatto a corpo. Questa è un'altra, come dire, cosa che va chiarita. Il contratto è sempre un contratto, anche se pagato a corpo, un contratto a prestazione corrispettiva, qui c'è l'opera e qui ci sono i costi. Il contratto chiavi in mano può, è un'altra cosa. I miei amici giuristi fanno, insomma non sempre riescono a capirlo, era il terzo tipo di contratto della direttiva comunitaria, fare eseguire con qualsiasi mezzo un'opera che l'amministrazione aveva indicato, mi devi costruire una scuola qui, poi non mi importa come la fai, come non la fai, tu mi devi fare 20 aule, una palestra. E' chiaro che l'impresa non può dire ma io i pali, che mi importa a me dei pali. E' diverso se la scuola l'ho progettata io, io ho fatto un'offerta su quest'opera che tu mi hai detto di fare, io te la faccio così se poi l'opera, l'edificio non si regge, io non mi sono assunto l'onere di far reggere l'edificio. Non so se riesce a essere chiaro. Sono due cose diverse nel commento alla legge che abbiamo scritto insieme ad altri amici che uscirà dalla CEDAM il terzo volume, su questo io personalmente ho cercato di essere chiaro anche riportando giurisprudenza, lodi arbitrali, valutazioni. L'unico modo per non avere aumenti di costo è quando l'opera progettata e l'opera eseguita coincidono, se non coincidono ci sono le variazioni in più o in meno. Stamattina vi ho fatto l'esempio del lavoro a misura, del lavoro a corpo, ma il problema è quello, se io in un lavoro a corpo chiudo una finestra e ne apro, faccio una parete in muratura io devo portare detrazione alla finestra, con i costi unitari previsti in contratto e aggiungere la parete che ho fatto in più. Non è se il muro è 10 metri, invece è 9,90; se è 9,90 i dieci centimetri li devo portare in detrazione. Se i 10 metri e 50 ma rispetto al progetto era 10 ed è stato eseguito 10,50 ma perché l'ho ordinato io direttore dei lavori, no

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

perché l'impresa l'ha fatto in più lei. Cioè l'opera progettata deve essere eseguita così come sta nel progetto, a questo punto io capisco quanto l'ingegner Bosco dice: il progetto esecutivo, il progetto è chiaro che..... le misure ci devono essere tutte, e io dopo devo andare a controllare che quelle misure sono state effettivamente realizzate, perché abbiamo contrattato il prezzo per quelle misure anzi io ti ho dato la lista delle quantità e ti ho detto controlla che corrisponda al progetto, perché è il progetto allegato al contratto, non la lista delle quantità.

Terzo comma dell'articolo 25. Questo terzo comma lo possiamo dividere in due diciamo, due sottocommi. La prima parte dice che nell'ambito del 5% di ogni categoria di lavori, non di ogni prezzo, di ogni categoria di lavori il regolamento dice che per categoria di lavori è un insieme di lavorazioni ritenute dal progettista unitaria, omogenea, sempre per farvi capire. In un'opera che costa strutture, opere di finiture, impianti, in teoria io potrei dire: 500 milioni di struttura, e 500 milioni di opere di finitura. Se nel capitolato d'appalto all'articolo 2 io l'ho definito così, il 5% insomma di 500..... è un esempio per farmi capire, l'importante che resti un miliardo e quindi questo 5% in più o in meno lo gioco come voglio. E' chiaro che se faccio in più da una parte faccio in meno perché devono rimanere 100, quindi se da una parte diventa 105, dall'altra parte diventa 95. E' evidente che è la prima volta che una legge dice che il direttore dei lavori può modificare il progetto liberamente fino all'entrata in vigore di questo comma il direttore dei lavori non poteva cambiare nulla del progetto poi lasciamo perdere che noi al posto della fogna abbiamo fatto l'autostrada, e nessuno ci ha detto niente, ma era una, certe volte non si facevano anche la variante, cioè il direttore dei lavori si sentiva padrone assoluto di ordinare, fare questo è noto non c'era, ma non c'era una norma che lo autorizzava. Adesso invece il direttore dei lavori ha questo potere e non è variante, la porta in contabilità e basta. La seconda parte del terzo comma dice invece che si può fare una variante ma nei limiti del 5% non se ci sono i casi di prima ma anche se l'aumento è finalizzato al miglioramento dell'opera la sua funzionalità sempre che non comportino modifiche sostanziali che siano motivate da obiettive esigenze, quindi in sostanza dice: va beh avete appaltato 100 chiaramente non è possibile che non ci sia proprio la necessità di fare qualche variazione, giustificatela per forza deve essere giustificata con il miglioramento dell'opera, poi la legge su questo mi sembra molto ingenua perché dice: sono inoltre ammesse nell'esclusivo interesse dell'amministrazione e allora voglio una variante fatto per legge nell'esclusiva liberezza dell'appaltatore, dunque è ingenua la legge. Il miglioramento quindi dice guardate se voi dovete migliorare fare qualche cosa nel limite del 5% quindi da 100 a 105 potete arrivarci. Sempre che vi siano le risorse nel quadro economico dell'opera. In sintesi da 100 a 105 si può arrivare giustificandola opportunamente dicendole c'è qualche ragione di miglioramento, lì c'è un minimo di elasticità, da trovare le risorse nel quadro economico. Dentro 100 io posso fare le variazioni come voglio nel 5% senza neanche fare la variante, se riflettete suppone che io non abbia mantenuto il 5 nella prima parte di questo comma e abbia fatto più 10 da una parte non posso più applicare la norma che dice che non è variante perché io ho superato i 5 ma posso considerare una variante lecita e quanto sto comunque in meno del 5%, ho lasciato 100 quindi se io supero il 5 nel primo periodo faccio una variante giustificata dal fatto che ho apportato delle variazioni per migliorare l'opera e la

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

posso approvare regolarmente non c'è neanche bisogno di avere questo 5% in più, quindi se resto nel 5 non devo fare la variante se lo supero purché non diventa 105 è chiaro oltre 105, posso fare la variante. Questo è un po' il meccanismo che è molto meno rigido di come era nella primissima versione dove non si poteva fare proprio niente, niente, cioè il legislatore ha colto che ci sono dei casi in cui qualche variazione è necessaria. Tutte le altre disposizioni, l'obbligo dell'impresa ad eseguire agli stessi prezzi, parti e condizioni finalmente c'è il famoso sesto quinto, diritto delle imprese di eseguire fino ai 4 milioni sotto, sono tutte rimaste in vigore. Hanno diritto all'impresa se la variazione supera il 20%, cioè tutta la giurisprudenza i casi del passato, sulla materia variante restano tutte in pieno vigore, non c'è nessunissima variazione. Il progetto meglio è fatto e meno problemi da, poi tenete conto che quando il progetto è fatto a misura per esempio la manutenzione che è l'unica che si può fare a misura, perché quando uno ha speso l'intera cifra manca la sistemazione dell'ultimo piano della scuola non è che c'è un responsabile perché l'obiettivo di avere il contratto a corpo, è proprio quello di avere l'opera il più possibile realizzato, quindi anche nella manutenzione se si riesce a fare un contratto a corpo è meglio perché si riesce ad avere l'opera veramente finita. Grazie.

Questa volta sono io che mi permetto di fare una domanda all'ingegner Coletta anche perché spesso poi da un punto di vista operativo io e i miei colleghi, direttori dei lavori ma soprattutto miei colleghi responsabili del procedimento, abbiamo un qualche dubbio nell'applicazione di queste norme e mi piacerebbe che venisse un pochetto ribadito e confermato un aspetto sul quale lei è passato, anzi sono due aspetti se mi permette. Uno relativamente al comma 1 di questo articolo 25 laddove non si dà una definizione precisa dell'eventuale percentuale rispetto alla quale possono incidere queste varianti, non viene detto alcunché se non al comma 4 dove si ribadisce che c'è la possibilità di rescissione del contratto allor quanto per errore progettuale si superi il 20% delle opere. Negli altri casi non viene detto alcunché. Fino a quale percentuale possono concorrere queste varianti? Il fatto che non venga ribadito ci lascia una certa qual libertà ma questo nell'ambito delle somme previste per la progettazione?

Ingegnere, la variante per sopravvenuta esigenza derivanti dal sopravvenute disposizioni legislative, non può porre un limite, sarebbe illogico, io devo fare la variante il problema è: ho i soldi per fare l'opera? C'è l'ho la faccio, non c'è l'ho mi firmo. Dire ma la cassa depositi e prestiti non mi dà più del 30, non ti dà più del 30 vuol dire che l'altro 90 che ti serve in qualche altra parte lo devi trovare. Cioè la logica non deve mai abbandonare l'esame delle leggi, c'è una sopravvenuta disposizione, non può dire: la sopravvenuta disposizione non ti può far costare l'opera più del 20, sarebbe un legislatore da mettere in manicomio. Se c'è una norma c'è una norma, se hai soldi fai l'opera, non c'è lì hai che dobbiamo fare? Dalle parti mie Napoli si vende con quattro soldi io non li ho, che devo fare?

La ringrazio per aver ribadito questo concetto avevo colto in modo corretto. L'altro aspetto era legato invece al comma 3 primo periodo, quel famoso 5% in più o in meno per le varie categorie di lavoro si dice ad un certo punto ed è anzi una degli aspetti che sono stati modificati dalla 415, si dice il 5% per tutti i lavori delle categorie di lavoro e che non comportino un aumento dell'importo del contratto stipulato, allora si può

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

passare a 100 a 105 oppure deve comunque rimanere 100?

Per non considerarla variante cioè per fare le variazioni e riportarle nel libretto delle misure, del registro di contabilità senza andare più da nessuno, per cui quando viene il collaudatore, il collaudatore troverà la categoria dei lavori che costava 1000 lire è diventata 1050 e un'altra è diventata 950. Che la relazione del direttore dei lavori illustrerà, ma non è una variante, non deve essere apportata alla variante, è un fatto di contabilità riportata dal direttore dei lavori nei suoi documenti e basta.

Quindi il costo complessivo dell'opera 100 era e 100 rimane.

Rimane. Invece se aumenta allora lui la deve fare la variante, deve avere tutto l'iter, secondo periodo, tutto l'iter. Fra l'altro il regolamento dice che chi l'approva poi è il responsabile del procedimento,

Io dico una cosa però che, fuori verbale. Io dico che se io ho un'opera e ho un ribasso, non posso fare eseguire l'opera, la stessa impresa nell'ambito del contratto stipulato perché più di 105 non posso fare. Ma io tenterei di applicare forzando un poco l'articolo 24, perché l'articolo 24 mi dice: che io posso affidare a trattativa privata, fino ad una certa cifra che è di, non ricordo di quanti miliardi, 300.000 ECU, qualora nel caso, nel rispetto delle norme sulla contabilità generale l'articolo 41, fra le norme dell'articolo 41 ce ne sta una, quella del punto 6 che in qualche modo potrebbe dirsi ma chiaramente se il caso se, più che giustificato, io sto facendo una fogna di una strada, rimangono 100 metri, non ho potuto mettere nel primo progetto perché non avevo le risorse, ho questi 200 milioni economizzati, mi farebbe tanto comodo che alla stessa impresa facesse questi altri 100 metri se no devo chiudere il cantiere, aspettare, rifare il progetto, fare il progetto, mandarlo in gara. Io potrei applicare questo comma e affidare alla stessa impresa con un altro contratto quindi non nell'ambito di quel contratto, ma con un altro contratto ai sensi dell'articolo 24 comma 1 lettera A in quanto il legislatore nel comma 5 quando ha stabilito che la gara informale per la trattativa privata si fa tra 15, allora lo ha riferito alla lettera B non alla lettera A. Qualche ragione questo benedetto legislatore per avere inserito quella lettera B deve averla avuta. Allora vuol dire che per la lettera A si può fare a meno della gara informale, allora sulla base dell'articolo 41 io posso affidare con un contratto quest'altro pezzettino di fogna.

Questa sicuramente è un'ipotesi interessante ingegnere, bisognerebbe poi verificare la reale fattibilità alla luce

Io l'ho solo illustrata.....

No, difatti, alla luce del fatto che

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 21/6/1999 (V)

Lato A

..... la legge proprio non me lo permette, però.....

Bene grazie anche per i chiarimenti, io prima di procedere con la prossima relazione io vi devo purtroppo dare notizia, ho avuto una prima avvisaglia nel primo pomeriggio e mi è stato adesso confermato che il sottosegretario Onorevole Barbone per sopraggiunti impegni politici non può presenziare alla serata di oggi. Ha fatto avere per la verità la sua relazione che compatibilmente con il tempo che ci rimane, io direi tra oggi e domani verrà letta e proposta a tutti voi. Adesso do la parola all'ingegner Da Olio per l'ultima comunicazione della giornata, dopodiché daremo ampio spazio ai vostri quesiti, alle domande, al dibattito.

Il subappalto dei lavori pubblici secondo la normativa vigente, in particolare secondo la Merloni Ter precisa che l'affidatario dei lavori può affidare ad altri la loro esecuzione nei seguenti casi. I Consorzi stabili possono affidare ai Consorziati l'esecuzione dei lavori nel limite e nelle condizioni che sono previste nel regolamento. Fatta salva la responsabilità solidale degli stessi nei confronti del soggetto appaltante o concedente che l'affidatario può concedere in subappalto parte dei lavori, secondo i limiti e le modalità previste, purché nell'oggetto dell'appalto della concessione non rientrino oltre i lavori prevalenti, opere per le quali sono necessari i lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica quali strutture, impianti ed opere speciali, e purché ciascuna di tali opere non superi in valore in 15% dell'importo totale dei lavori, salvo che sia costituito un'associazione temporanea di tipo verticale, in qual caso cambia cioè non è più applicabile questa condizione. A seguito delle modifiche dell'articolo 18 della legge 55 '90 introdotte dalla legge 109 '94 e dalla 415, si ha tra l'altro che è considerato subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività che richiedono un'impiego di manodopera quali le forniture con pose in opera e i noli a caldo. Se singolarmente ad importo superiore al 2% dei lavori affidati o di importo superiore a 100.000 ECU. Ecco allora l'incidenza del costo della manodopera del personale sia superiore al 50% dell'importo del contratto da affidare. Inoltre il soggetto appaltante è tenuto ad indicare nel progetto e nel bando di gara, la categoria o le categorie prevalenti con i relativi importo, nonché le ulteriori categorie relative a tutte le altre lavorazioni previste in progetto anch'esse con il relativo importo. Tutte le lavorazioni, qualsiasi categoria appartengano sono subappaltabili e affidabili in cotimo fermo restando le vigenti disposizioni che prevedono per particolari ipotesi il divieto di affidamento in subappalto. Per quanto riguarda la categoria o le categorie prevalenti con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17 comma 2 della 400 dell'88 e definita la quota parte subappaltabile in misura eventualmente diversificata secondo le categorie medesime ma in ogni caso non superiore al 30%. I concorrenti all'atto dell'offerta o all'affidatario in caso di varianti in corso d'opera devono avere indicati i lavori o le parti di opere che intendono

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

subappaltare o concedere in cotimo.

L'appaltatore ha l'obbligo di comunicare alla stazione appaltante per tutti i subcontratti stipulati per l'esecuzione dell'appalto in nome del suo contraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro servizio, fornitura affidate. L'appaltatore deve provvedere al deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante almeno 20 giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative lavorazioni.

La stazione appaltante provvede al rilascio dell'autorizzazione entro 30 giorni dalla relativa richiesta, tale termine può essere prorogato una sola volta ove ricorrano giustificati motivi. Trascorso tale termine senza che ci sia provveduto, l'autorizzazione si intende concessa. Quindi è un silenzio assenso. Le disposizioni di cui sopra si applicano anche alle gare per le quali la data di entrata in vigore della legge 109 94 non era stato ancora pubblicato il bando. Infine subappaltatore non può subappaltare a suo volta i lavori salvo che per la fornitura con posa in opera di impianti, di strutture speciali l'individuare con il regolamento. In tali casi il fornitore o subappaltatore per la posa in opera o il montaggio può valersi l'impresa di propria fiducia per le quali non sussiste alcun divieto di cui all'articolo 18 della legge comma 3 numero 5 della legge 55 90. Queste sono le condizioni previste dalla legge 109 94. Il regolamento di cui all'articolo 3 non quello che deve regolare i subappalti, dice che l'articolo 141, dice che la percentuale di lavori della categoria prevalente subappaltabili è stabilita nella misura del 30% dell'importo della singola categoria, che se il subappaltatore può subappaltare la posa in opere di strutture, di impianti e opere speciali di cui all'articolo 72 sempre del regolamento comma 4 lettera C D Che l'appaltatore che intende avvalersi del subappalto cotimo deve presentare alla stazione appaltante apposite istanze con allegato la documentazione prevista dall'articolo 18 commi 3 9 della legge 55 90 e il termine previsto dall'articolo 18 comma 9 della legge 55 90 decorre dalla data di ricevimento della predetta istanza. Quindi l'attesa del regolamento verrà fuori, questi sono le uniche condizioni previste dalla legge e dal regolamento, dallo schema di regolamento in corso di approvazione. Sorge un altro problema nella pratica che non credo che sia per ora risolvibile ed è in pratica l'affidabilità di subappaltatori oltre che quelle delle imprese è ovvio, e mi riferisco in particolare ai problemi derivanti dalla sicurezza, cioè bisognerà trovare, sono già delle ipotesi che prevedono questo, trovare una formula che permetta di garantire al massimo i committenti nell'affidamento di esecuzione dei lavori sia alla impresa principale che i subappaltatori agli effetti della sicurezza, cioè bisognerebbe che nei capitolati speciali di appalto che debbono comprendere anche le norme sulla sicurezza ecc. In qualche modo si riuscisse a prescrivere a qualche cosa che garantisca l'amministrazione che l'impresa che eseguirà i lavori, i suoi subappaltatori non sono di quelli che hanno avuto problemi con la sicurezza nei cantieri precedenti, perché insomma questo è un po' l'affidabilità dell'impresa, cioè probabilmente non ci basta per questa sicurezza avere la certificazione di iscrizione alla Camera di Commercio oppure la semplice iscrizione all'Albo dei

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Costruttori in attesa del nuovo regolamento.

Su questo alcune cose si possono mettere, altre è difficile farle se un apposito regolamento che specifichi queste caratteristiche delle imprese. Sembra una cosa di secondaria importanza, magari, rispetto a tutto il resto della legge, però teniamo conto che quando citavo prima, questa mattina i casi di lavori in cui ci sono decine decine, se non centinaia di soggetti con partita IVA, quindi subappalti di tutti i tipi, lavoratori autonomi cioè un po' di tutto, beh il rispetto delle condizioni della sicurezza non sono sempre facili da riscontrare, va bene tutti i piani operativi però dal punto di vista poi dell'effettivo collegamento di tutti questi piani e del loro rispetto diventa un'operazione di difficile controllo da parte sia del responsabile del procedimento che del responsabile della sicurezza in sede di esecuzione. L'ho posto solo come problema evidentemente per vedere che ciascuno di noi si ricordi quando fa i capitolati speciali d'appalto di mettere il più possibile delle condizioni che permettono quanto meno un controllo preventivo dell'affidabilità oppure delle condizioni a cui l'impresa deve essere soggetta non solo e direttamente ma i suoi appaltatori. Io non direi su questo perché è un argomento che allo stato attuale della legislazione non c'è più di tanto, in attesa del regolamento che uscirà specifico su questa situazione.

C'era l'ingegner Ranieri dell'Università degli Studi di Bari, ingegnere capo dell'ufficio tecnico e presidente dell'associazione degli ingegneri capo dell'..... italiana che doveva fare un intervento per quanto riguarda credo l'appalto delle opere pubbliche, se vuol venire.....

Mi hai fregato perché l'ingegner Coletta il quale volevo chiederli di continuare il confronto che abbiamo avuto prima a colazione, sarebbe stato un po' più interessante, cioè stimolarlo in pubblico a certe soluzioni, a certe cose che secondo me, è il caso che si prenda cognizione.

L'amico Donato Bosco mi ha presentato, rappresento un po' una delle categorie dei professionisti dipendenti, non liberi perché abbiamo le mani legate, ma dipendenti. E vorrei così brevissimo accenno intrattenervi e così riprendere come abbiamo concluso quell'altro Convegno che abbiamo tenuto a Bari insieme allo SNILP? Del quale io ringrazio di essere stato ospitato anche a questo Convegno nel dire che il primo comma del comma 1, cioè l'articolo 1 del primo comma della legge 109 dice che le opere pubbliche devono essere improntate sulla qualità. Che significa sulla qualità? Significa che prima l'ingegner aveva c'era stata una disquisizione sulla qualità dell'opera in funzione della destinazione a cui esse hanno, ma naturalmente tutti capiamo che cosa significa qualità nelle sue varie sfaccettature e naturalmente la qualità è fatta dagli uomini, è fatta da chi poi è chiamato a produrre quest'opera che naturalmente sono i professionisti perché abbiamo visto la centralità del progetto nell'ambito di tutte le fasi della progettazione, e dell'esecuzione dei lavori e le imprese che devono essere anch'esse imprese di qualità. Ma ritengo che un'altra cosa su cui io appunto volevo stimolare l'ingegner Coletta che incominci un po' la sua fase di pellegrinaggio, chiamiamolo così, è quello di rendere di qualità le pubbliche Amministrazioni, cioè quella parte delle Pubbliche Amministrazioni che sono chiamate a realizzare le opere pubbliche, nel senso che

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

abbiamo visto la funzione del responsabile del procedimento che è sempre il di tutte le operazioni, può fare tutto, addirittura adesso se mi stava preannunciando la possibilità addirittura che approvi le varianti nell'ambito del procedimento, quindi il problema che io stesso mi pongo, prima dicevamo a tavola, se era possibile che io personalmente possa essere responsabile del procedimento diventi cantiere contemporaneamente perché l'Amministrazione da cui dipende non ha altri capi espiatori, vede me e allora tu sei responsabile del procedimento, io naturalmente dico va bene, poi alla fine non so come andrà a finire, spero di rimanere ancora libero, cioè professionista non lo sono libero ma forse fra poco non lo sarò neanche per i piedi liberi fisicamente. Nel senso che le responsabilità sono tante, io ritengo di essere stato un incosciente, e continuo ad essere un incosciente nel mantenermi queste cose d'altro canto le cose devono andare avanti dobbiamo comunque portare a termine, perché il nostro obiettivo di ingegneri, noi siamo nati per fare, e fino a quando un'opera non è fatta per noi è come se non avessimo fatto niente, quindi con la nostra stessa disciplina universitaria quello che dobbiamo fare, però attenzione, io sollecito tutti quanti voi, tutti quanti noi a sensibilizzare le nostre autorità che adesso l'ingegner Coletta della Vigilanza, dell'Osservatorio cioè dobbiamo, abbiamo iniziato un processo non pensiamo di aver finito con il regolamento e abbiamo messo tutto apposto, mi fa piacere prima che l'ingegner ci stava sollecitando su alcune cose che dobbiamo ancora cambiare nel regolamento ecc. Cioè sono delle pietre miliari che abbiamo messo, certamente abbiamo assistito, siamo stati protagonisti, siete stati, noi minimamente protagonisti di una rivoluzione per fortuna incruente cioè da 150 anni abbiamo finalmente, 140 anni abbiamo finalmente rifatto una legge, ma questo che ha comportato una serie di sconvolgimenti che sta comportando una serie di sconvolgimenti, le sta comportando, li deve comportare anche nell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni perché se no altrimenti tutto il sistema va un po' a farsi benedire. Ovviamente insisto sul fatto che della qualificazione dobbiamo essere tutti quanti protagonisti. Ora come anche sempre in riferimento al responsabile del procedimento, non vedo perché per quanto riguarda il responsabile della sicurezza sono previsti corsi. Perché per esempio non li facciamo anche per il responsabile del procedimento, non li instauriamo una sorta di abilitazione almeno chi si trova ad essere coinvolto in certi fatti non deve studiare la notte, di corsa vedere come è fatta la legge come si deve comportare, altro, c'è bisogno anche di un corso di abilitazione per queste cose, tenuto conto anche del fatto che ovviamente non possiamo chiedere clemenze perché ovviamente quando si commettono gli errori poi si pagano direttamente. Né possiamo al massimo chiedere appunto all'ingegner Coletta che è componente delle Autorità di essere leggermente clemente sugli errori che possiamo fare, però signori miei purtroppo ormai la legge è andata, il regolamento sta per andare speriamo che ci siano anche altre norme che ci aiutino un po' a migliorare queste cose, che abbiamo recepito queste differenze.

Si parlava prima un ultimo concetto del confronto tra il professionista libero e il professionista non

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

libero, o meglio il professionista pubblico. Io personalmente vedo anche nei miei colleghi, delle altre Università, di quello che l'esperienza che io sto avendo nell'ambito n po' di tutta Italia, ho visto che il confronto con il mondo della libera professione non fa altro che accrescere e migliorare la qualità del servizio che noi dall'interno diamo cioè abbiamo nuovi stimoli, nuovi confronti anche soprattutto dal punto di vista progettuale, non siamo in concorrenza, anzi secondo me ci sono delle sinergie che si vengono a creare in modo tale da migliorare nell'uno e nell'altro campo delle attività che secondo me anche il libero professionista deve un po' imparare ad avere a che fare con una Pubblica Amministrazione qualifica, cioè ad imparare a vedere nell'ingegnere, nell'apparato tecnico delle pubbliche Amministrazioni, non delle persone dequalificate, demotivate, e non sensibili al nuovo, alla progettazione ecc. Invece si deve istituire reciprocamente questo confronto che serve a migliorare tutti quanti per cui io vi ringrazio, ringrazio l'ingegner Bosco e lo SNILPS? Di questa occasione e spero se ne ripetano altre, io per me sono cose che ho già sentito abbiamo già visto a Bari però mi rendo conto che la legge è difficile, man mano che si studia, io penso di averla letta qualche volta si scoprono tante altre cose quindi invito tutti quanti a essere sempre molto attivi a questi confronti perché solo da queste cose può accrescere un po' la cosa di tutti quanti. Grazie.

Posso rispondere al posto di Coletta? Volevo fare alcune considerazioni manca l'ingegner Coletta mi permetto di fare delle considerazioni soltanto, dando delle risposte. Pacifico che i liberi professionisti è importante avere dall'altra parte del tavolo un responsabile del procedimento di alta qualificazione, più alta la qualificazione che noi impariamo nello scambio reciproco ci si capisce, si va avanti dal punto di vista operativo, quello che sta venendo, almeno per quello che conosco io è che si tende in questo momento ad assicurare la formazione del responsabile del procedimento attraverso la scuola della Pubblica Amministrazione. Questo è solo quella in pratica perché altrimenti se ci sono altri corsi devono essere autorizzati da questa scuola pubblica amministrazione. Questo secondo me è un errore concettuale che può frenare diciamo tutto il processo di apprendimento reciproco di noi tutti. In effetti esistono già dei corsi preparatori, uno lo citava l'ingegner Coletta dell'università di Milano, del Politecnico di Milano. A Milano all'Ordine degli Ingegneri è in corso un corso di Project Management che è rivolto non solo ai responsabili del procedimento, ma le altre figure perché il Project Management lo possiamo interpretare come vogliamo ma è evidente che il responsabile del procedimento deve essere un Project Management ma anche il coordinatore del gruppo di progettazione per i progetti più complessi deve essere un Project Management, se non è capace di avere le funzioni di coordinamento deve imparare ad averle perché altrimenti il progetto non si era mai adeguato alle nuove normative specialmente ma comunque le esigenze dell'Amministrazione. Ci sono Project Management anche a livello dell'esecuzione, chi dirige un cantiere, se specialmente complesso, se non Project Management vuol dire che l'impresa rischia di rimetterci, invece che guadagnarci, sono tutte funzioni del Project Management nelle varie articolazioni in cui si sviluppa l'intervento dall'inizio alla fine. Una delle

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

cose che sono state introdotte nella legge 109 è la figura del Project Management. E' stato introdotto purtroppo solo a livello della tariffa quando si parla che bisogna istituire anche la nuova tariffa anche in relazione al responsabile del progetto. A questo punto naturalmente è stata mediata, introdotta in italiano una dizione che noi come Sindacato avevamo proposto proprio come project Management cioè il Project Management all'inglese, intendendo con questo, non è stata poi messo poi nella legge una figura che in pratica non era nessuno delle tre che ho citato, ma era ancora una figura più complessa, cioè doveva essere una figura che all'intero dell'Amministrazione o all'estero se l'Amministrazione non lo aveva doveva assumere delle funzioni ancora più qualificanti di quanto sia un responsabile del procedimento, cioè le funzioni del soggetto incaricato e delegato dall'Amministrazione per seguire, anzi per promuovere un intervento dall'inizio alla fine, al suo uso finale, cioè quello che non ha concezione più ampia potrebbe essere il soggetto che incomincia ad avere un incarico dall'Amministrazione per vedere se c'è un promotore, promuovere il promotore, andarselo a cercare, se ci sono i finanziamenti invece andare a cercare lui stesso i finanziamenti, nei vari canali che possono disponibili, coordinare l'attività del responsabile del procedimento di tutte le sue strutture, non fare lui, lui deve solo promuovere coordinare, portare a termine. Per la fase di progettazione, per la fase di affidamento degli appalti, per la fase di esecuzione, ma direi sulla fase poi di gestione, perché la parte dell'avviamento della gestione definitiva, il che vuol dire che se sono strutture definitive realizzare che hanno bisogno ad esempio di personale, non si può attendere la fine dei lavori per incominciare a pensare al personale, questo personale c'è lo deve garantire, finiti i lavori ci sono gli addetti pronti. Se c'è da fare dei contratti di manutenzione degli impianti di questa opera realizzata, devono essere fatti prima della fine dei lavori pronti per entrare in funzione al momento del funzionamento, se c'è da integrare con apparecchiature sofisticate o altre, pensiamo ad esempio, ad Unità Sanitarie che so, alla RSA, all'assistenza sanitaria per anziani, più altre strutture sanitarie se bisogno anche di apparecchiature proprie sofisticate, bene lui ci deve pensare, deve provvedere in tempo, cioè diventa un responsabile della definitiva utilizzazione di quell'ipotesi di intervento su cui l'Amministrazione aveva puntato nel suo programma. Allora questo qualifica ancora di più il responsabile del procedimento perché siamo un livello ancora più alto, e questo dovrebbe costituire anche una motivazione per il personale dipendente di trovare una qualificazione di livello superiore. Cosa si fa per fare questo? Io sono convinto che serva l'Università per carità di Dio, però credo che bisogna istituire delle scuole di gente che opera sul campo, che insegna, cioè l'insegnamento fatto con le varie articolazioni di chi conosce la materia, permette probabilmente di far crescere tutti, sia le tre figure di Project Management di cui dicevo, per cui ci mettiamo anche noi professionisti, che quelli all'interno dell'Amministrazione. Però ci vuole più libertà, perché sono tutte cose da inventare in Italia anche se all'estero si fanno da decenni ma in Italia non siamo ancora abituati a farlo, secondo me è difficile che anche le scuole dell'Amministrazione Pubblica piuttosto che l'Università siano

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

immediatamente pronte a insegnare tutto quello che è la pratica operativa di chi lavora sul campo.

Si misura certo

..... di quello del tempo che gli servirà delle modalità con cui lo utilizzerà e quindi anche di quanto vuole investire sul patrimonio in modo da tale da garantire certe condizioni di manutenzione. Voglio dire: prima si parlava della qualità dell'opera, ma la qualità va misurata in funzione di come uno intende rivalutare il patrimonio, se un committente privato, decide di avere, di rivalutare il suo patrimonio in un certo modo, sa che deve intervenire con certe modalità di manutenzione, quindi non può semplicemente limitarsi alla manutenzione semplice, ma tende alla rivalutazione dell'opera, allora è una scelta dell'Amministrazione quella di dire fino a che punto investire nella riqualificazione nell'opera che faccio, così nella qualità dei materiali che scelgo, nella qualità dell'opera che voglio ottenere.

Certo.

E' una valutazione che si fa a priori e che fa a priori l'Amministrazione in quanto vuole investire, così come investe, cioè un po' riprende la qualità di chi opera all'interno dell'Amministrazione cioè che il posto da l'idea all'utilizzazione e alla futura utilizzazione, non la semplice autorizzazione rimediata.

Importante è capire che l'opera che si va, l'intervento che si va a realizzare a un fine, quello che è l'utilizzo finale da parte dell'utenza. Allora non ci si può fermare alle procedure amministrazioni, alle carte, in fin dei conti il progetto è sì importante, è centrale, però su una fase dell'intera operazione per dare l'intervento utilizzabile. E' vero che si fa il piano di manutenzione, necessarissimo, però se poi non organizzo la fine la manutenzione rischio sì di avere l'opera, ma l'opera come succede in molte parti d'Italia purtroppo che sta ferma per qualche anno, perché manca sempre qualcosa, manca o le rifiniture, o le apparecchiature, o il personale, bisogna fare i concorsi, bisogna fare di qua, far di là, questo la legge 109 non lo dice, allora è ovvio che lo può fare anche un normale responsabile del procedimento, per carità, sulle opere un po' più complesse in cui non ci sono neanche i quattrini, inizialmente, non ci sono neanche le disponibilità finanziarie per farlo, il problema si complica, perché bisogna andare a reperire quegli operatori eventuali ma stimolarli, non aspettare che arrivino perché si è fatto un piano regolatore bisogna avere qualcuno che si muove perché conosce il mercato e va a cercare gli operatori dove sono, disponibili a fare queste opere. Non c'è nessuno ormai che pensi nelle grandi opere che arrivino le imprese da sole a proporre soluzioni con finanziamento delle opere stesse. Se però si va a cercarle dove sono, si stimolano si trovano in Italia e anche all'estero. Ci sono finanziamenti che adesso magari è più facile ma negli anni difficili in cui i mutui erano tassi altissimi, ti arrivavano tranquillamente dall'estero perché con tassi molto più bassi diventavano ancora concorrenziali rispetto altri interventi fatti all'estero dalle stesse Banche di affari. Si trattava soltanto di andarli a cercare, nessuno li cercava questi non arrivavano anche perché non erano una cognizione del mercato. Sono

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

state proposte investimenti all'estero che più che in Italia ma anche in Italia è più difficile per regioni amministrative burocratiche di permessi, che sembravano impensabili per noi italiani, all'estero ci sono riusciti a fare. Sembra impossibile ma se erano i capitali che erano pronti disponibili a girare sul mercato, sul rapporto di convenienza degli interventi.

Se vogliamo aprire un minimo di dibattito su questi argomenti, ingegnere.

Due cose, avevo già sentito in giro e avevo già letto, ma prima l'ingegner Coletta a riproposto in maniera piuttosto puntuale questa idea che il direttore dei lavori, la figura del direttore dei lavori dovrebbe coincidere con coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione. Questa almeno non mi risulta stia scritto in nessuna parte né nella legge ma neanche nello schema di regolamento, da dove nasce questa cosa qua? Poi che nell'altra Commissione che sta adesso modificando l'altro decreto sulla sicurezza, anche lì si parla di sta cosa?

Io devo capire se è una cosa vera dove sta scritto, perché se fosse veramente così configurerebbe quasi un obbligo, se uno vuol fare il direttore dei lavori, deve fare per forza anche il coordinatore, a me non me ne frega niente fare il coordinatore, preferirei andare avanti a fare il direttore dei lavori. Se siamo liberi dovremmo essere almeno liberi di fare anche questo.

Seconda cosa, da quello che ha detto l'ingegner Coletta poi anche nel contraddittorio con l'ingegner Finazzi, mi sembra di aver capito questo per le varianti. Entro i limiti del 5% delle varie categorie di lavoro purché non si superino l'importo contrattuale il direttore dei lavori è autonomo, può fare le scelte che vuole non deve rendere conto a nessuno, per cui non deve essere autorizzato né dal responsabile del procedimento, né da nessun altri, fa quello che vuole, contabilizza, motiva, e fa tutto quello che crede in questo ambito. Vuol dire che può cambiare il 5% di tutto. Se invece vuol cambiare di più, comincia ad essere considerata variante, se si eccede il 5% e se si fa fuori il finanziamento pur con i limiti di non superare il 5% dell'importo contrattuale, ma con questa cosa qua mi sembra di capire, uno può fare una variante del 50% basta che alla fine non superi del 5% l'importo contrattuale, così sta scritto così. Cioè uno può procedere una serie di varianti, cambia e dice fino al 50% basta che non superi il 5% dell'importo contrattuale dopodiché basta che sia autorizzato dal responsabile del procedimento, mi sembra un po' poco.

Grazie ingegner Grechi, l'ingegner Cecchini, guarda che ti da.....

La prima domanda l'ha già fatta l'ingegner Grechi volevo chiedere anche in tema di 494 l'abolizione del progetto generale se è contemplata da questa variazione della 494 o dove? Volevo dichiararmi concorde con l'ingegner Coletta per quanto riguarda la sicurezza che tutti noi operatori del sistema siamo interessati a che la sicurezza venga rispettata. Non sono d'accordo nella valutazione dell'ingegner Coletta che costa meno non rispettare la sicurezza, costa meno produrre non in sicurezza, cioè al di là del valore della vita umana, vedo che se in auto, seguendo l'esempio dell'ingegner Coletta facciamo un percorso in un'ora e facciamo tre morti, costa di più che fare il percorso di un'ora e mezza, quindi mi sembra che questo concetto sia fondamentale e nel rispetto

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

della sicurezza, secondo me, comporta produrre costa meno in sicurezza che non viceversa. Volevo fare un'ultima domanda riguardo a quanto è stato detto stamattina se ho ben capito, mi sembra che la Merloni ter trovi applicazione ovunque tranne per quanto riguarda le regioni dove, se non si è in regime di delega o non si è in regime di finanziamento statale, la Regione potrebbe essere esente, se ho capito bene, ma mi sembra strano dall'applicazione della legge Merloni. Grazie.

Ci sono altri interventi, altre domande, altri chiarimenti?

Prego. Sono Ettore Badolato e sono libero professionista. Io in base a una discussione che è stata fatta all'inizio del pomeriggio e che ricalca un caso che mi è capitato, e desideravo possibilmente nonostante l'Italia sia la patria dell'incertezza del diritto, una conferma. A proposito della definizione progettuale di manufatti, per esempio prefabbricati che si sa già che sono prefabbricati, che saranno prefabbricati e che, come è stato detto, a meno che l'ingegnere non sia Leonardo da Vinci, ma è un pochino difficile, non è possibile definire compiutamente cioè voglio dire in ogni parte fino all'ultimo bullone di qualsiasi cosa si tratti, perché i produttori e questo lo sappiamo sono N e penso che sia impossibile conoscere tutti i trucchi, le singole modalità che ciascun produttore di fabbricati applica nella produzione dei suoi manufatti. Siccome questo mi è stato richiesto e nonostante io abbia fatto notare che era una richiesta assurda, si è insistito e io ho cercato di fare il meglio possibile, ecco, di fronte ad un eventuale futura richiesta di questo genere, oltre a fare presente l'assurdità di questa richiesta c'è la possibilità di arrivare ad un certo punto che è logico e poi dire no, questo non lo faccio perché non ha senso, in quel tempo posso fare molte altre cose più utili anche nell'ambito del medesimo lavoro. Grazie.

Diamo qualche risposta....

Se non ci sono domande al momento, magari ci cimentiamo in qualche risposta.

Dopo sentiamo se ci sono altre domande. Comincia lei Ingegnere.

Allora, il direttore dei lavori se deve o non deve essere anche coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione. L'articolo 127 del regolamento dello schema di regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri, dice il comma 1: le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previsti dalla normativa sulla sicurezza nei cantieri sono svolte dal direttore dei lavori, nell'eventualità che il direttore dei lavori sia sprovvisto dei requisiti previsti dalla normativa, le stazioni appaltanti devono prevedere la presenza di almeno un direttore operativo avente requisiti necessari per l'esercizio delle relative funzioni. A parte la dizione un po' perché si riferisce in pratica ai direttori operativi, io ne discutevo prima con l'ingegner Coletta quando hanno fatto sospendere i lavori, ritengo che questa sia una norma, personalmente per carità, ritengo che sia una norma imperativa, nel senso che mi dice che è svolta, io non avevo proposto, ma perché diciamo può essere svolta, perché i casi sono sempre. L'articolo 127 comma 1.

.... attenzione avere lo stesso testo.....

diciamo che sono cambiati gli articoli è questo è lo schema di regolamento, lo trovate anche su

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Internet quello della data 14.5.99. Qui le dizioni si sovrappongono una all'altra. Allora io ritengo personalmente che siano due funzioni distinte, e che non sono del tutto convinto che non ci possono essere punti di vista diversi del direttore dei lavori rispetto al coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione. Proprio perché hanno due compiti distinti, poi che sia ammissibile che siano sovrapposti queste due funzioni mi sembra che sia corretto ma che debbano essere sovrapposti nella stessa persona. Lascerei più libertà. Ci aggiungiamo un'altra considerazione sulla direzione dei lavori. Il direttore operativo non ha le stesse funzioni del direttore dei lavori, quando mi si dice se manca, se non è abilitato a fare il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione questo deve essere assicurata da un direttore operativo, ma la responsabilità non è del direttore operativo, è stato prima precisato, la responsabilità è del direttore dei lavori inteso come, se volete il capo di équipe, io dico il direttore dei lavori generale, nella vecchia maniera perché considero sempre che nei lavori complessi ci sia bisogno di équipe di direzione lavori, poi che ci sia il direttore dei lavori che risponde agli effetti amministrativi di responsabilità direttamente all'Amministrazione d'accordo, sarà il direttore dei lavori o generale o comunque quello che ha questi compiti di rappresentare l'équipe di tutti i rapporti con l'Amministrazione, sia esso interno che estero. Ma il direttore operativo vuol dire che se lui se fa il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, non solo è declassato ma non ha i poteri per imporre certe cose alla stazione appaltante, all'appaltatore perché è un semplice direttore operativo, deve sempre passare dal direttore dei lavori. Quindi c'è qualcosa qui che potrebbe essere migliorato, questa è la prima cosa. C'era la questione dell'abolizione del piano generale per restare nel campo della sicurezza. L'abolizione del piano generale di sicurezza è prevista dalla 494 nel nuovo testo che dovrebbe essere quello quasi definitivo salvo le ultime variante a seguito delle osservazioni che giungeranno. In pratica è quello che ha elaborato la Commissione del Ministero del Lavoro. Sempre in tema di sicurezza c'è la questione, se è vero o non è vero, che costa meno non rispettare la sicurezza. Sono perfettamente d'accordo che la sicurezza non è diciamo derogabile, né dall'Amministrazione, dai privati, né dai Committenti privati, né dai direttori dei lavori, né dai progettisti, nessuno. La sicurezza deve essere una delle cose che deve essere garantita al massimo, come la si garantisce? La si garantisce diminuendo i più possibili rischi, non basta fare gli apprestamenti per evitare che si verifichino i rischi, bisognerebbe addirittura in fase progettuale incominciare a pensare quale soluzioni adottare senza stravolgere i progetti, ma seppure restando nell'ambito dei progetti previsti, quali soluzioni adottare per ridurre al minimo i rischi, dopodiché si farà gli apprestamenti sui rischi che non si possono ridurre, o non si possono eliminare.

Il vero problema è quello del costo della sicurezza da indicare nei progetti. Allora parere personale per carità, ma da quando è mondo e mondo, specialmente da quando è uscito il decreto legislativo 626, e tutti gli altri sulla sicurezza precedenti e successivi, ma l'impresa ha sempre dovuto lavorare in sicurezza.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Lato B

..... lavorare in sicurezza. Ma allora io mi chiedo, perché dobbiamo inventare una modalità diversa per cui sembrerebbe che le operazioni che deve fare l'impresa potrebbero anche fatte senza la sicurezza, non è possibile. Ma perché devo andare ad inventare delle percentuali di quanto incide la sicurezza sulle singole lavorazioni. Ma se noi andiamo a prendere tutti i prezzi che abbiamo in giro per l'Italia, sono tutte lavorazioni che comprendono i costi della sicurezza dentro. Che facciamo incominciamo a tagliare ciascuno, andare ad inventare quanto incide percentualmente la tal lavorazione piuttosto che l'altra in termini di sicurezza. Mi sembra una operazione che non serve ai fini più di tanto della sicurezza in generale che per essa, ha chi interessa? Solo per una riduzione della restante parte in sede di gara, mentre quella resta fissa. Va beh le imprese lo sanno benissimo cosa sono i costi della sicurezza all'interno della singola lavorazione, vuol dire che facendo i loro conti terranno conto di quanta lavorazione a maggiori costi di sicurezza in se per essere effettuata secondo legge, quante invece lavorazioni dovranno meno e farà la sua offerta di ribasso in funzione di quello. L'unica cosa che io vedo che potrebbero avere una giusta evidenza in un contratto di appalto, quindi in un progetto prima, è la specificità del cantiere, cioè io posso avere un cantiere, uguale identico per un intervento uguale identico ma che per le condizioni ambientali, o per le condizioni del terreno o per qualsiasi altra condizioni imposta dall'Amministrazione che deve assicurare e garantire la sicurezza degli utenti del territorio, piuttosto che i trasporti, piuttosto che la tenuta delle acque dei vari fiumi che passano vicino al cantiere, tutto quello che volete, allora questo diventa una specificità del cantiere al di fuori della norma di tutti i cantieri uguali che si fanno in Italia. Allora su questo io posso valutare i costi della sicurezza, ma non per la lavorazione, per gli apprestamenti necessari per quella sicurezza che debbo garantire. Per fare un esempio non ha senso che io metta dentro nell'appalto, almeno secondo me, metta nell'appalto che non sono soggetti a ribasso d'asta i ponteggi, ma signori io definisco quale ponteggio deve essere effettuato e lo pago, una volta che ho individuato il suo prezzo e l'ho messo nella gara, va benissimo ciascuno poi si arrangi deve fare quell'opera, se penso di tenerne conto per un ribasso bene, se penso di non tenerne conto, niente. Io ho individuato quell'opera da fare come ponteggio, il ponteggio è una roba necessaria se devo fare un palazzo di una certa altezza, certo che se devo fare una operazione al piano terra dove ho bisogno in pratica di apprestamenti di ponteggio, non lo metterò, ma anche altre condizioni ad esempio la protezione dei passaggi rispetto alle lavorazioni che si fanno in quota più alta, passaggi degli operai, dei mezzi d'opera e così via, ma ha senso che io ad esempio debba dire che non è soggetto a ribasso d'asta come parrebbe dal regolamento l'apprestamento dei servizi igienici per i lavori nel cantiere? Mi sembra una enormità se volete non lo consideriamo una cosa che comunque l'impresa deve dare come è stato fatto finora negli appalti, benissimo, io lo

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

riconosco come prezzo ma che io questi lo consideri un apprestamento per la sicurezza e la salute degli operai non soggetto a ribasso d'asta mi sembra proprio eccessivo, lo pago. C'è un problema di fare le baraccature di cantiere? Ma quanti appalti ci sono stati in giro in cui i progettisti hanno messo dentro per l'apprestamento delle baracche di cantiere lire tot milioni. E su questo è stato fatto un ribasso d'asta assieme a tutto il resto, cioè non sono robe che diventano strettamente necessarie da tenere lì in un angolo senza riduzione del ribasso d'asta, anche su quello l'impresa ci gioca, nel senso chi ha le baracche ne potrà fare a meno chi le deve comprare o noleggiare terrà un prezzo più alto, vuol dire che non è attrezzato per fare quell'operazione, altrimenti che cosa pago io queste baracche, a noleggio? Individuo un prezzo a noleggio, chi non c'è l'ha che fa? Le va a comprare? Perché è indicato che ci vuole quella baracca di quella dimensione, di quella forma, cioè non ha molto senso tutto questo, secondo me.

Quindi direi che certe cose sono l'eccezione rispetto alla norma di conduzione normale di un cantiere, c'era l'altra questione invece relativa ai dettagli dei progetti esecutivi. Io vi chiedo ma se io faccio il progetto dei cementi armati, e ho un problema soltanto di solai, ma io debbo andare a fare il dettaglio dell'armatura dei travetti, oppure debbo dire soltanto nel capitolato prestazionale, nell'elenco prezzi indicare quale tipo di travetto voglio al limite e poi lascio libera la concorrenza sul mercato? Altrimenti individuo un fornitore signori eppure lo debbo fare solo sulla gettata in opera non posso chiedere un travetto prefabbricato. Questo è uno dei limiti, cioè non si può pensare che comunque l'impresa non debba fare niente. Vogliamo vedere un altro?

Facciamo una struttura metallica, capannone piuttosto che una struttura più complessa di un edificio. Ma io quando debbo fare la fornitura di quella roba se ho l'officina debbo fare il piano di disegno di officina, cioè il taglio, la divisione dei pezzi vari, per cui l'officina produce quella materiale alla fine con il minor costo possibile evidentemente. A senso che io faccia questo? Mi fermerò prima penso. Mi fermerò a preparare tutti i disegni esecutivi, governativi, bulloni, saldature tutto quello che serve dell'opera finita che deve uscire dall'officina per essere montata. Peggio ancora se vado sui prefabbricati. Ma se io debbo fare una copertura prefabbricata a senso che di fronte ad una produzione diversificata e che io debbo rispettare perché non posso indicare la produzione piuttosto che l'altro, in tutti i capitolati dello Stato degli elenchi prezzi posso al limite indicare questa oppure simile, simile vuol dire con la stessa funzionale, la stessa resistenza, con le stesse caratteristiche prestazionali. Ma io non posso fare più di tanto, dirò che cosa voglio, che tipologia voglio, e demanderò all'impresa la possibilità di fornirsi dal costruttore che vuole non sul mercato, purché risponda a certe prestazioni. Questi sono i tagli che io debbo dare oppure no? Secondo me non li debbo dare, però se vado a leggere esattamente quello che mi dicono i capitolati, e la legge sorge sempre il dubbio di quanto debbo scendere nel dettaglio. Non parliamo dei serramenti. I serramenti do le caratteristiche prestazionali, non dovrò mica dire anche quale nodo devono avere, quale profilati così via, dirò se debbono essere a tenuta, nuova tenuta, con quante,

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

con qualche accorgimenti per la tenuta, per l'isolamento acustico, per tutto quello che volete, cioè la produzione dei componenti di mercato, produzione normale di mercato, non si scende il dettaglio esecutivo nel senso di costruttivo, perché altrimenti non finiamo più, cioè scegliere un serramento piuttosto che un altro non è permesso dalla legge, allora qualche definizione forse migliore giustamente dovrebbe essere trovata in sede di regolamento, bastano tre righe per spiegare queste cose, non ha bisogno di fare tanti esempi.

C'era la questione delle regioni autonome non so se vuole rispondere lei, allora se io ho capito il discorso dell'ingegner Coletta era per quanto riguarda le opere che le regioni fanno autonomamente con i propri fondi, non c'è problema, cioè il rispetto del regolamento, certo nel quadro della legge devono sempre restare, ma nel rispetto del regolamento possono derogare non ho capito di quanto ma comunque non sono tenuti al completo rispetto del regolamento.

Non credo perché c'è sempre quell'articolo che è uscito ultimamente una precisazione anche, da parte del Ministero credo addirittura che non sia solo a livello di circolare che dice che anche le regioni debbono rispettare le prescrizioni della legge quadro.

No, no non lo so.

Le regioni sono stazioni appaltanti di primo livello, come lo Stato, come le Province, come i Comuni, le Comunità Montane, le province autonome, devono rispettare la legge però è la legge è una legge quadro, cioè le regioni poiché sono enti che possono a loro volta leciteare possono sempre sulla base della legge quadro farsi, come hanno sempre fatto, una propria legge regionale, quindi specificare alcuni fatti che fanno parte della legge fondamentale del sempre nel quadro delle direttive della legge quadro.....

non solo, su tutti i clienti che posso leciteare la regione è uno di quelli. Io penso che questa è la domanda che ha fatto la signora.

Non l'ho afferrata nella sua completezza. C'era la questione delle varianti che vorrei invece rispondere uno di voi.

Per quanto riguarda le varianti penso che bisogna fare molta, molta attenzione da questo punto di vista, perché anche nell'ambito della discrezionalità concessa al direttore dei lavori che è contemplata dall'articolo 25 comma 3, secondo i due capoversi addirittura nel primo si parla di una pseudo variante, o meglio dice l'articolo che non è variante e questa è legata solo ed esclusivamente però attenzione bene ad aspetti di dettaglio. Quindi non è aldilà del fatto che già l'articolo da indicazione di un limite che è quello del 5% ovvero del 10% per alcuni lavori in particolare, quindi si autolimita ed è il 5 oppure il 10% per ogni categoria di lavori che possono variare in più o in meno e questo era il senso della precisazione che ho chiesto all'ingegner Coletta, comunque senza modificare l'importo del contratto, quindi siamo comunque a parità di importo. Per quanto riguarda invece il secondo periodo del comma terzo comunque sempre la perizia può essere rivolta nell'ambito del 5%, e non è più discrezione del direttore dei lavori, ma qua deve

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

essere approvata dall'Amministrazione, deve essere approvata dall'Amministrazione in quanto determina una modifica del progetto originario. Ma non solo si dice con estrema chiarezza che tutte queste modifiche, tutte queste varianti, non devono modificare la sostanza dell'impostazione progettuale, quelli che sono degli aspetti anche abbastanza marginali. L'altro aspetto che è sicuramente più importante da un punto di vista quantitativo è quello normato del comma 1 dell'articolo 25 dove vengono date indicazioni rispetto ad una serie di situazioni che possono dare accesso alla predisposizione di una variante. Comunque sono sempre tutte situazioni normate, e mai nessuna da questa è lasciata alla discrezionalità del direttore dei lavori ma tutte vengono comunque monitorate e verificate dalla stazione appaltante attraverso prima il suo responsabile del procedimento e poi se del caso attraverso una approvazione da parte della stessa stazione appaltante e sono comunque sempre delle situazioni che devono essere lette alla luce della imprevedibilità, l'errore progettuale vuoi sopravvenute disposizioni legislative, vuoi che quanto previsto all'articolo 1664 del Codice Civile quindi l'imprevisto geologico ecc., quindi sono tutte situazioni particolari. C'è forse un unico aspetto che è quello normato sotto la lettera B che però è messo in relazione al regolamento. Allora da questo punto di vista vedremo quali sono le situazioni previste dal regolamento.

Io aggiungerei qualcosa, quando si parla del 5% per le varie categorie che sono modifiche di dettaglio nell'ambito delle potestà del direttore dei lavori bisogna stare attenti anche lì, perché ci sono a formare prezzi nuovi il direttore dei lavori prima deve passare all'approvazione dei prezzi nuovi quindi non è che possa fare autonomamente tutta una operazione di questo tipo. E' in pratica una operazione di dettaglio minore in cui ha già i prezzi nell'elenco prezzi contrattuale.

Mi parevano che ci fossero altre domande.

Ci sono prego....

Sono l'ingegner Maggioni lavoro nel Comune di Brembilla. Ha me è capitato un caso che nel verificare una contabilità ho trovato dei nuovi prezzi, siccome praticamente sono due mesi che lavoro, ho telefonato al direttore dei lavori ho chiesto: questi sono nuovi prezzi non c'è l'approvazione, lui mi ha risposto che nel capitolato speciale era specificato che in caso di nuovi prezzi si faceva riferimento al prezziario della Camera di Commercio e quindi non era necessario avere l'approvazione di questi nuovi prezzi, questo è legittimo?

Attenzione bene perché qualsiasi capitolato speciale, in qualsiasi forma venga approvato dall'Amministrazione comunque mai deve contravvenire a quelle che sono le disposizioni di legge, comunque mai. Allora questa è una situazione che prevede una modifica, se vuole i nuovi prezzi possono essere approvati dall'Amministrazione attraverso una determinazione del dirigente.

E ci vuole se non proprio una delibera di Giunta, ritengo che questa sia una questione di tipo gestionale quindi rientri nelle competenze del Dirigente, comunque sempre ci deve essere una approvazione da parte della Stazione appaltante proprio perché questo è il nuovo prezzo voglio

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dire, configura comunque sempre una modifica rispetto a quella che era l'impostazione iniziale del progetto, che poi ai nuovi prezzi vengano costruiti facendo riferimento innanzitutto ai prezzi di elenco, approvati per quello specifico progetto, e nel caso non si possano fare questi riferimenti l'aggancio possa essere il bollettino della Camera di Commercio, questo è altro discorso però.

Anche se nel 5% ci vuole, qualsiasi nuovo prezzo deve sempre avere l'approvazione o da parte del dirigente o da parte.....

Direi proprio di sì.

Mi scusi una curiosità, volevo chiederle questo contratto di appalto al quale lei si riferisce è un contratto di appalto fuori dalla legge 109, prima della legge 109, credo perché non credo che possa essere previsto un fatto del genere..... non con la Merloni ter con la 109 del '94, se si ricorda insomma.

Non credo perché è un lavoro recente che stiamo facendo adesso

Si può darsi che un lavoro affidato con la vecchia legge.

Questo non lo so.

Buonasera sono ingegnere Robertis, ho riscontrato lo stesso problema. In genere ci sono degli appalti che oltre all'elenco prezzi rimandano nel caso in cui si dovessero fare nuove opere sempre ai prezzi della Camera di Commercio con le percentuali di ribasso fatte nelle gare di appalto e in generale non viene fatto, io mi sono trovato a fare collaudi, ho in corso un collaudo e non c'è alcuna autorizzazione dell'Amministrazione.

Dovrebbe essere

Mi scusi vengono considerati come se fossero all'interno dell'elenco prezzi iniziale.

E' un progetto di opere completarie.

Devono essere previste delle opere in economia, e queste opere in economia da realizzarsi secondo l'elenco prezzi che fa capo a quello che ha detto lei con i ribassi già predeterminati. Deve essere un lavoro in economia per poter applicare il prezzo così semplicemente, non può fare parte di un appalto chiuso.

Come in economia?

Un contratto di appalto, parlo della legge prima del '94.

No, no legge Merloni.

..... non prezzi nuovi.

Se sono contrattuali e previsti con lo stesso ribasso.....

sono contrattuali però voglio dire, adesso

scusi rimandando ai prezzi della Camera di Commercio con lo stesso ribasso della gara, viene considerato un'estensione dell'elenco prezzi allegato al contratto

No l'estensione dell'elenco prezzi non lo so, voglio dire forse stiamo parlando di una estensione di contratto, se stiamo parlando di una estensione di contratto sono però opere aggiuntive e allora io

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dico a maggior ragione devono essere approvate dall'Amministrazione, proprio perché diverse e supplementari ai lavori che erano stati previsti e approvati inizialmente dall'Amministrazione.

Comunque una prassi ...

Probabilmente si tratta di intendersi come sono scritte nel contratto queste cose hanno il capitolato speciale, se sono considerati prezzi contrattuali quelli della Camera di Commercio, certi capitoli della Camera di Commercio al limite l'intero bollettino, beh una forma un po' anomala di considerarli prezzi contrattuali ma se è detto nel contratto, nel capitolato probabilmente lo sono, altrimenti se si dice soltanto che in caso di: si utilizzano i prezzi, secondo me si esprime soltanto una modalità per la formazione di nuovi prezzi, quindi sono due situazioni che potrebbero esser analizzate.

Può essere un punto di partenza, non un punto di arrivo. Certo, è la modalità di formazione di nuovi prezzi, certo che se uno dice uno potrebbe anche avere un contratto al limite, non sarebbe molto corretto, diciamo che al limite invece di farti l'elenco prezzi ti allego l'elenco prezzi della Camera di Commercio del bollettino. Può essere, ci sono situazioni ormai vecchie magari che non dovrebbero più praticate ma si usava anche certe situazioni.

Certamente contratti vecchi...

Sì, sono ad esempio quelli delle opere di manutenzione, si faceva questo

.....

Se non avete altre domande, io vi ringrazio per la vostra pazienza e per l'attenzione con cui ci avete seguito e vi do' appuntamento a domani mattina alle 9.00. Grazie buonasera.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 22-6-99 (I)

(lato A)

Questa seconda tornata direi che ieri abbiamo espletato tutta una prima parte del programma che prevedeva appunto oltre che delle note, degli interventi di presentazione, e le indicazioni sulle linee guida che sono state proposte per la 415, una serie di interventi, diciamo, di tipo tecnico relativi alla programmazione, alla progettazione e alla direzione lavori, insomma tutta quella panoramica di aspetti che interessano più che altro la sfera tecnica. Oggi il programma è altrettanto denso e direi molto impegnativo, quindi ci prepariamo ad affrontare questa seconda giornata con il primo intervento che è a cura del Prof. Domenico Di Gioia che molti di voi ricorderanno perché è stato per molti anni a Bergamo in qualità di Prefetto. Attualmente il Prof. Di Gioia è docente di istituzione di diritto pubblico presso il Politecnico di Bari, la sua relazione è relativa ai sistemi di realizzazione di un'opera pubblica.

Bene il settore dei lavori pubblici dimostra e ha dimostrato come si possono determinare, più che in altri settori condizioni ideali per la deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione, con la conseguente non rara possibilità di agevolare il fenomeno della corruzione, delle infiltrazioni della criminalità organizzata e non. In tale settore le varie richieste giudiziarie hanno accertato pesanti e gravi responsabilità del mondo politico, della pubblica amministrazione e delle categorie imprenditoriali e professionali. Anni fa in altra provincia quando si aveva a che fare con la Commissione antimafia ci si trovava dinanzi alla domanda: l'intreccio tra criminalità e mondo degli affari, quindi si voleva così svelare il fenomeno della corruzione andando ad individuare questo intreccio e alcuni di noi rispondevano che se l'intreccio c'era, l'intreccio andava invece identificato nei rapporti tra mondo politico e mondo degli appalti. Difatti poi credo che le varie inchieste di mani pulite credo che abbiano dimostrato abbondantemente questo dato di fatto. Ma un Fenomeno di diffusa illegalità e di malcostume si è potuto sviluppare anche per una certa complicità fra società civile e società politica. Abbiamo letto un po' tutti quanti alcuni articoli di opinionisti in cui in sostanza si prendeva atto che una certa situazione faceva comodo a tutti, poi dopo ci si è scoperti su posizioni estremamente moralistiche. Si è posto peraltro nascendo sulla inadeguatezza del quadro legislativo sulla gracilità delle strutture tecnico-amministrative sull'allentamento e decadimento del sistema dei controlli e via dicendo. E' un aspetto questo che spesso non viene ricordato, ma che se venisse approfondito ci farebbe riflettere sulla situazione di decadimento e di allentamento dei controlli. Noi negli anni '70 siamo passati da un sistema di pesanti, penetranti controlli ad un sistema a cui a volte i controlli sono stati semplicemente cartolari e comunque non hanno potuto svilupparsi su linee molto chiare di approfondimento, dopodiché tutto è stato possibile, magari osservando formalisticamente le procedure ma senza incidere sulla sostanza dei problemi, è emersa così la necessità di una nuova disciplina della materia dei lavori

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

pubblici più aderente alla normativa comunitaria, con il chiaro obiettivo di introdurre nuove regole volte ad individuare i ruoli e le responsabilità dei diversi attori ed operatori coinvolti nei lavori pubblici, alla luce di ineludibili esigenze di trasparenza, di snellimento delle procedure e di correttezza dell'azione amministrativa. In tale prospettiva riveste quindi particolare rilievo la legge quadro sui lavori pubblici, la 109 nel testo coordinato, con la 415 del novembre scorso. Si è detto che con la Merloni ter si sia chiuso in qualche modo il periodo di precarietà legislativa che ha un po' caratterizzato questo ultimo quinquennio. Per la verità poi si è, si deve constatare come questo periodo potrà dirsi effettivamente definito con l'emanazione del regolamento. Ma credo che più di uno che siano in molti quelli che prevedono come il legislatore debba sulla base dell'esperienza intervenire per introdurre alcuni correttivi all'attuale legislazione che sembra che appare abbastanza rigida, abbastanza vincolistica, costituendo così una delle cause principali, non dico di una situazione di blocco, ma quanto meno di una situazione di semiparalisi del settore dei lavori pubblici. Venendo all'argomento, sistemi di realizzazione dei lavori pubblici, oggetto della mia relazione, viene subito da notare che l'articolo 19 al comma 01 ripetendo il disposto dell'articolo 2 comma 5 bis della legge quadro, ribadisce il principio generale circa l'esclusiva esecuzione dei lavori pubblici mediante contratti di appalto o di concessione, salvo i lavori in economia ammessi sino ad un importo di 200.000 ECU secondo la previsione dell'articolo 24 comma 16 della legge quadro. Vengono così esattamente individuate le modalità di realizzazione delle opere pubbliche per cui non sarà più facile inventare escamotage come è stato scritto, per sottrarle ai principi di trasparenza e concorrenza in materia di procedure, di aggiudicazione. In altri termini, i sistemi di esecuzione dei lavori pubblici sono stati blindati in un numero chiuso e con la loro tipicizzazione sarà dunque quasi impossibile ogni tentativo volto ad aggirare o ad eludere la nuova disciplina sulle concessioni in cui nel recente passato si sono verificate dannose distorsioni che hanno contribuito ad alimentare fenomeni di malcostume e di inquinamento malavitoso. Sappiamo tutti come gli strumenti ai quali si è fatto più ampio ricorso per favorire, per essere compiacenti nel settore degli appalti, sono state appunto i sistemi dell'appalto concorso e delle concessioni. A proposito delle concessioni poi sappiamo tutti come alcuni grossi inconvenienti si sono verificate nelle zone del terremoto. A me è capitato in una certa circostanza di sentirmi chiedere da uno dei componenti della commissione antimafia, parlo degli anni alla fine degli anni '80, quindi prima del '90, ma come è stato possibile che alcuni lavori si siano eseguiti, ma la Commissione Statale di controllo ha esaminato quei progetti? Io ho dovuto rispondere che in base ad una certa legge tutti gli atti approvati, deliberati dai Commissari straordinari per le zone terremotate non erano soggette ad alcun controllo, quindi ripeto, un componente della Commissione di mafia a questo punto si stupiva che tutto questo potesse accadere e che potesse accadere sulla base di precise disposizioni di legge. D'altro canto emerge evidente come si consideri, con disfavore il sistema dei lavori in economia, rendendo pressoché esclusivo il ricorso all'esterno. Si deve peraltro rilevare con maggiore aderenza

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

alla realtà quotidiana ed alle istanze di intervento urgenti che essa presenta, il legislatore con le disposizioni della legge Merloni bis ne elevò l'importo a 200.000 ECU, rendendosi conto che quello originariamente previsto in 30.000 ECU non avrebbe consentito di intervenire tempestivamente nei casi di somma urgenza, costringendo così la Pubblica Amministrazione a disporre ad esempio la chiusura al transito di strade statali e provinciali interessate ad eventi calamitosi. A questo proposito mi piace ricordare una lettera che il Capo dell'ANAS della Lombardia inviò alle diverse autorità statali presenti in Lombardia una lettera che faceva presente che a seguito dell'entrata in vigore della Legge 109 sarebbe stato il Capo Compartimento, sarebbe stato costretto a chiudere al traffico le strade statali o prov, statali allorché fossero interessate da frane perché l'importo di 30.000 ECU non avrebbe consentito appunto di che si dovesse poter disporre appunto l'intervento per lavori di somma urgenza. E' comune convinzione che quando più sono complicati sono i sistemi di scelta del contraente da parte della Pubblica Amministrazione, più il rischio della corruzione è presente, di qui l'ineludibile esigenza di norme chiare, di lineare interpretazione e applicazione. La precisa identificazione dei sistemi di realizzazione dei lavori pubblici risponde quindi indubbiamente alle istanze di semplificazione e trasparenza nella tormentata materia delle opere pubbliche. Al termine dell'articolo 19 comma primo i contratti di appalto sono contratti a titolo oneroso conclusi in forma scritta fra un imprenditore e un soggetto tenuto all'applicazione della legge quadro avente ad oggetto la sola esecuzione dei lavori pubblici, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori ove riguardino i lavori la cui componente impiantistica o tecnologica incide per più del 50% sul valore dell'opera, due i lavori di manutenzione restavano scavi archeologici. L'oggetto tipico dei contratti d'appalto è dunque la sola esecuzione dei lavori, ma in due casi si è previsto il cosiddetto appalto integrato che prevede la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori in attuazione della direttiva lavori n. 89440 della CEE. La Commissione fra progettazione ed esecuzione negata aprioristicamente dalla originaria norma della legge 109 dopo l'emissione di flessibilità della legge 216 con errori bis, riceve quindi la sua definitiva disciplina. Rispetto al testo della Merloni bis che prevedeva l'appalto integrato di progettazione e di esecuzione a condizione che risultasse prevalente la componente impiantistica o tecnologica, la modifica della legge 415 richiede che tale componente incide in più del 50% sul valore dell'opera e che la relativa gara sia indetta sulla base di un progetto definitivo. Io non sono un tecnico però diversi tecnici, ingegneri, architetti mi hanno detto che allo stato attuale è facile che in un progetto si possa riscontrare una incidenza vicino al 50% per impiantistica tecnologia. La precisazione della percentuale circa la prevalenza della componente impiantistica o tecnologica, tende a dare certezza alla materia, mentre con la prescrizione di un progetto definitivo ai fini della della gara per la progettazione esecutiva, e l'esecuzione dei lavori, si intende indicare la necessità che essa si svolga sulla base di un progetto definitivo quale appunto risulta definito nell'articolo 16 della legge quadro. Rapporto integrato presenta una indubbia vicinanza all'appalto

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

concorso, che è consentito per speciali lavori o per la realizzazione di opere complesse o ad elevata componente tecnologica. Nelle due fattispecie l'elemento discriminante è dunque costituito dalla necessità o meno per la procedura di aggiudicazione della redazione di un progetto definitivo o di un semplice progetto preliminare. Nell'ipotesi di appalto integrato, la stazione appaltante predispone il progetto preliminare e quello definitivo affidando al concorrente il compito di completare la progettazione esecutiva presentando nello stesso tempo l'offerta economica. Lo stesso concorrente ha così la possibilità di indicare, in relazione alla prevalente componente impiantistica o tecnologica, la soluzione progettuale che è meglio realizzi gli obiettivi esposti nel progetto definitivo.

Prima dell'esecuzione dei lavori, il cui contratto va stipulato a corpo, sarà ovviamente necessaria una preventiva valutazione tecnica e funzionale delle scelte operata in sede, operati in sede di realizzazione del progetto esecutivo, per la quale valutazione mandano in vero utili indicazioni procedurali, e questo naturalmente richiederebbe qualche indicazione in più, ma in ogni caso credo che sia pacifico che il progetto esecutivo debba essere sottoposto all'esame dell'organo competente che credo debba essere allo stato attuale l'aggiunta degli enti locali. Per l'appalto a concorso, la stazione appaltante predispone invece un mero progetto preliminare, ritenendo di doversi rivolgere all'esterno allorché la progettazione di speciali lavori o di opere complesse o ad elevata componente tecnologica, richieda il possesso di particolari competenze o la scelta tra soluzioni tecniche differenziate. Quindi nel caso di appalto a concorso la gara ad oggetto il progetto esecutivo ed il prezzo e la relativa aggiudicazione avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base della valutazione dell'apposita commissione aggiudicatrice, ma di questo vi parlerà più ampiamente il Prof. Aldo Lojodice.

Rispetto al testo originario dell'articolo 19 comma 1 della Merloni uno che limitava la nozione di appalto alla sola esecuzione dei lavori pubblici, la regione Emilia Romagna ebbe a sollevare questione di legittimità costituzionale anche per contrasto con la normativa comunitaria, la quale appunto consente di affidare all'impresa oltre all'esecuzione dei lavori anche la progettazione totale o parziale. Il Giudice della legge anche tenendo conto della disposizione introdotta dalla Merloni bis, che appunto individua come regola generale l'oggetto dell'appalto nella sola esecuzione dei lavori, ha ritenuto non sussistente tale contrasto, a scritto appunto la Corte Costituzionale, l'esclusione della progettazione dell'appalto per l'esecuzione delle opere, è consequenziale rispetto all'obbligo per le Amministrazioni aggiudicatrici di predisporre progetti esecutivi, sicché non è dato avere appalti che implicino un'attività di progettazione, ammessa ma non imposta dalla normativa comunitaria. Venendo a parlare delle concessioni è da ricordare come l'Istituto della concessione è sorto nella previsione di attribuire ampia libertà al soggetto concedente della scelta del concessionario, pubblico o privato, la mancanza di trasparenza intesa come esercizio della discrezionalità amministrativa, a fatto sì che la concessione non sia stata

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

generalmente accettata con la stessa normativa riconosciuta al sistema dell'appalto.

Invero la legge sulle concessioni del 1929 si limitava ad affermare all'articolo 1 il principio in base al quale possono essere ammesse, concesse in esecuzione, a province, comuni, consorzi, privati, opere pubbliche di qualunque natura anche indipendentemente dall'esercizio delle opere stesse, in tale prospettiva quindi la concessione si intendeva anche di sola costruzione. Di conseguenza l'assenza di specifiche regole procedurali soprattutto in un tempo di diffusa illegalità e di attenuazione dei controlli, non ha potuto impedire violazioni della discrezionalità amministrativa da parte di amministratori e funzionari. Essi hanno avuto così la possibilità di utilizzare lo strumento concessorio per eludere od aggirare le norme comunitarie che vincolavano l'amministrazione alla scelta dell'appaltatore tramite procedure di gare aperte precedute da forme di pubblicità idonee ad assicurare la trasparenza e la concorrenzialità nella scelta del contraente.

La disposizione della legge del '29 sulle concessioni doveva considerarsi superata con la direttiva comunitaria n. 89/444 recepita con il decreto legislativo del '91 in cui la concessione è già identificata come concessione di costruzione e gestione. Ma in Giurisprudenza si era ritenuto che avrebbe dovuto essere assoggettate alla disciplina comunitaria solo le concessioni aventi ad oggetto principale l'attività di esecuzione dell'opera pubblica e perciò equiparabile all'appalto, mentre ove prevedesse anche la gestione la concessione assumeva peculiarità tali da sottrarla alla normativa comunitaria.

Con la direttiva 37 del '93 la concessione è in termini inequivocabili definita come il contratto che presenta le stesse caratteristiche dell'appalto dei lavori pubblici ad eccezione del fatto che la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnata da un prezzo. Il nuovo comma 2 dell'articolo 19 identifica quindi definitivamente la concessione dei lavori pubblici come concessione di costruzione e gestione in conformità con la normativa comunitaria sottoponendola a quest'ultima indipendentemente dal valore della concessione che non è la prima volta che il legislatore italiano va aldilà, amplia la normativa comunitaria, non so se tutto questo a volte sia una buona scelta ma ho l'impressione che molto spesso si ignori o si trascuri la realtà. L'Istituto della concessione soprattutto in virtù della decisione comunitaria ha dovuto dunque modificare profondamente le sue originarie specificità ed ora nel settore dei lavori pubblici possono dirsi eliminati ulteriori momenti di confusione e di incertezza interpretativa fra le diverse tipologie di concessione, naturalmente il nostro ordinamento prevede altre forme di concessione fra le quali risulta particolarmente rilevante la concessione di pubblico servizio che presenta profili di vigilanza e di distinzione non sempre agevole con quella dei lavori pubblici ancorché implichi l'esecuzione di opere cui si accederà più avanti. Nella ridefinizione della Merloni tra le concessioni dei lavori pubblici sono contratti conclusi in forma scritta fra un imprenditore ed un'amministrazione aggiudicatrice avente ad oggetto la progettazione definitiva quella esecutiva e l'esecuzione dei lavori o di pubblica utilità. E di lavori ad essi

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

strutturalmente e direttamente collegati nonché la loro gestione funzionale ed economica. La precisazione della forma scritta come è stato rilevato è ovviamente superflua perché esiste il principio generale, in base al quale tutti i contratti pubblici devono essere conclusi per iscritto a pena di nullità. Rispetto alla formulazione della disposizione previgente spicca la connotazione della natura contrattuale della concessione dei lavori pubblici che era già sancita dal decreto legislativo del '41 in coerenza con la normativa comunitaria e che è stata ribadita dalla direttiva 9337. Non pare dunque ulteriormente sostenibile la tesi circa la natura provvedimentale amministrativistica della concessione perché vi sono ancora autori che continuano a ritenere indispensabile che scindono le due fasi dell'atto amministrativo e della convenzione accessiva all'atto amministrativa. Si è infatti opportunamente osservato che dopo le larghe aperture ad istituti consensuali da parte della legge 241 del '90 il legislatore rilancia qualificando contratto la concessione, questa opzione non è comunque priva di riscontri pratici posto che in assenza di specifiche disposizioni in contrario eventuali problemi applicativi dovranno essere risolti facendo riferimento ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti.

D'altro canto il legislatore ha individuato più compiutamente l'oggetto della concessione, precisandolo in termini più puntuali e analitici nella definizione della Merloni ter la concessione comprende necessariamente la progettazione definitiva ed esecutiva, l'esecuzione dei lavori preordinata alla realizzazione dell'opera la cui gestione funzionale ed economica ne costituisce il corrispettivo; base evidente l'elemento discriminante rispetto alla concessione dei servizi pubblici nella quale si configura un rapporto tra concedente e concessionario in cui la gestione è l'oggetto del contratto, in altri termini nella concessione di pubblico servizio il concessionario si sostituisce all'amministrazione nella prestazione di un servizio pubblico alla collettività e gli utenti gli corrispondono direttamente il prezzo per il servizio prestato, ma il rapporto concessorio può anche prevedere la realizzazione di opere per cui il concessionario è obbligato a farle eseguire nell'osservanza della legge quadro. Secondo l'orientamento dominante il criterio distintivo fra le due tipologie di concessioni poggia in mancanza di specifiche disposizioni sulla prevalenza del fine pubblico perseguito, così sente rispettivamente in via principale nell'esecuzione dei lavori pubblici o nella erogazione di un servizio pubblico naturalmente sarà poi necessario fare riferimento da alcuni indici tra i quali si deve poter riconoscere la presenza dell'uno o dell'altro tipo di concessione. Nella precisa configurazione della concessione di costruzione e gestione il corrispettivo è costituito unicamente dal diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati. Questa regola generale fondata su presupposto che l'attività di gestione debba remunerare i costi sostenuti per l'esecuzione dei lavori assicurando così l'equilibrio economico finanziario dell'investimento, subisce una deroga allorché si sia in presenza di opere di particolare natura per la cui gestione siano previsti prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati. In questa ipotesi ad integrazione può essere assicurato dal concedente

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

anche un prezzo stabilito in sede di gara, mediante l'eccitazione privata, per un valore non superiore al 50% dell'importo totale dei lavori e ciò ai fini del perseguimento dell'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione. Tale prezzo può essere corrisposto a collaudo effettuato in un'unica rata o in più rate annuali costanti o variabili, emerge evidente l'intento del legislatore di delimitare l'ambito di operatività della deroga che è strettamente legata alla previsione di prezzi o tariffe amministrati, concordati o predeterminati sulla base di un indirizzo e di un obiettivo politico amministrativo del concedente che non consentono al concessionario di programmare l'investimento valutando soltanto i risultati di gestione.

La fissazione del tetto massimo del 50% risponde poi chiaramente alle esigenze di tutela dell'interesse pubblico con una attenzione a quella del concessionario in modo che possa assicurargli l'equilibrio economico finanziario nella complessiva operazione. Naturalmente sia la previsione del prezzo come le modalità del relativo pagamento vanno già determinate negli atti di indizione della gara risultando tali elementi importanti per la fissazione dell'offerta. Con le disposizioni del comma 2 bis dell'articolo 19 introdotte nell'articolo 19 della legge Merloni ter, l'istituto della concessione si arricchisce di ulteriori elementi che ne definiscono più compiutamente il regime; innanzitutto è fissata la durata massima trentennale delle concessioni, ma è chiaro che in tale periodo che il rapporto concessorio possa subire mutamenti e quindi è necessario, indispensabile che i presupposti e le condizioni di base, che consentono appunto di perseguire l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti, siano puntualmente precisati nelle premesse del contratto e ne costituiscono parte integrante e sostanziale. Lo stesso contratto deve poi contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti prevedendo altresì la specificazione del valore residuo al netto degli ammortamenti annuali nonché l'eventuale valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione.

Pare quindi naturale che variazioni a tali presupposti derivanti sia da interventi della stessa amministrazione aggiudicatrice o da novità legislative regolamentari, ove modifiche ove determinano una modifica dell'equilibrio del piano debbano comportarne la sua necessaria revisione. In presenza comunque di queste variazioni fra le quali non vanno ovviamente compresi mutamenti delle condizioni di fatto che rientrano appunto nel cosiddetto rischio di impresa, in sede pattizia occorre procedere alla rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio anche, dice la norma, tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni. Il riferimento alla proroga potrebbe far propendere per un nuovo patto che al fine di assicurare al concessionario l'equilibrio economico finanziario previsto l'avvio della complessiva operazione preveda la proroga del termine di scadenza entro oltre i 30 anni. Ma se si vuole affermare l'inderogabilità della durata trentennale desumibile dal testo dalla lettera della norma, la proroga andrebbe contenuta sempre nell'arco temporale massimo della concessione, sempre che la durata originaria fosse inferiore, ma mi sembra veramente difficile si possa avviare un rapporto concessorio per un periodo inferiore ai

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

trent'anni, questa è un'ipotesi come dire di scuola. Soluzione quest'ultima che sembrerebbe preferibile anche alla luce della nuova disciplina sulle concessioni dei lavori pubblici indubbiamente rispondente all'esigenza di contenimento della discrezionalità amministrativa nella scelta dei concessionari, cioè se in altri termini tutta la normativa della legge quadro è ispirata a far sì che non vi a ridurre gli spazi di discrezionalità dell'amministrazione, be' insomma sembra difficile immaginare che il termine, la durata massima dei trent'anni possa essere superata. Tuttavia secondo un attento studioso la contraddizione tra la norma sulla durata della concessione e la sua proroga è superabile ammettendo che la concessione non possa avere una durata iniziale superiore a trent'anni salvo possibilità di sfondare il limite nell'eccezionale caso di proroga a seguito dell'alterazione dei presupposti di equilibrio, giacché altrimenti l'interpretazione sul limite assoluto sui trent'anni produrrebbe il sostanziale effetto di vanificare la possibilità di proroga espressamente sancita, in tutti i casi in cui la durata della concessione sia prossima ai trent'anni, quindi voi, vediamo bene come i giuristi siano molto bravi nel trovare sempre spunti che possono conciliare a volte gli inconciliabile. Ad avviso dello stesso autore in alternativa o in aggiunta alla proroga le parti potranno prevedere la corresponsione di un contributo straordinario all'amministrazione aggiudicatrice in favore del concessionario e potrebbe infine ipotizzarsi un aggiornamento del meccanismo di calcolo del valore non ammortizzato degli impianti, onde garantire un corrispettivo in favore del concessionario al momento della scadenza della concessione a fronte del passaggio di lavori impropriati all'amministrazione. Quanto ai dubbi sulla possibilità che il concessionario percepisca a fine concessione un corrispettivo superiore al 50% dei lavori, si è rilevato che il comma 2 dell'articolo 19 pone solo un limite al prezzo iniziale corrisposto al concessionario al termine del collaudo non potendo considerare eventuali contributi straordinari indicati a variazioni imprevedibili al nastro di partenza. D'altra parte pare evidente che oltre il termine massimo prefissato dalla concessione non si possa parlare di un rinnovo della stessa che in ogni caso costituisce, comporta una instaurazione di un nuovo rapporto concessuale, contrattuale. Peraltro il rinnovo appare escluso dalla stessa natura dell'istituto nel quale il diritto di gestire e sfruttare l'opera costituisce un corrispettivo per la sola, per l'esecuzione della stessa che a fine concessione diviene di proprietà dell'ente concedente. In mancanza di accordo sulla revisione il concessionario può legittimamente recedere dal contratto di concessione. In tale evenienza si applicano i principi previsti per i casi di risoluzione per inadempimento del soggetto concedente o di revoca della concessione per motivi di pubblico interesse; il concessionario avrà quindi diritto al rimborso del valore delle opere realizzate ed agli oneri accessori al netto degli ammortamenti ove l'opera non sia stata collaudata. Dei costi effettivamente sostenuti nonché delle penali degli altri costi conseguenti alla risoluzione, egli viene così indennizzato per il danno emergente mentre nulla gli è dovuto a titolo di risarcimento del mancato guadagno previsto invece in favore del concessionario di Project Financing (?) in una somma pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire o della parte di

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

servizi ancora da gestire. Non sembra comprensibile verrà poi il mancato richiamo del comma 3 dell'articolo 37 sexies che subordina l'efficacia della revoca della concessione alla condizione del pagamento delle somme dovute, potrebbe pertanto diventare operante il passaggio dei beni alla Pubblica Amministrazione in virtù del recesso del concessionario indipendentemente dell'avvenuto pagamento degli importi spettantigli.

Data la particolare importanza dei problemi connessi al mutamento dei presupposti delle condizioni di base, pare quanto mai indispensabile che le relative clausole siano definite esattamente e che in presenza di sopravvenienze si operi da entrambe le parti con spirito costruttivo, per il raggiungimento di un accordo volto al ripristino del necessario equilibrio economico finanziario percorrendo la via del contenzioso che inevitabilmente si aprirebbe, si può soltanto allungare la lista delle opere incompiute. In ogni caso può risultare opportuna la previsione di una soglia minima che misura la incidenza delle variazioni sulla alterazione dell'equilibrio del piano economico finanziario, affidandone la determinazione ad un organismo tecnico qualificato le cui indicazioni dovrebbe costituire un sicuro indice di riferimento per la positiva conclusione della trattativa. Peraltro la pressione, se così si può dire, per il mantenimento del rapporto di concessione, va operata, in particolare verso il concessionario, non risultando verosimile l'ipotesi, pur configurata nel comma 2 bis, della sopravvenienza di variazioni favorevoli al concessionario che possa legittimare la revisione del piano a vantaggio del concedente. Ma su aspetti di particolare rilievo, come quello sui limiti temporali della proroga della concessione, nel caso di necessarie revisioni in seguito delle alterazioni di presupposti di equilibrio in cui sono già emersi dubbi, perplessità e contrapposti orientamenti appare ineludibile l'intervento del legislatore senza dover attendere le diverse contrastanti pronunce dei giudici amministrativi che avrebbero per il momento solo l'effetto di paralizzare, di bloccare l'iter di importanti opere pubbliche.

Evidenzia l'articolo 19 comma 3 prima parte, le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri enti aggiudicatori o realizzatori di quell'articolo 2 comma 2 lettera b della legge quadro non possono affidare soggetti pubblici o diritto privato l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici. Va ribadita la regola generale per cui l'amministrazione non può venire meno ai propri compiti istituzionali e non può trasferire i propri poteri pubblicistici nemmeno ai concessionari di opere pubbliche i quali operano sempre in tale qualità come soggetti privati, come ha avuto modo di affermare il Consiglio di Stato. Si afferma, in termini inequivocabili, il principio del divieto di affidare a terzi le fasi di realizzazione di un'opera pubblica quali la progettazione, la gara di appalto, e l'attività di vigilanza sui lavori pubblici, attraverso la cosiddetta concessione di committenza che può considerarsi ormai cancellata dall'ordinamento. Qui il discorso potrebbe essere ampliato ad altre situazioni che credo si verificano soprattutto nel mondo degli enti locali. Negli ultimi anni si è perseguita la linea del blocco delle assunzioni, poiché i problemi esistono e vanno risolti come hanno operato le

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

amministrazioni locali? e come magari continuano ad operare anche grazie ad alcuni meccanismi introdotti da una legge Bassanini, ci si è rivolti all'esterno quindi attività prima svolte all'interno delle amministrazioni sono state definite e affrontate all'esterno, non credo con un risparmio delle finanze pubbliche anzi quasi certamente con l'aggravio delle finanze pubbliche. Per la verità tutto questo credo che stia avvenendo negli organismi ministeriali, vero Prof. Misiti?, ponendo l'accento sulla inadeguatezza delle strutture il che non sempre è vero, ma in ogni caso qualche volta risponde al vero anche questo, si fa largo una larga utilizzazione di professionisti esterni, magari qualificando il ricorso, giustificando il ricorso a queste forze esterne con il riferimento al mondo dell'Università. Mi si dice, perché non ho esperienza diretta, come i costi di queste operazioni siano enormi, poi ci spieghiamo perché vengano fuori disposizioni che magari avranno il pregio di un modello, ma di un modello che è astratto che non è calato nella realtà delle Pubbliche Amministrazioni e credo che la legge quadro dei lavori pubblici risenta abbastanza di modelli che sono designati astrattamente ignorando quella che è effettivamente la realtà delle Amministrazioni locali, e quando parlo di Amministrazioni locali mi riferisco soprattutto all'enorme numero di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. La preclusione di delega delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici prima applicabile solo alle Amministrazioni aggiudicatrici è stata opportunamente estesa dalla Merloni ter ad altri soggetti pubblici o privati, infatti se il divieto di esternalizzazione rispondeva all'esigenza di evitare che attraverso la cosiddetta concessione di committenza si potesse eludere la normativa comunitaria e nazionale in materia di concessioni, non risultava comprensibile la esclusione dello stesso divieto degli altri soggetti aggiudicatori e realizzatori anch'essi destinatari della disciplina comunitaria. Verosimilmente la estensione di tale divieto va oltre ogni ragionevole previsione ove si consideri come che essa investe anche i concessionari privati, sicuramente non interessati alla concessione di committenza.

La generalizzazione del divieto di esternalizzazione probabilmente trae origine dalla capacità espansiva della concessione di committenza, così è fatto ricorso, come dicevo poc' anzi, in nome di non comprovati obiettivi di efficienza e senza la salvaguardia di pur minime esigenze di trasparenza. In deroga a tale divieto nella seconda parte del comma 3 dell'articolo 19 introdotto dalla Merloni ter per le sole amministrazioni aggiudicatrici e quindi tutto il settore pubblico della Pubblica Amministrazione si è estesa la facoltà di affidare sulla base di apposito disciplinare le funzioni di stazione appaltante ai Provveditorati alle opere pubbliche o alle amministrazioni provinciali. Invero rispetto al principio generale di espulsione delle concessioni di committenza oltre che di quelle sole esecuzione sancite dall'originaria disposizione della Merloni uno, l'articolo 17 comma 2 del decreto legge 101 del 95 come sostituito dalla 216 del 95 quella che viene chiamata ancora comunemente Merloni bis, aveva già previsto per i comuni e per altre categorie di enti locali la possibilità di avvalersi in qualità di stazione appaltante dei Provveditorati alle opere

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

pubbliche sulla base di apposite convenzioni. A proposito della disposizione da ultimo citata va peraltro sottolineato come dal suo collegamento con il testo originario articolo 19 comma 3 della Merloni uno che non prevedeva alcuna facoltà di affidare ad altri enti funzioni di stazioni appaltanti si è desunta la conferma che il divieto delle concessioni di committenza non riguarda l'affidamento ai consorzi per l'esecuzione delle opere di bonifica poiché la stessa disposizione le accomuna agli altri enti, comuni consorzi, legittimati a costituire uffici consortili di progettazione nei registri dei lavori ed avvalersi in qualità di stazione appaltante di provveditorati alle opere pubbliche. La deroga era stata dettata con il chiaro intento di venire incontro alle esigenze di Enti locali di limitata dimensione o con gravi carenze di personale tecnico amministrativo e specializzato e quindi non in grado di assolvere i complessi adempimenti relativi agli appalti pubblici; con la Merloni ter la possibilità di avvalimento viene inserita nel più vasto ambito della legge quadro all'interno dell'articolo 19, immediatamente dopo la regola generale sul divieto di esternalizzazione delle funzioni di stazione appaltante, peraltro su campi di applicazionein quanto la possibilità di delega viene estesa a tutte le amministrazioni aggiudicatrici che possono quindi avvalersi per le funzioni delle attività di stazione appaltante anche delle amministrazioni provinciali oltre che dei provveditorati regionali delle opere pubbliche. Non mancano perplessità per questo ampliamento comunque se poi si vuole pensare ad un criterio di distinzione fra i due enti pare condivisibile l'opinione in base alla quale per le opere infraprovinciale la delega che potrà operare indifferentemente nei confronti del provveditore regionale delle opere pubbliche e della provincia mentre per le opere di rilevanza ultra provinciale l'affidamento potrà operare solo nei confronti del competente provveditorato. In ogni caso a mio avviso la scelta non potrà, potrà essere allegata al rapporto fiduciario esistente fra delegante e delegato alla valutazione delle strutture anche in relazione alla tipologia dei lavori.

Pare difficile comunque che non si debba tenere conto dell'assenso e del consenso del soggetto delegato, l'obiettivo è comunque quello di consentire l'autorizzazione di strutture tecnico-amministrative specializzate nel campo delle opere pubbliche. Si ha comunque la sensazione che la via tracciata dal legislatore non sia di alto gradimento e che si preferisca ancora il percorso del fai da te, quando invece andrebbe favorita la estensione di forme collaborative, qui ci sarebbe da ricordare un po' in testo della norma della Merloni uno quando si tentò di ridurre le stazioni appaltanti a 15.000 e fissando l'obbligo in piccoli Comuni inferiore a 15.000 abitanti di rivolgersi alle province, ma non è il caso. Lavori a corpi a misura, ma di questo credo che è stato abbondantemente parlato in ogni caso il legislatore aveva visto

(lato B)

..... una certa apertura consentendo anche la liquidazione dei lavori mediante contratti a misura. Per

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

i contratti di appalto relativi a manutenzione, restauro e scavi archeologici si è invece previsto per tutti i soggetti aggiudicatori la facoltà di stipulare a misura. Tale possibilità è stata la Merloni ter giustamente estesa anche a soggetti elencati nell'articolo 2 comma 2 lettera B e C la cui esclusione risultava irragionevole trattandosi di lavori di cui non è sempre possibile una progettazione esecutiva perfettamente attendibile. Per questa ragione per i lavori di manutenzione, scavi archeologici in considerazione della loro peculiarità l'esecuzione può prescindere dall'avvenuta redazione ed approvazione del progetto esecutivo. Nella prima parte del comma 5bis si ribadisce invece il principio generale in base al quale l'esecuzione dei lavori deve in ogni caso avvenire soltanto dopo l'approvazione del progetto esecutivo da parte della stazione appaltante. Peraltro tale pregiudiziale esigenza si pone ovviamente per i cosiddetti contratti appalti integrati, nonché per i contratti di concessione e risulta indispensabile anche per i contratti d'appalto affidati mediante appalto concorso. Per ultimo un accenno alla cosiddetta permuta dei beni fra le singolarità della legge Merloni rientra in istituto dalla permuta dei beni. Per ridurre gli oneri finanziari il comma 5 ter articolo 19 stabilisce che in sostituzione totale o parziale del corrispettivo il bando di gara può prevedere il trasferimento all'appaltatore della proprietà dei beni mobili previamente indicati nell'appalto, nel programma triennale. Il trasferimento è operante con l'approvazione del collaudo dei lavori salvo la previsione del bando di gara ed il momento antecedente per l'emissione del possesso dei beni e ciò per consentire all'appaltatore di cominciare a goderne nella situazione in cui la cessione sostituisca totalmente il pagamento o comunque costituisca un parziale corrispettivo in denaro. L'ambito soggettivo del nuovo istituto è chiaramente limitato ai soggetti indicati nell'articolo 2 comma 2 lettera A cioè alle amministrazioni aggiudicatrici. Circa l'ambito oggettivo di opere di disciplina ed è da escludere la sua estensione alle concessioni poiché nel citato comma 5 ter si indica espressamente il trasferimento dell'immobile quale corrispettivo dell'appalto. In effetti la cessione di immobili costituisce una particolare modalità di pagamento del corrispettivo dell'appalto alternativa al normale pagamento in denaro nel quadro processo di privatizzazione di emissione di attività ai beni pubblici avviata in questi ultimi anni, quindi si intende incentivare la dismissione di immobili pubblici per finanziare la realizzazione di opere pubbliche. Non sarà tuttavia facile, a mio avviso, raggiungere tali obiettivi ove si ponga mente ai meccanismi procedurati previsti dal comma 5 quater in base al quale le gare possono riguardare la sola acquisizione dei beni, la sola esecuzione dei lavori, ovvero congiuntamente l'esecuzione dei lavori e l'acquisizione dei beni. L'aggiudicazione potrà considerare la migliore offerta congiunta per l'esecuzione dei lavori e l'acquisizione dei beni ovvero le due migliori offerte separate relative rispettivamente all'acquisizione dei beni e all'esecuzione dei lavori, qualora la loro combinazione risulti più conveniente rispetto all'offerta congiunta. Per di più la gara andrà deserta in mancanza di offerte per l'acquisizione dei beni. E' difficile non esprimere perplessità in ordine alle suddette disposizioni che non appaiono di pratica operatività. Si afferma

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

generalmente la necessità della semplificazione amministrativa ma questa mi sembra chiaramente contraddetta da un meccanismo procedura così complicato, come è stato esattamente rilevato anche a prescindere dall'incongruenza di una gara ad oggetto indefinito, la procedura appare in contraddizione evidente con il differimento del trasferimento di proprietà dell'immobile al collaudo dei lavori debitamente approvato, salvo la previsione del bando di gara di un momento antecedente per l'emissione del possesso dei beni, secondo il disposto del comma 5 ter. Sarebbe quindi configurabile una situazione in cui l'acquisto di un immobile può essere subordinato all'esecuzione dei lavori da parte di terzi il che appare francamente inconcepibile con la conseguenza che il previsto differimento di proprietà non opererebbe nel caso di gara conclusasi con l'aggiudicazione dei lavori ad un progetto e dell'immobile ad un altro soggetto. La norma sull'anticipato emissione nel possesso dell'immobile potrebbe risultare praticamente come è stato appunto esattamente rilevato, ove riferita alle ipotesi di lavori che investono direttamente il bene appartenente alla pubblica amministrazione o comunque lo utilizzi. Peraltro a mio avviso, applicando le disposizioni sulla contabilità generale dello Stato che appunto prevedono la vendita mediante asta pubblica, la pubblica amministrazione potrebbe procurarsi risorse con procedure più lineari e in tempi predeterminati da raccordare al programma triennale dei lavori pubblici. Occorre comunque tener ben presente che se si vuole davvero incentivare un programma di dismissione risulta indispensabile offrire sul mercato beni rispetto ai quali siano garantite precise possibilità legali sul piano urbanistico edilizio di cui il concorrente possa tenere conto nell'effettuare l'offerta. Le risorse così ottenute potranno contribuire più speditamente alla realizzazione di opere pubbliche, la separazione delle gare per la vendita degli immobili per l'esecuzione dei lavori sembra quindi, a mio avviso, maggiormente operativa se si vuole, ripeto, restare ancorati alla realtà abbandonando modelli che sono astrattamente possono fare prefigurare risultati ottimali con un minore dispendio di energie e di risorse, poiché ripeto sembra difficile che un meccanismo procedurale così complesso si possa tagliare l'importante traguardo. Non vi è dubbio che nel delicato settore degli appalti la linea della trasparenza passa anche attraverso un'azione amministrativa agile e snella che possa fondarsi su sistemi di realizzazione piuttosto semplici e con meccanismi procedurali di non difficile praticabilità. Rispetto alla loro individuazione il legislatore ha compiuto scelte precise. La distinzione tra appalto e concessione non può più essere messa in dubbio. Con la nuova disciplina si è in qualche modo operata una chiarezza direi per modo di dire, del quadro legislativo, contribuendo al ristabilimento ed al rafforzamento di una cultura della legalità capace di tagliare in radici i germi di illeciti comportamenti che nel campo dei lavori pubblici trovano un terreno molto fertile. Ai fini dell'affermazione di valori sistemi di realizzazione dei lavori è tuttavia importante che essi risultino in un quadro di efficiente ed efficace controlli che possano investire in momenti dell'approvazione dei progetti e dell'esecuzione. E qui, mi si consenta un riferimento preciso: le regioni non sono tenute all'osservanza mi pare delle legge, bene.... mi risulta direttamente che in

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

alcune regioni le opere pubbliche di competenza regionale non sono sottoposte al parere di nessun organismo consuntivo. Allora io mi chiedo: il disposto che prevede appunto il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per i lavori di importo superiori a 25 miliardi e dei comitati per quello inferiore, quale applicazione avrà a livello regionale? Io mi sono sentito di rispondere in una regione che la stessa legge regionale che prevedeva appunto determinati pareri si applicava soltanto alle opere pubbliche degli enti locali, ma che non si applicava mai e non era mai stata applicata alle opere pubbliche progettate e approvate dagli organismi regionali. A me francamente la crisi era apparsa assurda, per cui pur, poiché la norma della legge quadro è da considerarsi norma fondamentale non è possibile che vi possano essere leggi regionali che non sottopongono obbligatoriamente all'organismo da esse stesse, dalle regioni stesse costituite, pareri di un certo ripiego. E' ormai comune convinzione che gli scandali di Tangentopoli siano stati facilitati anche dal decadimento e dall'allentamento dei controlli amministrativi. Oggi si è abbandonati quasi completamente l'impianto tradizionale del sistema dei controlli di legittimità puntando su quelli dei risultati. Qualche correttivo potrebbe però essere reintrodotta, ad esempio, come dicevo prima, il principio della obbligatorietà del parere di qualificati organi consuntivi su progetto di rilevante importo andrebbe chiaramente sancito per tutte le amministrazioni e per i soggetti realizzatori. In ogni caso il legislatore con la svolta di radicale cambiamento dei sistemi di controlli lancia una grande sfida alla Pubblica Amministrazione e dal mondo delle professioni e delle imprese più che mai richiamate all'etica della responsabilità nella gestione del denaro pubblico. La persistente espansione dei fenomeni di malcostume, infiltrazione e di condizionamenti malavitosi nelle Pubbliche Amministrazioni nonché la necessità di agire nella politica della spesa pubblica hanno spinto il legislatore, a necessità di rigore nella politica della spesa pubblica, hanno spinto il legislatore a scelte in direzione di essenziali esigenze di garanzie e trasparenza dell'attività amministrativa, ma occorre tenere ben presenti anche le istanze di efficienza e di efficacia dell'agire pubblico per cui può essere necessario introdurre disposizioni che valgano a stroncare o a contenere una industria di ricorsi del nome di un esasperato garantismo è spesso in grado di bloccare per un periodo più o meno lungo il faticoso cammino per i lavori pubblici.

Ringrazio il Prof. Di Gioia è chiaro che con questa relazione abbiamo introdotto tutta la questione legata ai contratti che adesso viene sviluppata secondo l'illustrazione delle metodiche di scelta del contraente e dei criteri di aggiudicazione. Noi contiamo sul messaggio che il Prof. Lojodice ci vorrà dare e sulla sintesi di questo messaggio. Da un punto di vista logistico l'Ing. Salvetti dovrebbe recarsi presso la sede della segreteria, grazie.

Il Prof. Lojodice che interviene adesso è docente di Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Bari.

Grazie. Io segue un metodo positivo come dicono i giuristi, nel senso che parto dall'articolo,

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

vediamo se la tecnologia supplisce, si sente chiaramente? la voce non è chiara..... Allora il metodo positivo come dicono i giuristi nel senso che occorre prendere le mosse dal testo degli articoli della legge per ritornare a quel testo dopo averne enucleato il senso ai fini della applicabilità.

Occorre tener conto che la legge 415, la Merloni ter ha introdotto tre modifiche al testo precedente. Una modifica riguarda le modalità per individuare il prezzo più basso, un'altra riguarda l'anomalia, il limite dell'anomalia e una terza riguarda l'offerta economicamente più vantaggiosa. Queste modifiche si inseriscono nel quadro precedente e lo modificano, lo adattano alle esigenze emerse nel frattempo. Per cogliere il senso di queste modifiche teniamo conto del contenuto dell'articolo 20. L'articolo 20 al primo comma stabilisce che gli appalti, vedete qui io non sono abituato a essere vincolato allo scritto sono piuttosto comunicare con l'uditorio, però la materia è difficile va fatto un certo riferimento ai testi scritti quindi questo potrà un po' incidere sulla sua esposizione. Mi consentirete, vedo che il Presidente Miciti ha il testo davanti, quindi potrà controllare, mi consentirete gli articoli ma anche un po' di sottolineare i profili essenziali, per esempio primo comma gli appalti di cui all'articolo 19 sono affidati mediante pubblico incanto l'eccitazione privata, un comma semplicissimo, breve ce ne sono altri che sono lunghissimi per cui bisogna scomporli, ricomporli, rielaborarli e ridistribuirli in un numero di commi molto più elevato. Secondo comma: le concessioni sono affidate mediante l'eccitazione privata però poi si aggiunge con la 415 sostanzialmente con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa che qui viene spiegato e definito. Terzo comma: gli appalti, quindi non le concessioni sono affidati attraverso l'appalto concorso con la trattativa privata solo nei casi previsti dalla legge. Infine per l'appalto concorso si prevede una motivata decisione, una segnalazione al consiglio superiore dei lavori pubblici si prevedono i casi in cui è possibile per speciali lavori, realizzazioni di opere complesse elevata componente ecologica lascio a voi cogliere il senso di alcune di queste delimitazioni specialmente per quanto può significarne l'elevata componente tecnologica la cui chiarezza non è esemplare. Si aggiunge con la 415 però fermo restando il testo precedente in base al quale l'appalto concorso deve prendere le mosse da un progetto preliminare e da un capitolato prestazionale si aggiunge e si precisa una cosa che nel concetto stesso della gara comunque la 415 lo ha voluto stabilire, l'offerta ha ad oggetto il progetto esecutivo ed il prezzo. La formulazione di queste norme talvolta rende risibile il senso, mi pare difficile che un imprenditore offra ad un'amministrazione solo un prezzo e un progetto esecutivo, è evidente che offre la realizzazione dell'opera a quel prezzo. Qui si vuole dire che è obbligatorio che venga offerta anche il progetto esecutivo ma anche prima avveniva questo cioè l'appalto concorso richiedeva il progetto esecutivo. Comunque ognuna di queste osservazioni ha dietro una serie di esperienze negative nella prassi della realizzazione dei lavori pubblici per cui si giustificano in relazione alle specifiche contingenze. D'altra parte la legge 109 94 per Merloni bis per la Merloni ter sono caratterizzate

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dalla contingenza degli interventi, cioè sono ispirate da una esigenza di intervenire in un momento storico che richiedeva un certo intervento per evitare certe difficoltà venute fuori con Tangentopoli per cui questa esigenza spiega alcune esagerazioni, alcune puntualizzazioni inutili, alcune delimitazioni dannose che hanno determinato la sofferenza, la stratificazione. Questo articolo 20 sostanzialmente modifica un itinerario di specificazione dei quattro mezzi di scelta del contraente, originariamente si distingueva asta pubblica o pubblici incanti da legislazione privata da appalto concorso e da trattativa privata in una maniera abbastanza elementare, l'asta pubblica aperta a tutti e quindi soltanto identificazione del prezzo, l'abuso del contratto, l'amministrazione ha già predisposto tutto non c'è da fare altro che in un unico contesto identificare il contraente e il prezzo. La licitazione privata procedura ristretta aveva l'esigenza di consentire l'Amministrazione di invitare le ditte originariamente. Questo carattere è venuto meno successivamente già con la legge 14 del '73 quando si è incominciato a dire che occorre fare una fase di prequalificazione, che occorre quindi invitare tutti coloro che chiedono di essere invitati. Per cui praticamente vi è l'apertura a tutti i soggetti, fu una conseguenza della giurisprudenza che imponeva la motivazione della scelta delle imprese da invitare, quindi il legislatore disse a questo punto: vanno invitati tutte quelle che vogliono partecipare. Sostanzialmente in questa maniera è già con la 109 '94 si è giunti a unificare il meccanismo, unificare nella sostanza non nelle procedure dei pubblici incanti e della licitazione privata. La licitazione è diventata nella prassi l'unico mezzo di scelta del contraente sostanzialmente, salvo in casi in cui fosse più comodo il pubblico incanto ridotto ad un ruolo residuale. Nella Merloni ter ritorna la caratteristica della licitazione privata però e questo in base all'articolo 23, comma 1 bis aggiunto appunto dalla Merloni ter però per i lavori di importo inferiore a 750.000 ECU. Vi risparmio il testo dell'articolo che potrete leggere specie nell'1 ter, è un meccanismo complicato e faraginoso per cui per far rivivere il carattere della licitazione privata fondato sull'invito discrezionale si crea un meccanismo per il quale le imprese devono chiedere a vari Enti di essere invitate a rotazione se ne invitano alcune, io faccio, oltre che il professore, come è stato detto, l'avvocato amministrativista cioè mi occupo di queste cose, mi capita quindi di sentire sia le imprese, sia le amministrazioni, le esigenze contrapposte, mi rendo conto delle une e delle altre. Ecco queste formulazioni aumentano la letigiosità, l'aveva detto il Prof. Di Gioia in conclusione della sua relazione. Immaginate che ci sia per caso un errore nella presentazione della richiesta di invito al limite numerico di presentazione e un ricorrente allora nei confronti del vincitore può fare ricorso e dire: quella impresa non poteva essere invitata perché non aveva presentato il numero adatto, non aveva presentato il numero maggiore di domande di partecipazione per cui andava esclusa. I Giudici avranno la saggezza di impedire questo tipo di pretestuosi ragionamenti che però la legge consente e se c'è qualche Giudice protagonista immediatamente da una sospensiva blocca i lavori. Vedete questo tipo di formulazione della legge che sono dettate dalla esigenza temporanea di andare incontro alla aspettativa dell'opinione

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

pubblica, oggi si fanno le leggi per l'opinione pubblica. La Società civiltà dell'immagine, civiltà cultura dell'immediato, dell'effimero, allora non ci si rende conto che una legge dovrebbe rimanere per molto tempo quando quello per l'opinione pubblica è modificata, è cambiata, non esiste più oppure si è disgelata nella sua vuotezza, nella sua pretestuosità, nella sua strumentalità al momento specifico. Allora certi testi così complicati dovranno essere depurati in sede di applicazione, sarà compito del Giudice, ovviamente non si potrà chiedere né agli avvocati né alle amministrazioni di sottrarsi a quello che è l'esigenza di ognuno di raggiungere il massimo profitto, diciamo, lecito dall'applicazione della norma. Allora la licitazione privata semplificata viene aggiunta alla licitazione privata non semplificata, quindi il legislatore ha dovuto inventare una procedura di scelta del contraente chiamando licitazione privata semplificata e poi complicata diciamo dall'espletazione, nello svolgimento, semplificata quella che non era altro che la licitazione privata originaria. Originariamente la licitazione privata era ad invito, quindi hanno dato un nome per perché? perché questo dimostra che la licitazione privata si è ormai assimilata a pubblico incanto salvo che per il profilo della fase, diciamo, di verifica delle domande di chi, e della qualificazione, c'è questo elemento in più, ma sostanzialmente è lo stesso. Quindi sulle procedure di scelta del contraente salvo queste complicazioni che ho indicato il quadro normativo conserva tutte le distinzioni precedenti, diciamo, rettificata dalla evoluzione normativa per giungere al quadro fondamentale, che è licitazione privata è il mezzo normale di scelta del contraente che può essere sostituito con i pubblici incanti, qualora ci siano le condizioni di comodità, ma sono totalmente assimilati, e quindi normalmente la licitazione privata il mezzo utilizzato, mentre l'appalto concorso viene ridotto in un cantuccio, diciamo in un angolino, ma c'è una tendenza ad espanderlo perché ha una comodità, ritorneremo di nuovo su questo profilo. La trattativa privata che ha altri vantaggi e seconda di come l'ordinamento fa muovere le amministrazioni a seconda di come l'ordinamento fa affidamento sull'onestà degli operatori oppure diffida di queste onestà, la trattativa privata si trova in una collocazione, si può dare una occhiata veloce all'articolo 24 in cui si distinguono tre livelli a seconda che i lavori siano di importo non superiore a 300.000 ECU e siano di importo superiore 300.000 ECU oppure siano di importo non superiore a 300.000 ECU ma per lavori di restauro manutenzione di beni immobili e superfici architettoniche alla legge 39 numero 1089.

Allora nel primo caso si ricorda la contabilità di Stato articolo 41 quando gli incanti alla licitazione sono andate deserte, quando vi sia una privativa industriale, quando vi è una sola ditta che può fornire il prodotto, quando si debbono prendere in affitto locali, va bene, quando vi è l'urgenza sostanzialmente rimane l'unico caso, gli altri sono più delimitati e poi è in genere, dice l'articolo 41, nei casi in cui ricorrono speciali ed eccezionali circostanze per le quali non si attendere l'espletamento delle gare, ebbene nella lettera B quello dell'importo superiore a 300.000 ECU, l'unico caso per svolgere la trattativa privata è limitato al ripristino di opere già esistenti e

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

funzionanti danneggiate e rese inutilizzabili da eventi imprevedibili di natura calamitosa, qualora motivi di impenosa urgenza, vi salto una frase che poi ve la dico, rendono incompatibili i termini imposti dalle altre procedure di affidamento di appalti, vedete questa formula è quasi simile a quella dell'articolo 41.6 che ho letto poco fa, cioè le speciali ed eccezionali circostanze, però è restrittiva soltanto in caso di ripristino di opere già esistenti e funzionali, quindi per altre occasioni io ho dei dubbi, su questo si dovrebbe fare un approfondimento, per quanto riguarda i lavori di restauro e manutenzione di beni immobili e successive modificazioni.

Gli affidamenti a trattativa privata sono comunicate all'Osservatorio, i soggetti e questo era importante questo altro profilo ai quali sono affidati gli appalti a trattativa privata, devono possedere i requisiti per l'aggiudicazione di appalti di uguale importo mediante pubblico incanto o licitazione privata. Vi è un'altra norma di garanzia, nessun lavoro può essere diviso in più affidamenti, ai fini dell'applicazione del presente articolo perché altrimenti si fanno più lotti inferiori a 300.000 ECU ed infine si consente l'affidamento per i lavori di cui la lettera B cioè superiori a 300.000 ECU mediante gara informale alla quale devono essere invitati almeno 15 concorrenti se in tale numero sussistono soggetti qualificati, se non sussistono è evidentemente che sarà meno di 15, e se ce ne uno solo non ci sarà nemmeno la gara informale, sostanzialmente ricordo l'articolo 41 il testo di contabilità di Stato, sono meccanismo legislativi che tradiscono la formulazione della legge di contratto di Stato che ricorre un'epoca in cui lo Stato era accentrato in cui il soggetto aggiudicatore era praticamente uno solo, e c'era più fiducia, diciamo, perlomeno c'era disponibilità a lasciar fare, diciamo, erano molto più chiare le norme di quelle che sono oggi; oggi c'è una esigenza di garanzia poi c'è una esigenza di complicazione; per i lavori in economia rimane la stessa normativa ultimo comma sulla trattativa privata che proprio, che ha un sapore storico qualora il lotto funzionale appartenente ad un opera sia stato affidato a trattativa privata, non può essere assegnato con tale procedura altro lotto da appaltare in tempi successivi e appartenenti alla medesima opera. Quindi, diciamo, l'abuso della trattativa privata derivante dal bando di gara che aveva un progetto esecutivo, un progetto alla base che permetteva di affidare i lavori in più lotti e che poi ha consentito affidamento in 5-6-7 vedi seguito lotti, questione abbastanza diffusa, non è più possibile, però questa disposizione è una disposizione che vale per il futuro e si pone il problema se possa incidere sui contratti in atto stipulati prima dell'entrata in vigore della legge. La Circolare Ministeriale non proprio con riferimento a questo profilo, ma con riferimento diciamo l'ultimo con riferimento a carattere generale di applicazione della legge rispetto ai contratti, con il contratto a forza di legge ha ritenuto che soltanto le parti che non sono essenziali per il rapporto sinalagmatico per il contratto soltanto quelle parti possono essere modificate in base alla legge sopravvenuta mentre quelle essenziali che caratterizzano il rapporto sinalagmatico non possono essere modificate. E' evidente che un imprenditore che partecipa ad una gara sapendo che può fare più lotti può avere interessi ad un prezzo diciamo minore perché poi

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

recupera nel tempo e può avere anche un prezzo un certo modo di condurre le opere e di organizzarsi, è evidente che è essenziale questo requisito dei lotti successivi. E quindi non è applicabile quindi anche adesso se vi sono già contratti in atto per i quali nella previsione di un lotto successivo da affidare anche adesso si deve affidare il lotto successivo non in contrasto con la legge ma in conformità del contratto che la legge non può modificare. La legge non può modificare un contratto, contratto a forza di legge fra le parti, l'amministrazione una volta il contratto è vincolata, non può sottrarsi, soltanto in certi casi si può sottrarre e ne abbiamo un esempio ma non vorrei farmi portare fuori dal seminato però a proposito delle, ve lo dico a mente nell'articolo 3 a proposito delle concessioni e le convenzioni di concessione soltanto in quel caso quando si tratta di concessionari questa legge la Merloni ter ha stabilito espressamente che interviene sulle concessioni vigenti, quindi interviene sul contratto, allora se in questo caso lo ha detto espressamente dove non è detto è evidente che non può intervenire sul contratto. Però bisogna, i Giudici amministrativi hanno deciso in questo senso, è stato un Giudice di un Tar che aveva appunto affermato quando c'è un contratto bisogna affidare i lotti successivi, però bisogna tener conto di un principio fondamentale, non è che l'affidamento dei lotti successivi sia un fatto automatico per l'esistenza del contratto, vanno verificati i requisiti che l'impresa deve possedere al momento dell'affidamento del lotto successivo e utile il quarto comma, il terzo comma dove dice: i soggetti ai quali sono affidati gli appalti a trattativa privata devono possedere i requisiti per l'aggiudicazione di appalti di uguale importo mediante pubblico incanto o licitazione privata, quindi se non vi sono i requisiti che occorre e dovrebbero essere presenti per attribuire a licitazione privata, se questi requisiti non ci sono anche se c'è un contratto non si può affidare il lotto successivo. In questo caso la legge incide sul contratto ma non lo modifica e perché è intervenuto una modifica delle qualità soggettive del contraente, dell'appaltatore, sarebbe assurdo che un appaltatore che ha una certa iscrizione all'Albo come in un caso di cui mi sono occupato, che diciamo, mi consente di fare dei lavori fino a tre miliardi possa avere per effetto di un contratto lavori per 12 miliardi, forse gli era sfuggito al TAR in quell'occasione e aveva concesso la sospensione al TAR poi l'amministrazione che io difendevo è andata in Consiglio di Stato e il Consiglio di Stato ha annullato la sospensione, perché? perché il contraente, l'appaltatore non aveva i requisiti per svolgere quei lavori, non aveva iscrizioni all'Albo sufficienti, a parte altre considerazioni che sono estranee a questo punto.

Allora la trattativa privata, ecco concludiamo sulla scelta del contraente, viene ristretta a un mezzo eccezionale limitatissimo direi che quasi viene esorcizzata come strumento demoniaco che suscita, evoca atteggiamenti da eliminare dalle Pubbliche Amministrazioni, questa è una scelta del legislatore, noi qui ci stiamo occupando di quello che il legislatore ha deciso, è bene che si approfondisca e si studi, che quindi venga poi utilizzato nella migliore

Una forma speciale di trattativa privata è prevista, è stata introdotta dalla 415 nel comma 1 ter

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dell'articolo 10. Vediamo questo articolo. Non è che sia una novità assoluta in effetti..... i soggetti aggiudicatori, vi faccio un po' il riassunto possono prevedere nel bando la facoltà di interpellare il secondo classificato al fine di stipulare un nuovo contratto per il completamento dei lavori e così possono fare per il terzo a certe condizioni. Questa non è altro che una forma di trattativa privata. E' stata formalizzata in questo modo, si riferisce nei casi di fallimento e di risoluzione del contratto per gravi inadempimento, questo è positivo, quindi se l'Amministrazione rescinde, risolve il contratto quella che dovrebbe essere la esecuzione in danno, quindi sotto questo profilo, se l'Amministrazione per eseguire in danno dell'appaltatore inadempiente procede ad una gara e in quella gara il prezzo offerto è più dannoso per l'imprenditore che è stato mandato via con risoluzione, quell'imprenditore ha diritto di opporsi alla richiesta di risarcimento danni invocando questa norma, perché l'Amministrazione deve realizzare quell'opera al prezzo che il secondo classificato ha offerto. Allora voi immaginate gli effetti di questa norma di una trattativa privata obbligata, se vi è una aggiudicazione con un ribasso giustificato diciamo, 35% - 40%, e poi il secondo classificato è 40,5% subito nell'immediatezza messo anche lui secondo classificato. Il primo, a parte alcune conseguenze che ci sono, potrebbe benissimo dopo aver fatto lavori maggiormente lucrosi tipo movimento di terra che non costa niente, diventa inadempiente, gravemente inadempiente. L'Amministrazione deve mandare via perché c'è una risoluzione per un grave inadempimento, a quel punto l'Amministrazione deve chiamare il secondo classificato e farà quei lavori ad un prezzo non remunerativo, perché già il primo ha fatto tutta la parte remunerativa diciamo, è stato pagato gli stati di avanzamento viene la parte invece non remunerativa invece è un modo per sciogliersi dal contratto non so se già lo pensate, comunque ci saranno poi i Giudici ad occuparsi di questa riportare ad equità, questo strumento diciamo di manipolazione dell'esecuzione delle gare, cioè la fantasia giuridica italiana è talmente ampia che il legislatore non riesce ad ingabbiarla non ci illudiamo perché ci sono vari modi. Allora la trattativa privata, vedete, ha queste dimensioni residue molto limitate e si pone la trattativa privata il discorso delle regioni, cioè le regioni devono prendere come parametro di riferimento questa legge perché è una riforma fondamentale ma non è detto che sui dettagli debbono necessariamente ripetere queste disposizioni perché la legge è considerata riforma fondamentale e quindi è un limite ma nei dettagli le regioni possono benissimo mantenendosi nei principi allargare il meccanismo. Non voglio dire quello che si può fare, perché se no divento un provocatore, però lo spazio c'è e chissà che attraverso le regioni non ritorni un modo più garbato ma anche garantista di dare spazio alla trattativa privata quando effettivamente occorre. Ci sono dei casi in cui occorre procedere in questa maniera, io sono consulente del Commissario per l'emergenza della Puglia che è il Prefetto di Bari, proprio per i lavori pubblici, ci sono delle situazioni incredibili in cui non si può procedere a trattativa privata, bisogna fare necessariamente una gara e quindi immaginate non una amministrazione normale e quindi deve andare secondo le procedure, è una amministrazione di

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

emergenza che ha in base ad ordinanza di emergenza della Presidenza del Consiglio ha poteri derogatori però si trova di fronte a questi vincoli per cui che cosa dobbiamo fare? Per poter affidare certi lavori che sono necessari cioè i limiti delle varianti, soltanto nel conto d'obbligo riusciamo ad inserirci attraverso questo meccanismo, però se c'è una linea che va aldilà del punto d'obbligo bisogna fare una gara, si blocca tutta l'emergenza della depurazione. Quindi ci sono dei casi in cui il rigore della legge crea più danno del vantaggio garantistico che offre, e allora le regioni in questo caso potrebbero intervenire, in questo caso è soltanto un cenno. Allora nell'ambito di queste procedure di scelta del contraente l'articolo 21 stabilisce i criteri di aggiudicazione e le commissioni aggiudicatrici, vedrò di essere abbastanza veloce su questo altro aspetto in modo che rimane un po' di tempo per eventuali puntualizzazioni.

Questo articolo 21 è stato riscritto dalla 415 della Merloni ter ed è stato riscritto come dicevo all'inizio per le modalità di individuazione del prezzo più basso per il limite di anomalia e per l'offerta economicamente più vantaggiosa. Ora questo criterio del prezzo più basso era già un principio generale, il criterio del prezzo più basso oppure del massimo ribasso. Le nuove disposizioni. Le nuove disposizioni stabilendo il criterio del prezzo più basso vanno confrontate con la disciplina comunitaria. Vi è un intento unificatore di questa disciplina sia per i lavori, gli appalti sopra soglia che per quelli sotto soglia, però secondo una opinione dottrinale che può essere condivisa vi è un contrasto con l'articolo 30 della direttiva comunitaria per cui l'obbligo di utilizzare il criterio del prezzo più basso deve ritenersi applicabile solo per gli appalti sotto soglia e gli appalto sopra soglia invece può discrezionalmente l'Amministrazione utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il che letteralmente non è consentito da questa Legge, ma siccome le leggi italiane che violano le disposizioni comunitarie vanno disapplicate sotto questo profilo è molto probabile che venga disapplicata per gli appalti sopra soglia questo limite del prezzo più basso e quindi le Amministrazioni possono allargarsi all'offerta economicamente più vantaggiosa. All'inizio sarà un rischio perché ci saranno i ricorsi, ci saranno Giudici che condividono e Giudici che non condividono, però il contrasto dell'articolo 30 della direttiva Comunitaria è chiaro. La direttiva comunitaria stabilisce il prezzo più basso per l'offerta economicamente più vantaggiosa indifferentemente. Le deroghe a questo criterio si possono fare solo per ampliare i principi di concorrenza. L'Italia ha invece ha derogato eliminando l'offerta economicamente più vantaggiosa e quindi limitando la concorrenza al profilo del prezzo, mentre la concorrenza si ha anche sotto il profilo della qualità delle opere e dei prodotti. Quindi è una norma che limita la concorrenza e pertanto non può essere applicata in quanto l'articolo 30 consente di ampliare la concorrenza e non per limitarla, questa è la ragione per la quale si ritiene che possa disapplicarsi.

L'altro profilo di novità dell'articolo 21 nel nuovo testo è quello dell'esclusione delle offerte in aumento. Siamo sempre al primo comma, quindi l'aggiudicazione effettuata con il criterio del

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

prezzo più basso, già detto, inferiore a quello posto a base di gara. Inferiore a quello posto a base di gara cioè con l'esclusione delle offerte in aumento. Anche qui c'è tutta una serie di problemi perché il decreto legge 24 del '95 ai fini del calcolo dell'anomalia aveva stabilito che non si prendevano in considerazione le offerte in aumento, il che significava che potevano farsi, pur indigenza della 109 della Legge Merloni, senonché questo decreto legge non fu convertito. Allora il successivo decreto legge 101 del '95 non avendo più ripetuto questa fase sembrava che avesse soppresso le offerte in aumento, senonché tutta questa diatriba che ne è stata in dottrina, problema che si può presentare non si può presentare, viene superata dalla circostanza che si usa nell'articolo il termine ribasso, il concetto di ribasso se si deve offrire un ribasso è evidente che non si può offrire un aumento, quindi è un po' superato questo meccanismo. Però nel termine prezzo più basso non è in quel termine che si può ritenere escluso il mezzo dell'offerta in aumento perché il prezzo più basso può essere, appunto quello più basso tra coloro che aumentano il prezzo offerto. Fatte queste precisazioni possiamo vedere come sempre nel I° comma lettere A B e C si determina il prezzo più basso e si indicano i criteri, queste disposizioni sono più articolate rispetto al passato, restano i tre tipi di contratto che ha misura, a corpo e a corpo e misura insieme ed ora è sempre consentito procedere anche attraverso l'offerta a prezzi unitari e non soltanto con l'elenco prezzi o l'importo globale. L'offerta prezzi unitari è una modalità ormai consolidata risale alle legge 14 del '73, tutti la conosco, l'invio dell'elenco descrittivo delle voci di prezzo, restituzione del modulo completato con i prezzi, con il prodotto delle quantità e quindi il prezzo complessivo percentuale di ribasso. Le voci di prezzo possono riferirsi e questo è un profilo positivo anche a parti di opera considerati come unica voce, parti di opera che la legge

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 22-6-99 (II)

(lato A)

inviata l'11 di giugno per il parere al Consiglio di Stato, vedete qui il capo secondo del regolamento si riferisce ai criteri di aggiudicazione però non dice nient'altro che quello che già avviene, non ci sono novità di rilievo. Molto, molto elementare il testo e chiarisce che in mezzo ad un'offerta prezzo unitaria, va fatto con il sistema che era già della legge 14 precisa come deve essere effettuato, prevede i casi di discordanza, prevede in caso di pubblico incanto l'utilizzazione dell'offerta a prezzi unitari e poi stabilisce che una volta identificato il prezzo e la percentuale, si deve passare alla soglia di anomalia. Per il metodo del massimo ribasso, anche lì si distingue a secondo che sia misura a corpo, a corpo a misura, e la cifra percentuale di ribasso viene considerata sconto sull'elenco prezzi, se l'elenco prezzi è un modo diciamo, di identificare il prezzo, e viene applicato a tutte le voci normalmente, però qui si pone un problema: lettera a) dell'articolo 21 primo comma, mediante ribasso sull'elenco prezzi posto a base di gara e ci stiamo occupando di questo, prima abbiamo visto invece mediante offerta a prezzi unitari. Il massimo ribasso sull'elenco prezzi, l'elenco prezzi si può fare, massimo ribasso sull'elenco prezzi riguarda una serie di voci, se invece quando è a corpo e sull'importo a base di gara allora lì è chiaro, l'importo a base di gara è una cifra si offre una percentuale di sconto. Quando si offre una percentuale di sconto sull'elenco prezzi la via più normale e più corretta è quella secondo cui si riferisce a tutte le voci di prezzi però un problema può sorgere e se un'offerta dovesse invece differenziare a seconda delle voci lo sconto, è un problema che va affrontato perché lì il ragionamento poi è questo, se per ogni voce, allora io per i movimenti di terra faccio questo sconto, invece per la tecnologia faccio quest'altro sconto, invece per i muri, per l'elevazione o per le fondazioni faccio questo sconto, quindi a seconda delle voci; faccio quindi più percentuale. Si potrebbe dire no, tu devi fare un unico sconto, io ti escludo, però state attenti, l'esperienza diciamo della professione mi induce ad essere sempre prudente perché le novità, le sorprese non finiscono mai e i ragionamenti se ne possono inventare in molti modi in questo caso, per esempio, se una impresa dovesse presentare sconti differenziati a seconda delle voci, è evidente che si potrebbe dire, ma è tutto da approfondire, che sostanzialmente lo sconto sull'elenco voci non è altro che il risultato della sommatoria di quegli sconti non della somma, diciamo della sommatoria, io non sono ingegnere, voglio dare l'idea cioè del rapporto tra quegli sconti percentuali e le voci e rispetto all'importo complessivo è quindi uno sconto che è il risultato, per cui non si può dire che non ci sia uno sconto su tutta l'opera, soltanto che lo sconto percentuale è il risultato di questi sconti parziali. La complicazione incredibile ritengo che si debba invece per chiarezza e per serenità imporre ma bisognerebbe dirlo anche nei bandi di gara a pena di esclusione è preferibile dirlo nei bandi di gara che il massimo ribasso quando l'elenco prezzi va riferito con un'unica cifra a tutti i prezzi, restare tranquilli perché l'imprenditore si deve fare i conti, lavoro dove ci sarà dove guadagna, e ci sarà dove rimette, e quindi si fa un conteggio, se lo fa

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

prima lui, no.... perché lo vuole scaricare sull'amministrazione? è evidente che l'imprenditore che offre uno sconto sull'elenco prezzi si è fatto il conto di dove può guadagnare, dove può rimettere e alla fine da il risultato, se viceversa desse sconti differenziati, movimenti terra questo, muri in elevazione questo, fondazione che fa l'imprenditore? scarica sull'amministrazione un fastidio, cioè quello di andare a fare un conteggio è bene che lo dicano nel bando, questo fastidio non lo voglio, voglio essere sicura, non voglio problemi per cui chi non mi fa lo sconto è una ipotesi teorica, però siccome ci sono offerte di disturbo che sono organizzate al fine di verificare che se non vince una certa impresa, l'impresa collegata ha fatto l'offerta di disturbo in questa maniera, è evidente che le amministrazioni devono tenere conto pure di questo, non devono immaginare che queste cose vengono fatte perché qualcuno è pazzo, perché qualcuno ha in mente un disegno e quindi si procede in un certo modo oppure per dare ad altri un possibile vantaggio. Quindi secondo me va applicata a tutte le voci ma è bene chiarirlo nel quando. Quando è a corpo il massimo ribasso sull'importo dei lavori imposto a base di gara, quando è corpo misura è solo per offerte per prezzi unitari, anche qui non si capisce perché se il lavoro è a corpo e misura non si possa utilizzare il metodo dell'elenco prezzi.

Questo prezzo determinato con i due meccanismi non identificati subisce nella scelta del contraente una verifica, una delimitazione in relazione al limite di anomalia. Quindi il prezzo più basso non può essere il prezzo al quale si aggiudicano i lavori se non viene rispettata la soglia di anomalia e qui abbiamo una anomalia tutta italiana sulla soglia di anomalia, perché è una storia complicata quella sull'anomalia in quanto il presupposto dell'ordinamento italiano, chiaro l'offerta anomalo è una offerta che talmente bassa da non consentire nemmeno il recupero dei costi per cui per quale ragione l'impresa partecipa? è evidente, è notorio è avvenuto, specialmente quando si prende una anticipazione, oppure si iniziano i lavori insomma, oppure servono per le banche, serve semplicemente per dirmi, mi sono aggiudicato il lavoro, la banca non fa l'istanza di fallimento e quindi questo punto, intanto poi dopo prende diciamo quattro, cinque mesi di respiro, poi fallisce e l'amministrazione si trova con un'impresa fallita, quindi non è che sia una cosa da poter prendere con leggerezza. Però l'ordinamento italiano si è posto in contrasto con quello comunitario come impostazione, perché nell'ordinamento italiano si è tenuto conto soltanto di questo aspetto che io ho già sottolineato, vediamo un po' di, le offerte anomale, dice la circolare del Ministero dei Lavori Pubblici, rappresentano un fattore di turbamento del mercato perché espongono le amministrazioni al rischio di lavori malfatti o ritardati o abbandonati e comunque caratterizzati da un'elevata litigiosità. Quindi questa è la ragione che ha sempre ispirato e anche il Ministero nella circolare ha chiarito questo profilo.

Le Comunità Europee partono dal principio di correttezza del mercato, la libertà del mercato, la correttezza del mercato, e la difesa del mercato, non dell'amministrazione da pratiche distorsive del mercato, da pratiche dumping quindi. Allora tende la Comunità Europea a salvare i ribassi che non

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

incidano sull'equità del mercato, ma che siano il risultato di una particolare abilità dell'imprenditore, per cui prevale sempre l'esigenza del mercato e dell'impresa. Questo dissidio con la comunità europea risale alla legge 14 del 73 con quella legge vi era la verifica in contraddittorio sulla congruità dell'offerta economica, quindi principio comunitario, però gli enti potevano optare per altri metodi di scelta del contraente, le offerte inferiori al prezzo che era in busta segreta con i diversi metodi che non ci sono più. Questi metodi erano incompatibili con la direttiva comunitaria 71305 perché secondo questa direttiva il principio delle offerte non possono essere respinte senza che vi sia una prima verifica in contraddittorio, principio comunitario. Infatti la 584 la legge che recepì questa direttiva, limitò i criteri di aggiudicazione e quindi li ridusse al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa che sono quelle che rimangono tuttora. Quelli furono una serie di decreti legge del 87 non convertiti che introdussero invece l'esclusione automatica delle offerte eccedenti la media dei ribassi su questi intervenne la Corte di Giustizia Europea che dichiarò illegittimo l'esclusione automatica, perché privava della possibilità, privava le imprese della possibilità di provare che la loro offerta era una offerta seria e quindi disse la congruità va stabilita in concreto e tramite contraddittorio nonostante questa decisione della Corte di Giustizia nell'88 con la legge 67 venne reintrodotta l'esclusione automatica, o il decreto legge dell'89 n. 65 stabilì un regime transitorio fino al 31.12.92 e qui interviene un altro profilo quello della transitorietà che, su cui ritorno fra un attimo, e allora la transitorietà si cercò di adeguarsi all'ordinamento comunitario, ma nell'ordinamento comunitario venne incontro all'Italia con la direttiva comunitaria 89440 che ribadì il contraddittorio e la verifica, però diede termine fino al 31.12.92 per adeguarsi quindi l'Italia era in ordine. Questa direttiva fu recepita nel decreto legislativo 40691 che stabilì la verifica in contraddittorio senonché un'altra direttiva, e finiamo siamo verso la fine, giunge 9337 trova in ordine il sistema italiano sembrava che il problema offerta Romolo fosse risolto senonché l'articolo 21 comma 1 bis della legge 109 ha creato numerosi problemi, ha riproposto i problemi perché ha distinto due discipline, quelle sopra la soglia comunitaria con valutazione dell'anomalia, quindi contraddittorie e verifiche, quelle sotto con esclusione automatica oppure se superano un quinto del medio fino al 1 gennaio 97 con un meccanismo differente, è inutile entrare nel dettaglio su questo profilo. Sono sorte questioni interpretative, il metodo di calcolo, la compatibilità dell'esclusione con i principi costituzionali, articolo 41, la compatibilità con le disposizioni comunitarie, di nuovo è intervenuta la Corte di Giustizia nel 1997 e ha nuovamente stabilito che l'esclusione automatica è inammissibile, anche se è una disciplina transitoria, quindi la transitorietà non salvava l'Italia. Allora il Governo riconobbe questo profilo, non è in linea con l'articolo 21 comma 1 bis con quanto previsto l'articolo 30 dell'attivo comunitario che prevede una procedura, è quello che vi ho detto, vi risparmio il testo e vi fu un decreto legge e la legge per cui i decreti legge si facevano a ripetizione, su alzava la mattina uno e invece del caffè si prendeva un decreto legge, e poi è intervenuta la corte

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

costituzionale e ha detto che non se ne possono più fare quindi è finita, adesso fanno i decreti legislativi. Ci sono un mare di deleghe e quindi poi senza nemmeno il caffè alla mattina non si fa a tempo, ce ne sono talmente tanti che prima di leggerli tutti chissà dove saremmo tutti quanti. Il Giudice non conosce nemmeno la normativa che deve applicare perché non si sa qual è, lasciamo stare se no apriamo un settore che è fuori tema diciamo. Allora questo decreto legge non fu convertito e intervenne allora un decreto ministeriale del 28 aprile 97 che non stabilì più una percentuale, ma un metodo di calcolo cioè la media aritmetica delle offerte incrementate dello scarto medio aritmetico, diciamo, delle offerte che superano la media, che praticamente è quello attuale che vedremo. Però questo decreto ministeriale eccedeva il potere attribuito al Ministero perché non aveva questo potere di dire un metodo di calcolo percentuale. Era contro il criterio del massimo ribasso, perché la legge prevede il massimo ribasso e quindi se si fa un meccanismo che elimina proprio i massimi ribassi, c'è un profilo di contrasto con la legge da spiegare quanto meno, e poi il rischio di accordi fra le imprese che le offerte concordate in modo da pilotare il limite dell'anomalia. Con le nuove disposizioni della Merloni ter hanno modificato questa disciplina, sia pure ancora in via transitoria perché la Corte Costituzionale ha detto: siccome è norma transitoria allora lasciamola stare però, allora per prudenza il legislatore ha adottato una nuova via transitoria, una via transitoria che non è transitoria affatto; ci soffermeremo poco e poi arrivo a conclusione, cioè il metodo di calcolo che recepisce il decreto ministeriale dell'87, individua le conseguenze del superamento del limite di anomalia e stabilisce nel secondo comma una singolare deregulation. Il metodo di calcolo attraverso uno strumento correttivo che viene considerato, che è il taglio delle ali cioè l'offerta maggiore, quella minore e quella maggiore. Ora questa disciplina vale per un anno perché ai sensi della disposizione introdotta dalla Merloni ter il Ministro deve stabilire a decorrere, decorso un anno dalla approvazione della Legge il criterio per stabilire l'offerta anomala. Ora vedete esiste il meccanismo cosiddetto di delegificazione per cui un regolamento può abrogare una legge stabilendo che dall'entrata in vigore di quel regolamento la legge x y z cessa di avere efficacia, è previsto la legge 400 lo prevede, però c'è una procedura e si deve indicare quale sono le norme abrogate, qui invece è un meccanismo diverso è una sostituzione di una norma, a decorrere da un momento ora se dopo un anno il Ministro non adotta il decreto questa norma continua ad avere applicazione, allora non si può dire che questa norma è transitoria. E' vero che in Italia niente di più definitivo del transitorio, è sempre stato così in Italia, è questa è un'altra esperienza, non si dà transitorietà fissando un termine finale questo è ingegnoso, normalmente la transitorietà si dà dando un termine finale, fino al 31 dicembre 92, dopodiché si proroga. Questa volta che si fa? si fa un termine iniziale del periodo nel quale si deve modificare, cioè è transitoria per un anno perché da qui ad un anno c'è un soggetto che può modificare, il quale soggetto non ha un termine entro il quale modificare, per cui si stabilisce che la vigenza della legge non ha disponibilità di un Ministro. La temporaneità è nella disponibilità di un Ministro l'anomalia

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

è nella disponibilità dell'esecutivo, di un Ministro dell'esecutivo, quindi ci sono profili, incostituzionalità notevoli speriamo che le cose funzionino ma insomma i profili ci sono. Allora possiamo giungere a conclusione, perché vi ho trattenuti fin troppo, che per quanto riguarda l'incidenza dell'anomalia negli appalti sopra la soglia resta fermo il contraddittorio, la congruità, i decreti ministeriali sono stati legificati, la sussistenza delle condizioni eccezionali delle, che permettono di giustificare l'anomalia, questa volta devono essere presi in considerazione, perché la precedente formulazione parlava che l'amministrazione può prendere in considerazione, invece adesso dice prende in considerazione, allora deve prendere in considerazione in un termine di 60 gg.. Anche qui che cosa avviene se nei 60 gg. non si dà risposta alla giustificazione, a parte che nei 60 gg. si sono messi 60 gg. potevano essere 30 perché probabilmente nei 60 gg. l'amministrazione si può rivolgere ad esperti esterni per la giustificazione, e quindi allora fin quando si sceglie l'esperto, si scelgono i consulenti e gli si dà tempo, mi pare che sia un termine anche eccessivo poiché la giustificazione viene presentata unitamente all'offerta, per il 75% dell'importo, per voci già indicate con una chiara indicazione per cui si potrebbe già dall'inizio stabilire quale è la commissione che deve esaminare giustificazioni e un termine che ritarda come tutti gli altri termini, non mi riguardano come relazione, però i termini di questa legge sono tutti allungati, per poterli abbreviare ci vogliono condizioni un po' particolare. che fa? tiene ferma l'offerta vincolata l'offerta, fino al 60 gg. dopodiché l'offerta non è più vincolata e l'impresa è sciolta, cosa avviene? Avviene che se la giustificazione viene data dopo i 60 gg. può darsi che l'impresa che ha vinto la gara abbia convenienza e accetti e nessuno ricorda, però siccome la giustificazione collegata a circostanze eccezionali indicate in relazione a tre profili, la eccezionalità ha in sé il concetto della temporaneità e della continua verifica allora il legislatore ha detto che nei 60 gg. è ammissibile che quell'offerta eccezionale possa essere presa in considerazione perché queste condizioni permangono e si presume che permangono per 60 gg., ma dopo 60 gg. non vi è nessuna garanzia che quelle condizioni permangano ed allora l'affidamento al 61° gg. viene fatto senza garanzia sull'eccezionalità delle condizioni; il secondo classificato potrebbe impugnare l'aggiudicazione e dire: voi dovete rifare la gara perché la giustificazione oltre il 60° giorno non sono più ammissibili, infatti in dottrina si ritiene questo, si ritiene che l'amministrazione abbia l'obbligo di ripetere la gara, secondo altri no, è un problema di serietà, è un problema anche di sottrarsi a litigi continui. Comunque per quanto riguarda le giustificazioni e i motivi di giustificazioni le formule sono talmente ampie per cui ci rientrano tutti i profili anche se nel testo è scritto che è esclusivamente per questa ragione, ma la forma è talmente ampia che per un verso o per l'altro ogni modifica ci rientra. Per le imprese, per le offerte sotto soglia la conseguenza e l'esclusione automatica, ne abbiamo parlato parecchio, la Corte Costituzionale è intervenuta ritenendo l'esclusione automatica ammissibile perché ha un carattere temporaneo ma abbiamo già visto il concetto di temporaneità. Resta allora l'offerta economicamente più vantaggiosa su cui ci

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

siamo soffermati un momentino all'inizio dicendo che può essere utilizzata non soltanto come dice la legge per l'appalto concorso e per le concessioni, per le private relative alle concessioni ma anche per le offerte sopra soglia in applicazione delle comunitaria anche a tutti gli altri casi. Questa è ovviamente una opinione puramente dottrinale non ancora verificata dalla giurisprudenza quindi è solo per il momento una ragionevole prospettazione di prevalenza della disposizione comunitaria su quella statale. Questa offerta economicamente più vantaggiosa è un criterio alternativo al prezzo più basso, è un metodo concettualmente diverso dall'appalto concorso, originariamente si diceva che fosse un terzo omogeneus, adesso così come la legge l'ha strutturata sostanzialmente è una forma appalto concorso, grosso modo, e quindi viene superata la distinzione comunitaria e viene utilizzato questo metodo in maniera tale da acquisire tutti i vantaggi che porta e da permettere la scelta del contraente prescindendo da tutte le difficoltà e tutta la perfezione richiesta per poter fare una licitazione privata con il metodo del massimo ribasso del prezzo più basso. In sostanza le novità della Merloni ter a proposito degli elementi di valutazione dell'offerta anche se vi è il contrasto tra la disciplina comunitaria a proposito dell'elenco degli elementi di valutazione, sempre sull'appalto concorso e sulla licitazione privata l'articolo 21 secondo comma sono indicati gli elementi variabili, sono 5 per l'appalto concorso, 7 per la licitazione privata però sono tassativi per ordinamento italiano, mentre per quello comunitario sono esemplificativi allora può un amministrazione inserire altri elementi? i problemi in effetti è più teorico che pratico, perché sia il numero 5 che il numero 7 di questo articolo hanno la dicitura ulteriori elementi individuati in base al tipo di lavoro da realizzare. Per cui altro che semplificativo, ulteriori elementi in base al tipo di lavoro, poi il problema non è più di motivazione, della scelta perché quanto si fa un bando di gara mettere nel bando di gara la motivazione degli elementi che si sono scelti è un po' eccessivo, la motivazione è in reix, ma è un problema di ragionevolezza, che è un criterio diverso della motivazione, cioè deve essere ragionevole la identificazione dell'elemento, perché se l'elemento viene fatto ad escludendo, e quindi mirato ad un certo risultato, risulta palesemente irragionevole, in certi casi addirittura immotivato, allora in conclusione, e chiedendo scusa per questa voce, ma non potevo cambiarla, mi è venuto un colpo di freddo l'altro giorno, io concludo dicendo che se approfondiamo bene questo testo con tutte le complicazioni che ho sottolineato con tutte le difficoltà però lo si può mettere in uso pigliando di questo testo quello che è più agevole, più funzionale, ci sono certi aspetti secondari di difficile applicazione, nella prassi saranno cancellati, ma ci sono grandi parti di questi testi che sono ampiamente e vantaggiosamente utilizzabili. Io penso che approfondendo, mi sono limitato soltanto a dare alcuni elementi, ma a voi che siete poi a quelli che dovranno applicare la legge, sta alla vostra fantasia, al vostro impegno saperli applicare nel modo migliore, grazie.

Speriamo solo che non sia stata l'aria di Bergamo Avvocato a farle venire questa tosse..... dunque

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

siamo con 5 minuti di anticipo rispetto al programma che confermo alle 11.30 riprenderà con la relazione con il Dott. Rocco. Se ci sono degli interventi in sala relativi alle due relazioni che sono state presentate in mattinata, ben volentieri i relatori sono qua a disposizioni, per chi invece volesse prendersi un attimo di pausa, ripeto i lavori riprenderanno alle 11.30 puntualmente. L'ingegnere Rubini prego.

(si sente lontano)

la domanda c'è la risposta, la dica lei stessa la risposta, ho capito che c'è l'ha già in mente.

..... o comunque segretari di enti pubblici invece dovremmo scorporare una percentuale del costo globale dell'appalto sul quale il ribasso d'asta non viene applicato.

Allora io volevo sapere è giusto che la teoria che nel caso specifico in pratica è l'impresa stessa che tiene conto di questi costi della sicurezza nel formulare i prezzi oppure invece dobbiamo nella realtà scrivere nei capitolati, come mi è toccato di fare, che in sostanza dicono poiché il costo della sicurezza è, invento, il 5% a questo punto quando noi applicheremo i prezzi dati dall'impresa non terremo conto del 5% di questi prezzi che verranno viceversa pagati senza il ribasso d'asta.

Questa è una fonte di litigio sicuro, in vantaggio per gli avvocati, è difficile poter scorporare perché non c'è una norma che permette di fare uno scorporo, però effettivamente è un problema che mi si è posto recentemente, perché fino all'entrata di questa legge il piano di sicurezza era a carico dell'amministrazione, però è avvenuto in certi casi, si è fatto una variante, una variante perché su di un impianto di depurazione dovevano intervenire due imprese, per le impresa che si era aggiudicato le opere tecnologiche dell'impianto di depurazione e voleva che fosse sgombrato il cantiere, non ha potuto fare, ha dovuto convivere con l'altra impresa, allora si è dovuto rifare il piano di sicurezza, l'amministrazione lo ha caricato sull'impresa, siccome l'impresa non era tenuta a sopportarla a cominciato a litigare, questo costo chi me lo paga? Ora il problema del piano di sicurezza non è un problema attinente ad una esecuzione dei lavori, è una prestazione professionale, è un elaborato che deve essere conteggiato all'interno dell'offerta tra gli elementi di costo, per cui mi pare un po' difficile che si possa fare quel calcolo che pure è abbastanza equo, che lei diceva, mi pare un po' difficile, perché un elemento di costo, lo sconto, il ribasso vale per tutte le voci, sto ragionando ad alta voce, ma il piano di sicurezza è una voce? Allora che facciamo, non è una voce, allora che cosa facciamo? facciamo un elenco di prezzi, decisi a fare uno sconto su tutti i prezzi, nell'elenco dei prezzi non c'è un piano di sicurezza perché se si mette nell'elenco dei prezzi il piano di sicurezza lo sconto vale anche per il piano di sicurezza. Offerta a prezzi unitari. Quando fate una offerta a prezzi unitari se voi mettete piano di sicurezza come voce allora, se non fanno parte, vedete è un problema di impostazione, è un problema di impostazione, mi rendo conto che certe volte si possono solo generare liti, però io lascerei la soluzione del caso non tanto ad una scorporabilità, non si può scorporare quanto viceversa ad una migliore formulazione dei bandi, dei capitolati, è lì che va risolto il problema..... io vorrei di nuovo sentire la sua opinione su questi elementi di

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

riflessione.

Io sono felicissimo su quello che lei ha detto perché in sostanza, ripeto, è che la mia teoria è che poiché, è l'impresa che deve formulare i prezzi ed è l'impresa che deve tenere conto del piano di sicurezza ne consegue automaticamente che in quel caso viene via tutto

siamo d'accordo..... sentiamo qualcun altro.....

Ingegnere Raneri. Io mi volevo rifare un attimo al discorso dell'offerta a prezzi unitari e forse è necessario un chiarimento a proposito della differenza dell'offerta per i singoli prezzi, nel senso che l'articolo 21 richiama integralmente l'articolo 5 della legge 14. Se non ricordo male l'articolo 5 della legge 14 impone all'amministrazione di predisporre la lista delle categorie e quale quantità, quindi l'impresa è chiamata per ogni prezzo, a fare il suo prezzo e solo alla fine facendo le operazioni aritmetiche si deduce il ribasso, quindi non c'è la possibilità di differenziare un ribasso per ogni singolo prezzo o per diverse categorie di prezzi, per esempio gli scavi, per esempio le strutture perché comunque alla fine il prezzo è unico ed è il prezzo di ribasso a corpo su tutto l'importo, quindi si deduce automaticamente anzi aritmeticamente, secondo me. Comunque a proposito della sicurezza io gradirei, la sicurezza da quanto ci sono i lavori pubblici c'è sempre stata, l'impresa ha sempre dovuto fare delle opere relative alla sicurezza, ne abbiamo anche parlato ieri, quindi questo palleggiamento di oneri che l'impresa attende a scaricare all'amministrazione per quanto riguarda la sicurezza, secondo me, sono solamente tentativi di ricavare maggior guadagno. E' giusto che la sicurezza sia pagata a parte, ma solo quella sicurezza che non è strettamente connessa all'esecuzione delle opere, e accennavamo anche ieri, a delle opere provvisorie che il responsabile della sicurezza pretende, che non hanno nessuna attinenza con la realizzazione delle opere perché sono cose che sono strettamente attinenti alla particolarità del lavoro. Diciamo, faccio un esempio che alcune volte mi è risultato calzante, nel caso di opere a mare, momento in cui c'è il pericolo effettivo dell'embolia, allora il responsabile della sicurezza pretende che ci sia pronta la barca per tirar via l'eventuale operaio, pronta la camera iperbarica, pronta l'ambulanza, è chiaro che questi sono emergenze, sono eventualità connesse alla sicurezza che è giusto che si parlino, che non sono assolutamente connesse con il lavoro, e questo fatto non è assolutamente paragonabile a quello che è invece l'impalcatura, che signori miei, che si è sempre pagata con il prezzo dell'intonaco o il prezzo della muratura.

Grazie, tornando a prezzi unitari, elenco prezzi il regolamento per quanto riguarda l'offerta prezzi unitari è evidente perché c'è proprio una indicazione specifica le voci e poi è l'impresa che stabilisce il prezzo, si fa la somma si ha il prezzo complessivo. Viceversa quando è l'elenco prezzi unitari, cosa ben diversa, è l'amministrazione che mette i prezzi e l'impresa deve stabilire lo sconto, lì può sorgere dei problemi, siccome sono tanti prezzi potrebbe l'impresa dire: io per quelle voci vi faccio in questo caso è opportuno dirvi quando c'è l'elenco prezzi la voce di sconto deve essere unica a quella. E' chiara la differenza? Poi c'era un altro che voleva intervenire. Prego

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Io vorrei tornare al discorso sicurezza, anche perché mi trovo estremamente in imbarazzo nel fatto che lei ha interpretato come costo della sicurezza solo quello relativo all'allestimento del piano. I costi della sicurezza, invece si dice non devono essere assoggettati al ribasso, nei costi per la sicurezza sono intrinseci alle lavorazioni che si vanno ad eseguire, infatti quando si redige un piano di sicurezza alla fine c'è anche una parte nella quale i costi per la sicurezza vengono valutati. Questi costi potrebbero essere anche semplicemente la persona che effettui una sorveglianza speciale perché c'è una concomitanza di più imprese all'interno del cantiere, conseguentemente questi costi sono difficilmente estrapolati senz'altro, perché c'è ne sono alcuni per le quali il sorvegliante comunque ci sarebbe, ma il sorvegliante viene ammesso solo esclusivamente solo per un motivo di sicurezza in quel caso. Vai a vedere tu quali siano effettivamente questi costi da quantificare, però questi, a mio avviso, dovrebbero essere effettivamente incorporati dalla possibilità di effettuazione dello sconto, e non sono solamente la relazione del piano.

Quello che dicevo prima, e lei in parte condivide, da un lato non sono scorponabili, dall'altro dipende dal bando del capitolato, perché? Come diceva l'ingegner Ranieri se per esempio si tratta di una attività riguardante la sicurezza che meramente eventuale e quale quello di un operaio che ha una embolia a mare, bisogna metterlo sulla barca, metterlo sulla ambulanza, camera iperbarica, tutte cose che potrebbero anche non avvenire, allora il meccanismo è questo. Può essere un costo che viene rimborsato per quello che è il costo effettivo, quindi direi a piene liste diciamo, previa documentazione, o può essere considerato una spesa che l'imprenditore ha esattamente come l'impalcatura. L'impresa deve mettere l'impalcatura, l'impalcatura è un costo che ha, allora il discorso non è, è un discorso che va chiarito nel capitolato, va chiarito nel bando, perché l'impresa potrebbe dire: un momento io non sono tenuta a farti lo sconto su eventuali azioni, ti posso fare lo sconto sulle normali azioni di sicurezza, va bene, in questo caso sono d'accordo con lei, allora va chiarito altrimenti le liti vengono fuori. E' questo diciamo quello che dicevamo con l'ingegnere Robini, prima questa era risposta che io davo. Poi di volta in volta bisognerà verificare, non so, voglio sentire anche la sua opinione perché qui è un incontro di lavoro, non è

Permane il mio imbarazzo proprio nell'allestimento di quello che potrebbe essere il capitolato, perché se io no posso effettivamente assoggettare al ribasso questi costi per la sicurezza, e ripeto, all'interno di quello che è un piano di sicurezza, questi costi in qualche maniera vengono quantificati, possono essere gli uomini giorni semplicemente dedicati a quello che è il compito di sorveglianza per sicurezza che in un cantiere magari normale di solito venivano delegati al direttore di cantiere o ad un direttore lavori.

Allora io vi darei un consiglio semplicissimo: soltanto che poi elimino le cause, vado contro i miei colleghi avvocati, cioè andrebbe detto che anche tutto ciò che attiene alla sicurezza è assoggettabile a sconto, basta mettere un rigo di questi e finisce, non se ne parla più, se non lo mettete, se le amministrazioni non lo mettono gli avvocati vi faranno causa.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

E' contro la legge?

Non è contro la legge perché un meccanismo di interpretazione della legge.

In un certo senso questa interpretazione è un pochetto in linea, mi sembra di ricordare, con quanto diceva ieri anche l'ingegnere Coletta, nel senso che dovrebbero, a suo avviso, rientrare tra i costi della sicurezza scorporabili solo ed esclusivamente quei costi legati a parti sicuramente accessorie ai lavori da intendersi, destinate solo ed esclusivamente alla sicurezza. E lui ieri, se vi ricordate, faceva l'esempio della ambulanza che deve soggiornare continuativamente per tutto l'orario di effettuazione del cantiere e che chiaramente non è un costo che può essere in qualche modo confuso con quello dell'effettuazione dei lavori; dall'altra parte nell'esempio classico che ormai è riportato su più testi è quello dell'impalcatura che si diceva è solo ed esclusivamente a beneficio dell'effettuazione dei lavori e non ha delle situazioni che possono essere confuse con quelle della sicurezza. Per cui da questo punto di vista è assoggettabile a ribasso di gara. Ecco questo mi sembra che sia un pochetto l'impostazione. Io vi ringrazio anche per i vostri interventi e penso che possiamo riprendere i lavori con l'intervento del Dott. Fulvio Locco che è Magistrato TAR del Veneto e docente incaricato del diritto pubblico all'Università di Venezia. Rientriamo con questo intervento in un ambito che è più vicino, diciamo, a quello tecnico e in particolare al tecnico dipendente delle Pubbliche Amministrazioni. Il titolo dell'intervento è appunto: Il responsabile del procedimento.

Prima di tutto devo fare una piccola rettifica che riguarda me stesso. Sono docente incaricato di Diritto Pubblico presso l'Università di Trieste, c'è stato un piccolo rifiuto ma nessun problema a riguardo. Si tratta di un'attività peraltro collaterale e del tutto marginale rispetto alla prima attività che è quella di a una funzione giurisdizionale. Fra l'altro..... siamo sempre nel Triveneto. Sì, io poi tra le altre cose ritorno con piacere anche se fugacemente a Bergamo perché per parecchi anni sono stato assegnato alla Sezione Bresciana del TAR Lombardia e quindi ho avuto modo di conoscere seppure attraverso il contenzioso le problematiche di Bergamo e della sua provincia. Prima di aggredire la tematica che mi è stata assegnata dove evidentemente dovrò scontrarmi con la tirannia del tempo, vedrò di fare il meglio possibile, non posso che congratularmi per le ultime battute che ho sentito nella relazione del Prof. Lojodice dove puntualmente è stato messo a nudo il problema dell'articolo 21 comma 1 bis per quanto soprattutto attiene alla compatibilità con la sovrastante disciplina comunitaria, e soprattutto altrettanto puntualmente, è stata rimarcata quello stravolgimento nell'ambito dell'ordinato assetto delle fonti del diritto che una certa produzione legislativa deleteria e tra questa senza peli sulla lingua ammetto anche Merloni soprattutto Merloni ter ci ha abituato. Devo dire anche che ho notato con estremo piacere questa messa a nudo dei problemi perché da parte della dottrina e soprattutto anche delle pubblicazioni specializzate vi è quasi una, provo così a verificare una quasi metus reverentialis a toccare quanto il legislatore fa, vengono enfatizzati sull'onda dei mass media i vantaggi di un'aurea etas attraverso la quale noi

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dovremmo normalizzare il sistema degli appalti pubblici ma non vengono mai posto a nudo i problemi e si lasciano le amministrazioni da sole e credetemi anche sotto questo profilo il Giudice da solo. A cercare di abbozzare nuove vie interpretative per risolvere i problemi che il legislatore ci lascia. Ma oltre l'articolo 21 comma 1 bis potremmo ricordare, certamente se ne è parlato, della assolutamente inapplicabile sistema di licitazione privata semplificata dove in buona sostanza si lascerà alla normativa di ordine generale che le singole amministrazioni dovranno fare e soprattutto il problema del piano di sicurezza. Se mi permettete una piccola battuta, certamente vorrei anche io interpretare come è stato fatto, cioè nel senso che in buona sostanza si deve cercare di ritornare al sistema precedente per cui i costi della sicurezza sono costi sopportati dall'impresa e in quanto tali dovrebbero tendenzialmente ammessi allo sconto, perché così era e non trovo assolutamente che questo sistema sia nulla di contrario alle finalità della sicurezza perché un conto è il controllo sullo standard che dovrà essere fatto dall'amministrazione la quale potrà secondo la disciplina anche di ordine comunitario contestare anomalie delle offerte sul punto, ma non dovrà avere le mani legate da una disciplina che più realista e parte dal concetto, secondo me, del tutto sbagliato secondo cui se io evito lo sconto sul costo in materia di sicurezza allora ho salvaguardato la sicurezza. Credo che la direttiva comunitaria sovrastante al decreto legislativo 49496 molto probabilmente non ci da una risposta di tipo perentorio come viceversa è stata la risposta che ci ha sfornato il legislatore di casa nostra, e allora sotto questo profilo mi permetterei di aggiungere c'è molto probabilmente un profilo anche qui di incongruenza tra la disciplina di ordine comunitario e la disciplina di ordine

(lato B)

tornando invece al problema di cui dobbiamo occuparci ora e cioè quello della figura del responsabile del procedimento nei lavori pubblici. Come sapete questa figura trova almeno così speriamo, la sua definitiva disciplina di fondo nell'articolo 5 della legge 415 che ha integralmente sostituito il testo dell'articolo 7 della legge 109 del 94 già a sua volta annoverato dal decreto legge 101 del 95 poi convertito con modificazioni nella legge 216 del 95. In effetti queste disposizioni alquanto ampie nel loro contenuto, in buona sostanza rinviano anche il regolamento attuativo della legge stessa e contribuirà ulteriormente a delineare nei suoi contenuti questa importante figura professionale della nuova disciplina dei lavori pubblici, ma a ben vedere si tratterà di mere disposizioni di dettaglio in quanto il legislatore è sufficientemente, ma come vedremo in modo non sempre ottimale, normato gli elementi di fondo della figura di cui dobbiamo occuparci rendendola tra l'altro immediatamente operativa nel sistema. Questa figura peraltro non è nuova nelle discipline dedicate ai contratti cosiddetti a dipendenza pubblica, in quanto sia pure fugacemente era stata introdotta nell'ordinamento dall'articolo 2 comma 1 del DPR 18 aprile 1994 n. 573 recante

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

norme in tema di semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione delle pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia comunitaria. La disposizione che vi ho citato dice testualmente che le amministrazioni aggiudicatrici devono adeguare i propri ordinamenti alle leggi 241 del 1990 con particolare riferimento alle disposizioni che disciplinano il responsabile del procedimento. Si trattava e si tratta a tutt'oggi di una delle tante grida manzoniane a cui siamo stati abituati da questa invero cautica produzione normativa. Questo perché la legge 241 del 1990 pur essendo sulla bocca di tutti quotidianamente e citata come fulcro del nuovo diritto amministrativo che tende a sburocratizzare i rapporti e a rendere i cittadini più vicini alle istituzioni, questa legge 241 del 1990 confessorialmente evidentemente per quanto attiene alla contrattualistica che uno degli elementi dialettici attraverso i quali il cittadino si pone nell'ambito di un rapporto anche giuridicamente irrilevante con la Pubblica Amministrazione, ebbene era evidente che la legge 241 del 1990 era negletta, ed era negletta soprattutto nell'ambito di tutti quei corpora normativi che dovevano attuare nell'ambito di tutte le Pubbliche Amministrazioni e in particolar modo negli Enti Locali, soprattutto quelli di media e piccole dimensioni i principi della contrattualistica propri dell'ordinamento statale. E questo evidentemente non era avvenuto. Era una norma quella che vi ho testé citato evidentemente programmatica. Ma badate bene, se l'inserzione della figura del responsabile del procedimento nell'ambito del corpus normativo in materia di contratti per l'acquisizione di beni e servizi non è di per se un'opera molto difficile sotto il profilo concettuale avendo riguardo alla tipologia di questi tipi di contratti che vedono sempre dei funzionari di derivazione amministrativa agire o almeno prevalentemente così si tratta, inserire invece il responsabile del procedimento come figura nell'ambito dei contratti in cui evidentemente l'oggetto si identifica nella realizzazione di opere pubbliche e un concetto evidentemente diverso che ha questo punto come ben sapete l'operatore amministrativo cede il passo per necessità di cose all'operatore di ordine tecnico ed in fondo nell'ambito del nostro pur datato sistema a quel tempo, della disciplina, della realizzazione delle opere pubbliche, responsabile del procedimento era l'aulica figura dell'ingegnere capo, normata dal regio decreto 350 del 1895, era l'altrettanto aulica figura del direttore dei lavori, ovvero sia le due diarchie che gestivano il procedimento finalizzato alla realizzazione dell'opera pubblica. Ma evidentemente nell'ambito dello sforzo di riforma queste due figure dovevano essere per forza di cose surclassate ma la realtà è andata a finire che sono state affiancate da una figura nuova. Una figura nuova che doveva peraltro confrontarsi con determinate esigenze di approccio a tematiche tout court amministrative e versarle in un contenitore evidentemente tecnico. Il legislatore come ha operato? Se quindi ha lasciato nell'ambito degli appalti di beni e servizi una discrezionalità di fondo alle amministrazioni su come normare i propri procedimenti pur ovviamente salvaguardando le linee di principio della legge 241, la risposta in termini di disciplina dei lavori pubblici non è stata in termini di altrettanta duttilità, ma è stata in termini di sostanziale precettualità, attraverso l'elaborazione di previsioni di una legge quadro, tale

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

maglie tra l'altro alquanto strette rispetto alle leggi quadro che fino a questo momento avevano contraddistinto la nostra produzione normativa. Maglie alquanto strette e cogenti non solo per le singole amministrazioni, ma badate bene per lo stesso legislatore regionale. Credo che la legge Merloni sotto questo punto di vista e ampliando il nostro angolo visuale anche a tematiche di ordine ordinamentale abbia in buona sostanza celebrato il funerale di una parte importante dell'articolo 117 della Costituzione che riconosceva alle regioni, quindi al legislatore regionale una competenza ripartita, parlo delle regioni a statuto ordinario, in materia di lavori pubblici che interesse regionale, dove evidentemente i principi erano soprattutto quelli inderogabili di diritto comunitario, poi erano i principi propri del nostro ordinamento statutale in termini di inderogabilità e venivano pur ricavati nell'ambito del ancora, tutto sommato, scorrevole regio decreto 350 del 1895 non c'era l'aulica figura dell'ingegnere capo, doveva evidentemente essere traslato il tutto nell'ambito di un ordinamento regionale, il quale doveva salvaguardarne le funzioni ma non necessariamente il nome e tutta l'intelaiatura amministrativa. Tutto questo in buona sostanza non esiste più perché è stata in modo direi tragico e alla faccia del cosiddetto federalismo, di cui tutti i giorni leggiamo i giornali, però non riusciamo mai capire di cosa si tratta, in realtà è stata inserita nell'ordinamento una disciplina di ordine brutalmente centralistico che lascia al legislatore regionale ben poche possibilità di intervento se non meramente applicativo oppure evidentemente si lascia al legislatore regionale lo sforzo solamente di cercare di applicare quelle parti che nella disciplina legislativa di cui ci stiamo occupando sono di difficile gestione, ergo tanto per intenderci la licitazione cosiddetta abbreviata, oppure anche il problema della ribassabilità o meno dei costi in materia di sicurezza, questo è poco esaltante panorama normativo. Tanto per intenderci uno degli aspetti fondamentali nell'ambito anche della immediata attività ermeneutica a cui siamo chiamati ad operare è quella dell'accertamento del materiale d'eccesso dell'ordinamento legislativo regionale, ad esempio la disciplina, a mio avviso, che in Regione Lombardia era stata fatta, se non erro, nel 1975, in materia di opere pubbliche regionali, non esiste più, non è più materialmente applicabile perché esiste precettivamente una legge quadro che ha fissato la potestà legislativa del legislatore appunto regionale. E su questo profilo quindi problema di incostituzionalità un bloc della Merloni certamente si pone, perché evidentemente il sistema aveva bisogno certamente di una disciplina di ripartire ma non era una disciplina a maglie strette. Non era una disciplina tanto per intenderci che mi impone, dal grande comune al piccolo comune, mi imporrà un regolamento per gli appalti al di sotto della soglia dei 42.000 ECU con disposizioni di ordine inderogabile senza alcuna possibilità di adattare il materiale normativo alla realtà effettiva.

Ma chi è a questo punto il responsabile del procedimento? Vedete qui dovremmo qui un attimino chiarire nel senso che nel nostro ordinamento negli anni '90 si era riscoperta una realtà che secondo me, già la legge abolitrice del contenzioso amministrativo 1865 comunque aveva individuato. Si era

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

detto che qualsiasi affare burocratico, in buona sostanza, era un procedimento, ovverosia una sequenza di atti che finalizzata all'ottenimento di un risultato. del procedimento che è

anche presente nell'ambito civilistico secondo qualsiasi contratto nella dinamica della proposta, dell'accettazione, è un procedimento e allora evidentemente anche per i lavori pubblici sono un procedimento. La legge 241 del 1990 è stata una legge in cui ultimo articolo 31 lumeggia chiaramente la portata è una legge che reca principi generali dell'ordinamento giuridico, e quindi è una legge che ha una funzione soprattutto di indirizzo dell'interprete verso il materiale normativo esistente, e da dove non sia diversamente normato una disciplina di ordine generale su procedimento. Ovviamente questa disciplina di ordine generale deve essere poi attagliata proprio perché il principio generale dell'ordinamento giuridico anche alla disciplina che è seguita all'entrata in vigore della legge 241 del 1990, cioè diventa un vincolo per il legislatore, un vincolo di principio per cui quei principi devono essere posti in essere, devono essere adattati ma devono essere al tempo stesso rispettati nella loro globalità anche per quanto attiene le cosiddette discipline di settore, ivi dunque compreso le opere pubbliche.

Nei termini generali il responsabile del procedimento è il garante del procedimento, cioè il garante della legalità dello stesso, sovrintende alle scansioni temporali del procedimento, assicura il contraddittorio tra le parti coinvolte, notiziandole della via del procedimento, acquisisce i pareri, convoca ove necessario la conferenza dei servizi, ovverosia quello strumento per arrivare alla codeterminazione di volontà rilevanti ai fini della conclusione del procedimento stesso; e in buona sostanza colui che cura l'istruttoria. L'istruttoria è un elemento importante indefettibile del sistema proprio perché l'articolo 3 della legge 241 del 1990 quello che, tanto per intenderci, mi impone l'indefettibile necessità di motivare ogni provvedimento amministrativo, mi dice che la motivazione ha riguardo anche le risultanze delle istruttorie.

Il responsabile procedimento non è di norma che decide, ma è colui che consente mediante una apposita attività strumentale di decidere. Nel sistema generale il dirigente, cioè il responsabile del procedimento non è un dirigente. Su questo punto a volte si equivoca solo perché magari fuorviati da questioni di ordine sindacale, di assetto interno alle amministrazioni ecc., ma la risposta che il responsabile del procedimento non è un dirigente è data dallo stesso corpus del 241 laddove si afferma che il dirigente può avocare a se il procedimento o individuare il soggetto sottoposto al sua supremazia gerarchica a cui affidare l'istruttoria stessa. Inoltre anche nell'ambito, non mi dilungo, a certi congegni propri del decreto legislativo 29 del 1993 ovverosia il decreto legislativo di riforma del sistema di pubblico impiego si ribadisce anche, si hanno delle prove eloquenti, il responsabile del procedimento non è un dirigente.

Vero è però che nell'ambito dei lavori pubblici, come vedremo, la complessità delle problematiche da trattare comporta evidentemente una responsabilità talmente differenziata e soprattutto che l'ambisce anche problematiche non solo mera garanzia del contraddittorio di acquisizione di atti

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

istruttori, ma anche di controllo sulla programmazione che inducono a pensare che certamente il responsabile del procedimento è un dirigente o comunque nell'ambito dell'accorgimento che è stato introdotto dalla legge Bassanini la legge 127 che ha chiarito definitivamente che nell'ambito dei comuni che non hanno enti locali che non hanno una struttura tale da consentire l'introduzione nell'organigramma di un dirigente, si identifica comunque con un soggetto di livello apicale. Certamente sarà poi nell'ambito della diversa disciplina applicativa che ogni ente locale dovrà darsi per conformare praticamente la recezione dei procedimenti previsti della legge 109 nell'ambito della complessiva organicità del proprio ordinamento, potrà certamente distinguere, a seconda anche delle competenze professionali, se è il caso o meno di scomodare il soggetto apicale o no, per quanto attiene alla formalizzazione dell'individuazione del responsabile del procedimento, in linea di massima comunque è evidentemente il sistema della legge 109 individua una fisiologia diciamo, dei connotati del dirigente, del responsabile del procedimento proiettato in termini dirigenziali.

Nei lavori pubblici nel compaio dei lavori pubblici la figura è stata introdotta dall'articolo 7 del testo originario legge Merloni poi rimaneggiato dal decreto legge 101, poi ancora dalla legge 21695 e appunto il responsabile del procedimento anche prima della Merloni Ter si era visto riconosciuto funzioni ben più complesse rispetto a quelle della figura base contenuta nella legge 241, ossia funzioni deliberative tecniche e certificative. Peraltro nel sistema così come complessivamente delineato nella legge 21695 abbiamo assistito ad un cospicuo affollamento di soggetti che la prova approvata della burocratizzazione perversa che adonta di quanto un ceto politico, direi trasversale, ci dice ogni giorno, che abbiamo la semplificazione, abbiamo la potatura dei procedimenti ecc. ebbene se noi leggiamo il testo dell'articolo 7 così come legge 21695 vediamo un'impressionante numero di soggetti che si affollano nel procedimento di realizzazione dell'opera pubblica. Allora abbiamo per l'appunto il responsabile del procedimento, abbiamo il coordinatore unico dei lavori, veniva confermata la figura dell'ingegnere capo, veniva confermato il progettista, il direttore dei lavori, abbiamo poi extra ordinem le figure introdotte dal decreto legislativo 494-96 mai troppo celebrate, e quindi il coordinatore per la progettazione, e poi anche il coordinatore per l'esecuzione. E soprattutto vi era una concorrenzialità evidentissima tra la figura del coordinatore unico dei lavori e quella del responsabile del procedimento. Il coordinatore dei lavori infatti aveva le funzioni fondamentali di riindirizzare l'attività di programmazione, di coordinare i programmi approvati dall'amministrazione e di controllare l'attivazione degli interventi programmati. Per di più anche doveva anche coordinare l'attività di responsabile del procedimento i quali dovevano rivolgersi a lui prima di adottare i provvedimenti necessari ad impedire il verificarsi di danni e regolarità o ritardi, quindi praticamente quasi un rapporto di dipendenza gerarchica che trovavamo, ad esempio, negli stessi termini grosso modo anche nel previgente sistema del regio decreto 350 del 1895 tra ingegnere capo e direttore dei lavori.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Il coordinatore unico si includeva anche nello stesso procedimento, allorquando doveva anche sotto la sua responsabilità, sempre nell'intento dell'estensione 216 95 verificare la copertura finanziaria dei lavori e anche la libera disponibilità delle aree e degli immobili.

Allora voi capite che chiaramente questo sistema contraddistinto da tanti galli nel pollaio non poteva decollare e anche se il decollo definitivo veniva fissato alla disciplina attuativa propria del regolamento, evidentemente ci si è resi conto che tutto questo non poteva ragionevolmente camminare con le proprie gambe.

La Merloni ter ha risolto fondendo le due figure del responsabile unico e del coordinatore unico dei lavori, del responsabile del procedimento in una nuova figura. Certamente poliedrica ma al tempo stesso ibrida in quanto somma ad un mero rinvio a tutte quelle disposizioni della legge 241 che mi sono sforzato di riassumere, somma anche funzioni diverse, basta leggere: il responsabile del procedimento formula proposte e fornisce dati e informazioni ai fini dati e informazioni quindi evidentemente un terminale verso la discrezionalità di ordine politico diciamo, decisionali politici ai fini della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali. Assicura in ciascuna fase di attuazione degli interventi il controllo dei livelli di progettazione, di qualità e di prezzo determinati, questo controllo sulla qualità è estremamente importante ed è assoggettato come ben sapete, a varie disposizioni comunitarie che hanno introdotto i sistemi uni e quant'altro e quindi praticamente gli si dà una fetta consistente, quindi anche di controllo e di responsabilità che certamente è ben diversa da quella del mero istruttore presupposto dalla legge 241 e poi anche deve curare il razionale svolgimento della procedura segnalando altresì eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi. Evidentemente essendo lui il top della struttura amministrativa è evidente che queste segnalazioni vanno fatte ancora una volta all'organo politico e quindi accerta poi la libera disponibilità delle aree degli immobili e quindi abbiamo nuovamente l'introduzione qui, la riproduzione della precedente disciplina, fornisce all'amministrazione e quindi ancora una volta a referente politico, i dati e le informazioni relative alle principali fasi di svolgimento del processo attuativo necessari per le attività di coordinamento di indirizzo e di controllo di sua competenza. Quindi questa specie di purosauro è evidentemente deve fare tutte queste cose e noi ci rendiamo effettivamente conto che qualcosa di molto di più rispetto al responsabile del procedimento così come visto dalla legge 241, tant'è che mi sto sempre più convincendo che questo soggetto ormai è un nomen più che una qualitas di responsabile della 241 così come previsto nell'economia di quel sistema. Abbiamo qui una disciplina del tutto speciale sotto questo punto di vista.

Ecco per quanto attiene poi al materiale messa in opera della figura questa è immediata. Il regolamento evidentemente si farà carico quando di individuare le ipotesi in cui le funzioni del responsabile del procedimento potranno coincidere con quella del direttore dei lavori e dei coordinatori in materia di salute, però per quanto riguarda evidentemente la disciplina attuale

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

questa parte immediatamente e di conseguenza il responsabile del procedimento può ora anche assorbire secondo la stessa discrezionalità degli enti che potranno anche normare direttamente questa fattispecie però ovviamente quando entrerà in vigore il regolamento quadro dovranno riadeguare ulteriormente la propria disciplina organica alla disciplina di principio posta dal regolamento statutale, però evidentemente già gli enti possono sotto questo punto di vista anche fare norme generali di affidamento al responsabile del procedimento anche di questi incarichi ulteriori.

Il responsabile del procedimento è unico perché deve occuparsi evidentemente della sequenza del procedimento, sia per quanto ottiene la progettazione, l'affidamento e anche l'esecuzione dei lavori. Vi è una eccezione solamente per quanto attiene il ministero della difesa dove praticamente vi possono essere dei responsabili del procedimento per ciascuna di queste tre fasi. Anche qui basta vedere questa norma di cui obiettivamente non si riesce a capire il significato, per capire che molto probabilmente non è stata scritta da un giurista oppure è stata scritta da un giurista che è stato fortemente quartato a riguardo perché le disposizioni legislative con la motivazione nessuno mai le ha viste. Facendo un parallelo quando io ho fatto il militare, era ufficiale di complemento alla Marina, e quando ho fatto i tre mesi a Livorno non mi si diceva il perché c'era la norma e basta. E dovete capire che è così e basta. La motivazione la trovavamo noi ma era chiaramente sganciata da quanto ci si diceva da fare, quello che dovevamo fare. Viceversa qui il legislatore dice che ha avuto riguardo alla particolarità della gerarchia di funzioni di progettazione, appunto di esecuzione lavori che contraddistinguono l'ordinamento del Ministero della Difesa. A parte il fatto della estrema fumosità questa preoccupazione, questa praticamente, come dire, fa capire l'estrema fragilità dei lavori parlamentari che hanno contraddistinto questo iter che ha fatto venire fuori questa disposizione legislativa. Mi si dice certo, la nuova normativa comunitaria ti porta alla motivazione perché ad esempio nelle direttive abbiamo la motivazione nell'incipit, dove abbiamo tutto un di rilevato ecc. Ma poi le disposizioni sono belle, asciutte, eventualmente il proemio aiuta l'interprete della norma comunitaria a verificare in pratica quelle che altro non sono che delle narrative abbastanza condensate dei lavori preparatori della disposizione legislativa. Ma evidentemente disposizioni legislative con la motivazione è la prima volta che le vedo e speriamo che sia anche obiettivamente l'ultima.

Altro aspetto fondamentale è il comma 4 soprattutto per quanto attiene al richiamo al decreto legislativo 14 agosto 96 n. 4 '94 sempre lui, perché sotto questo profilo si dice che il regolamento deve disciplinare l'eventuale affidamento anche di queste funzioni. Questo ancora una volta, a mio avviso, non costituisce una remora alla operatività immediata della figura, soprattutto per quanto attiene quindi alle interferenze con queste figure previste e particolari in quel sistema perché evidentemente si può comunque partire subito. Semmai anche va segnalato che sin d'ora il responsabile del procedimento si deve far carico di affrontare la verifica, se il lavoro comporta

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

obbligatoriamente la nomina del Coordinatore per la progettazione e quello per l'esecuzione ai sensi, per l'appunto, dell'articolo 3 comma 3 del Decreto Legislativo 4 '94.

Il responsabile del procedimento ha, secondo l'impianto dell'articolo 7 della Merloni 2, fondamentali opzionalità. Quando si rende necessaria, si dice, l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni statali e regionali locali, l'amministrazione aggiudicatrice, su proposta del responsabile del procedimento può promuovere la conclusione dell'accordo del programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno '90 n. 142 e successive modificazioni.

Bene, la prima difficoltà di ordine interpretativo è che il legislatore mi ha individuato solamente uno degli articoli che compongono l'istituto dell'accordo di programma e cioè un coinvolgimento contestuale di più soggetti di ordine istituzionale e non anche di carattere informale, quando evidentemente devono essere dati non solo visti autorizzazioni, pareri, ma le amministrazioni devono curare vere e proprie amministrazioni, azioni amministrative inter dipendenti. Quello di programma è vero, nasce con la legge 142 del 1990 e codifica un istituto che in quel sistema è dato unicamente a da pannello degli enti locali, però poi nella stessa legge 241 questo istituto inopugnabilmente è stato anche esteso alle amministrazioni dello Stato, ha cambiato pelle, ma soprattutto ha cambiato pelle con la legge 662 del 1996 dove è stato inserito in una vera e propria gerarchia di pianificazioni concordate, che arrivano fino ai patti territoriali, e dove vi sono anche realtà non solamente istituzionali propria degli enti locali ma dove capiamo che la regia di tutte queste pianificazioni fittizie appartiene allo Stato, è infatti è una disciplina che ruota soprattutto attorno dell'esigenza del rilancio dell'occupazione delle aree depresse, ma ruota soprattutto nella necessità di evitare sprechi di risorse comunitarie che vengono gestite e amministrare in primis dello Stato, è lo Stato e l'amministrazione centrale il regista degli accordi di programma. Quindi sotto questo profilo il problema è alquanto considerevole. Il legislatore in realtà ha individuato un istituto mozzo, doveva evidentemente pensare anche ai richiami di ordine normativo. L'altro aspetto del problema, devo dire quindi, sotto il profilo ermeneutico, ormai potremmo certamente dire che non è solamente l'accordo di programma così come previsto dall'articolo 27, la legge 142 ma in realtà tutto il corpus normativo ivi compreso quello da ultimo normato con la finanziaria '97. Ma l'aspetto, cerco di essere sintetico, più grave riguarda a tutta la disciplina come vedrete in materia di conferenza di servizi. Innanzitutto la prospettiva di fondo è questa, come nell'accordo di programma sono convinto che bisogna andare al di là del dato lessicale del termine e quindi non è che il responsabile del procedimento se non fa la proposta l'accordo di programma non si fa, ma è nella discrezionalità ovviamente degli organi politici farlo, anche la conferenza di servizi il dato letterale sembrerebbe che il responsabile del procedimento a proporre la Conferenza di servizi se non la propone la Conferenza di servizi non si fa, credo che invece vi sia da parte della discrezionalità della classe politica del centro riferimento politico dire: benissimo facciamo la Conferenza di servizi e dire al responsabile di procedimento, lui dovrà dire: signor sì, di convocare

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

la Conferenza di servizio. Questo aspetto fondamentale è che la Conferenza di servizi sotto questo profilo ancora una volta è limitata ad un richiamo dell'articolo 14, viceversa dimenticando che la legge 127 del '97 ha innovato profondamente il sistema e tra l'altro la resa obbligatoria per lavori, di miliardi sto andando così a vedere, per cui praticamente chi ha scritto quella disciplina molto probabilmente non ha pensato che la Conferenza di servizi potrebbe essere anche poi convocata per determinati aspetti anche dell'Autorità Statale, può essere quindi imposta alle stesse realtà locali, non è quindi un qualcosa che si può sognare l'ultimo responsabile del procedimento, inoltre appunto obbligatoria per determinate tipologia di lavori. Quindi praticamente ancora una volta il legislatore molto probabilmente scriveva con la mano destra e si era dimenticato quanto con la mano sinistra poco prima aveva fatto. L'altro aspetto, sono telegrafico, riguardo la legittimazione. Si tratta certamente di disposizioni di principio che dovranno essere puntualmente applicati dal legislatore regionale, però devo dire anche sotto questo profilo, e rimarco l'aspetto più importante, che per quanto ottiene la legittimazione, uno non è che potrà andare nella Conferenza di servizi e dire benissimo questo affare è di competenza del Consiglio Comunale, io rappresento il Consiglio Comunale e dico si va bene si fa. La acquisizione della legittimazione sotto questo punto di vista, non potrà prescindere dal concludersi del procedimento interno dell'organo collegiale, quindi uno dovrà portare la delibera del Consiglio comunale, ad esempio quindi una variante ad un piano regolatore, dovrà essere fatta appunto con delibera del Consiglio comunale non è che potrà essere così meramente dichiarata, magari da un Consigliere comunale o anche dallo stesso Sindaco oppure anche da un Direttore Generale. Ecco tutto questo evidentemente il legislatore l'ha scaricato beatamente al legislatore regionale il quale è bene fin dall'inizio cerchi di dare maggior certezza agli operatori come voi d'altra parte meritate. Io ancora ho dieci minuti se volete fare qualche domanda qualche intervento, mi spiace di non potervi dedicare di più ma come vi dicevo emergenza di ordine familiare mi chiamano a Trieste e soprattutto il treno ho visto, che nonostante siamo in un centro molto sviluppato non è che abbia dei collegamenti ottimali con Brescia. Grazie. Ringraziamo il Dott. Rocco per la sua chiarezza sarebbe veramente bello poter discutere con lui rispetto a questo argomento qua. La prossima relazione è relativa ad un tema che è assolutamente innovativo che per la prima volta è stato introdotto nella normativa italiana appunto dalla legge Merloni nelle sue varie stesure ed è il tema del Projet Finance, la relazione e l'intervento viene tenuto dall'ingegnere Alberto Germani che è il responsabile della valutazione progetti infrastrutturali di Euro Progetti e Finanza. Sostituisce nell'intervento l'architetto Silipo, che si rammarica per non poter intervenire.

Buongiorno a tutti sostituisco L'architetto Silipo, come detto, spero in maniera degna, perché l'argomento è abbastanza difficile anche un po' intricato, spero di darvi alla fine di questo mio intervento un quadro abbastanza sintetico di qual è il meccanismo che la Merloni Ter e segnatamente tre articoli stanno attivando in Italia proprio per l'introduzione del Projet Finance.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Benissimo. Gli articoli che hanno creato un'apertura sostanziale su Projet Finance, sono qui alle mie spalle come potete vedere, segnatamente il 37 bis e i seguenti. Io sono un tecnico non sta a me commentare la legge, relatori più qualificati di me hanno fatto questo, noi ne prendiamo atto, e prendiamo atto della positività di queste aperture perché effettivamente qualche cosa è cambiato rispetto al tradizionale sistema degli appalti e dei lavori pubblici in Italia. Quello che più interessa il mondo variegato delle costruzioni è il fatto di poter promuovere direttamente progetti per la Pubblica Amministrazione. Questa facoltà di promuovere è stata codificata appunto nel 37 bis dove si dice che soggetti idonei che sostanzialmente poi sono le imprese possono farsi carico di promuovere i progetti verso la pubblica amministrazione con una cadenza annuale che è il 30 giugno. Ora come sapete il 30 giugno è alle porte, per cui questo meccanismo ha attivato e vedremo dopo il 30 giugno quali saranno gli effetti in Italia, ma insomma ha attivato un discreto marketing locale da parte delle imprese che si sono messe subito a caccia di progetti interessanti e comunque remunerativi. Progetti che la Pubblica Amministrazione aveva detto di voler fare ma poi sostanzialmente erano rimasti chiusi in qualche cassetto. Entro il 30 giugno, come detto, delle linee promotori, le imprese da sole o riunite in Projet Company, come vedremo dopo, hanno la facoltà di presentare progetti preliminari per cui già con un grado di definizione abbastanza preciso, accentuato. Queste proposte se l'amministrazione locale le giudica interessante e coerenti con i propri strumenti di programmazione locale, questo è importante, sostanzialmente conforme ai PRG locali hanno la facoltà di metterle in gara entro il 31 dicembre dell'anno. Con un meccanismo che troverete meglio dentro gli articoli che per brevità non vi commento, si arriva ad un aggiudicatario, il quale aggiudicatario ha la facoltà di costituirsi come Projet Company e di eseguire in proprio fino al 70% dei lavori senza, pare senza ricorso ad ulteriore gare. C'è da dire che la normativa nazionale ha attivato una serie di normative locali, mi risulta che la regione Friuli recentemente sia stata la prima a varare una normativa per questo tipo di argomento in proposito, datata il 28 maggio.

In buona sostanza perché il Projet Finance è uno strumento appetibile? E' uno strumento appetibile perché sicuramente è uno strumento innovativo che supera un po' il dualismo classico di pubblica amministrazione e di costruttore dall'altro. E' chiaro che vi sono delle necessità oggettive, lo Stato non può farsi carico di tutto e in maniera indefinita. Le responsabilità ed i rischi connessi, e vedremo quanto i rischi pesano nella definizione dei progetti è una cosa che lo Stato non può incollarsi più in maniera diretta non può acquisire più direttamente ma deve dividere con altri soggetti, questo avviene già nelle concessioni laddove il concessionario si fa carico di una serie di rischi qual è il rischio tecnico, gestionale ecc... Diciamo che il sistema tradizionale era caratterizzato per una, alle volte spiccata contrapposizione fra le due parti in causa, fra i due soggetti forti. Con il Projet Finance si cerca di recuperare un ruolo a due soggetti importanti ma che con il sistema dell'appalto erano un po' messi da parte, ovverosia il progettista e il mondo bancario il quale interveniva solo al momento del prestito. Non solo non valutava il progetto,

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

spesso e volentieri, ma valutava chi era il precettore del prestito. Naturalmente questo meccanismo non è buono per tutto, ovverosia lo Stato come appaltatore mantiene una sua funzione centrale per tutti quegli interventi e quelle infrastrutture che sono necessarie alla collettività e hanno un beneficio per così dire indiretto. Questo sistema si applica sono laddove sia possibile individuare un servizio a cui corrisponde ad una tariffa che pagheranno gli utenti. Non solo ma questa tariffa deve essere remunerativa, ovverosia deve generare un cash flow che sia in grado di ripagare il prestito e i costi relativi al progetto. E' sul cash flow che si gioca anzitutto questa partita ovverosia questa remunerazione deve esserci e deve essere interessante se no nessuno naturalmente investe è un'analisi che però viene tipicamente dal progetto per cui anche la Banca che sarà chiamata, come vedremo dopo, ad intervenire direttamente nel Projet Finance, guarderà il progetto, perché potrà rivalersi esclusivamente su di esso e non sui soci, naturalmente

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 22.6.99 (III)

(lato A)

..... che vincolano strettamente le parti e che sono l'oggetto proprio della contrattualistica tipica. Non vi spiego assolutamente questa che per la sua complessità già dice quanto il meccanismo è già complesso di per se naturalmente. Questa diapositiva mostra tutti i soggetti coinvolti ovverosia gli attori di questo processo. Non li state a contare, ve lo dico io sono 19. Citeremo un attimo i principali per capire bene quali sono i ruoli che essi assumono e in che misura essi intervengono dentro il Projet Finance. Mi sembra che i principali siano questi sostanzialmente; per progetti complessi ve ne possono essere altri ma sostanzialmente alcuni di questi assommano più ruoli fino a dire che i ruoli sono effettivamente limitati allo Stato, al committente, al concessionario, l'impresa, la Banca, l'advisor e i consultant. In una semplificazione ulteriore la Banca funge sia come ranger del prestito che come advisor per cui si può ulteriormente limitare. Lo Stato è la figura che deve garantire una equità e una chiarezza, un quadro di riferimento normativo certo. Questa è la cosa più importante ovverosia che si prende carico di fare una proposta deve essere sicuro che i regolamenti non cambino in corso d'opera ovverosia che non vi siano dei mutamenti normativi che vadano a giocare contro chi presenta un progetto. Questo è importantissimo perché i progetti sono progetti che durano almeno 20 anni, se non 30 anni. Per cui il quadro normativo deve essere certo e stabile. L'Ente pubblico è il committente sostanzialmente quasi tutti questi progetti hanno come committenza l'Ente pubblico sia esso un Ente locale o un Ente nazionale. L'Ente pubblico deve valutare le proposte che gli vengono fatte, deve sceglierle, deve applicare la legge, deve fare un'altra cosa che prima non era prevista, ovverosia deve entrare nel merito della remuneratività e dire se questo progetto è remunerativo per la Projet Company oppure no. Se nell'interesse della collettività si ha interesse che si instauri un regime di prezzi amministrati, lo sponsor ha la facoltà di intervenire fino a 50% con un finanziamento proprio pubblico. Questo naturalmente per salvaguardare una tariffa che poi alla fine per il contribuente non sia esagerata, non sia esosa. Naturalmente il committente deve esercitare quelle funzioni di controllo che gli sono proprie, in fin dei conti fin i termini, sarà lui proprietario dell'opera. C'è un discorso di rischio progetto. Il committente dovrà assumersi una parte di questo rischio progetto che nella realtà non vuole assumersi ma questo è normale legata alla remuneratività stessa ovverosia quanti saranno gli utenti che passeranno sopra quella determinata strada? la Banca o la Advision cerca di stabilirlo con precisione però alla fine se questo traffico non è garantito qualcuno deve assumersi il rischio. Su questa gestione del rischio come vedremo dopo, c'è una diatriba di fondo e si passa da progetti cosiddetti ricorso ovverosia dove tutto il rischio viene coperto a progetti che si definiscono non ricorso ovverosia dove l'impresa non ha alcuna possibilità di rilevarsi nei confronti dell'Ente pubblico. Nella pratica come al solito, nel mezzo ovverosia si sceglie una terza via che è il limite del ricorso dove se il generato non è

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

quello atteso una parte del rischio viene assunto dall'impresa e una parte si cerca di, come dire, darlo al committente con un complesso sistemi di accordi perché poi alla fine come vedremo tutto questo viene regolato da un meccanismo piuttosto complesso per ripartire i rischi. L'impresa è sostanzialmente al centro di questa proposta e quella che fa le proposte e quella che ne segue materialmente i lavori, e quella che compone una proposta che non è solo una proposta tecnica che è un po' quello che era il dell'impresa ma deve come dire, entrare in campo che non gli sono propri, e qui entreranno in funzione un meccanismo di consulenti che sono preposti ad hoc per valutare i progetti e per fornire quelli che si chiamano i business Naturalmente l'impresa ha il controllo di tutte le operazioni sia nella fase di progettazione, che di costruzione, che di gestione. La Banca? La Banca forse è la figura che ha il ruolo più innovativo. La Banca come advice deve valutare il progetto, e lo deve valutare non in base alle garanzie di chi glielo presenta, ma lo deve valutare in base alla redditività stessa, per cui come vediamo forse il ruolo di maggior novità rispetto al ruolo attuale è proprio quello delle Banche, e questa è un po' la rivoluzione copernicana ovverosia la Banca ha un ruolo fondamentale nella valutazione dei rischi e nella predisposizione di un business..... che deve certificare come dice l'articolo di legge, per cui la Banca deve assumersi una responsabilità precisa in ordine alla certificazione che quella remunerazione sia realistica se non proprio effettiva. Come ranger invece la Banca è la figura che deve collocare il debito per cui deve cercare sul mercato dei capitali sostanzialmente il finanziamento e deve fornirlo alla Projet Company. In tutto questo naturalmente vi sono numerose figure professionali specifiche a cui i soggetti sopraddetti si rivolgono, per cui abbiamo progettisti, studi legali, amministrativisti, il Projet Manager stesso può far parte di una società che professionalmente si occupa ad hoc di gestione dei grandi progetti, per cui può essere un soggetto terzo rispetto agli altri. Una grossa attività molto importante è di pianificazione. La pianificazione assume un ruolo centrale ovverosia io devo essere in grado di costruire mantenendo i costi da badget, i tempi perché il servizio del debito mi impone il ripagamento da un certo punto e qualsiasi ritardo non è un danno che è fatto in capo a terzi, ma è fatto in capo direttamente alla Projet Company, come vedete esistono delle cose abbastanza innovative rispetto alla situazione ordinaria laddove forse l'argomento principale era il costo, i, contenziosi ecc. e sul tempo e sulla qualità si era ancora forse un po' indietro.

Naturalmente, come abbiamo detto, una delle attività principali per analizzare un progetto è l'identificazione dei rischi, non solo, ma valutarli. Valutarli vuol dire vedere di che entità potrebbero essere e in capo a chi collocarli. Esistono delle formule ormai mutate dal mondo anglosassone per mitigare i rischi vediamo un attimo quali questi rischi possono essere e brevemente vediamo come si possono mitigare.

Il primo rischio naturalmente è il rischio operativo ovverosia la possibilità che l'opera subisca ritardi per motivi tecnici, che venga completata con limitazioni di utilizzo, per sempre problemi

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

tecnici, ma che riverberano poi sulla gestione stessa dell'opera che costi di più, forse è il rischio principale, perché la successiva gestione non generi un cash flow che ripaghi l'investimento atteso. Poi vi è un rischio in capo ai singoli soci, ovvero il default della Projet Company per cui i soci possono abbandonare, possono non sostenere più l'investimento, possono essere inadempienti a vario titolo.

C'è poi un rischio affettivo di completamento dell'opera. Ci possono essere ritardi, ci possono essere, ci può proprio essere un mancato completamento dell'opera.

Rischio di mercato. Il rischio di mercato è effettivamente un rischio reale, perché le simulazioni che sono alla base del businesssono tutte simulazioni che devono stimare il mercato, quanti utenti passeranno sopra l'infrastrutture, chi userà quel tipo di opera. La fissazione del prezzo, se quel prezzo è remunerativo ma è troppo alto, io probabilmente avrò o una diminuzione del mio mercato, o una evasione dei miei clienti che non pagheranno il prezzo. Ci può essere un deterioramento dell'opera, un insufficiente standard di qualità, per cui l'utente alla fine non usa l'infrastruttura ma preferisce un percorso alternativo legati al mercato. Il rischio infrastruttura anche su un rischio abbastanza serio, nel senso che non solo devo progettare un'infrastruttura, ma questa infrastruttura deve essere appetibile, un problema che con gli appalti ordinari non credo che fosse molto posto all'attenzione, invece io devo mantenere una infrastruttura, come dire appetibile, perché l'utente ci passi per il tempo per la mia concessione. I rischi ambientali sono moltissimi naturalmente, il rischio paese, il rischio politico; il rischio politico non è solo un rischio che si corre all'estero, è un rischio che si corre anche in Italia. Mutate condizioni legislative, come dicevamo prima, mutata normativa o mutati orientamenti dell'amministrazione locale, possono far sì che quell'opera sia un'opera che non è più competitiva. Il caso che stiamo portando adesso al 30 giugno è un'opera a tariffa che prevede che l'amministrazione faccia certi passi. Questi passi possono essere fatti solo dopo il collaudo dell'opera. Il collaudo dell'opera verrà da qui a quattro anni. Allora io adesso faccio delle ipotesi in base alle quali l'amministrazione dovrà prendere delle decisioni da qui a quattro anni. E' un bel rischio perché se cambia l'amministrazione o se la stessa amministrazione non ha più l'orientamento che aveva quattro anni prima, è probabile che le carte in gioco si possano modificare. Vi sono altri rischi naturalmente convenzionali sui quali la pratica assicurativa è abbastanza d'obbligo come il forza maggiore, i rischi ambientali ecc. ecc.

I rischi di cambi naturalmente non riguarda l'Italia, però è un rischio reale nel momento in cui il cash flow è generato in una valuta diversa dalla valuta in cui avviene il prestito. Il falding list. Questo effettivamente è il rischio che si assumono le Banche, ovvero il il che si fa tra la Projet Company e la Banca, definisce o dovrebbe definire un tasso di cambio che rimane un tasso di prestito, scusate, che rimane il più possibile invariato. In realtà questo tasso è legato a degli indicatori che possono mutare nel tempo, se il mio prestito

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

diventa oneroso è probabile che il cash flow generato non sia più sufficiente a ripagare il debito, e anche questo è un rischio che qualcuno sia deve assumere. Finita questa breve carrellata, due parole sulla attività che stiamo svolgendo in ordine alla presentazione di questo progetto. E' un caso concreto che io vi riporto per interesse, perché stiamo cercando di applicare questa che è una normativa sicuramente innovativa. L'opera è un tunnel, è un tunnel a pedaggio che ha un traffico molto particolare, quasi essenzialmente un traffico merci. Il costo dell'opera alla fine sarà di circa 80 miliardi, abbiamo preferito fare questo perché crediamo che un sistema di questo tipo per essere testato debba essere testato su cifre piccole-medie non possiamo andare a fare grandi investimenti su opere che hanno una grande rilevanza nazionale ma poi alla fine i meccanismi sono talmente complicati che non si riesce a mettere a punto. Projet Financy è un qualche cosa che può riguardare investimenti anche piccoli dell'ordine di 15-20 miliardi, ed è su questo target che credo si debba lavorare in Italia per fare delle proposte innovative alla Pubblica Amministrazione su opere che sono sicuramente remunerative ma che non hanno quel rilievo, come dire, di immagine nazionale che forse si pensa quando si affronta questo strumento. Io vi ringrazio avrei concluso.

Bene con l'intervento dell'Ingegnere Germani si chiude la mattinata e non mi resta altro che darci appuntamento per la conclusione dei nostri lavori nel pomeriggio a partire dalle 14.30. Grazie buon pranzo.

E possiamo riprendere i nostri lavori, c'è un piccolo cambiamento di programma anche perché forse siamo stati un po' incauti a scegliere questa data che è a cavallo tra le due tornate di elezioni soprattutto visto l'andamento di queste elezioni i nostri politici purtroppo hanno avuto qualche problema legati a convocazioni urgenti dei rispettivi segreterie di partito o addirittura legati a convocazioni d'urgenza del Consiglio dei Ministri e quindi non possono partecipare. L'Onorevole Maretta Scocca ha mandato la sua relazione che a breve renderemo nota, darei la priorità comunque questo primo pomeriggio all'intervento del Prof. Mario Sannino che è docente di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. Il titolo della conversazione, dell'argomento che tratterà il Prof. l'avvocato Mario Sannino è il contenzioso e la definizione delle controversie.

Grazie ingegnere. Ho questo onere di dire qualche cosa su questo argomento relativo appunto alla risoluzione delle controversie in materia di appalti di opere pubbliche. Come considerazione introduttiva possiamo dire questo che questo argomento relativo alla definizione delle controversie in materie di opere pubbliche, è veramente sintomatico questo argomento dell'andamento della nostra legislazione in materia di lavori pubblici. E' stata veramente un, il legislatore su questo argomento e ha risentito enormemente proprio in relazione al modo di definizione delle controversie e le incertezze che hanno caratterizzato la nostra legislazione sui lavori pubblici. E che la legislazione sui lavori pubblici sia stata e sia tuttora non particolarmente coerente, non sia il frutto di un disegno unitario, ma sia e lo verifichiamo facilmente basta

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

veramente un controllo delle date. Credo che una delle considerazioni più interessanti non è che si trova spesso questo lavoro, ma una delle considerazioni più interessanti di carattere generale che sono state fatte sulla valutazione del comportamento del nostro legislatore in questa materia è la relazione che fece Massimo Severo Giannini che accompagnò la prima bozza di regolamento ai tempi del Ministro Merloni, dopo la legge 109 fu dato in carica ad una Commissione preceduta a Giannini, Giannini in breve tempo consegnò il suo lavoro e fece una certa relazione che è stata poi pubblicata sulla rivista degli appalti. Ecco le considerazioni che furono fatte circa 5 anni su questo argomento, 4 anni fa su questo argomento, possono condividersi e possono condividersi proprio perché quelle considerazioni esaltavano questa incertezza del legislatore nel trovare una indicazione di massima una coerenza in questo suo lavoro, e quindi a distanza di pochi anni si poteva veramente vedere e verificare un contrasto enorme tra scelte che il legislatore stesso aveva fatto. Così solo per dare una modesta conferma di questa incertezza del legislatore basta scorrere una qualsiasi raccolta di legislazioni sui lavori pubblici ed è sintomatico mettere a confronto le date. Voi avrete certamente verificato che da 1865 dal 1885, cioè legge generale sui lavori pubblici, il regolamento si passa veramente in maniera un po' coerente soltanto nel 1962 con capitolato generale delle opere pubbliche, non c'è niente in quel periodo e in quel periodo è caratterizzato prima da una grande applicazione ovviamente della legge vigente e poi applicazione, come dicono gli studiosi, certamente basta vedere appunto un testo che sui nostri tavoli gira con una grande facilità, cioè con una grande frequenza il Cianflone cioè grande apprezzamento positivo di quella legislazione, certo i tempi avevano evidenziato la necessità di aggiornamento di quella legge ma è andata avanti veramente per 50 anni percentuali di circa quella legislazione con buona soddisfazione. Il primo intervento appunto direi del legislatore in senso tecnico, perché naturalmente il 1962 il capitolato dei lavori pubblici, appunto è il capitolato del 1962. Passano altri 20 anni e il primo ulteriore intervento dell'impresa sui lavori pubblici anche se lì si comincia già a parlare della necessità di una riforma di questa materia è la legge 741 del 1981. Si parla ancora in maniera così consistente dell'intervento del legislatore per riformare tutta questa materia, non si fa assolutamente nulla, si parla molto, si fa poco, e le sollecitazioni che riceve il nostro legislatore poi alla fine sono sollecitazioni di origine comunitaria, perché il successivo intervento del nostro legislatore in questa maniera, in questa materia è il diritto legislativo 406 del 1991 che come tutti sappiamo è stato dovuto all'adeguamento, alla necessità di adeguamento alla direttiva 440 del 1989 della Comunità appunto sui lavori pubblici. Nel 1991 si pensava che ci fosse un assestamento su questa materia e anche sul contenzioso, badate bene che nel 1991 quando appunto venne adottato il Decreto Legislativo 406 non si fece cenno assolutamente alla materia del contenzioso. Nel 1992 c'è soltanto una indicazione, abbastanza importante, proprio sull'evoluzione dei lavori pubblici, che l'indicazione del Governo Amato sulla revisione prezzi, praticamente sostanzialmente abolita, uno dei segni di questa incertezza del legislatore c'è quello sciagurato articolo 6, qualcuno lo ricorderà,

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

537 del '93 era il momento dell'emergenza quell'articolo 6 che aveva addirittura imposta da Autorità la decurtazione del 20% su tutti i contratti di appalti. Articolo 6 che si tentò in un primo momento di farne rilevare le incostituzionalità non fu possibile naturalmente far rilevare l'incostituzionalità, mancarono i tempi tecnici, anche se qualche questione di incostituzionalità fu subito sollevata perché un anno dopo, appunto 1994 fu adottata questa legislazione, questo 109, la Merloni che tutti noi conosciamo, che peraltro era il frutto di altre sollecitazioni, non riguardava la Merloni non era in sintonia con quelle esigenze che negli anni '60 ci erano sollecitate per la revisione generale della legislazione sui lavori pubblici. Sappiamo tutti che la Legge Merloni è stato il frutto dei tempi, che sia stato il frutto dei tempi italiani, è confermato dalla circostanza che mentre veniva adottata la Merloni e quindi con quelle innovazioni così consistenti, faccio per dire, con esempio, l'articolo 24 sulla trattativa privata, e l'abolizione dell'Istituto della Concessione ecc. che noi avevamo in sede comunitaria veramente il legislatore che si comportava in maniera nettamente contraria a quello che era l'atteggiamento del legislatore nostrano. Le sorti della legge 1994 le conosciamo tutti, ma ancora a dimostrare di questa incertezza del nostro passiamo al 1995, con il punto con prima il decreto 101 che modifica, prima che si sospende l'applicazione della legge con il Governo Berlusconi per poi nel 1995 la legge 216 modifica in maniera sostanzialmente e modifica proprio in maniera sostanziale nella materia della risoluzione delle controversie, il 31 bis e l'articolo 32 sostanzialmente sono il frutto di un ripensamento sostanziale sul modo di valutazione e risoluzione delle controversie. Nel 1998 è la legge nella quale stiamo tentando di capire che cosa accadrà anche in relazione al regolamento che è stato promesso in tempi brevissimi, la legge 415 in realtà modifica soltanto l'articolo 32 lascia inalterato l'articolo 31 bis, l'articolo 32 peraltro ha delle modifiche che sono strettamente collegate alla del regolamento fintanto che non interverrà questo regolamento l'articolo 32 come se fosse uno scritto ecco perché si è recuperato e rivalutata la determinazione e le illustrazioni delle indicazioni del legislatore precedente. Quindi se vogliamo fare una, se si deve fare una modesta valutazione di questa materia della risoluzione delle controversie, da questo excursus storico ci rendiamo conto che l'indicazione normativa in senso tecnico, torno a ripetere, alla quale bisogna far riferimento, per vedere quello che è successo su questa materia, è il capitolato del 1962. Nel capitolato del 1962 il meccanismo delle risoluzioni delle controversie era disciplinato in modo piuttosto puntuale, piuttosto soddisfacente e si articolava attraverso cinque, diciamo così, caratteristiche, articolazioni abbastanza ben delineate dalla indicazione del decreto ministeriale, cioè le pretese dell'appaltatore dovevano essere formulate soltanto attraverso le indicazioni di riserve, che sappiamo tutti, in formulazioni delle riserve che dovevano rispettare quelle scadenze che aveva indicato il legislatore nel 1885, poi su queste pretese dell'appaltatore si poteva articolare un contenzioso il quale era la prima caratteristica appunto di questo complesso normativo che derivava dal regolamento della legge 1865 del regolamento 1885 e dal capitolo 1962. E che il contenzioso, ecco

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

è questa era la prima novità che caratterizzava questo argomento specifico, ecco questo contenzioso poteva essere articolato, iniziato, soltanto dopo il collaudo dei lavori e la risoluzione da parte dell'amministrazione sulle riserve. Il capitolato aveva inserito questa possibilità eccezionale con l'articolo 44 di anticipare la risoluzione delle riserve e questo è il primo spunto che noi dobbiamo trarre da questa indicazione della nostra legislazione al riguardo perché è il primo argomento sul quale si sono accentrate le critiche di coloro che qualche tempo dopo l'inizio degli anni '70 si scagliarono in maniera violentissima contro l'istituto arbitrale come istituto ormai principale della risoluzione delle controversie, perché quella che era una norma eccezionale, cioè l'articolo 44 che consentiva in via eccezionale di non attendere il collaudo e la decisione dell'amministrazione sulle riserve, dalla giurisprudenza arbitrale era stata data una interpretazione estremamente dilatata e, diciamo così, il lassista, quella che era una eccezione sulla necessità di risolvere una questione che poteva influenzare in maniera sostanziale l'andamento dell'appalto era stata elevata a norma da parte dei Collegi arbitrali e anche un po' dai Giudici che avevano confermato l'impugnativa dei Collegi arbitrali e sostanzialmente quella che era una eccezione diventa una normalità. Questo va tenuto presente per comprendere anche certi cambiamenti di rotta che perlomeno da parte di qualcuno si era verificato, si è verificato da qualche istanza che ha manifestato appunto critiche nei confronti dell'istituto arbitrale. Nel 1962 peraltro erano state introdotte due innovazioni sui sistemi di risoluzione delle controversie che non solo sono state determinanti per tanti anni, ma sono stati determinanti in senso positivo, e cioè il primo l'istituzione di un arbitrato a 5 con la presenza di un tecnico nel Collegio arbitrale, ne parlavamo un attimo prima di iniziare a parlare, io che, sono vecchio, ma mi ricordo di aver vissuto, erano i primi anni di professione, di aver vissuto quel periodo del capitolato del 1962 e mi ricordo veramente l'entusiasmo con il quale si accolse la norma che prevedeva la composizione del Collegio arbitrale con la presenza di un tecnico che il Collegio arbitrale, di tutti quegli entusiasmi, quegli apprezzamenti positivi, ce ne siamo dimenticati, qualcuno se ne è dimenticato, non certo il Consiglio Superiore ma certamente molta gente se ne è dimenticato. E' determinante di un tecnico in un Collegio arbitrale perché quelle funzioni che può fare il tecnico all'interno di un Collegio arbitrale non sono surrogabili, certamente non possono essere surrogate da un tecnico esterno sia di nomina dei Collegi arbitrali, non parliamo addirittura di nomina del Giudice ordinario, sappiamo i guasti che combinano certe consulenze tecniche proprio perché non hanno il collegamento con l'organo aggiudicante non per mancanza di professionalità, come qualcuno potrebbe credere, proprio perché non c'è il collegamento con tutti quelli, che lo sapete perfettamente non c'è il collegamento con l'organo aggiudicante, quando chi deve aggiudicare non vede mai il Consulente tecnico, quando chi deve aggiudicare non scambia mai una parola con il Consulente tecnico per determinare quale è la soluzione più opportuna in un caso di specie, è chiaro che non è utile la consulenza tecnica, non è utile naturalmente la decisione fra le parti. L'altra innovazione del 1962, innovazione determinante che ha caratterizzato questa

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

disciplina della definizione delle imprese è l'articolo 45. L'articolo 47, 1962 come noi tutti sappiamo, aveva introdotta la possibilità di declinare la competenza arbitrale, per recependo una indicazione che provvedeva anche, oltre che dagli studiosi ma anche della stessa Corte Costituzionale che ritornò più volte su questo argomento, nel 1962 si ritenne di dover intervenire su questo articolo che consentiva la parte di declinare la competenza arbitrale e a seguito, a seconda delle esigenze e naturalmente con modalità prescritte dall'articolo 47. Perché è un dato caratteristico questo articolo 47 unito naturalmente alla composizione del Collegio arbitrale che ci ha accompagnato per tanti anni, dico per 20 anni e perché? Perché per 20 anni? perché nel 1981 intervenne la 741 venne proprio modificando l'articolo 46, perché ce lo dobbiamo ricordarlo la 741, per l'intervento che dopo appunto altri 10 anni, anzi altri 15 anni ha fatto la Corte Costituzionale sull'articolo 16 della 741. Cosa disse la 741? Quella declinatoria della Conferenza arbitrale può esercitarsi soltanto se viene prevista quella declinatoria nella lettera di invito nei bandi di gara. E' una indicazione che resse naturalmente per tanto tempo, stiamo parlando del 1981, diciannove anni dopo, venti anni dopo il Capitolato del 1962, questa normativa rimase fino ad un intervento recentissimo della Corte Costituzionale come tutti sappiamo che però ha dato luogo a degli inconvenienti piuttosto consistenti. Nel 1981 questo appunto è un ulteriore intervento del legislatore, sembrava che la legislazione dei lavori pubblici trovasse un assestamento, diciamo così. E in quel momento invece incominciarono le prime violente critiche al sistema di risoluzione delle controversie, cioè al sistema arbitrale. Però contrariamente a le critiche che avevano in qualche modo mosso gli studiosi alle legislazione sui lavori pubblici perché erano critiche di carattere politico nel senso cioè introdurre delle innovazioni che rendessero la legislazione più adeguata all'evoluzione dei tempi, più adeguata naturalmente alla situazione che si era venuta a creare in quegli anni, le critiche che venivano fatte all'istituto arbitrale erano critiche di tutt'altro genere, non erano ne critiche politiche, non erano critiche all'Istituto in se stesso ma erano il frutto di una fortissima contestazione all'interno dell'Ordine della Magistratura. Queste critiche derivavano prima di tutto da il Magistrato ordinario perché ne parliamo? Perché vediamo che poi queste critiche hanno avuto un risultato di scontro sul piano giurisprudenziale. I Magistrati ordinari naturalmente che ritenevano di dover accedere ai Collegi arbitrali attraverso un sistema che ritenevano non soddisfacente e cominciarono a muovere delle insoddisfazioni rispetto a questi Collegi arbitrali. Ma soprattutto nel 19... negli anni 80 acquistò una particolare rilevanza che cosa? una contestazione violentissima che sorse in quegli anni tra i Magistrati del Consiglio di Stato e i Magistrati dei TAR. Alla luce di una certa indicazione che aveva offerto il decreto ministeriale, il capitolato del 1962 per cui componente di un Collegio arbitrale era soltanto un Consigliere di Stato, e quindi dagli arbitrati erano i Magistrati dei TAR, questo comportò una violenta critica all'Istituto arbitrale e violenta critica all'istituto arbitrale che provocò come noi vedremo delle crisi proprio nell'Istituto e perché crisi nell'Istituto? perché poi nel Consiglio di residenza del Consiglio di Stato

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

che era l'Organo deputato alla nomina degli arbitrati per tanti anni, come vedremo, questi non vennero più nominati. Queste furono le critiche che in quel momento, cioè dagli anni 80 per arrivare alla fine del 1990 furono degli anni 80 quindi con l'inizio del 1991 si acquietarono un po' queste critiche per un'altra prospettiva peraltro, gli apprezzamenti negativi nei confronti dell'istituto avevano origine non di carattere politico sistematico, ma avevano origine veramente perché non riuscivano ad accedere alla composizione dei Collegi arbitrali certi soggetti che erano esclusi dal dettato normativo, erano esclusi 1961 e per quanto riguarda la Magistratura ordinaria erano esclusi perché materialmente la sede degli arbitrati era la Corte di Appello di Roma, la Corte di Appello di Roma normalmente nominava i componenti dei Collegi arbitrali ne rimanevano fuori tanti Magistrati che naturalmente avevano attraverso il Consiglio Superiore della Magistratura mosso questi apprezzamenti negativi nei confronti dell'Istituto e che si proprio nei confronti dell'organo che doveva poi dare l'autorizzazione alla partecipazione del Collegio arbitrale, l'autorizzazione appunto che dei Magistrati nominati non venne più per tanto tempo negli anni 90, non venne più proprio perché il Consiglio Superiore della Magistratura non dava questa autorizzazione a far parte dei Collegi arbitrali. In realtà dobbiamo dire subito e questo esprimo un giudizio, condiviso da persone molto più autorevole di me, ci mancherebbe altro, che queste critiche che naturalmente avevano un contenuto economico, questo va da se facilmente intuibile, erano critiche che potevano essere in qualche maniera soddisfatte senza pregiudicare invece quella che era l'esigenza e quella che è l'esigenza di giustizia in questa particolare materia, perché se naturalmente si voleva risolvere il problema di chi doveva essere chiamato a far parte dei Collegi arbitrali si potevano fare dei regolamenti interni che sono stati fatti molto più tardi di quanto naturalmente l'esigenza richiedeva. Se poi si voleva fare anche, si voleva fare qualche intervento sull'aspetto economico, questo si poteva fare tranquillamente ma senza naturalmente pregiudicare anche l'istituto arbitrale, come si vedrà fra poco, in realtà le conseguenze che poi si riverberarono sull'Istituto e sulla materia furono conseguenze, sono state conseguenze, a mio avviso, devastanti. Andiamo avanti nella indicazione storica di questa materia. Arriviamo al 1994 come ho detto. Nel 1994 queste critiche furono in qualche maniera in prima misura accettate dal legislatore di quell'epoca. Voi sapete che nella prima versione della Legge Merloni in realtà l'Istituto arbitrale non comparve nella indicazione del nostro legislatore, era addirittura prevista una normativa e un meccanismo abbastanza singolare dove in realtà era prevista in sede amministrativa, non con caratteristica giurisdizionale la possibilità di una composizione delle controversie però è una norma che poi non ha avuto poi applicazione ed è stata modificata. Da che cosa è stata modificata? E' stata modificata appunto dalla stesura definitiva dalla Legge Merloni così come appare oggi, cioè dalla legislazione della legge 316 del 1995. Diciamo che in quel momento veramente cambia tutto, e cambia tutto nel senso che quell'Istituto arbitrale era stato abolito e scomparso dalla legislazione come prima bozza, poi riappare con queste

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

caratteristiche come oggi noi le abbiamo con l'articolo 31 e il bis e l'articolo 32. Cosa si fece di un importantissimo con l'articolo 31 bis? Sono cose che sappiamo tutti perché tante volte lo abbiamo letto, ma chissà qualche considerazione ulteriore su questo argomento, va fatta qualche veramente meditazione, perché l'articolo 31 bis si è articolato anche qua su tre passaggi molto importanti e che hanno caratterizzato il lavoro degli studiosi e della giurisprudenza su questo punto. Il primo argomento di grande importanza della legge 109 del 1994 è l'intervento, la previsione dell'accordo bonario. Vedete l'accordo bonario è un Istituto di grandissima importanza e che il legislatore finalmente ha cercato di introdurre nella nostra prassi e non adeguatamente forse ancora utilizzato dall'amministrazione, ciò che ha sempre caratterizzato questa materia e la caratterizzata uno degli argomenti che ha caratterizzato questa materia che cosa è? La scarsa possibilità da parte dell'Amministrazione di controllare l'aspetto economico, la vicenda economica del contratto di appalto e con quella frase che è un po' superficialmente viene sempre detta, si parte con un appalto di dieci per terminare naturalmente con un corrispettivo da 100. A parte il fatto quegli interventi del legislatore per arginare anche questo malcostume che se ne sono, e questi interventi se ne sono verificati in questi anni, ma questa era un po' la caratteristica essenziale che veniva in qualche maniera evidenziata dagli studiosi della materia e sono tutto quello che era emerso naturalmente su questo argomento. Si era tentato attraverso una interpretazione molto rigorosa dell'istituto delle riserve di ovviare a questo inconveniente, perché allora la formulazione delle riserve attraverso quelle scadenze previste dal regolamento del 1885 specialmente certi Corte di Appello, avevano previsto appunto dei tempi assolutamente rigorosi, addirittura pensate, ricordiamo tutti probabilmente che ci sono state delle Corte di Appello che dicevano che quando l'appaltatore doveva avanzare delle pretese, queste pretese dovevano essere avanzate tempestivamente all'insorgere del fatto costitutivo del credito anche in assenza di registro di contabilità, perché quello che l'amministrazione doveva tener conto e doveva tenere nella dovuta evidenza era proprio l'aumento del costo dell'opera, ma giurisprudenza che non ha avuto successo, dopo un primo risveglio appunto di questo rigore da parte delle Corti di Appello, fu subito da parte della Cassazione modificata questa tendenza giurisprudenziale e quindi l'iscrizione delle riserve è stata sempre collegata al registro di contabilità. Insomma la sostanza qual è? Che quell'episodio, quella vicenda di cui abbiamo parlato, e cioè la dilatazione, dell'allargamento, dell'aumento del costo dell'appalto, è stata sempre una delle caratteristiche negative di questa materia. L'accordo bonario ha avuto proprio questa finalità di consentire all'amministrazione di tenere immediatamente conto dell'aumento del possibile aumento del costo, tanto è vero che impone l'avvio di un certo procedimento che poi avrebbe dovuto e deve portare l'accordo bonario, nel momento in cui l'importo delle riserve superi il 10%. Questa innovazione è di grande importanza non solo ai fini, chiamiamoli così, sistematici della materia perché se l'amministrazione utilizzasse questo istituto dell'accordo e bagnarne in maniera più concreta tanti inconvenienti non si verificherebbero

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

reciprocamente a vantaggio dell'amministrazione e a vantaggio anche del privato, ma questo accordo bonario è così che ha fatto di grandissima importanza mio sommo avviso, ripeto, scusate tanto opinioni di gente molto più autorevoli di me, ha anche abolito dal nostro ordinamento quella preclusione, ha messo un po' d'ordine che noi abbiamo detto, due minuti fa, abbiamo rilevato due minuti fa, quando abbiamo fatto un discorso sulla legislazione sulla disciplina delle istituzioni sui controversi, che collegava la possibilità di adire il Giudice

(lato B)

..... contenzioso di avviare un contenzioso sulle riserve, fintanto che non fosse intervenuta la decisione dell'amministrazione oppure un collaudo è stata sostanzialmente abolita con l'articolo 31 bis che ha previsto, torno a ripetere, questa possibilità dell'accordo e perché è stata prevista, è stata abolita questa preclusione, questa condizione di procedibilità? Perché l'articolo 32 confermata anche dalla versione dell'articolo, dalla Merloni Ter ha previsto che nell'ipotesi in cui l'accordo bonario non arrivi ad un fenomeno, non si concluda positivamente, le parti possono tranquillamente dire: e il Giudice arbitrale e il Giudice ordinario.

L'altro intervento, vado un po' veloce perché, l'altro intervento caratterizzante la disciplina secondo l'articolo 31 bis è il sistema acceleratorio delle controversie. Ricordiamo tutti che la prima norma non è nuovissima questa norma sul tentativo di accelerare le controversie, perché in realtà per esempio in materia di opere pubbliche c'è la legge 1 del 78 che aveva visto anche delle forme acceleratorie di definizione delle controversie però ecco questa norma dell'articolo 31 bis introdotta con la legge Merloni è una norma che ha anticipato quello che poi con una delle tante leggi Bassanini è stata introdotta nel 1997. Perché dico anticipato, perché non solo prevedeva la possibilità della decisione immediata sulla controversia in materia di appalti ma imponeva anche al Giudice di decidere in un certo periodo di tempo la controversia in materia di appalti di grande importanza. Anche qua purtroppo con un po' di amaro in bocca, dobbiamo come dire, commentare questa norma. Perché dobbiamo commentare con un po' di amaro in bocca? Perché proprio la Giurisprudenza di fronte ad una disciplina che prevedeva dei termini anche nei confronti del Giudice così rigorosi per la decisione definitiva, lo stesso Giudice però ha detto che non erano termini perentori, cioè il Giudice se ne poteva discostare, però qualche cosa è servito. Cioè in realtà la spinta acceleratoria con la legge 109 c'è stata e devono dire francamente regge nel nostro ordinamento questa spinta acceleratoria anche con l'intervento della legge Bassanini. La 125 del 1997 che come voi sapete, ha sostanzialmente sostituito la procedura, i sistemi acceleratori di quella legge, e seguita dal Giudice amministrativo, e seguita anche con una certa, con un certo rigore. Cos'è di importante che intervenne con l'articolo 31 bis? Lo segnalò veramente con la dovuta attenzione perché proprio per vedere quella caratteristica della incertezza

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

del nostro il comma 4 dell'articolo 31 bis. Nell'articolo 31 bis noi troviamo una norma che può sembrare singolare al lettore un po' disattento, perché ai fini della tutela giurisdizionale le concessioni in materia di lavori pubblici sono equiparati agli appalti. Potrebbe sembrare singolare che una norma, potrebbe sembrare superflua una norma di questo genere, ma questa è una norma frutto di quella polemica, il quale si è accennato due minuti fa. Perché questo atteggiamento di ostilità del Giudice nei confronti dell'Istituto arbitrale cosa è che ha prodotto? Ha prodotto una certa giurisprudenza in virtù della quale le controversie che si instauravano tra concessionario e concedente tra amministrazione e concedente, e concessionario attraverso un linguaggio, diciamo così ermetico dei giuristi ma che comunque nel capolinea dell'atto conclusivo si capisce molto bene agli operatori, hanno ritenuto che questa fosse una controversia che afferisse a così interessi legittimi non a diritti soggettivi, e automaticamente sottratta alla competenza di un Collegio arbitrale. E' una sentenza della Cassazione del 1993 cosiddetta la sentenza delle piscine perché riguardavano una causa modestissima ma che era una causa che risolveva rapporti tra concedente e amministrazione concedente, amministrazioni e soggetto concessionario, con questa sentenza si indicò la strada per abolire o per lo meno per dare un duro colpo all'istituto arbitrale e si disse con quella giurisprudenza che tutti i rapporti tra concessionari e concedente erano divenuti necessariamente al Giudice del Ministero che afferivano ad interessi legittimi e quindi gli arbitrati non si potevano fare. Questo è il quadro, e i tre Istituti importanti, le tre importanti innovazioni che sono state apportate con l'articolo 31 bis. In realtà non ci dobbiamo fermare qui a fare una valutazione seppure molto veloce su una vicenda delle risoluzioni prima di parlare dell'articolo 32 perché ci sono altri, perlomeno altri 2, 3 direi annotazioni da segnalare alla nostra attenzione, e qual è questa annotazione? E' come ha giocato questo intervento del legislatore del 1994 sulla vicenda appunto di questo Istituto arbitrale che comunque permaneva, torno a ripetere, perché l'articolo 32 ha confermato che poi le controversie in termini di fallimento dell'accordo bonario devono essere uniteCos'è che è successo? Cosa dobbiamo registrare? Dobbiamo registrare secondo me due fatti di grande importanza. La prima è che gli organi che avevano una rilevanza particolare su questo argomento, e cito il Consiglio Superiore della Magistratura, e anche l'Amministrazione dei Lavori Pubblici, cioè una famosa circolare di Pietro che ha interessato gli operatori, perlomeno di un certo periodo storico, e alla luce di questa legislazione l'accordo bonario e poi la indicazione del collegio arbitrale competente a dirimere la controversia qualora l'accordo bonario non arrivasse a buon fine, ecco questi operatori e in prima battuta fu proprio il Consiglio Superiore della Magistratura che confermò la sua ostilità all'Istituto arbitrale cos'è che disse in quegli anni? Disse che l'articolo 31 bis e l'articolo 32 avevano sostanzialmente abolito l'articolo 47 o meglio le norme del capitolato del '62 che prevedevano l'arbitrato a cinque. Questa fu una delle innovazioni di grande importanza, perché soprattutto considerato la provenienza di questi contributi, perché uno era il Consiglio Superiore della Magistratura che è quel tal organo come dicevamo due minuti fa

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

che deve dare le autorizzazioni ai Giudici ai Consiglieri della Corte d'Appello per partecipare agli arbitrati. Con questa determinazione di carattere generale dicendo che era abolita l'articolo 47 era stato abrogato scusate tanto, l'articolo 47 e quindi il Collegio arbitrale con quella composizione non aveva più motivo di essere, questo che cosa è che ha comportato? E' che i Consiglieri della Corte d'Appello non erano più nominati per far parte di un Collegio arbitrale e quindi per tre anni non si è potuto andare avanti nella nomina dei consiglieri di Corte d'Appello.

L'altra provenienza, l'altro documento di grande importanza, data anche la provenienza è stata una circolare del 1996 del Ministero dei Lavori Pubblici che confermò questa abrogazione implicita di questa dell'articolo, degli articoli del capitolato del 1962 ad opera dell'articolo 31 bis e dell'articolo 32. Cosa è che capitò e che è capitato a tutti quanti noi che ci troviamo così a confrontarci su questa materia, che per tre anni questa materia è stata caratterizzata da una forma violentissima di negazione di giustizia. Perché per tre anni non c'è stata più possibilità di fare un arbitrario con quella composizione prevista dall'articolo 47. Si potrebbe replicare questa atteggiamento ma perché dobbiamo dire, dobbiamo apprezzarne come una forma di negazione di giustizia in questa prospettiva. Dobbiamo dire che è una forma di negazione di giustizia perché francamente dire ad un appaltatore si fa una controversia davanti al Giudice ordinario in materia di appalti significa arrivare alla definizione di questa controversia dopo dieci, quindici anni come minimo, e devono dire francamente che questa non è veramente una prospettiva favorevole per un appaltatore che deve recuperare qualche cosa da parte dell'amministrazione. Questi sono i due fatti che dobbiamo registrare di grande importanza alla luce della legislazione della Merloni Ter sulla risoluzione delle controversie e delle conseguenze che questi due fatti hanno dato, hanno provocato sull'ambiente, cioè sulla composizione del Collegio arbitrale. Però dobbiamo anche dire qualche cosa sull'articolo 32, che è stato quello modificato dalla versione della legge 415 dell'affidamento della Merloni ter. E che dobbiamo fare una valutazione anche sull'articolo 32? Perché l'articolo 32 e anche qua mi scusa se parlo in termini ermetici, in termini apparentemente difficile da comprendere ai non addetti ai lavori cioè al linguaggio dei giuristi. Confermando la competenza arbitrale, cioè confermando l'istituto dell'arbitrato dell'articolo 32 come mezzo di risoluzione delle controversie, però non disse nulla il legislatore del 1995 in ordine alla composizione del Collegio. Quindi dando una sorta di ragione a quelle Autorità, Consiglio Superiore della Magistratura che ritenevano ci fosse stata una abrogazione delle norme sull'arbitrato previste dal capitolato 1962, e fece soltanto riferimento alle norme del codice di Procedura Civile. Questo fu indubbiamente una dimenticanza da parte del legislatore, credo che fu veramente una, non lo so se posso dire addirittura che in qualche maniera, in maniera molto blanda, partecipai anche io a quei lavori perché facevo parte della commissione, ancora della Commissione del regolamento ma vi ricordo che francamente a nessuno venne in mente nella formulazione dell'articolo 32 di dire: mettiamoci anche una norma che prevede come deve essere composto il Collegio arbitrale. Perché non ci venne in mente, faccio

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

un apprezzamento personale, perché francamente si dava per scontato da coloro che quantomeno lavoravano in quel momento alla redazione di quella norma e l'articolo, gli articoli dal 42 al 47 del capitolo 62 non furonoabrogati ma anzi la composizione del Collegio arbitrale fosse quella appunto prevista dall'articolo 1962. L'altra caratteristica, le altre norme dell'articolo 32 non sono di grande necessitano di grande commento in questa sede, fanno parte, si limitano le altre disposizioni da un lato a riferire che la controversia deve essere comunicata all'osservatorio e poi c'è il terzo comma dell'articolo 32 che è stato adesso abolito, perché una formulazione tutta diversa e fa riferimento all'ammontare degli arbitri, all'ammontare delle competenze degli arbitri. Anche lì veramente c'è stata una formulazione incerta e sfortunata da parte del legislatore 1992 che con il terzo comma si fa riferimento che l'importo dei compensi deve essere commisurato all'importo accertato a vantaggio dell'impresa. E' veramente una formulazione incerta e sbagliata perché poi come ha detto la giurisprudenza non è naturalmente uno può determinare il proprio compenso attraverso quello che decide lui stesso di dare all'appaltatore e quant'è il valore della controversia. Il valore della controversia è soltanto determinabile da quella che è la domanda naturalmente in una delle due parti e non naturalmente quella che è la valutazione che fa l'organo giudicante. Questo è lo scenario nel quale è intervenuta e arrivo veramente alla conclusione, è intervenuta l'ultima legge. L'ultima legge cioè la Merloni ter che cosa è che ha fatto? Nulla per quanto riguarda il 31 bis e quindi direi che tante cose si potrebbe dire ma quello che è stato detto è stato più che sufficiente. Però ha detto una cosa secondo me, secondo torno a ripetere, gente molto più autorevole di me, ha detto una cosa molto importante. Ha risolto a mio avviso l'articolo 32 sia pure in maniera indiretta quel problema che aveva caratterizzato questa vicenda e cioè quella abrogazione sì, o abrogazione no, da parte della Merloni delle norme sul capitolato, perché tutti quanti noi sappiamo che l'articolo 32 per ora non se ne parla che sarà se applicata, perché si deve aspettare naturalmente le norme sul regolamento, che indicheranno sia la composizione del Collegio arbitrale e modalità di composizione del Collegio arbitrale, sia le scadenze temporali dell'attività del Collegio arbitrale sia naturalmente il costo dell'arbitrato, sia naturalmente gli onorari degli arbitri. Però una cosa molto importante ha detto fin d'ora l'articolo 32 e chiarificando tutta questa polemica che in maniera così devastante ha influenzato questa materia, con l'articolo 4 dice che fintanto che non sia nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge e la approvazione dell'entrata del regolamento previsto nei commi successivi, rimangono ferme le norme del capitolato del 1962. E' facile da parte di chi sosteneva una certa tesi e cioè coloro che la norma del capitolato non sono mai state abrogate da nessuno, provare spunto in questa norma, nel trovare conferma di questa indicazione. Se il legislatore avesse ritenuto che quelle norme erano abrogate avrebbe, si sarebbe espresso in maniera nettamente diversa, se invece dice dell'entrata in vigore del regolamento cessano di avere efficacia gli articoli 42 e seguenti del 1962, significa che quegli articoli sono sempre rimasti in vita, sono articoli che non solo sono rimasti in vita, ma

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

quell'apprezzamento e quella posizione assunta da certi organi così importanti come il CSM così importanti come il Consiglio di residenza, il Consiglio di Stato, così importanti come la Corte d'Appello, la Corte d'Appello di Roma, peraltro per me erano atteggiamenti certamente sbagliati ed erano accertamenti che hanno provocato dei danni, e perché hanno provocato dei danni? perché non c'erano provvidenze per reagire contro la mancanza di tempestiva nomina di un componente di un Collegio arbitrale. Si poteva andare avanti con giuria ordinaria con quelle conseguenze che sono state dette,

Ho rubato troppo tempo devo necessariamente tentare di concludere secondo una certa indicazione tutte le relazioni devono avere per forza delle conclusioni, non sarebbe molto opportuno invece non farle le conclusioni ma lasciarle ad altri degli apprezzamenti conclusivi di quello che uno a detto, sia per criticare, sia per dare degli apprezzamenti positivi. Però veramente due cose che io ritengo di doverle dire a mo' di conclusione e cioè: la risoluzione delle controversie in materia di appalti di opere pubbliche è veramente un argomento di grandissima importanza, ma è di grandissima importanza veramente per regime di teoria generale di diritto. Noi possiamo inventarci le cose più sofisticate, le cose più eleganti, le cose più produttive da un punto di vista dell'esecuzione, magari di opere pubbliche ma se non diamo all'operatore lo strumento idoneo per risolvere una possibile controversia veramente gli diamo attrezzante e questo veramente ha danno dell'efficienza proprio di tutto il settore. Quindi questo argomento è un argomento di grandissima importanza. Quindi ci auguriamo veramente che le norme sul regolamento vengano adottate tempestivamente e allora che cosa è che dobbiamo dire, dobbiamo metterci a commentare la norma regolamentare che tutti noi abbiamo letto ma non sappiamo se verrà divulgata così come è stata indicata perlomeno in prima battuta. Io ho l'impressione che quella norma che prevede l'arbitrato..... gli arbitri nominali da una parte, un terzo da scegliere tra l'elenco di abili designati appunto dalla Camera arbitrale, è una norma che non sia di grande soddisfazione, ma perché non è di grande soddisfazione, sia da un punto di vista operativo, perché viene a mancare il componente tecnico in un collegio arbitrale e come si fa veramente a pensare che sia efficiente un sistema di risoluzione delle controversie senza il componente tecnico. Veramente è molto strano, vi dico con molta franchezza, che proprio questa norma, questa deficienza in un regolamento provenga da quell'ambiente. Io avrei capito che insomma il solito pigro legislatore che sollecitato da serie polemiche da una serie di polemiche, ancora insistesse in una certa prospettiva non molto pertinente. Ma è strano che proprio francamente lo stesso ambiente dei Lavori Pubblici va ad indicare una composizione di un Collegio arbitrale e sottrae il componente tecnico. Veramente questa è una cosa che meraviglia, e meraviglia perché sono assolutamente convinto ed è l'altra conclusione, che siccome è una controversia essenzialmente tecnico, dove l'importanza del contributo del tecnico è determinante ai fini di una appropriata decisione, se noi non risolviamo questa questione, veramente corriamo il rischio di aver tanto parlato, come dicevo all'inizio, ma

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

fatto pochissimo, spero che questo non accada, grazie.

Penso proprio che quelli di noi che dormono generalmente sonni tranquilli, l'articolo 31 bis e il 32 se lo sogneranno anche di notte al momento in cui dovranno affrontare queste tematiche. Comunque la ringrazio per la presentazione esauriente del suo tema, altro argomento che per lo più dibattuto in questo periodo è quello delle garanzie assicurative e la domanda che noi tutti ci facciamo è legata al fatto che a fronte della fornitura di determinate garanzie previste dalla norma, debbano o meno ancora essere reiterate alcune ritenute che sono previste dalla normativa precedente. Su questo argomento la professoressa Albina Candian terrà la sua relazione, professoressa è associato in Diritto Privato comparato all'Università degli Studi di Milano e fa parte dello studio Candian e associati.

Grazie. Il tema che mi è stato assegnato oggi attiene proprio al sistema delle garanzie e delle coperture assicurative contemplato nell'articolo 30 della legge 418 che io oggi qui vorrei commentare. Prima di addentrarsi però sugli aspetti specifici in disciplina, consentitemi di svolgere un paio di considerazioni preliminari che attengono piuttosto, se volete alla formulazione della norma e anche alla Policy e alla Razio che è sottesa questa norma. La prima osservazione che mi viene in mente riguarda per così dire il tasso di innovatività rispetto al passato e qui mi sento di così rivolgere una, come dire, un plauso ai legislatori che in effetti i legislatori speciali che si sono susseguiti che hanno redatto questo articolo 30 hanno avuto effettivamente il merito di costituire una disciplina organica per regolare le garanzie e le coperture assicurative. Garanzie e coperture assicurative che sono poste, come abbiamo visto, in tutela dell'Ente appaltatore anche dei soggetti terzi per i danni ed i rischi derivanti da vicende collegate all'esecuzione dell'opera. Questo complesso sistema di garanzie e copertura assicurative, secondo me, rappresenta, e non solo secondo me ma anche secondo altri commentatori di questa legge, rappresenta una degli aspetti più interessanti della legge stessa, benché, dico subito, susciti non pochi problemi applicativi.

L'articolo 30 in effetti contiene se noi guardiamo anche proprio nella formulazione di questa norma, contiene una previsione ed una descrizione dei mezzi che devono essere predisposti e costituiti per ciascuna fase della procedura. Proprio in relazione ai rischi economici connessi a ciascuna fase. E questo ripeto è degno di nota perché normalmente la tecnica legislativa adottata nel nostro sistema, nel nostro sistema giuridico invece è quella della grande frammentarietà e quella volta a così ad avere disposizione molte dispersive che difficilmente rintracciabili anche nella legge speciale, e qui effettivamente questo sforzo è stato fatto. Rispetto al passato poi possiamo dire che il legislatore della 28 ha anche innovato, apportando correzioni sulle discipline relative alle cauzioni, e introducendo al comma 7 bis la possibilità, dico la possibilità, per gli Enti aggiudicatori di ricorrere al cosiddetto performance bond che è una delle grandi novità di questa norma. In secondo luogo, ma questo chiaramente io sono una privatista per cui mi limito a segnalare, qui ci sono persone più autorevole di me, studioso di diritto pubblico, che possono forse segnalare questo

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

aspetto, ma secondo me interessante, la legge attuale accentua se è possibile la tecnica di rinviare alcuni aspetti importanti, importantissimi della disciplina a regolamenti e decreti successivi ad emanare. Ora questa tecnica naturalmente è importante perché il regolamento, il decreto è una sede tecnicamente più idonea a disciplinare gli aspetti specifici e tuttavia, qualcuno dice queste sub discipline, perché i decreto e i regolamenti sono sub discipline, se vogliamo sono meno valutabili nell'ottica del consenso sociale rispetto alle leggi emanate dal Parlamento ma qui andranno fuori da questa sede.

La seconda considerazione che probabilmente vi interessa di più che è quella, secondo me è anche un po' preoccupante, invece è un rilievo critico nei confronti del legislatore. Quello che impressiona in questo articolo 30 secondo me, ma non stupisce troppo, è il fatto che il legislatore abbia inteso risolvere almeno in parte i problemi relativi alle patologie degli appalti pubblici sul terreno della responsabilità civile, soprattutto sul terreno della responsabilità civile del progettista, che va detto che in questo articolo 30 risulta decisamente accentuata. Questo francamente come giurista mi preoccupa e mi preoccupa anche come operatore perché in effetti la responsabilità civile del progettista che ci viene consegnata in questa norma è una responsabilità civile forte, accentuata. Ora andando ad affrontare, quindi questi sono due rilievi preliminari se volete, andiamo ad affrontare invece il contenuto della norma, mi sembra utile, così sotto un profilo metodologico segnalare il fatto che questo articolo 30 si compone di due diversi filoni di disciplina. Allora il primo filone di disciplina attiene a tutta una serie di garanzie di tipo fidejussorio od assicurativo che riguardano direttamente il contratto di appalto. Meglio riguardano l'offerta e l'adempimento del contratto di appalto, ma sono effettivamente garanzie di natura fidejussoria assicurativa. Il secondo filone invece si porta su un altro terreno e questo secondo terreno è quello delle condotte, mi riferisco evidentemente all'operato, alle condotte degli esecutori e dei progettisti. Questo secondo filone che è molto interessante introduce, vi ripeto aspetti complessi interessanti ma anche dal mio punto di vista problematici sul terreno dei rapporti tra l'assicurazione e la responsabilità civile di progettisti ed esecutori, nel senso che io lì, poi io ve ne parlerò più diffusamente, vedo effettivamente qualche problema, nel senso che lo strumento assicurativo che è stato individuato dal legislatore non pare effettivamente utile e conforme del tutto alla fattispecie di responsabilità prevista dal legislatore stesso e questo d'altra parte è già stato denunciato chiaramente nella comunità degli assicuratori, cioè le imprese d'assicurazioni sono già allarmante sotto questo profilo, poi vedremo come e perché. Allora vado brevemente a parlare del primo filone, anche perché questo non offre effettivamente, si offre alcuni spunti ma non troppi per la verità, diciamo che la norma vi è nota, l'articolo 30 si apre affermando che l'offerta da presentare per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori pubblici è corredata da una cauzione pari al 2%. Allora il legislatore parla di cauzione in realtà sotto il profilo giuridico questa cauzione deve essere qualificata come una caparra penitenziale ai sensi dell'articolo 1386 del Codice Civile il che

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

comporta evidentemente che a questa qualificazione segue anche la relativa disciplina. Che cosa è la caparra penitenziaria? Vi è a tutti noto, si tratta di una somma di denaro che viene data da uno dei contraenti come corrispettivo del recesso. Cosa accade? Accade, cosa accade normalmente, se uno dei contraenti intende sciogliersi dal contratto egli è tenuto a pagare un corrispettivo, quindi il recedente paga, perde la caparra. La funzione della norma è chiara, se solo noi pensiamo evidentemente ai costi e alle spese sostenute per l'espletamento della gara. Quindi la funzione della caparra penitenziaria è questa, il nostro caso naturalmente chi si è aggiudicato l'appalto, nel caso in cui colui che si è aggiudicato l'appalto si rifiuti poi di stipulare il contratto di appalto, che in questo caso naturalmente la caparra verrà incamerata dall'appaltante. Ecco la è questa, questo rifiuto dell'aggiudicatario, dice la norma, deve essere un rifiuto ingiustificato, e infatti si parla nella norma di fatto dell'aggiudicatario, mentre nella normativa precedenti, valevano più l'accento sull'elemento soggettivo ovvero sulla volontà dell'aggiudicatario, oggi si parla solo di fatti dell'aggiudicatario. Così come è ovvio una norma lo chiarisce che la cauzione è svincolata automaticamente al momento della sottoscrizione del contratto stesso. Questo mi fa venire in mente un'altra cosa dal punto di vista giuridico, cioè che se il contratto di appalto in un certo punto non viene sottoscritto, concluso per colpa dell'amministrazione appaltante, e su questo punto la legge tace, però si deve ritenere, mi è venuto in mente, che l'amministrazione sia tenuta al risarcimento dei danni per il mancato svincolo dei depositi cauzionali. Questo non è detto ma è un principio giuridico mi pare elementare. Un'altra precisazione in teoria questa caparra potrebbe essere versata in denaro, naturalmente prassi delle imprese è quella di sostituire sempre il pagamento in denaro con garanzie bancarie ed assicurative a prima richiesta, così come viene specificato nel comma 2 bis. A questo proposito preme segnalare un'altra stranezza di questa formulazione, di questa norma, è il fatto che secondo la dizione della norma il garante oltre a rilasciare garanzie a titolo quindi fidejussore, oltre a rilasciare garanzia a titolo di caparra penitenziale, dice la norma, è tenuto anche a rilasciare la garanzia di buona esecuzione dei lavori in caso di aggiudicazione. Ecco così come è formulato è un principio che giuridicamente non sta tanto in piedi, nel senso che il legislatore non sembra essersi accorto di aver confuso i piani giuridici. Infatti è difficile che nel nostro ordinamento giuridico abbia valore una previsione di questo tipo in quanto una promessa unilaterale da parte del garante di, volta naturalmente a pagare la cauzione, fa fatica a ricomprendere in se, così per come è formulata anche una diversa ed ulteriore garanzia per il caso dell'aggiudicazione, cioè sono due istituti che hanno un titolo giuridico completamente diverso. Questa è evidentemente una lacuna del legislatore, sicuramente come sempre accade la prassi degli operatori sanerà questo problema effettivamente di legittimità giuridica nel senso di trasformare poi il rapporto interno tra il garante e il garantito e quindi l'impegno del garante verso l'appaltante si trasformerà in definitiva in un impegno verso l'appaltatore che in caso di mancato rilascio della garanzia di buona esecuzione corre il rischio di vedersi revocata l'aggiudicazione e quindi

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

incamerata la caparra, cioè va chiarito questo rapporto tra queste due garanzie. Seconda tipologia di garanzie previste dall'articolo è la garanzia di buona esecuzione dei lavori prevista dal comma 2. Anche questa ha una garanzia usuale nel settore, secondo la quale l'esecutore dei lavori è obbligato a costituire una garanzia fidejussoria del 10% dell'importo dei lavori. Si tratta naturalmente un obbligo per il garante di pagare una somma di denaro nel caso in cui l'obbligato principale ovvero l'esecutore non esegue i lavori oppure li esegue in difformità dalle previsioni contrattuali o in ritardo sui termini stabiliti. Benché la norma non sia chiara sul punto mi pare che l'opinione generale del commentatore di questa norma sia quella di ritenere che come per il passato, la percentuale vada applicata sull'importo netto dei lavori in quanto è proprio su di esso che si deve calcolare il danno da inadempimento totale o parziale. Questa garanzia risulterà poi naturalmente svincolata, dice la norma, solo al momento della emissione del certificato di collaudo provvisorio. Le novità che si possono osservare sono due. La prima, interessante secondo me, e che riguarda l'aumento della garanzia qualora il ribasso d'asta superi il 20%. La funzione di questa norma è chiara, cioè è quella di aumentare, di accrescere le garanzie di serietà dell'impresa nel caso di ribassi anomali e quindi sospetti, quindi chiaramente è uno dei modi per ovviare ai problemi che ben conosciamo. La seconda, invece, la seconda novità è contenuta nel comma 2 bis è più che una novità per me francamente giurista, civilista, è un po' un rimpianto, perché? Perché il legislatore lì quando parla del tipo di garanzia adottata si riferisce ad una fidejussione bancaria o assicurativa del tipo a prima richiesta. Si tratta cioè di quelle garanzie che contemplano la rinuncia alla preventiva esclusione del debitore principale e la sua operatività entro 15 giorni, a semplice richiesta scritta alla stazione appaltante. Perché vi ho parlato di un sentimento di amarezza? nel senso che se questa poteva essere una occasione interessante per il legislatore di apportare un po' di chiarezza in un settore complesso e confuso quale quello delle garanzie. In effetti noi studiosi da tempo, anche la Giurisprudenza è intervenuta varie volte, si è cercato spesso di portare chiarezza in questo settore. La tipologia delle garanzie è molto variegata, come sapete comprende accanto alle garanzie autonome le fidejussioni, le polizze di fidejussioni cauzionali, c'è una grande confusione tra uno strumento assicurativo e uno strumento bancario, tra in contratto bancario e il contratto assicurativo, però il legislatore, devo dire, ha fatto un ulteriore confusione nel senso che non ha preso una posizione chiara nella nomenclatura, nella propria terminologia usata dal legislatore è molto confusa, quindi come sempre la soluzione dei problemi pratici di disciplina dovrà poi essere affidata alla giurisprudenza o agli studiosi in effetti devono arrancare, per cercare di risolvere i problemi posti dal legislatore. Certamente il legislatore pur non prendendo una posizione certa, sembra volersi riferire al comma 2 bis, sembra mostrare un chiaro favore verso le garanzie autonome. Questo non è strano, non è strano perché la diffusione, così anche la Cassazione da poco l'ha ribadito, è chiaro che la diffusione di questi strumenti è massima proprio di queste garanzie a prima richiesta, che sono le più svelte, le più celeri, se vogliamo, nel pagamento delle obbligazioni

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

garantita, è massima, come dicevo, nel settore di contatto tra pubblico e privato, dove il legislatore dimostra chiaramente di voler fornire alla pubblica amministrazione uno strumento di garanzia che è caratterizzato da una sicurezza, come dire e così dicono i commentatori, è equivalente a quella propria della cauzione reale. Ripeto, rimpianto viene perché il legislatore in realtà non ha chiarito a quale istituto giuridico voleva effettivamente riferirsi. Terza tipologia di garanzie, è quella prevista dai commi 3 e 4 dell'articolo 30 e riguarda le garanzie assicurative per le imprese esecutrici. Sono garanzie diverse, così come c'è la disciplina il legislatore, sono garanzie diverse che hanno anche delle scadenze temporali differenti. Questa disciplina, va detto, non è stata modificata dalla legge 415, in che cosa consistono queste garanzie per le imprese esecutrici? Sono due tipi di garanzie sostanzialmente. In primo luogo vediamo che all'esecutore viene allocato, viene imposto di stipulare un contratto di assicurazione contro i rischi di esecuzione determinati da qualsiasi causa, ad eccezione su quelli suscitati da errore di progettazione o da errori per così dire, insufficiente progettazione, e quindi evidentemente ci riporta nell'alveo della responsabilità del progettista. Vengono poi escluse anche le fattispecie relative alle azioni di terzi e alle cause di forza maggiore. Accanto a questo contratto di assicurazione da anni il legislatore impone alle imprese esecutrici di stipulare anche un altro contratto, ed è una specifica garanzia di responsabilità civile per i danni cagionati a terzi nell'esecuzione dei lavori. Questa prima copertura ha valore sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio, quindi ad una scadenza temporale definita. Poi però il quarto comma aggiunge la seconda forma, la seconda tipologia che garanzie ha imposta alle imprese esecutrici relativa a lavori di un determinato ammontare. L'ammontare poi come sapete, dovrà essere stabilito con successivo decreto e questa secondo tipo di garanzia contempla, è una assicurazione danni che contempla i rischi relativi alla rovina totale, o parziale dell'opera nonché i rischi derivanti da gravi difetti costruttivi. Per quanto riguarda quindi questi specifici rischi vediamo che il legislatore impone all'impresa esecuttrice l'obbligo di stipulare due diversi contratti di assicurazione, una assicurazione danni, un'assicurazione a responsabilità civile. Questo secondo tipo di garanzia, come si diceva, la seconda tipologia quella imposta del comma 4 è prevista ad una decorrenza diversa naturalmente, e quindi si ricongiunge all'altra, cioè la decorrenza viene prevista dalla data di emissione del certificato del collaudo provvisorio ed ha una durata di 10 anni. Segnalo subito qui che vi è un delicato problema di coperture assicurative, nel senso che il legislatore effettivamente ha ritenuto di offrire uno scenario tranquillizzante immaginando tutte una serie di tipologie di contratti di assicurazioni variegati per ciascun tipo di rischio, senza tenere conto delle possibili sovrapposizioni fra queste coperture assicurative, quindi senza tener conto di quella che è poi la tecnica di redazione delle polizze di assicurazione, che voi sapete. Al momento della effettività della garanzia assicurativa creano pochi problemi, questo quindi in sintesi il primo filone di disciplina imposto all'articolo 30, il filone che riguarda proprio le garanzie per il contratto.

Vediamo ora il secondo filone di disciplina. Il secondo filone di disciplina come dicevo in

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

premesse, riguarda un settore del tutto diverso, riguarda cioè le condotte, i comportamenti dei progettisti e degli esecutori. E in che cosa si incarna sostanzialmente questo secondo filone di disciplina? Si incarna nella previsione obbligatoria di polizze di assicurazione per queste due categorie di soggetti, progettisti ed esecutori. Metto prima il progettista perché ritengo sia la posizione su cui occorre ragionare di più, la più delicata in questa così come è formulato l'articolo 3. La fattispecie più importante, quando si parla di assicurazione obbligatoria, evidentemente a che cosa ci si riferisce? Ci si riferisce alla responsabilità civile di questi due soggetti. In particolare come dicevo, la responsabilità civile dei progettisti. Ora prima di andare a parlare dello strumento assicurativo, voi sapete, lo strumento assicurativo non è altro che il gemello della responsabilità, si accompagna alla fattispecie della responsabilità civile, io volevo proprio così concentrarmi un momento con voi su questo profilo sulla responsabilità civile del progettista, così come ci viene consegnata in questa legge speciale. Guardiamo quindi al comma 5 di questo articolo 30 e che cosa troviamo? Troviamo che il legislatore qui prevede una forma di copertura assicurativa dei progettisti per le responsabilità che essi assumono nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni. Tuttavia questa responsabilità, così come è prevista dal legislatore speciale integra ed estende la normale, l'ambito della normale assicurazione della responsabilità civile, diciamo che questa copertura assicurativa obbligatoria che viene richiesta ai progettisti così come è formulata in questa legge speciale, va ben oltre la struttura classica delle polizze di responsabilità civile. Cioè le polizze che attualmente si possono reperire sul mercato non sono idonee a coprire questo tipo di responsabilità, è questo effettivamente preoccupante. Guardiamo quindi, prima di parlare dello strumento assicurativo, parliamo dell'area di questo danno risarcibile. Che cosa ha fatto il legislatore, perché io parlo di una responsabilità più estesa? Mettiamo che, facciamo uno scenario di questa responsabilità, diciamo subito che fra le fonti di questa responsabilità grande spazio viene riconosciuto all'errore del progetto. Cosa sia l'errore del progetto peraltro è desumibile dal comma 5 bis dell'articolo 25 quello relativo alle varianti che poi, diciamo subito, che è quella norma sulle varianti quella che ci dà più problemi. Se si legge con attenzione questa norma si vede subito che essa si limita a riproporre il concetto tradizionale di errore senza aggiungere, né modificare alcun aspetto, quindi poi sapere in concreto quali sono le fattispecie di errore sanzionabili che finiscono per poter essere ricondotta la fattispecie di responsabilità civile, questa evidentemente dovrà essere affidata alla casistica, dovremo pensarlo caso per caso. Diciamo che, a mio avviso, comunque in questa fattispecie di responsabilità così come prevista dal legislatore speciale continua a mantenere efficacia il disposto dell'articolo 2236 del Codice Civile che voi tutti conoscete. Secondo questa norma infatti nel caso in cui l'errore nel progetto attenga alla soluzione di problemi di particolare difficoltà, allora noi sappiamo che la norma dice che il risarcimento del danno è dovuto solo quando vi sia dolo o colpa grave, questa è una limitazione molto importante, è la responsabilità naturalmente dei professionisti. E a mio avviso questa norma

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

continua ad avere una forte valenza anche in questa

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 22-6-99 (IV)

(lato A)

professionale, questo è quello che ci viene letto, normalmente anche dalla Giurisprudenza. E come al solito anche qui, l'ipotesi di responsabilità del progettista è incentrata su che cosa? sulla corretta applicazione di regole tecniche di perizia e di conoscenza professionale.

Io personalmente ritengo che l'obbligazione del progettista sia una obbligazione di mezzi e che la nuova legge non cambia la natura di questa obbligazione che invece molto spesso, anche dalla Giurisprudenza viene indicata come una obbligazione di risultato. A mio avviso cioè, secondo l'interpretazione più corretta, il progettista si impegna a prestare una certa attività idonea a realizzare il risultato che il creditore si attende, ma non anche alla realizzazione di questo risultato. Come vi dicevo la Cassazione è intervenuta di recente con una sentenza del luglio 98, la 6812,che l'obbligazione del progettista, è una obbligazione di risultato. è una questione molto dibattuta, non è che una sentenza di Cassazione ci fa pensare che è così e debba essere così per forza, che potrebbe essere ribaltato.

Il problema delle omissioni, c'è anche il problema delle omissioni nel progetto, come sapete anche l'articolo, quello che il comma 5 bis dell'articolo 25, parla di omissioni. E' chiaro che le omissioni normalmente vengono contemplate come cause di responsabilità, questo lo sappiamo bene. Tuttavia occorre intendersi sul significato di un comportamento omissivo capace di ingenerare responsabilità. Quando la omissione è capace di ingenerare responsabilità? Questo è chiaro, il progettista, sappiamo bene, è tenuto ad eseguire il progetto dell'opera contento di tutto quanto necessita per la realizzazione dell'opera pubblica. Se omette, se tralascia di considerare qualcosa di veramente importante vuol dire che egli ha adempiuto in modo parziale per proprio imperizia, alla propria obbligazione e ciò lo libera da responsabilità. Ma anche qui siamo ancora nel normale ambito della colpa professionale, non c'è nulla di stravagante. Ciò che invece deve fare il progettista, naturalmente, e questo è molto importante, che egli deve esaminare con attenzione l'atto di conferimento dell'incarico perché è lì che evidentemente si determina il contenuto preciso della sua obbligazione. Inoltre, ma anche questo vi è noto, egli deve considerare con grande attenzione le normative urbanistiche o vincolistiche che possono richiedere la previsione di un'opera. La novità quella che preoccupa francamente gli studiosi di assicurazione di responsabilità civile, è rappresentata invece dalla estensione da varianti. Cioè che cosa ci dice in sostanza l'articolo 25? Ci dice che il progettista comunque è tenuto a risarcire i danni derivanti dai maggiori costi per l'esecuzione delle varianti in corso. Vediamo subito che questo problema della variante in corso così come è stata disciplinata la lettera D dell'articolo 25 pone non pochi problemi sul piano dello strumento assicurativo. Quindi questo è il quadro della responsabilità professionale. E' una responsabilità professionale, se volete, classica aggravata da questo profilo della variante. Andiamo ora a parlare un attimo del problema dello strumento assicurativo. E' chiaramente che su questo

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

tipo di responsabilità che viene costruito l'obbligo per il progettista di assicurarsi. Allora la legge ci parla di obbligo di assicurarsi. Come dobbiamo intendere questo obbligo? Allora sicuramente l'obbligo ad assicurarsi riguarda il progettista, io però nutro seri dubbi che la medesima obbligazione, l'obbligazione a contrarre possa essere imposta sulle imprese di assicurazioni, cioè non vedo una situazione equivalente a quella che noi troviamo nella circolazione dei veicoli o per le attività venatorie, cioè non vedo, vedo sì un obbligo così come è formulata la legge, un obbligo per il progettista di stipulare una polizza, non vedo un obbligo per la Compagnia di stipulare a sua volta queste condizioni, questo è un problema. Se vogliamo comunque anche ammettendo che vi sia un obbligo per le Compagnie di Assicurazione, delle quali, obbligo nelle quali le Compagnie di Assicurazione non sono affatto sicure peraltro, se vogliamo quello che però non c'è, secondo me, è un obbligo da parte della Compagnia a garantire tutti i rischi di responsabilità civile così come sono stati previsti da questa Legge. Anzi gli assicuratori qui dicono chiaramente di non essere disposti a coprire interamente i rischi di responsabilità civile così come vengono previsti dall'articolo 30. Questo è un primo aspetto così un po' preoccupante ma che ovviamente si dovrà riassumere. Un altro aspetto discutibile a mio avviso, è l'ultimo capoverso dell'articolo 5, scusate del comma 5, dove si dice che la sanzione per la mancata presentazione dei progettisti della polizza, è rappresentata dall'esonero del pagamento della parcella professionale da parte della Pubblica Amministrazione. Anche questa norma francamente mi pare un po' forte crei non pochi dubbi sotto il profilo della legittimità giuridica insomma. Se vogliamo parlare in modo forte, mi trovo indetta questa norma. Il fondamento giuridico di questa norma, mi sembra un po' pesante, ne parleremo, se volete, nella discussione.

Infine, vado quindi al terzo aspetto che riguarda lo strumento assicurativo, questo problema che vi dicevo, il problema del riferimento dei vari atti dovute ad errori od omissioni del progettista.

Se guardiamo al combinato disposto degli articoli 25 e 30 della legge questo combinato disposto ci consegna una ipotesi di responsabilità del progettista da varianti delle opere in corso. Voi sapete l'articolo 25 ne ha parlato il relatore che mi hanno preceduto, ne ha parlato anche l'ultimo relatore, il problema delle varianti. Il problema delle varianti sapete che l'articolo 25 è proprio rubricato con la locuzione varianti in corso d'opera. Era naturale che il legislatore imponesse delle limitazioni di varianti, questo è più elastico. Quello che interessa a noi è la variante prevista alla lettera D ovvero, la lettera D ci racconta questo. Ci racconta che la variante è consentita per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano in tutto o in parte la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione. Questo è il caso di una variante che deve essere ascritta direttamente al progettista, cioè la responsabilità per questa variante va ascritta direttamente al progettista. Il legislatore quindi ha ragionato in questo modo. A detto io naturalmente concedo la possibilità di variante in questo caso, nel caso di un errore di progettazione, poi però prevedo subito la possibilità per la Pubblica Amministrazione di intentare un'azione di responsabilità, quindi di rivalersi nei

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

confronti del progettista, il quale a sua volta trasferisce questo rischio sul suo assicuratore. L'assicuratore quindi è chiamato ad indennizzare questa variante, tutto bello sarebbe un quadro idilliaco se gli assicuratori, però le Compagnie di Assicurazioni, si dichiarassero decisamente contrari a coprire il rischio da variante, anche da poco l'associazione delle imprese di assicurazioni, ho avuto modo di parlare direttamente con loro, hanno manifestato chiaramente un atteggiamento contrario, cioè gli assicuratori cosa dicono? Gli assicuratori discutono molto sulle indennizzabilità dei danni da varianti, cioè loro dicono non vogliamo coprire questi rischi professionali o meglio se anche li copriamo vogliamo dare una copertura assicurativa molto limitata, e quale è la ragione? Naturalmente gli assicuratori dicono: noi abbiamo bisogno di enucleare un tipo di rischio, possiamo anche coprire, garantire, le cosiddette varianti danno. Quali sono le varianti danno? Sono quelle varianti che difficile poi destabilire, ma sono quelle varianti che poi effettivamente cagionano un danno. Sono quelle varianti che vanno a ripristinare una situazione dannosa dovuta all'errore di progetto. Gli assicuratori dicono: noi certamente non vogliamo coprire quelle varianti che anche se mascherate da danno in realtà poi si traducono in un effetto migliorativo dell'opera pubblica, e questo è ovvio. Questo sembra molto equo sotto il profilo teorico, il problema poi di andare a costruire la Polizza di Assicurazione, cioè di andare a stabilire quale è l'oggetto della polizza di assicurazione, perché è su questo punto che naturalmente ci sarà il confronto serrato tra il progettista e la Compagnia di Assicurazione. L'articolo 25 se voi guardate contiene delle indicazioni molto generiche che non ci aiutano a definire quali sono le varianti danni, perché che cosa dice? Dice in sostanza, usa una locuzione generica parla di pregiudicare in parte la realizzazione di varianti che pregiudichino in parte la realizzazione dell'opera o l'utilizzazione dell'opera. Che cosa significhi questo sotto il profilo tecnico noi non lo sappiamo. Quindi, e non fraintendetemi, in un certo senso l'atteggiamento degli assicuratori è comprensibile, è condivisibile, anche perché, a mio avviso, in questa norma si manifesta ancora una volta quello che vi ho detto in premessa. Il legislatore che cosa ha fatto in sostanza? Ha allocato al progettista e quindi al suo assicuratore il problema legato alle patologie degli appalti pubblici, cioè ha tentato questa allocazione di rischio sulle assicurazioni. Cosa fare allora? Il problema non è semplice anche perché nella costruzione della polizza mi vengono in mente solo due strade possibili. Una prima strada, che però naturalmente non è soddisfacente, si potrebbe immaginare che la clausola sull'oggetto dell'assicurazione espliciti chiaramente il principio per cui in garanzia possono essere ricomprese solo le varianti che rechino effettivo pregiudizio alla Pubblica Amministrazione, ma non abbiamo ancora risolto niente. Una seconda strada che secondo me, più interessante che peraltro abbiamo perseguito anche in altri settori, è quella di studiare in una chiave tecnica attuariale e giuridica integrata e ipotesi in cui le varianti configurano effettivamente un pregiudizio, creare insomma una sorta di numero chiuso delle varianti. Questa è una delle, secondo me piace non solo mettere sul tappeto ma anche risolverli, è una delle possibili soluzioni.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Certamente bisognerà fare molta attenzione nella redazione di queste polizze di assicurazioni, devono essere ben formulate, ben sorvegliate anche nella fase di esecuzione. Infine, se volete su questo punto, una considerazione che non è proprio giuridica, ma è metagiuridica e cioè la previsione di quel danno nella garanzia assicurativa, potrebbe far nascere la tendenza da parte della Pubblica Amministrazione ad approvare queste varianti i cui costi in definitiva sarebbero sempre supportato da progettisti e quindi da suo assicuratore, ma se volete è una interpretazione un po' maligna.

Un'altra bizzarria che segnalo, abbandoniamo il problema della variante, un'altra bizzarria che sento di segnalare è quella che riguarda il gioco delle responsabilità, così come è stato immaginato dal legislatore, cioè se guardiamo al, forse più che bizzarria una vera propria lacuna del legislatore. Se noi guardiamo alla ratio del comma 5 dell'articolo 30 ci accorgiamo subito che la ratio di questa norma qual è? Quale era lo scopo della norma? Era quella che sempre sottesa tutte le ipotesi di assicurazione obbligatoria, ovvero garantire l'effettività del ristoro attraverso l'imposizione al potenziale danneggiante di una assicurazione obbligatoria. In parole semplici il responsabile civile, quindi il progettista cosa fa? Porta con se l'assicuratore e tenta di collocare su di lui naturalmente i rischi derivanti dall'esercizio della propria attività, ma questa è l'operazione che viene condotta normalmente in tutte le ipotesi di assicurazione obbligatoria dell'RC. In quest'ottica il legislatore che cosa ha fatto? Ha previsto, per così dire, una dimensione temporale della copertura assicurativa obbligatoria e cioè riguardo alla polizza, alla copertura assicurativa del progettista, il legislatore dice che essa sussiste dall'approvazione del progetto sino alla data emissione del certificato di collaudo provvisorio, cioè nel momento c'è l'uscita di scena della Pubblica Amministrazione. Dopo il collaudo provvisorio, che cosa succede? Entra in scena un altro contratto di assicurazione della responsabilità civile, e cioè quale? Quello dell'impresa esecutrice, quella di cui ai commi 3 e 4. In base a tale disposizioni quindi dopo il collaudo provvisorio inizia a decorrere la copertura assicurativa dell'esecutore, è come se fossero due segmenti assolutamente separati. Infatti la norma dice che per i lavori i cui importo superi l'ammontare, l'esecutore è obbligato a stipulare una polizza indennitaria decennale, nonché una polizza per la responsabilità civile verso i terzi. Quindi dopo il collaudo provvisorio entra in gioco il contratto di assicurazione dell'esecutore. Il problema è che il legislatore si è dimenticato di un aspetto giuridico, cioè dei profili di solidarietà giuridica tra l'esecutore e il progettista. Ci sono delle ipotesi in cui la responsabilità è di entrambi. Ci sono delle ipotesi in cui anche se viene condannato l'esecutore egli può poi reagire in regresso nei confronti del progettista. E allora che cosa succede? Allora succede che li occorre fare grande attenzione a come è costruita la polizza, quindi quella, scusate se mi esprimo con termini forti, quell'ignoranza del legislatore andrà sanata con lo strumento assicurativo, perché? Perché bisognerà stare molto attenti che la polizza del progettista non preveda una esclusione per i casi di responsabilità solidale con l'esecutore. Perché che cosa succede in questo caso? Succede che

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

nonostante l'esclusione nella polizza il progettista potrebbe essere condannato, in solidarietà giuridica con l'esecutore e non essere coperto però dalla polizza, quindi non avere la copertura assicurativa. Il che in definitiva parte naturalmente la posizione del progettista, ovviamente se non fosse coperto a copertura assicurativa, però solo di dover pagare con il proprio patrimonio questo è inimmaginabile, il problema è che il legislatore siccome quello che voleva fare in realtà era tutelare la Pubblica Amministrazione, in questo modo non la tutela per nulla, perché l'ipotesi di solidarietà giuridica, l'ipotesi in cui venga accertata una responsabilità solidale sia del progettista che dell'esecutore, se la polizza del progettista non contempla anche questa ipotesi di responsabilità solidale con l'esecutore, la Pubblica Amministrazione naturalmente non riesce ad ottenere quanto

Quindi il problema qual è? Cerco di sintetizzare, il problema che il legislatore ha duplicato gli strumenti assicurativi, ha immaginato delle coperture assicurative separate, come se ciascuna copertura assicurativa andasse a coprire una rispettiva area separata, impermeabile all'altra e questo evidentemente è una operazione legislativa, una formulazione legislativa che denuncia una mancata conoscenza degli strumenti assicurativi dei profili di assicurazioni della RC. Anche perché un altro problema che mi viene in mente che potrebbe derivare da questa separazione di polizze, riguarda i cosiddetti sinistri tardivi, perché c'è anche questo aspetto naturalmente. Sarà quindi, questo è un suggerimento naturalmente, sarà opportuno quindi che il contratto di assicurazione contempli, preveda una apposita clausola ai sensi dell'articolo 1905 del Codice Civile. Ultimo accenno e poi chiudo la mia relazione che in effetti mi rendo conto è stata una relazione un po' problematica, perché ho messo sul tappeto limiti di questa norma, l'ultimo accenno riguarda il cosiddetto sistema di garanzia globale di esecuzione previsto dall'articolo 7 del comma 7 bis, viene dai commentatori, da tutti i commentatori viene annunciato come un momento di grande novità di questa legge, è ricorso il cosiddetto Performance bond. Allora su questo punto non ho ancora molto da dire, perché naturalmente gli aspetti di disciplina tecnici sono demandati al regolamento, quindi bisognerà attendere al regolamento. Certo che è interessante la previsione di questo modello, in che cosa consiste questo Performance Bond? E' in sostanza abbiamo una compagnia di assicurazione, o un istituto di credito che garantiscono circa la conformità dell'opera alle condizioni contrattuali. Quindi la Compagnia di Assicurazione o l'Istituto Bancario sono chiamati a garantire comunque il completamento dei lavori qualora l'impresa risulti inadempiente, si chiama proprio garanzia globale di esecuzione. E' un esempio interessante di trapianto di un modello giuridico, voi sapete che Performance bond sono Istituti giuridici di derivazione anglosassone. Come sempre, io sono una comparatista quindi mi occupo da sempre di questi trapianti giuridici, di questi

..... sapere esattamente se questo trapianto giuridico avrà poi così il successo che noi tutti ci aspettiamo naturalmente è un giudizio che oggi non siamo in grado di dare, certamente per ora possiamo mettere in luce solo due aspetti, che sono quelli che ci consegna la

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

disciplina. Il primo aspetto che il ricorso a questo Performance bond per il momento è ancora solo una facoltà, infatti il legislatore parla di una facoltà e non di un dovere, per gli enti aggiudicatori; seconda caratteristica è quella prevista dalla legge, che questo Istituto si applica solo alle opere che hanno un importo superiore ai 100 milioni di ECU. Tutto il resto è demandato al regolamento e io ritengo, non solo al regolamento ma anche alla capacità e alla volontà poi di costruire questi strumenti contrattuali ed assicurativi nel modo più adeguato, grazie.

Ringrazio la professoressa Candian, una comunicazione di servizio, gli ingegneri Russo, Tironi, Valli e poi Forlani o Quietì dovrebbero presentarsi presso il banco della segreteria, grazie.

A questo punto è prevista da parte dell'ingegnere Bosco che è già stato nostro relatore ieri, una brevissima sintesi della relazione che ci ha fatto pervenire l'onorevole Maretta Scocca, relativa agli incarichi professionali e società di professionisti nella legge 415 del '98. Dopodiché ci avviamo alla conclusione della giornata con l'intervento del professor Nisiti.

Grazie, io ieri già vi accennai sul molta perplessità da parte mia personale, da parte di altri tecnici, riguardo a tutta la, di tutta l'articolazione del capitolo, dell'articolo 17 interamente rifatto e che riguarda l'attività di progettazione. Con le stesse osservazioni, con le stesse perplessità, per buona parte le troviamo nel Ministero di Grazia e Giustizia. La dottoressa Scorgano, sottosegretario di Stato ci ha fatto pervenire una sua memoria che non è lunga, ve la potrei quindi leggere perché è interessante, qualche parte meno importante.

Il mondo delle professioni costituisce un settore importante della società civile, non solo per lo spazio che complessivamente si occupa, in ragione del numero sempre più elevato e professionista ai collaboratori, ma altresì per l'incidenza che i medesimi al di là delle attività svolta nonin quanto portatore di controvalori di specifiche esperienze da conservare e valorizzare.

Il seguito del processo negli ultimi anni ha subito un forte impulso all'allargamento sia in termini geografici che in relazione alle tematiche affrontate ha messo in evidenza le attuali differenze tra i vari ordinamenti giuridici frutto di storia e tradizioni diverse e secolari. Per permettere ai professionisti italiani di operare in modo corretto e competitivo nello scenario europeo internazionale, è necessario quindi fornire loro strumenti normativi ed amministrativi idonei a consentire una piena esplicazione della potenzialità di cui si è fatto cenno. In un simile contesto di particolare importanza, la definizione di una normativa organica in materia di società professionali che si altresì attenta alla realtà delle singole professionali.

Per quanto il diritto comunitario non abbia sul punto espresso un quadro normativo omogeneo l'esigenza di superare il divieto di esercizio delle professioni in forma societarie risalenti alla legge 23 novembre '39 n. 1815, era da tempo avvertito nel mondo delle professioni. In economie società sviluppate quindi comprese del numero delle professioni fenomeno amplificato dall'..... dei mercati.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Con la recente abrogazione del ricordato divieto risalente al '39 il legislatore ha demandato la fissazione di requisiti per esercizi in forma societaria in attività professionali, laddove lo strumento normativo in un regolamento interministeriale che anche a parere del consiglio di Stato non è apparso idoneo. E' un po' lunga questa storia. In considerazione di tali obiettivi, limiti normativi, il Senato ha presentato ed approvato un ordine del giorno con il quale ha impegnato il Governo a non emanare detto regolamento prevedendo l'inserimento della disciplina delle città professionali all'interno della legge organica e di riforma delle professioni intellettuali.

In risposta a tale richiesta il Governo ha presentato il 9 luglio 1998 un disegno di legge, di delega, per il riordino della disciplina delle professioni intellettuali, che dedica alle società professionali due specifiche norme. Gli articoli 2 comma 1 lettera q e 3. Comma 1 lettera q., nelle quali vengono tracciati i principi cui dovrebbe essere informata una futura disciplina delle società professionali.

..... al contemperamento fra l'esigenza di costituire apporti di capitali con quella di impedire che l'interesse del capitale prevalga sulla attività professionale. A tale fine è prevista l'introduzione della responsabilità disciplinare delle società accanto a quelle dei professionisti, l'adeguata strutturazione degli organi sociali, di opportuna limitazioni dell'oggetto sociale. In definitiva il modello di cui si intende far riferimento, si caratterizza per l'affidamento dell'incarico direttamente alla società riservando l'esecuzione del professionista abilitato. In tal modo l'obbligo di eseguire l'incarico ricade su tutti i soci, ampliando quindi la sfera di potere del cliente in quanto ha la responsabilità professionale del professionista che ha reso la prestazione si come quella della società. Al cliente viene inoltre garantito una facoltà di designare uno specifico professionista addirittura prevedendo in caso di generico affidamento alla società un meccanismo di designazione automatica. La previsione di forme societarie e capitalistiche, si accompagna all'introduzione di restrinzione più o meno riguardante all'accesso al capitale. Tali limiti sono diretti ad escludere o limitare la partecipazione di soggetti non esercenti la professione e comunque a riservare il controllo della società ai soci professionisti. La ratio profonda della legge 109 '94 era quella di introdurre un rigido sbarramento alla possibilità di affidamento ad incarico a soggetti estranei all'amministrazione cui si poteva rivolgere esclusivamente in ipotesi di impossibilità a provvedere la parte dell'amministrazione medesima. Fra tali soggetti che potevano appunto essere affidati i compiti di delegazioni di progetti preliminari e definitivi, venivano per la prima volta le società di ingegneria. Queste venivano definite come società di capitali che seguono, eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni, direzioni dei lavori, rotazioni di congruità tecniche ed economiche, e studi di ambientale che non esercitano attività di produzioni di beni. L'ultimo divieto nasceva dalla volontà di evitare una pericolosa combustione tra attività di progettazione e quella di costruzione. Alcune società non si applicava il divieto di cui all'articolo 2 che la legge 23 novembre '39 1815. Un tale impianto normativo era rimasto pressoché mutato anche al seguito delle modifiche apportate alla legge Merloni dal DL 3 aprile '95 n. 101

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

convertito con modificazioni nella legge 2 giugno '95 n. 216 della Merloni Bis. Di maggior rilievo sono state invece le modifiche apportate dalla citata legge 415 '98. Innovellato articolo 17 della legge 109 '94 ne venga al comma 1 i soggetti che possono essere affidati alla progettazione, alla direzione dei lavori pubblici nonché gli altri incarichi accessori. Tra tali soggetti accanto alle preesistenti società di ingegneria sono introdotte ex novo le società di professionisti, società di persone in cui i soci sono tutti liberi professionisti. Le attività che dette società possono svolgere sono le medesime, di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni, direzioni lavori, valutazioni di congruità tecnica economica e studi di impatto ambientale.

Eliminato è invece il divieto precisamente posto per la società di ingegneria di svolgimento di attività di produzione di beni. Tale modifica potrebbe comportare il sorgere del citato rischio di commissione tra finalità dell'attività professionale e quella dell'attività imprenditoriale. L'unico elemento discriminante è l'oggetto dell'attività che può essere svolta dai due diversi tipi di società e l'ammontare dei corrispettivi stimati è l'ammontare dei corrispettivi stimati per l'attività resa. Difatti le società di ingegneria possono essere affidatarie solo ad incarichi di numeri ispettivi sia l'importo pari e superiori ai 200.000 ECU. La norma la evidente finalità di salvaguardia dei liberi professionisti e relativi società che viene riservata con la fascia di attività di minor peso economico che probabilmente di maggior rilievo quantitativo. Ovviamente presupposti della disposizione e la consapevolezza della non competitività dei professionisti come società di ingegneria che in quanto Società di capitali sono attualmente più organizzate economicamente più forti. Seguendo su questa traccia, su questa storia, il sottosegretario dei Lavori Pubblici conclude sulla storia del regolamento previsto dall'articolo 24 della legge Bersani che è stato approntato dal Ministero di Grazia e Giustizia, presentato all'esame del Consiglio di Stato, rigettato dal Consiglio di Stato, riproposto ancora osservato poi è stato riscritto proprio dal Consiglio di Stato, ridotto in 18 articoli in nome del Ministero e adesso questo regolamento è all'esame degli altri Ministeri concertati, con il Ministero della Sanità e il Ministero dell'Industria. Dopodiché siamo fermi qua, quindi praticamente le Società professionali sono un punto fermo sia dal punto di vista della Legge Bersani, sia dal punto di vista anche, pure interessa a tutti noi, di forma Mirone, in quanto sulla forma Mirone si è fermata poi il Governo non è troppo favorevole che gli Ordini, gli Ingegneri, gli Architetti continuano ad esistere, o perlomeno futuro Ministero delle attività produttive. Quindi ieri mi ha detto ero perplesso su tutta la situazione della normativa della legge Merloni ter a riguardo dell'articolo 17, avevo i miei giusti motivi, e questi giusti motivi sono anche rappresentati dalla Dott.ssa vi ringrazio.

Grazie ingegner Bosco anche per il commento alla traccia che ci ha fatto avere l'onorevole Marietta Scocca. E' previsto a questo punto un brevissimo messaggio da parte del Presidente Provinciale del Sindacato Ingegneri Liberi Professionisti, prego Ingegner Cortesi.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Buonasera a tutti, sono Gianmaria Cortesi, Presidente del Sindacato Ingegneri Liberi professionisti della provincia di Bergamo, uno dei tre Enti organizzatori del Convegno sulla Merloni ter. In chiusura delle due giornate di lavoro ricche di spunti e di riflessioni, su argomenti che dovranno esserci sempre più familiari mi corre l'obbligo di ringraziare gli altri due enti che insieme al Sindacato hanno organizzato il Convegno, e cioè il Comune di Bergamo e la Provincia di Bergamo. Un particolare ringraziamento all'amico Diego Finazzi sulle cui spalle è ricaduto in buona parte l'organizzazione del corso. Un abbraccio fraterno al Presidente Nazionale del Sindacato Ingegneri Liberi Professionisti Donato Bosco che attivamente ha partecipato non solo come relatore sui vari temi, ma che è stato soprattutto indispensabile punto di riferimento nell'organizzazione del Convegno. Grazie anche a Giulio Da Olio Vice Presidente del Sindacato Ingegneri e a tutti i relatori che ieri e oggi hanno così brillantemente presentato le loro memorie su questo palco. La presenza numerosa e costante degli iscritti al Seminario oltre 200, mi sembra che testimoni e della bontà dell'iniziativa che abbiamo intrapreso e dalla qualità di contributi e di temi trattati che hanno percorso completamente una legge che riassume tutto il settore dei Lavori Pubblici e che evoca anche temi trasversali ma incidenti come la realtà e il futuro dell'ordinamento professionale, la realtà e il futuro dei tecnici dipendenti delle amministrazioni, i rapporti tra la normativa comunitaria e normativa nazionale, il tema della sicurezza e molti altri ancora. L'iniziativa del Seminario di studio è nato da una necessità di studiare di approfondire la legge in un contesto ove confluiscono sia i funzionali delle amministrazioni, sia i liberi professionisti, sia tutti gli altri soggetti interessati dalla pratica quotidiana applicazione della legge. Tutti i presenti possono trarre considerazioni sulla due giorni. Mi sembra che la qualità dell'iniziativa e il riscontro delle iscrizioni spingano naturalmente noi, Sindacato Professionale ma direi noi organizzatori, quindi anche Comune e provincia a studiare, ricercare ulteriori occasioni di pubblici Convegni. Anzi una che abbiamo ipotizzato la possiamo anticipare è sarà un pubblico confronto sull'applicazione della legge tra i principali enti territoriali nostri, nostri vicini che il Comune, provincia di Bergamo, Comune e provincia di Brescia. In una realtà normativa così complessa e contraddittoria noi cerchiamo di essere di supporto concreto all'attività professionale facendo crescere da un lato la cultura specifica semplificando dall'alto quanto concretamente utile e professionisti. Grazie ancora a tutti.

Siamo arrivati alla chiusura delle nostre giornate di studio e la chiusura siamo molto grati al Professor Misiti di aver accettato di condurre questo intervento di chiusura. Professor Misiti è ingegnere, è stato docente universitario, è stato Preside di facoltà dal 1994 è Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e direi che noi siamo onorati della sua presenza a Bergamo in concomitanza con questo nostro Convegno sulla Legge Merloni.

Grazie Finazzi, a questo punto siete tutti stanchi quindi cercherò di trattenere un colloquio amichevole con voi facendo delle osservazioni molto comprensibili rispetto ovviamente all'alta

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

qualità delle relazioni che ci sono state spesso un po' per l'ingegnere un po' anche a io stasera ho il compito, cosa un po' strana se devo dire la verità, ieri avrebbe dovuto concludere la giornata dopo delle relazioni tecniche avrebbe dovuto concludere il sottosegretario che è mio amico e avvocato. Oggi sono tutte le relazioni giuridiche e concludo io con gli ingegneri, questo forse non so se è casuale ma è un fatto che aumenta un po' credo le difficoltà di chi conclude, tanto è vero che l'avvocato Neri si è guardato bene nel concludere che non è venuto, e quindi forse l'ha aiutato l'avvocato ingegnere Coletta, in un'altra persona molto flessibile.

Io ho purtroppo l'orlo istituzionale, pochino impacciato quando parlo di questa legge, o di leggi che mi vedono dentro un po' protagonista e quindi non sono libero come lo sono altri colleghi, altri amici, prof.ssa Candian ed altri che hanno stamattina, hanno detto chiaramente ma malgrado che io ho pure un carattere un po' irruente, su questo qualcosa mi sfuggirà, voi mi perdonerete, cercherò di dire la mia con molta,..... con la massima possibile franchezza tenuto conto che questa mia passione istituzionale.

In primo luogo vi posso garantire che dal 1994 ci sono, si sono realizzati nel nostro Paese migliaia di seminari sulla legge Merloni, migliaia son migliaia e questo mi pone già un problema grosso insomma cioè di..., ci vogliono tanti seminari per capire una legge che dovrebbero leggere non solo le 15.000 stazioni appaltanti, centinaia di migliaia di professionisti che possono sapere la legge, anche diciamo persone non addette ai lavori insomma, dirigenti di azienda e così via, quindi evidentemente qualche cosa manca nel manico nel senso che se c'è bisogno di tante spiegazioni che ogni articolo ha richiesto una relazione che è stata sintetica perché potevano continuare a parlare su ogni articolo, quindi è evidente che c'è qualcosa che non va.

Questa è una prima osservazione. L'altra seconda osservazione che voglio fare non ci sono i colleghi stamattina ma lo voglio fare anche in loro assenso, io non credo assolutamente proprio nella maniera più netta che il fenomeno della corruzione nel nostro Paese sia dovuto alle leggi oppure ad un mancato controllo ma è dovuto esclusivamente soprattutto agli uomini, alle persone. Le norme sono state le stesse per cento e quattro anni, per circa 80-90 sono andata abbastanza bene, anzi vi dirò di più, eravamo per un certo numero di anni 1895 portati ad esempio nelle dei Paesi europei per alcune norme, anche per alcune questioni che riportate nella legge del '65 nel regolamento 95, in particolare per la progettazione, noi facevamo dei progetti eccezionali. Io insegno dal 1961 fino al '94 ho formato Ingegneri quindi ho avuto modo di guardare tutte queste normative, queste cose avrò formato circa 5.000 ingegneri ho laureato, non pochi insomma quindi poi dal '94 mi tocca guardare tutti questi archivi tutte queste cose, quest'anno al Consiglio Superiore dove ci sono i progetti, laad oggi e vi assicuro che la progettazione è perfetta fino ad un certo, poi la progettazione è degradata ma non perché cambiava la legge, cambiavano i costumi, cambiavano i rapporti con la politica, cambiavano non c'entra niente insomma la legge. Si

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

impadronivano di queste questioni uomini senza scrupoli così via insomma, non è che non ci sono altri è la stessa cosa, quindi è illusorio pensare che una normativa più rigida, più drastica, più che mette paura, che possa impedire la corruzione, assolutamente no, quindi io sono nettamente sfiduciato verso questi che coloro i quali pensano in questo modo e non solo, producono norme su norme, norme che si intrecciano su altre norme, in genere più difficili in modo che hanno bisogno di Seminari, di discussioni su articoli. In questo modo essi facilitano l'infiltrazioni di gente senza scrupoli. Innanzitutto quelli sono i più intelligenti perché usano bene questo modo. Quindi io vedo che per esempio, fin dalla nascita la 109 ma non sono io, ma lo hanno accennato pure stamattina i colleghi, è una legge che è basata sulla sfiducia, sfiducia nella Pubblica Amministrazione, sfiducia nei professionisti, sfiducia verso le società, le imprese e così via, sfiducia un po' fin dal primo momento. Questo ha apportato un risultato molto eclatante, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici fa anche le normative cogenti sia italiani collaborino con quelle europee. Mi ruba l'industria delle costruzioni è la prima industria, l'Italia assolutamente non lo è, è crollata rispetto ad un tempo. In questi cinque anni si sono distrutte praticamente, si è distrutto il patrimonio incredibilmente fecondo e positivo delle grandi imprese italiane di costruzioni che erano famose nel mondo e rispettate nel mondo su specialmente su alcune specializzazioni che altre non riuscivano a portare avanti, parlo delle dighe, parlo dei ponti, parlo delle gallerie, parlo delle opere più difficili dal punto di vista della progettazione e costruzione e gestione, e questo è stato distrutto

lato B

.....di fare sempre più norme, di attuare norme, di fare utilizzare norme per impedire, più che per favorire. Allora questo fatto ha portato ovviamente, poi nella realtà questa prima legge, nel primo caso mi aiutache si è verificato la legge appena passata in Parlamento, in ogni caso letta sulla Gazzetta Ufficiale, e viene bloccata da un decreto forse legittimo questo. Mi hanno insegnato che non è una cosa normale però insomma è stata bloccata, perché era talmente evidente che era una schifezza, era una cosa che non doveva andare, e poi si è cercato questa seconda, la seconda che ha cercato di ridurre le difficoltà in ordine a queste rigidità che non andava bene nemmeno quella, lo hanno detto tutti. Adesso c'è questa terza, questa terza e qui tutti compreso l'ultimo messaggio che ci aveva dato la Sottosegretario, ciascuno per l'articolo che ha esaminato, in genere hanno esaminato un articolo solo, ne hanno parlato, in questi articolosità, dice: questa è proprio una cosa che non va,perché ancora continua ad essere basata sulla sfiducia, sulla sfiducia ripeto su tutto, sulla pubblica amministrazione, su tutto. Voi immaginate per formare una, io ritengo che se formare una commissione, formata di uomini onesti, con l'etica con la e maiuscola, persone di cultura, persone, se fanno una gara a trattativa privata, fanno certamente gli

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

interessi della Pubblica Amministrazione molto di più di quelli che combinano le cose con la gara molto complicata con i numeretti e così via, assolutamente. Quindi il fatto di per se di vietare questi, di vietare quell'altro di ripresa, la Commissione parlo concorso la fanno attraverso una scelta o no, facendo adesso c'è il jack-pot, insomma quelli che fanno dei sorteggi, una terna che propone l'ordine degli Ingegneri, cioè gli amici del Presidente. Una terna che propone l'Ordine la Facoltà universitaria, amici del Preside, la terna che propone un po' alla fine fanno..... bisogna dare responsabilità alla Pubblica Amministrazione, è una Pubblica Amministrazione responsabile fa la scelta e basta, fa la scelta secondo gli interessi dell'amministrazione, poi si controlla se per caso il campione hanno fatto bene, hanno fatto male, adesso hanno inserito poi l'altra adesso l'Autorità contro la sequestro va bene, quell'altra va bene, la Corte dei conti ha controllato prima, quell'altra a controllato dopo, è la via per raggiungere il primo posto dell'industria delle costruzioni questa. Quindi le corruzioni è fatta di uomini, non siamo, non è finita ancora la fase evolutiva di questa norma, io credo, ci sarà una quater eppure quella delle semplificazioni. Aldilà dei certificati quindi le semplificazioni hanno complicato tutto. C'è la prima, la seconda, la terza e la quattro che ognuna cerca di semplificare quella di prima, per verità è che c'è ne abbiamo troppo di leggi e allora vanno benissimo così sguazzano nelle di questi leggi, in verità ne abbiamo troppo che

e quindi adesso faremo in modo di vedere..... voglio cominciare dall'ultima cosa guardate, perché sembrerebbe così semplice, così giusto, poi ecco

Adesso che mi veniva proprio mentre parlavo del progettista, il progettista che sbaglia, il mio compagno che sbaglia, il progettista che sbaglia, è uno dei casi per cui si può fare la variante. La variante si fa se nell'interesse della Pubblica Amministrazione e basta si dovrebbe fare, no che il progettista ha sbagliato, nelle opere pubbliche. Nelle Opere Pubbliche se si fa un'Opera Pubblica c'è un progetto fatto dal progettista o nella società, chiamiamola come vogliamo, ma ci sono gli ordini di controllo, se non ci sono gli ordini di controllo significa che lo Stato ha a se stesso, cioè il Comune non ha quel comune o quella Pubblica Amministrazione che non riesce a controllare il progetto fatto dal professionista il quale gli deve dire: tu hai sbagliato i calcoli, ti segno con la matita rossa, come faceva il Genio Civile e glielo riconsegna, e lo rifai 100 volte. Non si va in appalto, che si va in appalto con il progetto fatto scassato, mi hanno mandato il progetto dell'aeroporto di tre città, non voglio fare i nomi per accusare qualcuno, ma non c'era niente, cioè sono abituati a fare finta di fare progetti perché poi così non fa l'impresa, si va in appalto prima che ci sia fatto un progetto esecutivo fatto nel migliore nei modi e che non sia sbagliato, quindi l'errore non ci può essere, l'errore ci può essere nell'attività del professionista privato che lo fa per l'amico, e lo ha sbagliato. Ci devono essere 4 controlli, 50 alla fine il progetto deve essere fatto bene prima di volevo fare una casa invece ho fatto un grattacielo, questa è un'altra cosa, l'amministrazione gli aveva ordinato un grattacielo, quello ha

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

fatto un grattacielo. Che sia sbagliato il calcolo del grattacielo o la geologia della casa, la geotecnica della casa, è un assurdo, non può essere, perché ci devono essere fatti i sondaggi, devono essere fatti i calcoli, devono essere fatti i controlli prima che si vada in appalto non dopo e quindi l'assicurazione, ma che assicurazione? non c'entra niente lì in quel caso. In quel caso deve esserci, questa è una anomissione, può obbligatoria, come se obbligatoriamente si possono fare in quel caso, non parlo del privato, parlo evidentemente, giustamente come diceva il collega stamattina, si sono sbocciati tutti i controlli, insomma onestamente non c'è niente, non si controlla nulla, solo l'Amministrazione non va bene, il resto non va bene. Io sono uno di quelli che ha scritto la cosa nel dovuto Performance bond, mi pare una cosa utile, però ancora non si può fare perché ancora praticamente le Compagnie Assicuratrici non ci credono, (non ci siamo intesi), non quello che dice lei, faccio per mia esperienza che non vogliono le Compagnie Assicuratrici non ci credono per tutte una serie di altre cose, non sono preparate le Banche, non sono preparate, è vero, è tutto lì e naturalmente anche il progetto del Finance che poi quando si scrive questa cosa, sapete che la storia di questa questione. Ci sono due, tre piccoli innovazioni che sono entrate in questa legge, per il resto parliamoci chiaro, il resto non è altro che la vecchia normativa un po' aggiornata rispetto all'Europa e come dicevano i nostri colleghi stamattina, poi noi quando prendiamo le decisioni di recepire queste direttive, le recepiamo in modo diverso su quelli che, cioè li cambiamo, li facciamo a nostro piacimento, ci mettiamo sempre norme nostre in modo tale che alla fine non possono essere applicate tranquillamente, chiaramente anche il progetto Finance poi vedrete che è difficilissimo applicarlo, se voi lo seguite bene è difficilissimo ad applicarlo. E' una cosa molto buona la partecipazione, però il collega che ha parlato progetto Finance stamattina ha sottoaggiunto, oppure poco ha detto, ha accennato soltanto, però deve essere previsto una programmazione triennale, all'inizio è un elenco previsto dall'Amministrazione, praticamente il progetto Finance non si può realizzare di fatto, quindi è difficilissimo ancora non è partito niente del progetto Finance nel nostro Paese.

E comunque c'è sempre una certa politica, volevano far partire il progetto Finance sulla, come diceva qualcuno, sulla Salerno-Reggio Calabria, volevano farlo solo la corsia di emergenza. non è possibile. Ma allora, ecco che cosa è importante in questa legge? E' importante che questa legge ha ribadito una cosa che era chiarissima insomma, che il progetto deve essere fatto bene. Questa è una cosa che facevamo meglio di tutti insomma, poi adesso dice: facciamo il progetto, questo è l'unico punto veramente essenziale, perché se si fa molto bene il progetto, se il progetto esecutivo è fatto..... mi hanno presentato un progetto di un'opera che è la più importante che c'è nella capitale, me l'hanno presentata senza aver fatto sondaggi, il progetto esecutivo, senza aver fatto sondaggi, nessun sondaggi. Dentro si poteva trovare di tutto, si inventavano le fondazioni senza sapere quello che c'era sotto, se io fossi caduto nella trappola, poi lì si che ci voleva l'assicurazione, sarebbero costati 70 miliardi invece sono costati 15, dopo le osservazioni

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

fatte, per dirvi non è solo i piccoli progettisti, i grandissimi progettisti, erano abituati in questo modo in Italia, in altre parti sono un po' più controllati, non tanto eccezionalmente perché hanno visto pure tedeschi non è che sono eccezionali dal nostro punto di vista. Quindi io credo che il problema è sempre di preparazione, ognuno dovrebbe svolgere il suo mestiere, qui la cultura del progetto era completamente scomparsa negli ultimi 30-40 anni, anzi dire che dopo la guerra questo fatto è venuto fuori. Ma io ho cominciato a pensare: ma perché, come è possibile. Abbiamo questa tradizione centenaria, siamo stati bravissimi, l'unica buona dei piemontesi che ci hanno invaso l'Italia, specialmente il sud, il Sud si sente colonizzato dal fatto che era molto buona questa cosa del progetto fatto bene ecc. e poi non sappiamo più fare il progetto. Come è possibile? Perché le Amministrazioni, gli studiosi, insomma praticamente un'Opera Pubblica, un finanziamento, un finanziamento è come un contenzioso. Non si domandava in questi anni, e hanno cercato di spiegarmi qualcosa che sta nella coscienza, che sta nella politica, che sta nell'economia, e mi sono accorto che derivava da un fatto culturale, generale cioè della scissione profonda che avveniva verso metà anno, verso il '35, durante il periodo fascista e quando per esempio Gentile, ha fatto l'enciclopedia italiana? quando praticamente si è un po' divisa la situazione delle due culture, si è arrivata alle due culture, mentre prima il padre di Leopardi diceva al figlio: se per caso non conosceva l'astrologia era un cretino, bisogna conoscere la fisica, per poter essere letterato. Poi evidentemente ognuno è andato per conto proprio e tanto è vero che durante la guerra, alla fine della guerra, alla Resistenza che è successo? Che i tecnocrati, i tecnici erano un po' tutti nell'apparato fascista, evidentemente sono stati un po' impurati, quindi non gli scienziati, gli emarginati, mandati negli Stati Uniti, chi scappava da una parte, scappava dall'altro, e come Consulenti, come Consulenti dei vincitori, mentre i vincitori piemontesi avevano appresso fiori di tecnici, di scienziati che si sono portati da tutta Italia, hanno cambiato l'Italia, e i vincitori avevano appresso, e gli altri chi avevano? Avevano un certo Marchesi, un adenista, aveva un italianista Sapegno, poi c'era De Nicola Croce, erano tutti questi che, nella Costituzione non trovate niente, nella Costituzione c'è scritto esclusivamente nell'articolo 9 che lo Stato provvederà alla ricerca scientifica e basta, non c'è nessun altro. Voi trovate il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, che erano poi quelli della cultura, era umanistico Giurini, questo niente. Mentre ad esempio il Comitato tecnico e scientifico, tecnico scientifico non esiste proprio, cosa che ha capito la civiltà americana, per cui evidentemente sa che, ha capito benissimo la scienza del, si vuole essere forti oggi l'Europa ma soprattutto l'Italia nel dopoguerra. Tant'è vero che sono stato curioso ad andare a vedere, e che poi è capitato a me, è capitato a me, l'enciclopedia italiana cioè la Treccani non riporta la voce progetto, né nella grande enciclopedia, né nelle appendici, e questo me ne sono accorto con mia meraviglia quando me lo sono venuti a chiedere di fare, di scrivere io la voce progetto, io ho detto: scusate vorrete forse un aggiornamento? non c'è proprio. Sono andato a

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

vedere non c'era. Nei dizionari, comparire, mentre in quelle francesi 250 anni, alla Rivoluzione. Quindi e me sono accorto, e allora ho capito perché, tanto è vero che le Opere Pubbliche, adesso le decide il Tesoro e lo fa, le gestisce come impiegato del Tesoro: ma che sso 'ste cose? quando Saniello dice: mi meraviglio che il Ministero dei Lavori Pubblici ci manda il regolamento Commissione del Ministero dei Lavori Pubblici, regolamento in cui non prevede un tecnico nella Commissione dell'arbitrato. E' una segreteria tecnica del Ministero dei Lavori Pubblici, non c'è un tecnico, avvocati, si chiama segreteria tecnica, non c'è nessuno anzi il tecnico è motivato, io ho la relazione in cui motivano il diniego di questo, il diniego di inserire il tecnico nella Commissione, dico la verità, questo Superiore aveva dato indicazione precise, queste Superiori non è formato da burocrati soltanto, io non sono burocrate anzi sono universitari, compresi i Consiglieri di Stato poi gli avvocati dello Stato ma ci sono i tecnici che hanno detto bisogna mettere, come dice Sannino giustamente, Sannino è uno molto esperto, c'è una motivazione, è chiarissima, non c'entra niente, non possono fare Giudici. Se qualche volta nell'arbitrato c'è anche una questione tecnica, c'è sempre secondo me, non c'è mai un arbitrato senza questione tecnica, ricorremmo al CTU, vediamo il 10% della parcella, il 90% c'è lo teniamo noi e l'arbitrato lo fa lui, è evidente perché ad un certo punto così è. A me è capitato sempre così, io ho accettato qualche arbitrato, poi non ho accettato più descrivendo proprio gli fate voi insomma, io non ho mai fatto arbitrati, pur avendo io indicato nomi di membri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per centinaia centinaia di arbitrati io non ho mai partecipato arbitrati per mia scelta, l'ho fatto qualche volta per qualche amico e consulente del io ho fatto tutto io e questi hanno fatto l'arbitrato.

..... sempre Consigliere di Stato che presiedono queste cose e voi avete fatto già questo arbitrato? no, lo dovrete fare voi, e no se mi date il doppio della parcella che prendete voi se no niente, per provarli naturalmente. Non è possibile insomma. E' necessario il dialogo tra tecnici, i Magistrati, gli Avvocati dentro lì nella Commissione come è necessario nel Consiglio Superiore, noi facciamo i nostri pareri sono pareri tecnici amministrativi perché ci siamo tutti, l'interdisciplinarietà è fondamentale quindi nono potremmo fare soltanto come tecnici o soltanto come giuristi queste cose e invece purtroppo questo è l'andazzo. Ma questo era un esempio di questioni molto importanti l'arbitrato. Il collaudo. Questo a proposito della criminalizzazione, non solo chiesi permettessi di fare un affidamento per la trattativa privata sarebbe immediatamente automaticamente delinquente, ma in generale viene considerato anche il collaudatore del delinquente, che collauda, qualche ragione sempre derivante dagli uomini, perché collauda io conosco una Commissione di collaudi in cui c'erano i barbieri, c'erano tutti.... per cui va bene e ti assicuro che il Presidente degli fa parte della commissione di collaudo presieduta da un barbiere.

Ma non c'è dubbio che queste sono avvenute e che inducono poi a fare delle

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

affermazioni assurde, il collaudo è una cosa è molto seria, il collaudo è una cosa faticosissima e seria, è incredibile siccome fa bene come deve essere fatto bene poi c'è una Commissione di collaudo in cui ci sono 6 Magistrati, 2 Ingegneri collaudatori quelli che aspettano il risultato quelli che fanno le spie, certamente... ma se è fatto bene è una cosa faticosa di grande responsabilità, assolutamente sconsigliabile, ci sono un sacco di responsabilità..... meno fate meglio è, fatelo solo se non ne potete fare a meno, eppure quando ricevo un collaudo, appena ci sono interpellanze parlamentari immediatamente, addirittura hanno dato il collaudo a quel signore cioè per esempio a me mi hanno dato il collaudo io subito mi sono affrettato interpellanze parlamentari perché è una cosa miliardaria, dice una questione miliardaria, c'era un collaudo circa 10 anni di lavoro, insommauna trentina di milioni l'anno, prende al mese quello che parlava senza capire niente di quello che fa il parlamentare. E allora questo è l'ambiente, la situazione in cui evidentemente nascono queste, io penso che sono purtroppo c'è bisogno ancora di un periodo di assestamento, quindi la nostra situazione, basti pensare a quello che avvenne nelle elezioni, nella politica, se una tale evoluzione, sarebbe assurdo pensare che quelle norme siano definitive. Io ho vissuto tutta la missione, sto vivendo queste del regolamento, può darsi si che esce, ma se entra per esempio, se fra due anni ci saranno delle elezioni e vince il centro-destra, giustamente secondo me, prende queste cose carta straccia e farà un'altra cosa..... da questo punto di vista è bene che ci sia una buona alternanza per vedere in quanto tempo noi ci possiamo assestare e alla fine non è possibile. E' chiaro che o riusciamo a entrare in regime anche in queste cose sono poi le questioni della vita, vedete, ve ne racconto un'altra. L'Albo Nazionale dei Costruttori, da 4 anni di essere il Presidente dell'Albo Nazionale dei Costruttori, e chiaramente si deve fare 700-800 pratiche al mese, poi firmo alla fine poi tutti questi milioni, 700-800 di questi una cinquantina sono cancellazioni, minacce ecc. i TAR naturalmente le rimettono tutte al i peggiori delinquenti li mettono tutti dentro, tranquilli, noi cancelliamo e loro li mettono dentro.

L'Albo Nazionale dei Costruttori d'Italia è una specie di tu difendi l'Albo Nazionale dei Costruttori, delinquente, io sono stato Presidente della Commissione Europea era doppio WG3 è fatto le norme per la qualificazioni di imprese Europa, a parte il fatto che quando parla, quando parliamo noi, tutti massimo rispetto di chi ne accettano tutto, ma la Commissione ha praticamente accettato il 90% delle questioni dell'Albo, ha aggiunto solo le visite ispettive il resto è tutto uguale. Quindi noi saremmo costretti successivamente fare l'Albo Nazionale dei Costruttori fatto bene come lo abbiamo sempre fatto in Italia, perché nessun altro aveva l'esame della questione morale, sono quattro anni che facciamo queste cose, certo qualche uomo, qualche persona avrà pure inciuciata, tutti possono essere corrotti insomma no, anche se le persone non sono corrotte, difficile insomma che una cosa possa funzionare sulla base dell'esperienza, l'Europa ha voluto quello. I principi fondamentali li abbiamo inseriti nella....

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

ancora l'Europa non ha emanato questo e appena l'emanerà diremo che dobbiamo recepire l'Europa e recepiranno l'Albo Nazionale dei Costruttori che abbiamo fatto noi là nell'Italia in quei aggiornamenti, giustamente che avremmo voluto fare pure noi, invece è impossibile pensare che sia una cosa, nemmeno si può parlare dell'Albo Nazionale dei Costruttori. In pratica ci sono capitato qua, ed è per legge che devo farlo se no non ci andrei nemmeno eppure questa è la situazione. Non vi terrò a lungo perché se ne potrebbero dire, ma questo vuol dire che c'è una visione scettica e pessimistica tale che possa arrivare ad una inutilità totale di queste norme. Noi abbiamo buon senso degli ingegneri, in genere che c'è gli Avvocati che ci aiutano, e i Giudici più equilibrati dobbiamo districarci in queste cose e continuare a lavorare anzi cercando di superare tutti quei guai che ci da il Legislatore quando fa queste cose complicate, cercare di prenderle

Io è questo il messaggio che percepisco quando mi insegnano i colleghi giuristi come si interpreta una norma e devo dire che sono bravissimi che avete visto tutti qui, tutti quelli che i giuristi oggi hanno fornito una lezione avendo pure delle, facendo delle osservazioni pure molto giuste sulle parti manchevoli, sulla critica. La seconda parte della critica l'articolo sulla Assicurazione, la condivido totalmente insomma, però voglio dire, non essendo io lo specialista quelle non si possa non condividere una cosa di questo genere, quindi è ovvio che stante questa situazione ancora dobbiamo essere convinti che c'è, siamo in uno Stato di emergenza non abbiamo superato ancora la fase di emergenza in evoluzione, non dobbiamo aver fiducia totale, queste norme purtroppo, sono norme che dovrebbero essere più semplificate più chiare, anzi direi che se si facesse per esempio una norma, questo non so se posso dire non tradire, un articolo solo sono abolite tutte le norme sui lavori pubblici italiani, qui sarebbe una cosa poi dopo scriviamo 5-10 articoli, 5 di norme, 5 di regolamento, no 275, impongono praticamente delle cose fondamentali ci prendiamo queste cose che l'Europa ormai sono quelle appianate, contribuiamo a fare qualche cosa di meglio in Europa e saremmo a posto. Cambierebbero mestieri un sacco di colleghi e avvocati e ci sarebbero molto più troverebbero lavoro, è un fatto categoriale quasi..... quindi è evidente che ciò non avverrà mai in Italia perché predominano si 600 deputati saranno 400 avvocati, quindi non abbiamo nessuna speranza, colleghi ingegneri levatevelo dalla testa insomma no, godetevi questo fine, questa fine di questo nostro seminario anche scherzando e ridendo e spero di avervi sicuramente un po' tolto quei pensieri cattivi che evidentemente ci sono quelle difficoltà, quella stanchezza dovuta a questa interpretazione contorta della norma, dicendovi che quello che pensate con il vostro buon senso è la migliore norma che potete applicare.

Grazie professore, d'altra parte come si fa a non condividere le parole del Prof. Mesiti, sia per l'autorevolezza e della fonte da cui provengono ma anche per la saggezza che pervade le parole di inviti che il professore ha voluto rivolgerci. C'è rimasto anche un po' di spazio per il dibattito conclusivo. Prima di dar corso e lasciare libero spazio agli interventi, anche per quanto mi riguarda, volevo rivolgere alcune parole di ringraziamento, soprattutto a voi che siete intervenuti in quali di

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

partecipanti a questo Convegno e senza il vostro apporto, senza il vostro contributo, senza la vostra paziente, ascolto gli sforzi che in qualche modo abbiamo fatto per organizzare queste due giornate di studio sarebbero sicuramente vanificate, quindi il primo pensiero e il primo ringraziamento è a tutti voi partecipanti. Evidentemente i relatori, ritengo dal mio punto di vista, in qualità di organizzatori che abbiano contribuito in modo decisivo alla buona riuscita, ritengo di queste due giornate di studio, sia per l'alto profilo delle relazioni che ci hanno portato, sia anche per il grado di approfondimento direi sistematico, del quale erano pervase tutte le loro relazioni. E' stata una splendida opportunità e una splendida esperienza questo Convegno per conoscere alcune persone che con le quali spero di condividere un certo grado di amicizia anche per il futuro, in particolare con l'ingegner Bosco che ha contribuito in modo decisivo all'organizzazione di queste giornate di studio, ma è stata sicuramente importante anche dal mio punto di vista, arrivare a conoscere colleghi come l'Ing. Da Olio che ringrazio calorosamente ed altri colleghi spero abbiamo adesso modo di intervenire come l'Ing. Ranieri, la possibilità che mi è stata data per reincontrare persone che hanno in qualche modo contribuito al fatto che Bergamo in questi anni abbia assunto un certo numero di iniziative e abbia per quanto possibile avuto anche la ribalta della cronaca, mi ha fatto estremamente piacere rincontrare il Prof. Di Gioia, che ringrazio per il suo intervento, così come tutti gli altri relatori che sono intervenuti. Devo rivolgere infine un caloroso ringraziamento anche agli amici che hanno collaborato con me per la buona riuscita di queste giornate, in particolare l'Ing. Bassi, l'ing. Cortesi, l'Ing. Guozzoni e l'Ing. Stilliti, che vedo nascosto in mezzo alle poltrone. Oltre che i colleghi del Comune che ha vario titolo hanno partecipato con me, hanno collaborato con me alla buona riuscita, l'Ing. Balduzzi, l'Arch. Spreafico. Grazie a tutti.

Se ci sono dei chiarimenti, degli interventi per concludere queste giornate fatevi vedere. E' tutto chiaro.

L'Ing. Gaetano Ranieri è una delle persone che ho conosciuto in questi giorni, è Presidente dell'Associazione Italiana Ingegneri Capo delle Università Italiane.

Ci siamo già presentati, e ho ricordato poco fa con il prof. Nisiti a proposito dei 1000 convegni sulle Merloni il '95 ne facemmo uno alla Luis dove lui mi onorò della sua partecipazione e quindi già che io da Bari poi lo organizzai a Roma, capisco bene le difficoltà organizzative e mi complimento con il collega.

In riferimento alla ormai nota è una battuta che gira, ma ormai è così i Lavori Pubblici sono più per far guadagnare gli Avvocati che gli Ingegneri, ormai è un fatto scontato purtroppo, purtroppo per noi, non per voi. E il proposito dell'accenno che faceva il prof. Nisiti a proposito del buon senso delle persone, sono perfettamente d'accordo non vi sentivo i vari avvocati che ci riferivano più che a suggerirci, come aggirare la legge in modo tale da poter trovare il modo di poter instaurare il contenzioso, sembrava fosse un suggerimento alle controparti. Ecco, professore non so se sarà d'accordo con me, se la legge del 1895 era perfetta, se applicata ancora oggi, andrebbe benissimo.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Cambiano le persone, c'erano poche cose da cambiare, forse il Performance..... in buona sostanza la legge era questa. E' una questione di persone, non dimentichiamo il '94, la Tangentopoli e compagnia bella quindi ci rifacciamo ad un aspetto assolutamente personale dei fatti. Però i fatti hanno portato a quello che hanno portato in Italia ecc. a parte poi, secondo me, i vari blocchi della legge sono stati un fatto strumentale, perché non c'erano proprio la materia prima, i soldi per finanziare le opere pubbliche, quindi secondo me da quello che ho letto fra le righe delle varie leggi. Adesso il mercato a poco a poco si è ripreso, si sta riprendendo, si stanno riavviando e per fortuna devo dire nella mia amministrazione finalmente il problema è non dei soldi ma di come spenderli e questo è una cosa buona ed è motivo per cui questi Convegni servono un po' ad alimentare, ad accrescere le nostre conoscenze. E se mi consente una interpretazione che anche la Prof.ssa Candian, noi dobbiamo stare attenti che questa Legge, che quando il mio modesto parere, non deve essere una legge intesa nel confronto, non deve porre l'amministrazione, il professionista, l'impresa come soggetti contrapposti, ma secondo me devono essere soggetti convergenti e chiedo scusa, l'ho citato nell'intervento di ieri, il primo articolo comma 1 dice che le opere pubbliche devono essere fatte sulla qualità improntante sulla qualità e mi riferisco in particolare a quando si parlava delle Assicurazioni per quanto riguarda il professionista. Ora qui ci si deve dare una possa tutti quanti, anche le Compagnie di Assicurazioni devono rendersi conto, anche le Banche devono rendersi conto, che la loro garanzia non deve essere più la Finanza, deve essere la persona, cioè loro devono assicurare la persona e devono imparare ad assicurare il progetto come diceva il Prof. Nisiti. Ora che la Pubblica Amministrazione di cui io e mia moglie di far parte, avrei bisogno di una riqualificazione perché è stata distrutta, quindi un programma di informazione, di informazioni alle varie Enti appaltanti perché la legge del 1895 è rivolta ad un unico Ente che era il Genio Civile, glorioso Genio Civile, che era l'unico deputato a realizzare le Opere Pubbliche per cui era l'unico nella sua organizzazione perfetta poterla gestire. Oggi le Opere Pubbliche vengono realizzati da 19.000-20.000 Enti appaltanti, quindi, se mi consente, questa legge ha finalmente recepito questa diversità e questa necessità di formare non solo gli Ingegneri, perché noi poverini le leggi le sappiamo leggere, i progetti, scusi la modestia, li sappiamo fare, sappiamo anche controllare ecc., ma c'è bisogno di sensibilizzare tutti gli Enti appaltanti, tutte le organizzazioni, tutti l'Organismo, per dirlo in breve, la parte politica dell'amministrazione che devono rendersi conto di fare il loro mestiere, cioè i politici e i tecnici devono fare i tecnici, ognuno deve fare il suo mestiere, in particolare mi riferisco, ritorno sul punto dell'assicurazione, anche le assicurazioni in qualche modo devono sostituirsi a quello che è il compito della Pubblica Amministrazione che deve controllare i progetti, allora se l'assicurazione fa l'assicurazione del progetto, se impara a valutare il progetto allora vedi che un certo punto quelle garanzie le farà pagare di più a uno di meno all'altro ecc., lo vedi che anche lo stesso progettista è tentato, anzi gli è imposto di fare un progetto in meglio possibile, il più accuratamente possibile, in modo tale da

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

evitare quelle famose varianti che poi alla fine è meglio sanzionare, grazie.

Ho trovato molto efficace il suo intervento anche perché lei ha posto l'attenzione su un dato che secondo me è molto importante, cioè questo della consapevolezza. Io non sono qui a fare difesa dei giuristi ci mancherebbe però lei ha messo bene l'attenzione su un dato cioè che purtroppo un atteggiamento diffuso dei giuristi è quello di pensare, è quello della lite, della come se le parti fossero sempre contrapposte, invece non è così. Cioè il compito del giurista non è quello, quello purtroppo, scusate lo dico, ma è il compito del parafanghista di quello che va, non del giurista che si occupi di questioni bagatellari, il giurista illuminato, quello che deve dare le soluzioni, giustamente come dice lei, è quel giurista che deve mettere insieme le parti per fare in modo che purtroppo questa legislazione tremenda che abbiamo in Italia, scritta con una tecnica legislativa che purtroppo è quella che è, possa funzionare, quindi possa far funzionare il mercato, possa far funzionare gli apparati pubblici, quindi io sono d'accordo con lei su questo cambio di atteggiamento, non so se sarà possibile, è il tentativo che si sta cercando di fare, certo la crescita, io credo che in questo senso l'apporto dell'Università e della scelta sia fondamentale perché ci porta un po' fuori solo dai problemi contingenti per cercare di vedere le cose dall'alto, quindi su questo sono d'accordo con lei. Sul problema dell'assicurazione anche questo è giusto, il problema è questo. E' un po' quello della personalizzazione del prodotto assicurativo che va conciliato con quella che è l'attività di impresa di una assicurazione, certamente ha ragione anche in questo perché ci vuole una nuova consapevolezza anche da parte delle Compagnie di Assicurazione che sono coscienti di aver perso il terreno in questi ultimi anni perché in effetti hanno una immagine che è tremenda cioè purtroppo la Compagnia di Assicurazione ha una immagine così nella considerazione generale che secondo me, che se forse, voglio dire se l'è meritata questa immagine, però certamente c'è il tentativo che recupera, in questo senso va conciliato però con delle esigenze dell'impresa che sono quelle che sa personalizzare, lei dice bene, bisogna assicurare la persona del prodotto, è vero ma una impresa di assicurazione lavora su grandi numeri quindi bisogna mettere in condizioni quelle imprese di lavorare in questo modo. Io trovo che queste osservazioni sono giuste. C'è poco da commentare su quello che ha detto lui, però per la brevità, mi riferisco sempre condivisibile l'impostazione, non la commento proprio dico solo che va bene.

Il fatto che questo ha significato che questa legge ha bisogno sempre di essere interpretata, di essere divulgata, ma quando la cambiano invece, quando la fanno nella semplificazione? questo è il punto. Sono robe che uscisse forte a questa richiesta di indicazione, bisognerebbe avere questa capacità di osservazione su queste cose ci trovi il muro. Quindi io credo che sia un cambio generazionale.
.....

Io volevo sentire il parere della professoressa sul

Che effetti può avere la riduzione della responsabilità

quanto è previsto dalla legge quadro il termine di verifica dei progetti e soprattutto valorizzazione

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

del progetto finale, esecutivo, perché questa validazione o è una validazione vera di controllo, quindi di responsabilizzazione dell'Ente o della Società o dell'organizzazione che valida il progetto o dell'amministrazione che lo valida oppure non si capisce che cosa serve. Cioè poi è un solo atto formale che non assume responsabilità del soggetto che valida non avrebbe molto senso. E' quanto riduce la responsabilità secondo lei del progettista in termini giuridici ovviamente, l'emissione del certificato di collaudo provvisorio e dovrebbe essere una vecchia concessione del collaudo fattoche facevano a quei tempi, anche un controllo rispetto di tutte le normative, tenendo conto che purtroppo il rispetto delle normative è sempre un atto sottoscritto, sempre di più un atto sottoscritto dal progettista autonomamente, perché dice: io dichiaro che rispetto le normative, c'è mai qualcuno ormai che dice: sono rispettate, neanche nei Vigili del Fuoco, nei Comuni, se penso a tutte le autocertificazioni che dobbiamo fare evidentemente è una roba difficile però ad un certo punto dovrà decadere questa responsabilità. Il fatto che decada la polizza obbligatoria alla fine delle opere, non è ancora chiusa l'utilizzazione o il riconoscimento di utilizzabilità dell'opera, anzi si apre in quel momento perché i certificati definitivi dei Vigili del Fuoco piuttosto che altre pratiche vanno

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

MERLONI TER 22-6-99 (V)

(lato A)

..... o dei singoli soggetti che intervengono nell'opera pubblica, ma dell'intervento nel suo complesso, cioè una assicurazione che copra tutte le responsabilità, non potrebbe evitare poi tutti i contenziosi interni tra le varie assicurazioni che coprono i singoli soggetti? Una assicurazione che copre le responsabilità dell'amministrazione, dei progettisti, dei direttori dei lavori, degli esecutori, tutti questi soggetti certo è una rivoluzione dal punto di vista assicurativo, ma questo vorrebbe anche dire che si potrebbe individuare un soggetto che sarà l'assicurazione che si assume oltre le responsabilità anche il diritto di controllo e quindi fa la doppia funzione senza tanti personaggi o organismi che debbono convalidare questo, convalidare quell'altro, verificare e così via. E' una maturazione del campo assicurativo che ancora non c'è in Italia, ma che trova una apertura legislativa apposita come possibilità aprirebbe almeno un avvenire anche in questo campo alla semplificazione di tutte queste normative sempre più complesse di tutto il contenzioso che avviene. Un'altra domanda che invece volevo fare al prof. Nisiti perché so benissimo il suo intervento anche in sede di esame del regolamento sui lavori pubblici si questa materia era quello dell'arbitrato. Allora al di là di alcune norme che ci sono di decadenza, o meno di partecipazione al diritto di essere iscritti in questo elenco degli arbitri della Camera arbitrale, poi c'è da vedere. Non possiamo riuscire a pensare a due cose: uno che anche l'arbitrato è una specializzazione, o l'arbitro sa fare l'arbitro oppure consideriamo come dice la legge italiana che chiunque può fare l'arbitro. Nel campo dei lavori pubblici forse sarebbe pensabile di avere degli specialisti, che non siano solo specialisti tecnici, ma che abbiano la capacità anche di dirimere questioni giuridico-amministrativi che poi insomma la maggior parte generale di tipo tecnico più che tipo di contenzioso giuridico, poi comunque specializzazione su campo legislativo solo dei lavori pubblici potrebbe essere trovata. Questo si lega ad un'altra cosa, noi pensiamo all'arbitrato a cinque perché l'inserimento dei tecnici. Ma quando le parti dovessero scegliere un tecnico che evidentemente preparato, allora è obbligatorio mettere gli altri arbitri di parte indicati dalle parti che siano di tipo invece giuridico-amministrativo? o non si rischia in questa maniera di dover ridurre a tre soltanto i componenti dell'arbitrato e può non essere una soluzione, io ho verificato in alcuni casi, ho trovato che è stato apprezzato anche dai legali che facevano parte del Collegio arbitrale, e perché in certi casi non ammettere che l'arbitro sia un tecnico, terzo arbitro sia un tecnico. Non solo risolverebbe di per se una serie di problemi con maggiore incidenza di quanto non sia, sarebbe poi il terzo uno su tre, non è che poi ma sarebbe comunque un arbitro terzo rispetto agli interessi delle parti.

L'ultima domanda sull'arbitrato, quello che non mi crea forti perplessità su quanto dice il regolamento è che ci sia, come dice anche poi in fin dei conti la legge, ma su tutto il regolamento, è che si pensi un arbitro nominato da una Camera arbitrale che fa parte del ordinamento dello Stato..... ma non dovrebbe essere il Presidente del Collegio arbitrale un arbitro indipendente

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

dall'interesse delle parti. Se io ho un arbitro che è un giudice amministrativo dello Stato non è invece un arbitro non più terzo ma di parte, che fa il Presidente addirittura e quindi non può con il terzo voto influenzare pesantemente i giuristi delle parti, non viene con questo decadere il giudizio equo anche rispetto agli interessi dell'impresa oltre che dell'amministrazione.....

Se permette rispondo prima io perché mi staranno aspettando con la macchina per l'aereo. La questione dell'arbitrato a cinque. Il Consiglio Superiore ha posto il problema della presenza nel membro tecnico per un verso, membro tecnico perché ritiene come sosteneva Sannino che la discussione all'interno si possa amalgamare possa essere diciamo, ci possa essere uno scambio interdisciplinare tra i membri, tra membri che sono esperti in diritto e membri esperti tecnici perché i problemi non sono mai né di diritto amministrativo soltanto né di fatti tecnici soltanto e quindi è sempre un intreccio. Qualche volta prevale uno qualche volta prevale l'altro ma nella sostanza è questa. Ma questo permette di evitare le lungaggini, perché badate bene che si dice che si vogliono semplificare ma questo fatto impedisce la semplificazione come viene portata avanti, perché se l'arbitrato viene fatto da tre giuristi o da tre tecnici che sarebbe la stessa cosa, significa poi che bisogna nominare il CTU tecnico oppure CTU giurista facciamo questa, il che significa, si perde tempo, quello si fa un'altra....., cioè praticamente i tempi sperimentalmente noi abbiamo tutte le esperienze del caso si raddoppiano. Ora se si cerca la semplificazione dei tempi stretti questo è un modo di evitare questa successiva nomina diciamo di questo CTU.

L'altra osservazione è quella che l'arbitrato a tre, ammesso che lo possano fare, anche se ci fosse il tecnico dentro, l'arbitraggio a tre: uno e lei lo sa giudice, uno appartiene allo Stato, insomma la Camera arbitrale è fatto dallo Stato, io suppongo che ci siano delle persone, dei giudici al di sopra delle parti, questo si può pure immaginare. Naturalmente l'arbitrato a cinque precedente era formato prima era un Giudice fatto dal Presidente della Corte d'Appello, quindi è evidente che dava una garanzia superiore di terzietà, queste è meno, questo lo lascio al giurista io non voglio intervenire su questo appunto. Però certamente se è a tre il Giudice arbitro, quello che sta sopra, tecnico o giurista che sia, e le altre due sono delle parti, la maggioranza la formulano sempre in due in genere, oppure vanno all'unanimità se il caso è semplice, ma se è difficile il contenzioso praticamente se quello lì non è più che un giudice imparziale e insomma è molto pericoloso perché può essere benissimo insomma, si mette d'accordo con l'impresa uno solo. Be' il fatto di avere una dialettica con numero maggiore, con cinque persone interne, tecniche e giuristi, ci stanno devono essere praticamente a mettersi d'accordo non è solo l'arbitro con una delle due parti perché la dentro ci sono esponenti di varie, almeno dell'arbitro da cinque precedenti, c'erano varie enti terzi che mettevano i nomi e quindi è evidente che è molto più difficile non è uno che decide. Nel giudizio potrebbe essere uno che decide, tanto vale mettere l'arbitro solo, gli altri siano soltanto consulenti di quell'arbitro, perché i due contrapposti hanno interessi contrapposti, loro una volta che si arriva all'arbitrato. Il Giudice rimane solo uno, mentre se la dialettica avviene con un numero

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

superiore che rappresenta diversi stadi, sempre di terzietà, ci è sembrato e ci sembra che sia diciamo una soluzione migliore che evita le lungaggini della doppia nomina e quindi della successiva, e che in più le assicura la terzietà del gruppo, questa la ragione per cui abbiamo inteso far questo, e ripeto non ha chiesto il Consiglio superiore dei lavori pubblici contrariamente come fanno i TAR ecc., non ha chiesto che sia mantenuta la prerogativa di nominare un membro tecnico del Consiglio superiore dei lavori pubblici, come era in passato, ha chiesto un membro tecnico nominato da chicchessia, da persona esperta al di sopra delle parti, grande esperta che si può definire in tutti i modi, quindi queste sono le ragioni, per cui noi abbiamo preferito puntare su questo. I cosiddetti tecnici del Ministero che tecnici non sono hanno detto no, noi insistiamo sulla nostra posizione che bisogna fare il CTU ecc. Intendevo proprio motivando che non sempre ci sono questioni tecniche da risolvere, cosa che ha me non risulta, con tutte le esperienze che io ho fatto non c'è un punto, sono riserve che in genere hanno sempre un riflesso tecnico, e quindi una volta che i tecnici della Sannino, il tecnico ha detto: questo non va bene, loro sono più tranquilli arrivano subito al risultato perché chiaramente, lo dimostra con la semplicità senza arzigogolio di parole difficili da comprendere, la dove 2 x 2 fanno 4, invece qua non è possibile pagare questa riserva oppure se può pagare si paga, due non dieci come dice l'impresa. Quindi penso che alle domande e alle proposte si possa rispondere così, non sarei certo di una terzietà, ecco se al posto del Giudice c'è un tecnico non, i difetti sono indipendentemente se uno è un tecnico giurista o tecnico ingegnere. La parte invece

Vorrei rispondere a quei profili assicurativi che lei ha messo in luce, sono più interessanti, quando lei parla giustamente di validazione del progetto è proprio un criterio di logica meglio ancora giuridica, proprio di logica vera pensare che una volta che c'è la validazione del progetto non dovrebbero più esserci le ipotesi di responsabilità del professionista, così come l'emissione del certificato del collaudo dovrebbe consentire una situazione ridefinita. Purtroppo invece la preoccupazione che io esternavo nella mia relazione è questa, che per come è costruita la norma, per come è costruita la responsabilità del progettista io invece non la vedo finita lì, nel senso che la mia paura è che vengano ravvisati delle fattispecie di responsabilità successive, di sinistri tardivi, il problema del lucro accessante non solo del danno emergente, il problema della solidarietà per l'impresa, per questo che io manifesto la preoccupazione e le dò ragione nel senso che è importante che lo strumento assicurativo sia fatto bene, che la copertura assicurativa sia fatta bene..... quindi su questo sicuramente. Per l'altra cosa che volevo dirle è questo: è anche l'idea della convenzione assicurativa globale di quella assicurazione globale lì è una idea buona anche perché negli altri sistemi giuridici esistono assicurazioni del genere, il problema che sul mercato assicurativo italiano non si reperisce, quello che si può immaginare però è tutto in fase di studio anche perché voglio dire questa legge comunque va fronteggiata dal punto di vista assicurativo e si sta studiando con le Compagnie di Assicurazione, si potrebbe immaginare siccome poi ogni rischio

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

che lei ha enunciato dei vari soggetti sono tanti rischi diversi, sono contratti di assicurazioni diversi, potrebbe immaginare una convenzione assicurativa generale che effettivamente dal punto di vista difficile da rendere, perché ci vuole l'attuare, ci vuole il giurista, però effettivamente questo potrebbe consentire a noi di fare un pacchetto chiuso di garanzie assicurative per tutti i soggetti coinvolti in questi lavori. E' una proposta effettivamente interessante che dall'estero ci viene tra l'altro come modello, è reperire sul mercato italiano, questo spesso è un problema, anche altri settori che il Mercato Assicurativo Italiano magari non offre prodotti che, magari sono reperibili all'estero però sa c'è tutta una complicatezza che viene da questo. Ecco io credo che

le responsabilizzazioni degli altri soggetti che hanno validato il progetto, che hanno fatto il collaudo, qui si complica, che cosa si potrebbe succedere addirittura per il contenzioso tra le Compagnie di Assicurazione è tutta una roba e noi non saremmo più coperti.....

è quello il problema, quello che dicevo io, il problema che vedo io è la copertura assicurativa perché per come è formulata la norma, adesso al di là di succedere delle considerazioni che si possono fare sui giuristi, è preoccupante, quindi va d'altra parte siamo qui anche per cercare di risolvere i problemi, nel senso che bisogna che le Compagnie di Assicurazioni si mettano nell'ottica di immaginare che si trovano davanti ad una polizza del progettista che deve essere strutturata in modo diverso rispetto a quelle che ci sono sul mercato fino ad oggi. Ed è quello che d'altra parte che si è fatto sulla responsabilità degli amministratori di società insomma, si cerca di adeguare gli strumenti assicurativi all'evoluzione poi dellaperché sa le responsabilità sono le polizze più che hanno bisogno più di, più sofisticate quindi vanno fatte bene

Professoressa scusa un quesito rapido, l'articolo 30 comma 4 aveva citato prevede la garanzia decennale contro la rovina dell'opera della responsabilità civile contro terzi. Lei ha accennato il fatto eventualmente di una possibilità che è il regresso l'impresa appaltatrice possa chiamare in causa anche il progettista, questa va be' è una sua valutazione e la ringraziamo; volevo chiederle invece nel panorama invece effettivo di quello che succede io sono progettista direttore dei lavori di opere pubbliche, nello stesso articolo 30 comma 4 è previsto che queste polizze decennale vengano chieste per quelle opere che superano un certo importo che deve essere fissato con Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici, ora visto che come spesso succede questi decreto e regolamenti ecc., non arrivano mai alcune Amministrazioni Comunali per tutelarsi chiedono a noi progettisti di inserire nel capitolato speciale d'appalto di prevedere queste polizze. Ora dal suo punto di vista è legittimo o meno perché di fatto non essendoci la soglia, alcune Amministrazioni Comunali tendono a cautelarsi correttamente o meno, anche per importi diciamo così, non elevato, però d'altra parte dicono c'è una legge che prevede questo io mi cautelo nell'interesse pubblico ovviamente. Visto che lei ravvisava la possibilità, ci sia una possibilità che l'impresa possa in qualche modo rivalersi nei confronti del progettista nella fase di rovine ecc., può essere in qualche

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

modo imputato al progettista che inserisce in modo diciamo così, non ancora forse ufficiale il capitolato speciale d'appalto questo obbligo, perché di fatto essendo previsto nel capitolato speciale diventa un obbligo, oppure è meglio che il progettista per scaricarsi delle responsabilità comunale di prevederlo nel bando di gara?

Sì, lei in effetti ha messo in luce che questa richiesta delle amministrazioni comunali in questo momento è illegittima così come è formulata, un obbligo in questo senso ancora non c'è, certamente è cautelativo immaginare di prevederla già da subito, anche perché se probabilmente se stiamo ad aspettare l'uscita del regolamento e l'indicazione esatta di questi ammontari, nel frattempo potrebbero anche succedere episodi poco rassicuranti. Sulla possibilità di inserirla nel bando francamente non mi sento di rispondere perché io non sono una pubblicista, quindi io potrei rispondere così a sentimento, e allora non sarebbe una risposta seria e scientifica, mi pare che forse l'inserimento nel bando toglierebbe effettivamente qualunque dubbio, dal punto di vista dell'effettiva, però di fondo credo che la premessa sostanziale sia che in questo momento non sia ancora obbligatorio una copertura assicurativa in quel senso quindi faccio fatica vedere inserito, far sì che questa previsione divenga già un obbligo quando ancora non lo è dal punto di vista giuridica, cioè se la sua domanda è che cosa dobbiamo fare, che cosa deve fare il progettista, effettivamente mi sembra anche una situazione talmente fluida, talmente ancora in itinere che una risposta certa non mi sento di darla insomma.

Vorrei solo essere rassicurato in questo senso e come ha già detto peraltro l'ingegner Coletta mi pare ieri pomeriggio, nel momento in cui un tecnico, un progettista commette un errore di omissione, in sostanza dimentica un qualche cosa all'interno del progetto, io credo che possa essere, gli possa essere richiesto il danno che la mancanza di questo particolare provoca all'opera pubblica ma che non gli possa essere chiesto il costo di questo particolare, faccio un esempio banalissimo: poniamo che io dimentico che so' l'impianto di riscaldamento nella costruzione di una casa è evidente che devo fare una variante, in corso d'opera uno se ne accorge e l'impianto di riscaldamento lo fa, benissimo. A questo punto io non credo che l'amministrazione mi possa imputare il costo dell'impianto di riscaldamento, ma esclusivamente il maggior costo non c'è un indebito arricchimento da parte dell'amministrazione. Grazie.

Esatto, infatti lei mi è venuto in aiuto nel senso che da tecnico è in grado di suggerirmi degli esempi che a me non venivano in mente perché questo è il classico esempio di variante che non è un danno, è chiaro che quello che dicevo prima è questo: bisogna stare molto attenti a distinguere quella che la variante danno da quella invece si traduce magari è una miglioria o comunque è un adeguamento, però su questo la rassicuro nel senso che stiamo attenti che, il problema che la dizione della legge legislativa l'articolo 25 lettera D e anche il 5 bis è talmente generico sulla variante in questo caso che sa, dovremmo poi vedere le cose caso per caso, però alla sua domanda rispondo in modo rassicurante insomma. Grazie.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI

Possiamo concludere credo che abbiamo esaurito anche le richieste. Concludiamo qua, buonasera e arrivederci a tutti.

BOZZA NON RIVISTA DAI RELATORI