

ALLEGATO N. 18

Risposte fornite dal Comune di Pinerolo

PAGINA BIANCA

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI OPERE PUBBLICHE

Sulle principali questioni indicate nel questionario predisposto dalla Commissione Lavori Pubblici del Senato della Repubblica, si forniscono i seguenti elementi di informazione e di valutazione.

1. L'attuazione della normativa vigente.

Le novità che emergono dalla più recente normativa e dalle ultime direttive ministeriali (circolare Merloni dello scorso mese di agosto) riguardano, tra l'altro, l'obbligo del ricorso al criterio di aggiudicazione mediante "offerta - prezzi", là dove le Amministrazioni dispongano di progetti esecutivi, la soppressione della revisione - prezzi, la necessità di approfondire la progettazione a livello esecutivo e, infine, l'opportunità di affidare a soggetti diversi la progettazione e l'esecuzione delle opere.

In linea di massima, l'Amministrazione Comunale, nello svolgimento delle proprie procedure, sta recependo le indicazioni di cui sopra, ovvero ha già recepito quelle che risultano obbligatorie per legge (revisione-prezzi).

Per il futuro, anche immediato, l'attenzione sarà posta soprattutto su due problemi:

- la qualità e completezza della progettazione;
- il contenimento del ricorso alle varianti in corso d'opera, allo scopo di garantire la certezza dei costi.

In questa linea, si colloca inoltre l'orientamento ad appaltare i lavori secondo il meccanismo del prezzo chiuso di cui all'art. 33 - 4° comma, della Legge n. 41/86.

Occorre evidenziare la carenza normativa nel definire questo parametro (il cosiddetto prezzo-chiuso), che solo recentemente è stato introdotto nella normativa italiana ed al quale non sembra essere stato fatto costante e sistematico ricorso.

In particolare, appaiono quindi opportune una più precisa definizione del parametro "prezzo-chiuso" ed un coordinamento dello stesso (che è tipico dell'appalto a forfait) con il criterio di aggiudicazione secondo "offerta-prezzi" (che appare più tagliato per gli

appalti a misura), in considerazione del fatto che l'offerta -prezzi, in presenza di progetto esecutivo, dovrebbe rappresentare uno dei criteri tipici di aggiudicazione, almeno per lavori aventi importo superiore a 5.000.000.= di ECU.

Per quanto attiene all'attuazione delle norme di cui alla legge n.142/90 (art.51) e alla Legge n.241/90, si segnala che le stesse risultano operanti, sia per quanto attiene alla presidenza delle commissioni di gara e alla stipula dei contratti (ora di competenza dei funzionari-dirigenti), sia, per quanto riguarda la tempistica delle procedure e alla individuazione dei responsabili.

In particolare, proprio recentemente, è stato adottato un apposito provvedimento riguardante la quantificazione di fasi e tempi della procedure, in omaggio anche a quanto previsto dalle norme statutarie comunali.

Per quanto attiene, infine, al diritto di accesso, è in corso di predisposizione un apposito Regolamento.

2. La razionalizzazione e il riordino della legislazione in materia.

Il recente D. Lgs. 406/91 ha indubbiamente contribuito a portare chiarezza in materia di esecuzione di opere pubbliche.

Sarebbe opportuno che, con lo strumento della legislazione delegata, si addivenisse alla formulazione di un Testo Unico novativo che consenta di non avere rimandi e riferimenti a leggi o decreti emanati in tempi diversi e che quindi disciplini, in materia organica e completa per gli operatori, l'intera materia.

In tal modo si avrebbe certezza ed uniformità in merito alla definizione ed alla disciplina dei singoli istituti (ad es. criteri di aggiudicazione, Associazioni Temporanee di Imprese, ecc.) senza lasciare eccessivo spazio a criteri interpretativi.

3. L'adeguamento alla normativa comunitaria

E' un'esigenza fortemente sentita, che potrebbe essere attuata mediante il ricorso alla delega legislativa sopra auspicata che, nel provvedere al riordino

dell'intera materia, precisi altresì gli ambiti e gli indirizzi della normativa regionale.

Si segnala la necessità di addivenire ad una regolamentazione dell'istituto della c.d. "forcella" previsto nella Direttiva Comunitaria 440/89 all'art. 22 c. 2 e recapito dall'art. 27 c.2 del D. Lgs. 406/91.

Il suddetto articolo al c.3 rimanda, peraltro, ad un successivo decreto del Ministro dei Lavori Pubblici la definizione degli indici selettivi necessari e delle relative modalità di applicazione.

La mancata definizione di tali indici e modalità non consente l'applicazione dell'istituto che, viceversa, si ritiene oltremodo opportuno al fine di limitare il numero delle offerte, con criteri assolutamente oggettivi, e di snellire quindi le procedure di affidamento, favorendo nel contempo un'adeguata rotazione negli inviti tra i soggetti idonei.

Si sottolinea inoltre la necessità di coordinare i criteri di aggiudicazione mediante offerta-prezzi (sulla base di progetto esecutivo) con il criterio del prezzo-chiuso (art. 29, punto 3, D.Lgs. 406/91 ed art. 33 c.4, Legge 41/86), come già evidenziato al precedente punto 1.

4. La normativa antimafia

Ai fini di trasparenza ed uniformità, pare opportuna l'estensione della normativa in materia anche alle opere degli Enti Pubblici economici.

L'attuale normativa "antimafia" sembra sufficientemente adeguata e completa, anche alla luce del recente D.P.C.M. 187/91 (regolamento per il controllo delle composizioni azionarie e per il divieto delle intestazioni fiduciarie).

5. L'ambito di applicazione della normativa sull'esecuzione di opere pubbliche

Condizione essenziale per qualsiasi attività di programmazione è la certezza delle risorse. Il che significa che lo Stato nell'attuale sistema di finanziamento, basato sull'istituto del trasferimento deve dare affidamenti puntuali sia in ordine all'entità che alla regolarità dei flussi. Non si ravvisa, invece, l'opportunità di attribuire a soggetti esterni i poteri di programmazione, che possono essere assolti, nel quadro delle certezze prima auspicato, dagli Enti istituzionali.

6. L'attività di programmazione e di indirizzo nel settore

Per quanto attiene agli aspetti di programmazione, si segnala la seguente duplice esigenza in sede locale:

- l'integrazione tra pianificazione del territorio e programmazione economico-finanziaria degli interventi, collegando la strumentazione di piano con i documenti di bilancio attraverso il PPA (Programma Pluriennale d'Attuazione PRG) e i programmi di settore; la creazione, in sede comunale, di un unico centro di programmazione e controllo degli aspetti di pianificazione e di programmazione economico-finanziaria.

7. Il sistema delle competenze

C'è da osservare che l'attuale situazione è caratterizzata, oltre che da frammentazione dei centri di decisione, da sovrapposizione delle competenze tra gli organi dello Stato e tra questi e quelli regionali.

Questa situazione produce incertezza sui livelli di decisione e mancanza di un efficace controllo sull'iter procedurale e sui tempi di realizzazione delle opere.

Un ulteriore riflesso di questo stato di cose è la difficoltà da parte degli Enti locali di acquisire le necessarie informazioni sui programmi decisi dallo Stato e dalla Comunità Europea sulle modalità procedurali per accedervi.

Per soddisfare questa esigenza non è necessario tanto un intervento normativo, quanto l'istituzione di un centro di documentazione informatizzato (Banca Dati). Il reticolo informatico può essere idoneo strumento per semplificare, razionalizzare e consentire un rapido scambio di informazioni, sia per la decisione che per la gestione dei programmi e dei progetti.

Per ridurre la frammentazione occorre affrontare il problema di una più corretta definizione delle competenze, generalizzando l'innovazione introdotta in occasione delle infrastrutture dei Campionati Mondiali di Calcio dello "Sportello Unico", che affida ad un unico soggetto, individuato secondo il criterio della prevalenza, l'iniziativa di raccordare le competenze sussidiarie, istruttorie ed autorizzative.

In tal modo, oltre a ridurre i tempi delle istruttorie di decisione, si assicura un unico punto di riferimento per gli adempimenti gestionali.

8. La scelta del sistema di realizzazione delle opere

Il D.Lgs. 406/91, per quanto riguarda le modalità di realizzazione delle opere pubbliche, disciplina compiutamente l'istituto della concessione "di costruzione e gestione".

Parrebbe opportuno, nell'auspicata riorganizzazione della materia (Testo Unico novativo di cui al precedente punto 2), una disciplina più puntuale dell'istituto della concessione, che preveda e comprenda anche la concessione di mera committenza, lasciando salva per questo tipo di concessione, sia pure con le dovute restrizioni e regolamentazioni, la possibilità per la Pubblica Amministrazione di operare scelte discrezionali, al fine di mantenere le caratteristiche di duttilità dello strumento concessorio, con particolare riferimento all'accelerazione ed alla semplificazione delle procedure, per l'esecuzione delle opere pubbliche ed al trasferimento dell'esercizio di complesse funzioni per le quali la Pubblica Amministrazione sempre più viene a trovarsi carente di strumenti organizzativi.

Il blocco del turn-over aggiunge ulteriore giustificazione al ricorso a tale tipo di concessione.

9. La progettazione delle opere

Si conviene sull'opportunità di dotare la Pubblica Amministrazione di adeguate strutture tecniche e di supporti informatici per la progettazione, la gestione ed il controllo.

E' da ritenere che questa condizione non sia praticabile in tutte le realtà della Pubblica Amministrazione, sia per la perdurante disaffezione dei tecnici per il settore pubblico, che per l'anti-economicità degli investimenti per piccole dimensioni territoriali, difficoltà superabili, peraltro, con il ricorso a strutture consortili.

Nel caso della città di Milano, la struttura dell'Ufficio Tecnico potenzialmente potrebbe soddisfare le esigenze di progettazione esecutiva, se venissero superate le attuali difficoltà di assunzione, di attrazione sul mercato competitivo e di acquisizione di un adeguato sistema informatizzato della gestione territoriale.

Per le grandi opere ad elevato contenuto specialistico si è orientati a ricorrere a società di ingegneria specializzate. Si ritiene, comunque, di dover potenziare la struttura interna, per le attività di Project Management, in modo da poter effettuare il controllo della gestione, dei costi e della qualità delle opere.

alla realizzazione
Si concorda sull'opportunità di procedere, per le grandi opere, all'appalto sulla base di una programmazione esecutiva tecnica e finanziaria, tale da consentire un efficace controllo sui tempi realizzativi, sui costi finali e sulla qualità del risultato.

Nei casi in cui si ricorra a soggetti esterni per la progettazione o per la progettazione e la realizzazione delle opere, si deve richiedere a questi soggetti la copertura assicurativa per garantirsi sull'idoneità del progettista e delle imprese e sul rispetto dei tempi e dei costi programmati (Performance Bond).

Per i progetti di grandi opere può essere opportuno il ricorso a procedure di certificazione eseguite da Società specializzate

10. L'adeguatezza delle procedure

Esigenza fondamentale per garantire la pubblicità e la trasparenza è il rispetto della disciplina contenuta nelle direttive della Comunità Europea. Per parte sua l'Amministrazione Comunale ha in corso di elaborazione un provvedimento, che disciplinerà le procedure, le responsabilità, i tempi e le modalità di accesso anche alla luce della Legge 241/90 e dello Statuto comunale.

11. La scelta del contraente

I limiti imposti dalla Comunità Monetaria Europea sembrano adeguati. Circa la possibilità di estendere tali limiti agli appalti di valore inferiore ai 5.000.000.:- di ECU, pur non ravvisando obiezioni di principio si suggerisce di valutare l'opportunità sotto il profilo dell'economicità e dei tempi di realizzazione dell'intervento.

Non si ritiene opportuno ricorrere ad organismi tecnici specifici per l'espletamento delle procedure di aggiudicazione, che debbono invece mantenersi in capo agli enti deputati.

12. I criteri di aggiudicazione

Si concorda con l'orientamento di limitare il ricorso all'aggiudicazione con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Questo sistema è sconsigliabile per gli ampi margini di discrezionalità che presenta a causa della difficoltà di individuare i parametri atti a qualificarla.

Ove comunque si considerasse, ugualmente opportuno il ricorso al sistema dell'offerta economicamente più

vantaggiosa, andrebbero indicati nei bandi di gara i criteri ed il peso degli elementi di valutazione (prezzi, tempi, rendimento e qualità).

L'aggiudicazione con il sistema di cui all'art. 5 L.14/73 (offerta di prezzi unitari) sembra certamente da preferire.

13. Le garanzie

Si fa riferimento alla nota relativa al punto 9.

Inoltre si rappresenta l'opportunità di prevedere la richiesta a tutti i soggetti partecipanti alle gare d'appalto per la realizzazione di opere pubbliche di una dichiarazione di impegno a tenere un comportamento di correttezza e buona fede nel procedimento di gara e nell'eventuale fase di esecuzione del Contratto, resa anche per gli effetti di cui all'art. 1382, c. 1 e 2, Cod. Civ., del tipo di quella elaborata dalla M.M. S.p.A. e già dalla stessa utilizzata.

14. L'esecuzione delle opere

Si ritiene opportuno di suggerire il rafforzamento della presenza delle Amministrazioni appaltanti nella esecuzione dei lavori, anche attraverso il ricorso a società di ingegneria per controllare lo sviluppo del progetto con riferimento a tempi, costi e qualità delle opere.

Si ravvisa poi l'opportunità di istituire un apposito albo tecnico-professionale, che metta in condizione le amministrazioni di conferire gli incarichi in base ad accertati requisiti professionali.

In materia di limiti e garanzie per l'affidamento di lavori in subappalto, si rileva la necessità di atternersi alla specifica normativa della Comunità Europea.

Circa il problema del ricorso o meno a eventuali varianti, si sottolinea la necessità di contenere entro limiti predeterminati l'entità delle stesse, introducendo ed accentuando forme di controllo sulle cause che le giustificano e sull'applicazione delle stesse.

Il controllo dei costi può essere comunque assicurato con il più adeguato sistema dell'aggiudicazione e con il ricorso a strumenti e sistemi di controllo più penetranti.

15. Il costo delle opere

In merito si richiamano le valutazioni ed i suggerimenti espressi nei punti precedenti.

Più in particolare, il problema della Revisione dei prezzi, sembra ormai superato dall'art. 3 del D.L. 333/92.

Circa l'opportunità di abolire o modificare l'istituto Revisione Prezzi, si ritiene opportuno che questo venga riconosciuto solo nel caso di sospensione di lavori per cause addebitabili all'Amministrazione appaltante.

Si ritiene infine di proporre l'abolizione dell'istituto delle anticipazioni; questo può giocare, talvolta, il ruolo di elemento perturbatore della libera concorrenza.

16. Affidabilità e qualificazione delle imprese

Si ravvisa l'opportunità di ampliare l'Albo Nazionale dei Costruttori ad ulteriori categorie al fine di ridurre il ricorso ai subappalti.

Occorre, inoltre, che vengano meglio specificati i requisiti tecnico-specialistici e finanziari in relazione al tipo di intervento per il quale le Imprese chiedono l'iscrizione all'Albo.

Peraltro, senza la già da tempo e da più parti auspicata riorganizzazione dell'Albo, si rileva come lo stesso non possa oggi essere considerato strumento adeguato per la valutazione delle reali capacità delle Imprese.

Pare, inoltre, da meglio definire, soprattutto in termini di tempestività, la possibilità di sospensione dall'Albo, anche alla luce delle recenti vicende giudiziarie.

17. Il sistema delle responsabilità

Al fine di conseguire un sistema di maggiore definizione dei livelli di responsabilità non sembra necessaria tanto una modifica legislativa, quanto interventi di carattere regolamentare ed organizzativo, atti a supportare le interazioni complesse tra i diversi livelli di responsabilità.

18. Il sistema dei controlli

In proposito si richiamano le considerazioni svolte ai punti 9/13. Si aggiunge l'osservazione che è da escludere l'introduzione di controlli sull'opportunità

dei lavori e sull'economicità della spesa da parte di Enti o Organismi esterni all'Amministrazione comunale, in quanto questi compiti sono attribuiti alle Amministrazioni stesse, che vi provvedono attraverso gli istituti previsti dalla Legge 142 e dallo Statuto.