

ALLEGATO N. 19

Risposte fornite dal Comune di Venezia

PAGINA BIANCA

COMUNE DI VENEZIA

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE
DELLE COMMISSIONI AMBIENTE E TERRITORIO DELLA CAMERA E LAVORI
PUBBLICI E COMUNICAZIONI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE SUL QUESTIONARIO

Audizione del 18.09.1992

PREMESSA

Riservandosi di inviare se necessario un più dettagliato documento quale contributo al lavoro di indagine che le Commissioni di Camera e Senato stanno svolgendo in materia di esecuzione di opere pubbliche, si è ritenuto di segnalare per ora solo alcuni aspetti generali della problematica evidenziando alcuni comportamenti amministrativi che la Amministrazione Comunale ha in animo di adottare nell'immediato.

Come è noto vi è stata una prolifica produzione legislativa in materia di opere pubbliche che ha costruito un riferimento normativo quanto mai complesso, contraddittorio e di ardua applicazione.

Tutto ciò consente naturalmente una grande discrezionalità nell'operare che ingenera spesso abusi e distorsioni con conseguenti conflittualità e contenzioso.

A tale proposito si avverte l'urgente necessità di procedere, quanto meno, alla stesura di un "testo unico" della normativa vigente in materia di opere pubbliche al fine di rendere più agevole e più certo l'operato di tutti i soggetti pubblici e privati interessati.

In attesa peraltro di un riordino legislativo più complessivo, quanto mai auspicabile, si ritiene che sia opportuno e possibile agire nell'immediato, operando

nell'ambito dei poteri assegnati agli Enti locali, attraverso alcune linee di comportamento amministrativo che si muovono all'interno delle attuali disposizioni legislative comunitarie, nazionali e regionali individuando norme regolamentari comunali che vadano nella direzione di una gestione dei lavori pubblici corretta, trasparente ed efficace.

Gli aspetti sui quali si ritiene di dover operare per raggiungere l'obiettivo sopradescritto nella realizzazione di un'opera pubblica e che in qualche modo interessano la maggior parte dei 18 punti evidenziati nel questionario inviato, sono sinteticamente i seguenti:

- 1) La Programmazione
- 2) Il Finanziamento
- 3) La Progettazione
- 4) L'affidamento dei lavori
- 5) La Conduzione dei lavori
- 6) I Controlli.

1) LA PROGRAMMAZIONE

E' indispensabile introdurre in modo funzionale ed organico il metodo della programmazione nell'attività del Comune eliminando eccessiva discrezionalità ed improvvisazione.

E' necessario che prima dell'avvio delle fasi successive vi sia un attenta individuazione dell'obiettivo da perseguire ed un sua preventiva valutazione di fattibilità sul piano amministrativo, tecnico,

finanziario e temporale.

Per realizzare ciò è necessario:

- a) Costituire una snella ed integrata struttura organizzativa preposta alle attività di programmazione individuando un "funzionario responsabile" (ai sensi della legge 241/90)
- b) Creare un fondo che consenta di procedere alle verifiche di fattibilità preventiva degli interventi antecedente la fase di progettazione.
- c) Creare un fondo di rotazione per sostenere gli oneri della progettazione in attesa del finanziamento dell'opera.

2) IL FINANZIAMENTO

Per evitare di assistere alle cosiddette "opere incompiute" o alla dilatazione nel tempo della esecuzione degli interventi attraverso appalti ed affidamenti successivi quanto mai dispendiosi e tali da snaturare un corretto rapporto contrattuale fra committente e soggetto esecutore, è necessario porre una maggiore attenzione alla copertura finanziaria dell'intera realizzazione dell'opera.

Ciò può essere realizzato applicando i seguenti criteri:

- a) Maggiore responsabilizzazione personale dei funzionari responsabili e degli amministratori sulla copertura finanziaria reale e globale dell'intera opera da realizzare.
- b) Acquisizione del finanziamento totale necessario per

il completamento dell'opera prima dell'appalto dei lavori.

- c) Nel caso di grandi opere realizzabili per stralci funzionali, attivazione di un impegno finanziario pluriennale che tenga conto della capacità di spesa e di quella di indebitamento, all'interno di un piano finanziario globale in cui siano presenti in maniera cogente tutte le variabili in gioco (operatività, tempo, ammortamento della spesa ecc.)

3) LA PROGETTAZIONE

E' indispensabile assegnare a questa fase una importanza maggiore di quanto oggi non avvenga. Un "buon progetto" è la migliore garanzia per un "buon prodotto".

Tutte le fasi successive sono condizionate dalla bontà del progetto: più corretta diventa la scelta del contraente per l'esecuzione dell'opera, meno "sorprese" si hanno nella fase realizzativa e quindi minor uso di "varianti" in corso d'opera e maggior contenimento dei costi, maggiore certezza sui tempi di esecuzione, un rapporto più chiaro e gestibile con l'impresa appaltatrice, una maggiore qualità del risultato finale ecc.ecc.

Per ottenere una migliore qualità nel progetto è necessario:

- a) utilizzare al massimo le potenzialità fornite dai tecnici interni alla Amministrazione Comunale, attraverso forme di incentivazione che ne valorizzino

- e stimolino la professionalità che va accresciuta anche attraverso una costante attività di formazione.
- b) procedere ad una oculata scelta del progettista, nel caso in cui non sia possibile utilizzare tecnici interni, che deve essere basata su criteri di trasparenza ed accertamento delle effettive capacità professionali commisurate alle specifiche caratteristiche dell'opera da realizzare con un eventuale coinvolgimento degli Ordini professionali sulla individuazione della rosa dei possibili candidati.
- c) utilizzare, ma solo limitatamente ai casi in cui ciò sia più opportuno per la tipologia dell'opera da realizzare, il metodo del concorso pubblico fra più professionisti che metta in concorrenza diverse idee progettuali con la garanzia di una sua gestione trasparente ed obbiettiva che veda accanto agli Amministratori anche qualificati funzionari comunali e rappresentanti degli Ordini professionali.
- d) escludere tutte le forme di affidamento della progettazione che facciano coincidere il soggetto che cura la progettazione con l'esecutore dell'opera (concessioni d'opera).
- e) garantirsi nell'affidamento dell'incarico la completezza e la qualità della documentazione progettuale distinguendo nettamente la fase del progetto di massima da quella dell'esecutivo. E'



necessario che gli elaborati siano "realmente" esecutivi e che riguardino gli aspetti architettonici, strutturali ed impiantistici, basati su corrette indagini geognostiche e rilievi dello stato esistente, che siano corredati da tutta la documentazione contabile, appaltistica ed in particolare dello studio sui tempi di realizzazione.

- f) per effettuare un accurato controllo sui progetti prima della loro approvazione da parte della Amministrazione Comunale è opportuno istituire una apposita "Commissione Tecnica Comunale" composta da tecnici interni ed esterni, questi ultimi potrebbero essere scelti fra rose di nominativi segnalati e dagli Ordini Professionali, esperti nelle diverse discipline ed affidata ad un "funzionario responsabile" che proceda ad un rigoroso controllo sulla qualità e soprattutto sulla "cantierabilità" del progetto, sulla esistenza della effettiva disponibilità dell'area e sulla presenza di tutti i pareri ed i nulla osta preventivi previsti dalla vigente legislazione.
- g) impegnare il progettista esterno alla stipula di idonea polizza assicurativa atta a garantire il progetto per la qualità e congruità dei materiali, dei tempi di realizzazione e dei costi, nonché degli



comune di Venezia
ufficio tecnico - lavori pubblici

h) al fine di responsabilizzare maggiormente il progettista sul prodotto finito sarebbe auspicabile, salvo casi particolari, che ad esso fosse affidato anche l'incarico di affiancare il Direttore dei Lavori, che è opportuno sia prevalentemente un tecnico diverso ed interno alla Amministrazione Comunale, durante la loro esecuzione in qualità di consulente.

4) AFFIDAMENTO DEI LAVORI

Vi è innanzitutto da riaffermare come la migliore garanzia di trasparenza e di imparzialità nella scelta della impresa appaltatrice sia quella di porre le imprese concorrenti sempre in libera, aperta e reale concorrenza tra di loro all'interno di regole che assicurino all'amministrazione anche rispetto all'effettiva capacità imprenditoriale ed affidabilità dell'esecutore prescelto.

Ciò significa che va ridotto al minimo indispensabile il ricorso alla trattativa privata (attraverso la quale si individua il contraente prescindendo dall'utilizzazione di strumenti concorsuali) che va utilizzato rispettando comunque i seguenti criteri:

- a) Adottare rigorosamente la normativa CEE, utilizzandone alcuni istituti per analogia anche in presenza di importo delle opere inferiore ai 5 Mil. di ECU.
- b) Sottoporre la valutazione tecnica di opportunità di tale scelta alla "Commissione Tecnica Comunale", di

comune di venezia
ufficio tecnico - lavori pubblici

cui al precedente punto 3 e), nell'ambito della casistica ammessa dalla vigente legislazione.

- c) Pretendere preventivamente dalla impresa prescelta la stessa documentazione di idoneità che viene richiesta nelle formali gare d'appalto.
- d) Limitare, salvo casi veramente eccezionali, l'utilizzo di tale procedura ai lavori di modesta entità.
- e) Vietare tassativamente la possibilità di successivi affidamenti in estensione a quello originario.
- f) Non vanno utilizzate le possibilità offerte per eludere il ricorso alle pubbliche gare d'appalto dalle varie leggi speciali in deroga.

Nel caso in cui si operi ricorrendo a pubblici strumenti concorsuali è auspicabile che all'interno delle varie possibilità offerte dalla vigente legislazione si tengano presenti i seguenti criteri:

- a) Va in assoluto privilegiato il sistema di gara che porti alla individuazione del "miglior offerente" che proponga cioè l'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base di un progetto esecutivo che dia tutte le necessarie garanzie all'amministrazione appaltante.
- b) Fra le possibilità offerte dal criterio precedente va senz'altro privilegiato il sistema della cosiddetta "offerta prezzi" che costringe l'impresa concorrente ad un più accurato esame del progetto corresponsabilizzandola maggiormente nella individuazione dei prezzi unitari impedendo la



comune di venezia
ufficio tecnico - lavori pubblici

- formulazione di offerte frettolose e superficiali che ingenerano poi richieste di varianti e contenzioso.
- c) Va assegnato un tempo congruo alle imprese per la formulazione delle offerte evitando forzature che si potrebbero prestare a illeciti favoritismi.
- d) Va assicurata la massima pubblicità ai bandi di gara d'appalto al fine di promuovere il massimo della partecipazione che potrebbe essere regolata soltanto con l'introduzione prevista dalla nuova normativa europea che fissa fra un minimo di 5 ed un massimo di 20 il numero dei concorrenti da selezionare con criteri basati sulla obbiettività e sulla rotazione. A tale proposito sarebbe necessario un intervento legislativo che consenta di riservare alle imprese che operano in ambito locale (provinciale) gli appalti di importo inferiore ad un certo limite (per esempio 1 miliardo) al fine di limitare il numero dei concorrenti e di garantire una certa tutela alle maestranze ed alle forze imprenditoriali locali.
- e) Tutte le operazioni di gara e di individuazione del miglior offerente vanno affidate secondo quanto previsto dalla legge 142/90, a singoli funzionari comunali competenti per materia o ad apposite commissioni sempre composte da funzionari comunali e da eventuali esperti indicati dagli Ordini professionali.
- f) Vanno fissati dei rigidi criteri oggettivi che

consentano di escludere dalla aggiudicazione degli appalti quelle offerte che risultino chiaramente "anomale" rispetto alla situazione del mercato.

g) E' da escludere il ricorso a forme di affidamento dei lavori che vedano riunite nello stesso soggetto le funzioni progettuali e di direzione con quelle di esecuzione delle opere (concessioni d'opera).

h) L'eventuale ricorso allo strumento della concessione deve essere limitato all'utilizzo della cosiddetta "concessione di servizi" pura e cioè all'affidamento all'esterno delle sole funzioni progettuali, di stazione appaltante e di direzione dei lavori, assolutamente disgiunte da quelle esecutive.

Inoltre nella scelta del soggetto cui affidare tali compiti è indispensabile avere la garanzia che esso presenti una composizione sociale caratterizzata dalla presenza di professionisti o di società di ingegneria che non abbiano alcun collegamento con imprese esecutrici di opere.

Infine, è fortemente auspicabile che nel prossimo futuro sia avviata una profonda ed articolata modifica delle norme che regolano l'iscrizione delle imprese all'Albo Nazionale dei Costruttori che introduca elementi di maggiore selettività e rigore negli accertamenti della capacità imprenditoriale delle imprese e della loro affidabilità a tutela degli interessi delle amministrazioni pubbliche e delle stesse imprese.



ufficio tecnico - lavori pubblici

5) LA CONDUZIONE DEI LAVORI

Decisivo per una efficace e corretta gestione della realizzazione di un'opera pubblica è il ruolo di coloro ai quali viene affidato il compito di dirigere i lavori. L'incarico per la "direzione" dei lavori e le regole di comportamento che essa terrà per conto della pubblica amministrazione nei confronti dell'impresa esecutrice costituiscono senz'altro gli elementi più importanti e determinanti per garantire l'interesse pubblico attraverso una efficace e capace gestione dell'opera.

Per ottenere ciò e sempre nell'ambito della vigente legislazione, occorre adottare i seguenti criteri di comportamento:

a) Procedere ad una oculata scelta del Direttore dei lavori e dei suoi assistenti basata su criteri di trasparenza e di accertamento di effettive capacità professionali e della necessaria esperienza maturata in particolare nel campo delle opere pubbliche e non solo in quello privatistico.

Per tali ragioni sono da privilegiare i tecnici esperti interni, dipendenti del Comune, previa l'adozione di indispensabili forme di incentivazione economica.

b) E' opportuno, salvo casi particolari, fare in modo che il Direttore dei Lavori sia un tecnico diverso dal progettista, in quanto che ciò spinge quest'ultimo ad una maggiore definizione e completezza negli

Ufficio tecnico - Lavori pubblici

- elaborati progettuali senza demandare nessuna scelta alla fase attuativa.
- c) E' necessario accertarsi della effettiva disponibilità di tempo, in relazione al complessivo carico di lavoro, del Direttore dei Lavori a seguirli con continuità e con una presenza in cantiere che non deve avere carattere saltuario.
- d) E' fondamentale ridare maggior rilievo alla figura ed alle funzioni, previste dalla Legislazione vigente, dell'"Ingegnere Capo", provvedendo ad affidare tale incarico ad un tecnico particolarmente affidabile dotato di una collaudata esperienza maturata nell'ambito delle opere pubbliche, che sia sempre diverso da quello che svolge funzioni di Direttore dei Lavori, potendo egli così espletare con maggiore autonomia e chiarezza le sue mansioni di sovrintendenza sul buon andamento dei lavori.
- e) Nel caso in cui venisse adottato lo strumento della "Concessione dei Servizi" per la gestione della realizzazione di un'opera pubblica, occorre garantire il Comune riservandogli la facoltà di esprimere il suo gradimento obbligatorio sui tecnici incaricati dal concessionario di svolgere le funzioni di Direttore dei Lavori e di Ingegnere Capo, al fine di verificare che le scelte siano operate nel rispetto dei criteri descritti ai punti precedenti.
- f) Estendere i compiti del Direttore dei Lavori, oltre a



comune di Venezia
ufficio tecnico - lavori pubblici

quelli tradizionalmente a lui assegnati dal Regolamento approvato con R.D. 25.05.1895 n.350 e successive modificazioni, attribuendogli un ruolo di controllo più efficace e penetrante relativamente ai subappalti, alla osservanza delle leggi sul Collocamento ed Istituti Previdenziali, alla predisposizione dei piani per la sicurezza in cantiere al rispetto rigoroso di tutti i patti contrattuali.

g) Dare immediata attuazione alla abolizione dell'istituto della "revisione dei prezzi" e definire preventivamente criteri più rigidi e rigorosi relativi alla concessione delle "sospensioni dei lavori" e delle "proroghe".

h) Adottare la regola di nominare il Direttore dei Lavori e l'Ingegnere Capo prima di procedere all'appalto dei lavori per poter consentire loro di verificare preventivamente, insieme alla "Commissione Tecnico Comunale" di cui al punto 3e), la cantierabilità del progetto e la effettiva disponibilità di tutta l'area di cantiere, essendo questi requisiti indispensabili e fondamentali per poter procedere ad un corretto affidamento dei lavori che non ingeneri motivi di contenzioso e di aumento dei tempi di esecuzione.

6) I CONTROLLI

Infine occorre porre attenzione al sistema dei controlli che devono garantire il rispetto dei contratti e il corretto comportamento sia della Direzione Lavori che



della Impresa esecutrice. La vigente legislazione prevede che ciò avvenga attraverso la figura del Collaudatore determinandone i compiti ed individuando gli atti formali che esso deve redigere.

Anche in questo campo però è opportuno che il Comune adotti i seguenti criteri di comportamento sia nella scelta dei collaudatori sia nei compiti da assegnare ad essi:

- a) I collaudatori vanno sempre obbligatoriamente prescelti fra quelli iscritti nell'apposito "albo dei collaudatori regionali" sia tecnico che amministrativo, in relazione alle loro specifiche esperienze ed ovviamente verificando che non siano mai stati coinvolti precedentemente, a nessun titolo, nell'opera da eseguire. A tale proposito sarebbe auspicabile che la Regione del Veneto adottasse criteri più rigorosi e selettivi nell'accogliere le richieste di iscrizione a tali albi.
- b) Per lavori particolarmente complessi (in particolare per le "concessioni") è opportuno che siano nominate Commissioni di Collaudo formate però da non più di 3 membri, ciascuno dei quali esperto in un diverso settore.
- c) E' preferibile che i collaudatori siano nominati "in corso d'opera" per consentire loro di sorvegliare l'intero andamento dei lavori e poter procedere a riscontri e controlli che spesso non è più possibile



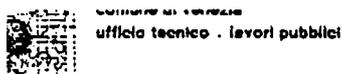
UFFICIO TECNICO - LAVORI PUBBLICI

effettuare una volta ultimata l'opera.

d) Anche relativamente ai collaudatori è possibile assegnare loro compiti e funzioni che vanno al di là di quelle previste dalla vigente legislazione, sia aumentando l'ambito dei loro controlli sia utilizzandoli nella formulazione di pareri preventivi su possibili controversie o su proposte di varianti al progetto originario.

e) Nel caso di collaudi "in corso d'opera" è possibile richiedere ai collaudatori un visto di controllo su ciascun stato di avanzamento, senza con ciò nulla togliere alla efficacia delle operazioni finali di collaudo.

Vi è infine da notare, relativamente al sistema dei controlli, che nel caso della "concessione dei servizi" vanno sicuramente precisati e meglio definiti i compiti e le responsabilità dei diversi soggetti preposti alla sorveglianza dei lavori quali il Direttore dei Lavori, l'Ingegnere Capo, il Responsabile della cosiddetta "alta sorveglianza" e il Collaudatore. Ciò può essere realizzato, nel rispetto della legislazione vigente, inserendo le opportune clausole nella convenzione di concessione. Nel mentre infatti è chiaro che da una parte il Direttore dei Lavori e l'Ingegnere Capo, sia pure con le garanzie di gradimento da parte del Comune, precedentemente evidenziate, risponderanno del loro operato in primis al concessionario e d'altra parte il Responsabile dell'alta sorveglianza e il



Collaudatore faranno riferimento direttamente al Comune, non è sempre evidente in particolare quale debba essere il ruolo del Responsabile dell' "alta sorveglianza" sia nei confronti dell'Ingegnere Capo che in quelli del Collaudatore.

CONCLUSIONI

Come evidenziato nella premessa i suggerimenti proposti per una corretta gestione delle opere pubbliche da parte dell'Ente Locale si sono posti il limite di agire nell'ambito della vigente legislazione e ciò per mantenere la caratteristica di essere immediatamente praticabili.

E' evidente che, potendo agire invece in un contesto più ampio quello in cui operano le Commissioni di Camera e Senato che preveda la possibilità di modificare e razionalizzare il complesso della normativa vigente a livello comunitario, nazionale e regionale, potrebbero essere individuate altre più radicali ed incisive proposte che ci si riserva di inviare, se fosse ritenuto utile, successivamente.

Tuttavia da quanto sopra esposto emerge anche la convinzione che il quadro della normativa vigente offre al suo interno sia pure con alcune difficoltà interpretative, la possibilità di operare già nell'immediato attraverso la adozione di opportuni indirizzi sulle scelte amministrative da operare che favoriscano una corretta gestione nella esecuzione di un'opera pubblica.

Su questa linea sembra muoversi anche la recente iniziativa del Ministro dei Lavori Pubblici con la



ufficio tecnico - lavori pubblici

emanazione della "Direttiva nelle modalità di gestione delle opere pubbliche" in data 02.08.1992, indirizzata agli uffici statali, sui cui contenuti vi è un'ampia e sostanziale convergenza di vedute tale che molte indicazioni potrebbero essere adottate anche da parte degli Enti Locali.

Sui fronte invece delle iniziative di riforma legislativa un utile punto di partenza può senz'altro essere il Disegno di Legge n.2487 "Norme generali in materia di opere pubbliche" presentato dall'ex Ministro dei LL.PP. Prandini accanto alla già segnalata necessità di procedere alla stesura di un "Testo Unico".

Va inoltre segnalato che la Amministrazione Comunale ha intenzione di dare sostanza ed incisività agli indirizzi sopradescritti inserendo gli opportuni articolati normativi nel "Regolamento per la disciplina dei contratti" che il Consiglio Comunale di Venezia sta elaborando ai sensi del 1° comma dell'art.59 della Legge n.142/90 per una sua prossima approvazione.

Sempre in attuazione della Legge n.142/90, infine, l'Amministrazione Comunale ha già adottato un provvedimento deliberativo che assegna ai funzionari comunali oltre che la presidenza delle Commissioni Aggiudicatrici delle gare di appalto, anche la firma dei relativi contratti.