

ALLEGATO N. 23

Risposte fornite dal Comune di Torino

PAGINA BIANCA

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE

L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA VIGENTE

Legge 8.6.1990, N. 142.

La Città di Torino ha adottato il proprio Regolamento per i contratti con deliberazione del Consiglio Comunale n. 93 in data 23 marzo 1992.

Il regolamento medesimo conferisce ai dirigenti la responsabilità delle procedure d'appalto, ivi compresa la stipula dei contratti. E' stata riservata al Sindaco o all'Assessore delegato unicamente la sottoscrizione di convenzioni, accordi e intese con soggetti pubblici.

Per quanto riguarda in particolare le gare d'appalto ad asta pubblica e licitazione privata, il Consiglio Comunale aveva anticipato l'applicazione della legge 142/90, trasferendo ai dirigenti la presidenza delle commissioni di gara, con deliberazione 22 aprile 1991 n. 244.

Art. 14 della Legge 12.7.1991, n. 203

Comma 1: non risulta ad oggi istituita l'unità specializzata presso il locale ufficio del Genio Civile.

Comma 3 bis: sono state fornite alla locale Prefettura notizie e informazioni su gare d'appalto e subappalto, su richiesta del Prefetto.

LA RAZIONALIZZAZIONE E IL RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA

- Per quanto attiene al raccordo tra normativa regionale, nazionale e comunitaria si rileva in primo luogo che le disposizioni della Regione Piemonte consistono nella L.R. 21 marzo 1984, n. 18 e relativo regolamento, promulgato con D.P.G.R. 29 aprile 1985, n. 3791.

Si evidenzia, in tale ambito, l'art. 17, 2° comma della Legge Reg. 18/84, secondo il quale la licitazione privata costituisce il metodo normale di aggiudicazione degli appalti.

Tale criterio non parrebbe in armonia con i sistemi normativi nazionale e comunitario, i quali non contemplano alcuna preclusione nei confronti dei pubblici incanti (ovvero delle procedure aperte, secondo la denominazione CEE).

- Il riordino del sistema normativo si impone come necessità pressante ed indifferibile: l'attuale stratificazione disorganica di norme in vigore, alcune delle quali risalenti al 1865, rende oltremodo incerto il confine della legittimità, non solo per gli operatori degli enti pubblici, ma per gli stessi giudici amministrativi: non è raro, infatti, che sulla medesima questione si abbiano decisioni difformi da parte dei diversi TAR.

A titolo di esempio:

l'ambigua dizione dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1984, n. 687, non chiarisce se le amministrazioni appaltanti abbiano o meno la facoltà di escludere le offerte in aumento dalle gare a licitazione privata non ricadenti sotto la disciplina comunitaria.

Al riguardo il TAR Veneto (I Sez, sent. 8 luglio 1989, n. 582) ha ritenuto sussistere tale facoltà, mentre in senso contrario si è pronunciato il TAR Friuli-Venezia Giulia (sent. 21 ottobre 1991, n. 463).

Altra questione sollevata dalla medesima disposizione, fu quella delle modalità di conteggio delle medie di cui agli artt. 2,3 e 4 della legge 1.1.1973, n. 14, originariamente previste per gare con sole offerte al ribasso, che con l'introduzione delle gare con aumenti hanno sollevato problemi, incertezze e contenzioso notevolissimi, testimoniati da una giurisprudenza copiosa e non univoca.

- Un problema delicato che si ripropone ogniqualvolta viene emanata una nuova disposizione normativa, è costituito dalle procedure in itinere, per le quali è spesso dubbia o difficoltosa l'applicazione delle nuove norme.

Si tratta di una questione non lieve, in quanto le procedure d'appalto nazionali (dalla progettazione al collaudo) sono particolarmente lunghe e tortuose.

A titolo di esempio, con riferimento alle recenti disposizioni in tema di revisione prezzi (D.L. 333/1992, art. 3, e L. 8.8.1992, n. 359), che parrebbero doversi applicare ai lavori aggiudicati successivamente all'entrata in vigore delle nuove norme: quid delle procedure di affidamento iniziate sotto il vecchio regime (lettera di invito e capitolato già spediti) e conclusesi col nuovo?

Tali situazioni sfociano inevitabilmente nel contenzioso.

Sarebbe pertanto auspicabile una attenta regolamentazione del transitorio al momento dell'emanazione di ogni nuova disposizione.

- Per quanto attiene alle procedure di riordino, non si ritiene particolarmente influente il dato formale dello strumento normativo da usarsi (delega normativa o delegificazione) posto che il problema riguarda principalmente l'armonia tra le varie disposizioni e l'obiettivo deve essere la chiarezza e l'organicità della normativa.

Si ritiene, al riguardo idoneo il ricorso al testo unico, sul modello del DLv 24 Luglio 1992, n. 353, recentemente emanato in tema di forniture CEE.

Peraltro, un testo unico sulle opere pubbliche dovrebbe raggruppare non poche disposizioni come quello succitato, ma una miriade di norme, dal secolo scorso ad oggi.

Trattasi sicuramente di un'incombenza impegnativa, ma del pari indispensabile.

ADEGUAMENTO ALLA NORMATIVA COMUNITARIA

La normativa comunitaria, frutto di tradizioni giuridiche diverse, presenta aspetti, se non di conflitto, quanto meno di estraneità rispetto alla realtà italiana, la quale è caratterizzata dalle seguenti peculiarità;

a) problema della delinquenza organizzata, che impone limiti, controlli e vincoli particolari sulle procedure, con particolare riferimento al subappalto;

b) imprenditoria numerosa, frammentata e poco qualificata.

Tale secondo aspetto si ritiene determinante alla creazione del problema, tipicamente italiano, delle offerte con eccessivi ribassi.

In ambito europeo risultano particolarmente stridenti modalità di aggiudicazione basate sul calcolo delle medie, ovvero l'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse.

Nel sistema comunitario l'aggiudicazione al prezzo più basso costituisce infatti l'esito naturale di qualsiasi procedura di affidamento.

In ambito nazionale, una stazione appaltante che aggiudichi al maggior ribasso è oggetto di comune riprovazione ed è considerata responsabile dell'eventuale cattivo esito dei lavori.

Per altro verso, il rimedio della procedura in contraddittorio con richiesta di giustificazioni all'offerente, previsto nella direttiva CEE 440/89 e recepito dal D.Lv. 406/1991 (art. 29, comma 5) è sicuramente congruo rispetto alla realtà europea, dove un eccessivo ribasso costituisce una sporadica eccezione; rischia di avere invece effetti paralizzanti per le amministrazioni italiane, già oberate da cronici ritardi.

LA NORMATIVA ANTIMAFIA

Certificazione prefettizia:

la normativa attuale (art. 20 della Legge 203/1991) ha superato gran parte dei problemi pratici connessi con l'acquisizione della certificazione, che in precedenza ritardava la conclusione delle procedure di affidamento.

Subappalti:

si riterrebbe opportuno che la legge stabilisse in modo chiaro che le amministrazioni pubbliche hanno la facoltà, e non l'obbligo, di concedere l'autorizzazione al subappalto, pur in presenza dei requisiti di legge, essendo la questione attualmente controversa .

Con riferimento all'art. 18, comma 9, della Legge 55/1990, ed in particolare alla "dichiarazione circa la sussistenza o meno di eventuali forme di controllo o di collegamento a norma dell'articolo 2359 del codice civile con l'impresa affidataria del subappalto o del cottimo", si ritiene trattarsi di prescrizione che contempla l'acquisizione di un dato di estremo interesse, ma che non prevede alcun utilizzo concreto del dato acquisito, non risultando sussistere alcuna preclusione per l'autorizzazione al subappalto ad imprese collegate.

Collegamenti tra imprese

Una recente pronuncia della Corte dei Conti - Sezione di Controllo (n. 78 - 15 luglio 1991) solleva per la prima volta un problema che si ritiene essere di importanza fondamentale per il regolare svolgimento delle gare d'appalto, a fronte del quale le stazioni appaltanti non dispongono di idonei rimedi sul piano giuridico, se non in casi di eccezionale evidenza.

La citata sentenza si riferisce infatti ad un caso in cui, su tre offerte, due erano firmate dalla stessa persona; inoltre le tre ditte avevano amministratori in comune e identica sede.

Nella realtà, raramente si riscontra in modo tanto palese il collegamento tra i concorrenti, essendo di norma usata l'accortezza di scegliere sedi diverse (magari fittizie), ovvero di assegnare la rappresentanza legale delle varie imprese collegate a persone diverse (frequente è il caso dei parenti).

Nondimeno, il risultato è il medesimo: il condizionamento dei risultati delle gare.

Va rilevato che, stante l'assenza di precise norme al riguardo, le imprese sono andate modellandosi, molto spesso, in organizzazioni di più ditte variamente collegate; si ricorda al riguardo, un recente procedimento penale nei confronti di un'impresa stradale valdostana.

Si ha l'impressione che tale situazione possa essere più frequente e generalizzata di quanto non appaia.

Sarebbe pertanto auspicabile:

- un espresso divieto, per le imprese comunque collegate, di concorrere alla medesima gara;
- l'inclusione, nei bandi di gara, dell'obbligo di far dichiarare ai concorrenti che, nell'appalto, non concorrono imprese collegate.
- la possibilità per le amministrazioni appaltanti di chiedere controlli da parte della Guardia di Finanza.
- Dovrebbe inoltre risultare, presso l'Albo Costruttori, quali imprese hanno amministratori in comune.

Maggior attenzione dovrebbe pure essere posta al controllo dell'indicazione della sede da parte delle ditte iscritte: non sempre la sede risultante nel certificato ANC corrisponde con quella indicata in altri documenti di gara.

AFFIDABILITA' E QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE
ALBO NAZIONALE COSTRUTTORI

- Si ritiene che il numero delle imprese iscritte, malgrado le revisioni recenti, sia tuttora eccessivo, tale da rendere difficilmente controllabile un istituto che invece, per la sua fondamentale importanza, dovrebbe essere oggetto di verifiche assidue e capillari.

Si è avuto modo di constatarne la lentezza e le difficoltà di funzionamento in occasione di procedure di segnalazione effettuate ai sensi dell'art. 5 della L. 687/1984, nonché nelle ipotesi di cui all'art. 20 1° comma, n. 2, 3, 4, 5, 6 della legge 10 febbraio 1962, n. 57.

Si sono anche constatati in passato, casi di certificazioni contraffatte, debitamente segnalate all'autorità giudiziaria.

Ciò premesso, si è dell'opinione che la normativa sia, in linea di massima, adeguata, e che il problema consista soprattutto nel fatto che, in pratica, non se ne riesce a dare applicazione, ovvero l'applicazione è talmente intempestiva da risultare inefficace, con particolare riferimento agli artt. 20 e 21 della Legge 57/1962.

Sotto il profilo del maggior controllo circa l'affidabilità e l'idoneità tecnico - economica, si propone di:

- aggiungere al 1° comma dell'art. 20 della L. 57/1962:

"8) nell'ipotesi di cui all'art. 5 della legge 8 ottobre 1984, n. 687"

- aggiungere al 2° comma dell'articolo medesimo:

"Il provvedimento viene adottato anche nel caso in cui i soggetti nei confronti dei quali sono in corso i procedimenti penali di cui al precedente punto 2, siano stati sostituiti, ovvero la ditta abbia mutato la propria denominazione o ragione sociale".

Categorie comprese nell'albo-Contrasto con la normativa CEE

L'art. 1 della legge 57/1962 stabilisce che "L'Albo nazionale degli appaltatori di opere pubbliche comprende tutti coloro che eseguono i lavori classificati nella allegata tabella".

Di conseguenza, un'amministrazione che debba appaltare un lavoro compreso nella tabella stessa, deve richiedere ai concorrenti l'iscrizione all'Albo per la corrispondente categoria, applicando così la normativa riguardante le opere pubbliche.

Si riscontra tuttavia, nella tabella, la presenza di lavori che,

invece, la Proposta di direttiva CEE riguardante gli appalti pubblici di servizi (91/C 250/05) qualifica come "servizi": ci si riferisce in particolare ai lavori di "manutenzione e riparazione" (Categoria 1 dell'allegato 1A della direttiva), i quali potrebbero coincidere con i lavori indicati nelle categorie SC, SD1, 5 e dell'Albo.

Si ritiene inoltre di dover segnalare un contenzioso in corso tra la Città e il Collegio dei Geometri di Torino e Provincia.

Dovendo affidare l'esecuzione di rilievi topografici speciali, la Città ha richiesto, nel bando di gara, l'iscrizione alla cat. ANC 19A, in ottemperanza della Legge 57/1962.

I ricorrenti hanno impugnato tale specifica prescrizione del bando, chiedendo la sospensiva; il locale TAR ha aderito alla richiesta ritenendo che l'esecuzione di rilievi topografici costituisca appalto di servizi, e non di opere pubbliche, e che pertanto non possa essere richiesta l'iscrizione all'Albo da parte dei concorrenti.

Si ritiene che, qualunque sia l'esito del contenzioso, si imponga comunque un riesame delle "opere" indicate dalla legge 57/1962, allorchè diverrà operante la direttiva servizi in via di emanazione da parte della Comunità Europea.

LA PROGETTAZIONE DELLE OPERE

Una corretta, razionale ed efficace gestione dello sviluppo della Citta' deve nascere da un'attivita' di programmazione degli interventi che tenga conto di una programmazione attendibile delle risorse economiche disponibili, dirette o provenienti dall'esterno.

A questi deve immediatamente far seguito la capacita' dell'Ente di conseguire una progettazione esecutiva delle opere di ottimo livello, tale da limitare a casi limitatissimi e di comprovata opportunita' il ricorso a varianti del progetto in corso d'opera o a perizie suppletive.

I progetti esecutivi debbono essere corredati di tutti gli elementi previsti dalle norme vigenti e in particolare delle indagini geognostiche, dei rilievi della rete dei servizi del sottosuolo, dell'eventuale studio di impatto ambientale e della previsione dei tempi di realizzazione.

E' pertanto necessario che le P.A. siano dotate di personale qualificato e di organismi tecnici che trovino nella esperienza quotidiana del proprio lavoro la possibilita' di crescere e soprattutto di essere al passo con i tempi, essendo in grado di utilizzare strumenti attuali e moderni.

Cio' deve valere sia nel caso di progettazione diretta sia nel caso di progettazione affidata a professionisti esterni, il cui operato deve essere sottoposto ad opportuni controlli e verifiche circa il rispetto delle necessita' dell'amministrazione.

L'amministrazione potra' stipulare convenzioni con istituti universitari o altre strutture specializzate per l'acquisizione degli elementi specialistici necessari alla predisposizione del progetto.

Per quanto riguarda le procedure di appalto si ritiene poco opportuno il ricorso ai c.d. "appalti di progettazione ed esecuzione" e agli "appalti di esecuzione con qualsiasi mezzo" in quanto non garantiscono la necessaria "qualita'" dei manufatti e tantomeno il "controllo" delle operazioni, anche dal punto di vista economico.

In questo caso il progetto esecutivo diventa un utile e valido strumento di gestione e controllo.

Anche per le imprese, sara' la qualita' la chiave del successo sul mercato, e servira' ad emarginare gli operatori improvvisati, la concorrenza scorretta, gli usi irregolari del potere discrezionale della P.A.

Sempre piu' spesso le amministrazioni pubbliche ricorrono all'affidamento della progettazione a soggetti esterni per far fronte alla vastita' delle problematiche e dell'impegno lavorativo a cui gli Enti sono sottoposti, con il loro intricato sistema burocratico.

La scelta del professionista e' altrettanto importante quanto quella dell'esecutore: essa pertanto deve rispondere unicamente a parametri di garanzia che gli Enti stessi devono stabilire.

Il professionista deve fornire un dettagliato "curriculum" sulle specializzazioni per cui e' chiamato ad intervenire e la documentazione che permette di verificare l'adeguatezza delle strutture tecniche di cui dispone il suo studio.

L'incarico professionale dovrebbe essere conferito da apposite commissioni, in concorrenza tra diversi soggetti invitati.

Si ritiene inoltre che un contributo fondamentale per migliorare la "qualita'" della progettazione, e' l'istituto del concorso, in Italia quasi totalmente ignorato, con forti perdite di incentivi progettuali e di confronto di idee. Viene in questo modo negata ai giovani professionisti la possibilita' di rilevare ed allo stesso tempo sperimentare la loro capacita' e quindi le amministrazioni pubbliche rinunciano al dinamismo ed all'incentivo che potrebbero trarre da questo tipo di collaborazione.

I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE

Sistema dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa

Questo sistema e' propriamente tipico dell'appalto-concorso, ma e' applicabile anche per le licitazioni private e per i pubblici incanti.

In particolare, si rileva che l'anzidetto criterio dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa secondo i vari parametri (del prezzo, del termine di esecuzione, del rendimento ecc.) consente all'amministrazione di sganciarsi dal sistema tradizionale del ribasso e di provvedere all'aggiudicazione dell'appalto (anche se si procede per licitazione privata o pubblico incanto) al concorrente che abbia presentato l'offerta in grado di meglio soddisfare, sotto i diversi profili e non soltanto quello del prezzo, le esigenze specifiche dell'amministrazione in quel caso determinato. Va da se' che la scelta di questo criterio nel pubblico incanto ed in specie nella licitazione privata presuppone un attento studio dell'appalto, l'apporto progettuale dei concorrenti e la individuazione preordinata e scrupolosa degli elementi di valutazione e dei parametri da attribuire a ciascuno di essi (formulandoli cioe' in termini di coefficienti numerici), in modo da poter pervenire alla aggiudicazione attraverso una decisione che eviti situazioni di contenzioso. Comunque l'elemento cui attribuire importanza prevalente deve essere rappresentato dal prezzo. Per la valutazione delle offerte appare opportuna la precostituzione di apposita commissione.

Si ritiene in ogni caso necessario che nei bandi di gara non soltanto siano specificati gli elementi che verranno presi in considerazione, ma anche i "pesi" che l'amministrazione intende assegnare ai vari elementi.

Offerta di prezzi unitari

Il criterio di aggiudicazione del prezzo piu' basso, determinato a mezzo di offerte di prezzi unitari, dovrebbe, almeno in teoria, impedire arbitrarie valutazioni dei vari elementi di costo.

Si puo' ricorrere a questo criterio soltanto per l'appalto di opere i cui progetti siano effettivamente esecutivi e per i quali, con prevedibile certezza, non saranno introdotte varianti al progetto appaltato.

LE GARANZIE

Occorre introdurre l'obbligo della garanzia assicurativa del progetto da parte dello stesso progettista e di analoga copertura assicurativa del prodotto da parte dell'Impresa. Queste garanzie erano già previste nel disegno di legge "Norme generali in materia di lavori pubblici" (artt. 11 e 12 - comma 2) presentato dal Ministro Prandini e poi decaduto con la passata legislatura.

L'esecutore dei lavori dovrà stipulare una polizza che tenga indenne l'amministrazione appaltante da tutti i rischi con garanzia di responsabilità civile per danni a terzi, per tutta la durata dei lavori.

Inoltre, per opere di importo superiore ad un determinato ammontare, l'esecutore sarà altresì obbligato a stipulare polizza indennitaria e di responsabilità civile verso terzi di durata decennale, a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera, ovvero derivanti da gravi difetti costruttivi. Quanto sopra anche in relazione alla durata della responsabilità dell'appaltatore nei confronti del committente, fissata dal Codice Civile in 10 anni dal compimento dell'opera.

A loro volta il progettista e il direttore dei lavori devono munirsi di una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di loro rispettiva competenza, per tutta la durata dei lavori e sino ad ultimazione degli stessi, nonché per i dieci anni successivi. La polizza deve coprire anche i costi di riprogettazione dell'opera causata da un insufficiente o errato progetto esecutivo.

L'attuale Ministro ai LL.PP. Merloni, con la direttiva sulle modalità di gestione delle opere pubbliche emanata il 12 agosto u.s., ha invitato, tra l'altro ad attenersi a un criterio perfettamente analogo nel caso di incarichi di progettazione affidati a professionisti esterni all'amministrazione.

Qualora il progettista o il direttore dei lavori siano dipendenti dell'amministrazione o ente titolare delle opere, la polizza è stipulata dalla medesima amministrazione o ente.

L'ESECUZIONE DELLE OPERE

Il capo II della legge 7 agosto 1990, n. 241, avente per oggetto il "responsabile del procedimento" deve essere applicato anche per garantire una maggiore presenza delle amministrazioni appaltanti nella fase di esecuzione dei lavori.

Occorre però determinare per quanto possibile in modo chiaro ed univoco il "procedimento amministrativo" relativo ed identificare, in ogni sua fase, i soggetti e/o gli organi investiti di effettive ed autonome responsabilità decisionali e gestionali.

Quanto sopra, nel caso di lavori di importo che superi una determinata soglia, è indispensabile per designare, nell'ambito dell'amministrazione, un responsabile del procedimento o, nel caso di concessione di costruzione e gestione, la commissione che esercita le funzioni di alta vigilanza.

Problemi della direzione lavori

Sempre più spesso, nella conduzione di opere pubbliche, si verifica la necessità di fare ricorso a professionisti esterni sia per la progettazione sia per la direzione dei lavori.

Certamente si ritiene necessaria una presenza incisiva della F.A. nei rapporti con i professionisti: nel caso di incarico di progettazione il professionista non deve essere lasciato libero di proporre qualsiasi soluzione progettuale a qualsiasi costo, (salvo casi particolari di progettazioni relative ad edifici di prestigio): le opere pubbliche devono essere improntate a caratteristiche di funzionalità, di razionalità e di qualità integrale sia nelle scelte distributive che dei materiali, con un occhio di riguardo ai problemi di manutenzione.

Ancor più nel caso di affidamento dell'incarico di Direzione dei lavori è necessaria una costante presenza dell'amministrazione: la conduzione delle opere pubbliche deve seguire la regolamentazione e la legislazione sui lavori pubblici in ogni risvolto di Direzione dei lavori: forma della contabilità, applicazione di penali, tenuta dei documenti, ordini di servizio, sospensioni, proroghe, ecc.

L'esperienza insegna che i professionisti esterni, salvo le debite eccezioni, dimostrano competenza nella progettazione, ma sono molto carenti di esperienza nella condotta amministrativa e contabile delle opere pubbliche.

Pertanto qualora si renda necessario, per carenza di personale interno all'amministrazione ricorrere a professionisti esterni è opportuno limitare il più possibile l'affidamento di incarichi di Direzione lavori.

Limiti e garanzie per l'affidamento dei lavori in subappalto

Sulla base dell'esperienza diretta di questi ultimi anni, nell'ambiente imprenditoriale si è venuta a diffondere la convinzione che, quando viene presentata una richiesta di autorizzazione al subappalto accompagnata da documentazione formalmente regolare e siano rispettati i limiti quantitativi e qualitativi di cui all'art. 18 comma 3, n. 1, della legge 55/90, il consenso al subappalto costituisca un obbligo per l'amministrazione.

Non si concorda su tale interpretazione e si richiede che cio' venga esplicitato dalla legge. Infatti la legislazione piu' recente non ha eliminato il principio generale secondo cui l'amministrazione pubblica affida l'opera alla persona dell'appaltatore, avendo riguardo alla sua capacita' finanziaria, alla sua competenza tecnica, alla esperienza delle maestranze e dei tecnici dell'azienda, alle sue realizzazioni, alle capacita' organizzative, in poche parole a tutti quei criteri che sono alla base del prestigio e della credibilita' di un'azienda e delle consociate. E tale principio e' valido ed applicabile anche e soprattutto per le grandi opere pubbliche, in cui affidatario non e' piu' la "persona fisica" dell'imprenditore, ma un'azienda, sola o consociata con altre, laddove questi criteri di "affidabilita'" sono estesi agli amministratori ed ai tecnici che tali ditte rappresentano, alle rispettive organizzazioni, realizzazioni, patrimoni di esperienze e di capacita' manageriali.

La normativa antimafia non ha intaccato il potere della amministrazione, di valutare autonomamente il proprio interesse a consentire o meno il subappalto.

Resta inalterata la esigenza primaria dell'amministrazione a che l'esecuzione dell'appalto a regola d'arte, sia fatta dal soggetto che e' controparte del relativo contratto e non da una quantita' di piccoli subappaltatori.

D'altro canto la possibilita' di costruire Associazioni Temporanee di Imprese dovrebbe consentire di raggruppare diverse professionalita' e competenze.

L'amministrazione, a sua volta, deve pero', in via generale e preventiva stabilire e pubblicizzare i criteri di carattere generale ai quali si atterra' nell'esaminare e autorizzare i subappalti richiesti.

Varianti

Si deve tener conto che una esigenza e garanzia fondamentale e' costituita da una progettazione esecutiva che non lasci spazi a varianti e ad interpretazioni interessate.

Cio' nonostante e' possibile che, anche per progetti studiati con ogni cura ed ocultezza, si verificino ugualmente in corso d'opera circostanze impreviste ed imprevedibili che impongano il ricorso alle varianti.

Per questi casi e' necessario determinare preventivamente limiti di importo e di qualita' di lavoro entro i quali sia consentita l'esecuzione della variante da parte dello stesso soggetto appaltante, e, superati i quali occorre invece procedere ad una nuova aggiudicazione.

Collaudi

Per il collaudo l'amministrazione deve nominare esperti di elevata e specifica qualificazione, con riferimento al tipo di lavori, alle loro complessita' ed all'importo degli stessi.

E' comunque necessaria in sede di collaudo l'esecuzione di indagini piu' approfondite di quanto normalmente sono fatte, che risolvano anche i problemi di valutazione della "qualita'" del prodotto.

Infine e' quanto mai opportuna la nomina del collaudatore (o della commissione di collaudo) in corso d'opera.

Revisione prezzi

Nell'ipotesi di pervenire a progettazioni ad un livello tale da non consentire varianti in corso d'opera e quindi dilatazione dei tempi di esecuzione, si ritiene corretto prevedere un meccanismo che adegui i prezzi d'appalto durante il corso dei lavori: in tal modo si dovrebbe limitare l'eventualità che le imprese concorrenti in sede di formulazione dell'offerta si cautelino dal rischio dell'aumento dei costi.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI

Il sistema di procedure e di organi attualmente preposti al controllo sui diversi atti relativi all'esecuzione di opere pubbliche non appare sufficientemente adeguato e quindi pare opportuno introdurre, oltre al controllo di legittimità, anche un controllo di merito sull'opportunità dei lavori, sull'economicità della spesa e sull'efficiente impiego delle risorse.

A questo proposito si deve evidenziare che nel nuovo regolamento per i contratti adottato dal Comune di Torino, a norma dell'art. 59 della legge n. 142/90 sono previste le seguenti specifiche norme di vigilanza e controllo.

Publicità ed accesso alle procedure contrattuali

1) In coerenza con i principi di trasparenza e predeterminazione dell'attività negoziale, la civica amministrazione assicura la più ampia pubblicizzazione delle iniziative contrattuali, prima e dopo l'espletamento delle gare.

2) In particolare:

a) le sedute di gara per aste e licitazioni private sono pubbliche;

b) durante lo svolgimento delle sedute di gara i presenti hanno diritto di prendere visione della documentazione esaminata dalla commissione, facendone richiesta al presidente e previa certificazione delle proprie generalità e qualificazioni;

c) la civica amministrazione comunica, nei quindici giorni successivi al ricevimento della domanda, ad ogni candidato o offerente respinto, che ne faccia richiesta, i motivi del rigetto della sua candidatura o della sua offerta e il nome dell'aggiudicatario.

Istituzione dell'anagrafe degli appalti

1) È istituita l'anagrafe informatizzata di tutti gli appalti. In essa saranno inseriti per ogni appalto i dati relativi alle delibere degli organi del Comune, alle ditte invitate, al prezzo base, al prezzo di aggiudicazione, alla ditta aggiudicataria, alle perizie suppletive, alle varianti, alla revisione prezzi, ai tempi dell'esecuzione dell'opera o della fornitura ed ai tempi previsti e reali di pagamento.

2) Il cartello esposto nei cantieri di opere pubbliche comunali dovrà contenere anche il prezzo di affidamento e le eventuali variazioni, il termine per la conclusione dei lavori e le eventuali proroghe.

3) Presso l'Ufficio Tecnico dei LL.PP. dovrà essere possibile la consultazione dei progetti.

Questa anagrafe informatizzata di tutti gli appalti viene a costituire anche un "osservatorio" con il compito di individuare e di denunciare gli scostamenti legislativi, amministrativi e comportamentali rispetto alle norme ed agli indirizzi approvati col regolamento stesso.

OPERE DI MANUTENZIONE

Si ritiene infine di formulare alcune osservazioni per quanto riguarda gli appalti di opere di manutenzione.

Queste hanno caratteristiche peculiari di tale tipologia di lavoro: altro e' eseguire un determinato importo di opere nuove, altro e' eseguire lo stesso importo di opere manutentive, che richiedono normalmente una maggior quantita' di manodopera di diversa qualificazione e conoscenza del patrimonio da mantenere; per questo si ravvederebbe l'opportunita' di una caratterizzazione nella categoria dell'ANC.

Inoltre interventi di somma urgenza, (in fabbricati, strade, fognature, impianti, ecc.) che si rendessero necessari anche al di fuori del normale orario di lavoro, vengono normalmente eseguiti attraverso ditte appaltatrici di opere manutentive, che devono quindi rispondere con immediatezza. Per questi motivi si ritiene utile che le imprese aggiudicatarie di tali appalti siano da ricercare tra quelle locali, che dispongono di uffici e maestranze in loco. Quindi dovrebbe essere privilegiata la partecipazione di ditte locali a tali tipi di appalti.

Verifiche preventive

Purtroppo molte volte si verifica che ditte aggiudicatarie di appalti siano completamente all'oscuro della tipologia del lavoro aggiudicato e dei prezzi sui quali e' stata formulata l'offerta. Pertanto non e' sufficiente la semplice dichiarazione, rilasciata dalle ditte concorrenti, di essersi recati sul luogo del lavoro e di essere al corrente dei prezzi. E' necessario quindi fare in modo che la ditta effettui effettivamente il sopralluogo e visioni capitolati ed elenchi prezzi per esempio, facendo vistare da un funzionario dell'Amministrazione la dichiarazione di cui sopra, facendo restituire allegati all'offerta, i capitolati e gli elenchi prezzi vistati in ogni pagina dalla ditta, ecc..

CITTA' DI TORINO

REGOLAMENTO

PER I

CONTRATTI

EX ART. 59 L. N. 142/90

CC. 23.03.12

- a) Capitolato generale di condizioni per gli appalti municipali.
 - b) Regolamento sull'ordinamento e sul funzionamento della Ripartizione Approvvigionamento ed Economato.
 - c) Regolamento sul Decentramento con specifico riferimento all'attività negoziale delle Circoscrizioni.
 - d) Disposizioni legislative riguardanti le operazioni di mutuo o di prestito sotto qualsiasi forma.
- 3) Le disposizioni sopra richiamate dovranno essere adeguate ed uniformate, con modificazioni ed integrazioni, ai principi ed alle prescrizioni del presente Regolamento entro sei mesi dall'entrata in vigore; le disposizioni comunque in contrasto, in quanto incompatibili, col presente Regolamento, devono intendersi caducate a tutti gli effetti.

Art. 4

Delibere regolamentari

- 1) Al fine di assicurare i principi dell'uniformità e della trasparenza dell'azione amministrativa, il Consiglio Comunale, adotta, ove possibile, deliberazioni aventi carattere generale e regolamentare contenenti criteri e metodi idonei a disciplinare le singole fasi delle procedure di affidamento.
- 2) La civica amministrazione adotta altresì delibere aventi carattere generale e regolamentare per la predeterminazione dei criteri e delle modalità finalizzate all'attuazione degli accordi e procedimenti pattizi previsti dagli artt. 11 e 12 della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

ART. 5

Accordi di programma

Qualora sia opportuno effettuare un esame contestuale di vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento amministrativo finalizzato alla stipulazione di un contratto, la civica Amministrazione utilizza gli

strumenti dell'accordo di programma, di cui all'art. 73 dello statuto, nonché di tutte le forme di collaborazione e di semplificazione dell'azione amministrativa previste dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241, ivi compresa la conferenza di servizi.

CAPO II

ATTRIBUZIONI E COMPETENZE

Art. 6

Competenze del Consiglio Comunale

Il Consiglio Comunale, per il perseguimento dei fini di attività negoziale, è competente all'adozione delle delibere a contrattare non riguardanti l'ordinaria amministrazione e non previste in atti fondamentali o che non ne costituiscano mera esecuzione.

Art. 7

Competenze della Giunta Comunale

- 1) La Giunta Comunale, adotta nell'ambito delle sue competenze, gli atti di amministrazione che attuano i programmi e gli indirizzi del Consiglio.
- 2) La Giunta Comunale, è competente:
 - 1) all'adozione delle deliberazioni previste dal 3° comma dell'art. 10 del presente Regolamento;
 - 2) alla deliberazione dei requisiti di ordine specifico necessari per l'iscrizione agli albi di cui al successivo art. 15;
 - 3) alla approvazione delle aggiudicazioni con potere correttivo delle operazioni di gara;
 - 4) agli affidamenti conseguenti ad appalto concorso;
 - 5) alla presa d'atto delle modifiche di ragioni sociali di ditte contraenti;
 - 6) all'autorizzazione al subappalto ex art. 18 L. 19 marzo 1990 n. 55;
 - 7) all'esonero dalla prestazione delle cauzioni definitive nonché

- allo svincolo delle stesse;
- 8) all'approvazione degli atti di collaudo e dei certificati di regolare esecuzione delle opere;
 - 9) all'adozione di tutti quegli altri provvedimenti funzionali all'attività negoziale in coerenza con l'art. 35 della L. 142/90.

Art. 8

Competenze del Segretario Generale

Nel rispetto delle modalità e delle prescrizioni dettate dalla legge notarile, il Segretario Generale o chi legittimamente lo sostituisce può rogare, nell'esclusivo interesse dell'ente, gli atti e i contratti di cui all'art. 87, 1° comma, del R.D. 3 III 1934 n° 383, salvo quelli per i quali è prescritto il rogito tramite notaio.

Art. 9

Competenze dei Dirigenti

- 1) In coerenza con il disposto di cui all'art. 51, 1° comma della L. 142/1990, ai dirigenti del Comune compete la responsabilità gestionale degli obiettivi negoziali fissati dagli organi dell'ente.
- 2) Nell'ambito delle indicazioni individuate nella delibera a contrattare adottata dall'Amministrazione a sensi dell'art. 56 della L. 142/1990, spettano ai dirigenti, sotto la loro responsabilità, tutti quei compiti funzionali all'attuazione delle procedure contrattuali.
- 3) In particolare ai Dirigenti compete:
 - a) la stipula dei contratti, convenzioni, accordi ed intese di cui al successivo art. 20, comma 2, nonché la stipula delle convenzioni relative agli incarichi professionali;
 - b) la presidenza delle Commissioni di gara, secondo quanto disposto dai seguenti artt. 18 e 19;
 - c) la predisposizione di avvisi e bandi di gara, di lettere di invito alle licitazioni private, agli appalti concorso e alle trattative

private;

d) la formulazione della scheda segreta;

e) la firma delle comunicazioni a enti e/o privati inerenti e connesse con l'attuazione delle procedure contrattuali.

CAPO III

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

Art. 10

Deliberazioni a contrattare e relative procedure

- 1) La delibera a contrattare deve contenere tutti gli elementi indicati nel 1° comma dell'art. 56 della L. 142/1990.
- 2) Le modalità di scelta del contraente sono disciplinate secondo i sistemi, modi e metodi ammessi dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle amministrazioni dello Stato e della Regione Piemonte e in conformità alle procedure previste dalla normativa della Comunità Economica Europea recepita o comunque vigente nell'ordinamento giuridico italiano.
- 3) In relazione alla peculiarità tecnica di specifiche categorie di affidamenti, quali manutenzioni, particolari prestazioni di servizi o interventi ed opere di rilevante impegno artistico o ambientale, la Giunta può adottare delibere che individuino preventivamente ed in via generale le caratteristiche tecniche, dimensionali ed economiche da richiedersi alle imprese.

L'effettiva osservanza di quanto stabilito nelle delibere quadro dovrà risultare nelle singole deliberazioni a contrattare.

Art. 11

Ordinaria amministrazione

Al fine di delimitare le competenze in ordine all'adozione della delibera a contrattare di cui agli artt. 6 e 7 del presente Regolamento, si considerano di ordinaria amministrazione:

- 1) le manutenzioni ordinarie e straordinarie di competenza della

Città;

- 2) le nuove opere di importo inferiore a 120.000= ECU;
- 3) le somministrazioni e gli acquisti di beni e servizi necessari al funzionamento della Civica Amministrazione ovvero all'assolvimento dei compiti istituzionalmente demandati alla Città.

Art. 12

Affidamento di opere di ordinaria amministrazione

- 1) In analogia con quanto dispone l'art. 17, 7° comma, della L.R. 21 marzo 1984 n° 18 della Regione Piemonte recante norme generali in materia di opere e lavori pubblici, l'affidamento delle manutenzioni ordinarie e straordinarie di importo non superiore a 120.000= ECU, nonché quello relativo alle nuove opere di cui al punto 2) del precedente articolo 11 viene effettuato mediante trattativa privata preceduta da gara ufficiosa. *
- 2) I predetti limiti di importo si intendono automaticamente adeguati in recepimento di nuove disposizioni normative.

Art. 13

Procedure di affidamento mediante trattativa privata

- 1) La Civica Amministrazione procede mediante trattativa privata:
 - a) nelle ipotesi indicate dall'art. 41 del R.D. 23 maggio 1924 n. 827 e/o comunque previste nella vigente normativa italiana e comunitaria;
 - b) nella ipotesi di cui al precedente art. 12 del presente Regolamento; *
 - c) per forniture e servizi per quantitativi e valori di importo non superiori alla metà di quanto indicato nei precedenti articoli 11 e 12 per le nuove opere.
Anche per il predetto limite vale quanto disposto dal secondo comma del precedente art. 12;
 - d) operazioni di mutuo o di prestito sotto qualsiasi forma con

* L'ART 12 e PARTE DELL'ART. 13 SONO STATI ANNULLATI DAL COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO.

Istituti di credito.

- 2) La trattativa privata è comunque, di regola, preceduta da gara ufficiosa.
- 3) Per le opere e le forniture con importi rientranti nei limiti stabiliti dalla normativa comunitaria, si applicano le procedure di affidamento ivi previste.

ART. 14

Trattativa privata mediante gara ufficiosa

- 1) Alle gare ufficiose vengono invitate, non meno di tre ditte iscritte agli albi di cui al successivo art. 15, e idonee per lo specifico settore di fornitura e/o di servizio, ovvero per le categorie di lavori individuate dalla vigente normativa, salvo i casi di motivata e comprovata impossibilità di reperire un numero di ditte sufficiente.
- 2) Di norma si segue il criterio della rotazione degli inviti tra le ditte iscritte negli albi.
- 3) Le ditte sono invitate mediante lettera raccomandata in conformità ad un modello tipo.
- 4) L'affidamento alla ditta che ha presentato l'offerta più vantaggiosa viene approvato dalla Giunta Comunale cui compete il potere correttivo della procedura a sensi dell'art. 7, n° 2, del presente Regolamento.
- 5) L'apertura ed il confronto delle offerte viene effettuato da una commissione composta da tre funzionari, di cui uno almeno dirigente di settore.
- 6) Il nominativo della ditta aggiudicataria della gara è pubblicato sull'Albo Pretorio.

ART. 15

Istituzione di albi di ditte

Al fine di conseguire maggior trasparenza ed efficienza nell'attività

negoziale, fatto salvo quanto previsto dalle vigenti norme in ordine alla istituzione e alla tenuta dell'albo nazionale dei costruttori, sono istituiti, presso la civica amministrazione, albi di ditte idonee a concorrere per i lavori, le forniture e i servizi da affidarsi a trattativa privata, con o senza gara ufficiosa, suddivisi per tipologie e per importi.

ART. 16

Formazione, revisione e aggiornamento degli albi

- 1) Alla formazione degli albi si procede mediante preventiva pubblicazione, su almeno due quotidiani, di cui almeno uno a diffusione nazionale, e comunque nel rispetto delle percentuali di pubblicità previste dalla legge 25 febbraio 1987 n. 67 e successive modificazioni e integrazioni, nonché per 15 giorni sull'albo pretorio, di avviso contenente l'indicazione dei requisiti necessari per l'iscrizione stessa, di cui al successivo art. 17.
- 2) Gli albi sono aggiornati con cadenza biennale, mediante pubblicazione di un avviso secondo le procedure previste dal precedente comma.
- 3) Gli albi possono essere integrati in qualsiasi momento su richiesta delle ditte purchè siano in possesso dei requisiti generali e specifici di cui al successivo art. 17.
- 4) Le ditte iscritte agli albi comunali sono tenute a comunicare alla Civica amministrazione ogni fatto che implica la perdita o il mutamento dei requisiti o delle condizioni per l'iscrizione nell'albo e, in genere, ogni modifica della struttura aziendale che possa avere effetto sulla iscrizione o sull'abilitazione, a pena della cancellazione di ufficio.
- 5) Le comunicazioni devono pervenire alla civica amministrazione entro trenta giorni da quando il fatto o la modifica sono intervenuti.
- 6) Sarà cura dell'Amministrazione comunale notificare alle ditte interessate ogni variazione eseguita negli albi, anche in forza di ogni altro motivo di esclusione previsto dalla normativa vigente.

ART. 17

Requisiti per l'iscrizione agli Albi

1) Costituiscono requisiti di ordine generale per l'iscrizione agli albi comunali:

- a) inesistenza delle cause ostative di cui all'art. 10 della Legge 31 maggio 1965 n. 575 e successive modificazioni ed integrazioni;
- b) il possesso dei requisiti individuati dall'art. 28 della Legge 3.1.1978 n. 1;
- c) l'assenza delle cause di esclusione di cui all'art. 27 lettere a), b) e g) della Legge 3.1.1978 n. 1;
- d) l'aver svolto attività nel settore specifico da almeno 3 anni;
- e) il non aver maturato, nell'esecuzione di contratti con la civica amministrazione nell'anno precedente, ritardi complessivamente superiori al 20% dei tempi contrattuali;
- f) il non essere incorso in accertati e gravi inadempimenti e carenze nell'esercizio dell'attività professionale che abbiano comportato la risoluzione di contratto ovvero la revoca dell'aggiudicazione.
- g) il non aver avuto, in esito a precedenti affidamenti di opere, relazioni negative dei collaudatori.

2) Requisiti di ordine specifico per l'iscrizione ai singoli albi possono essere individuati dalla Giunta Comunale nell'approvazione del capitolato generale e del regolamento di cui al precedente art. 3.

Art. 18

Composizione delle Commissioni di gara per aste e licitazioni

1) Le commissioni di gara per le aste e le licitazioni, in applicazione dell'art. 51, n° 3 della L. 142/1990 e in coerenza con quanto già previsto con delibera del Consiglio Comunale n° 244/91 del 22-IV-1991, sono così composte:

- 1) Presidente: dirigente del Settore Amministrativo III Contratti e Appalti, ovvero, in caso di assenza o impedimento di questi, altro dirigente dello stesso settore;

- 2) Componente: il dirigente del Settore Amministrativo o tecnico che ha proposto l'indizione della gara d'appalto o di un suo delegato;
 - 3) Componente: il dirigente del Servizio Appalti del Settore Amministrativo III Contratti e Appalti o un suo delegato.
- 2) La Commissione adempie alle funzioni attribuite collegialmente con la presenza di tutti i componenti.
 - 3) I nominativi dei componenti delle commissioni di gara, sono, di volta in volta, individuati con provvedimento del Sindaco.
 - 4) Il Segretario Generale funge da ufficiale rogante nelle sedute pubbliche di gara.
 - 5) In caso di licitazione privata esperita a norma dell'art. 29, lett. b) del Decreto Legislativo 19.12.1991, n. 406, la commissione di gara è affiancata da una sottocommissione tecnica così composta:
 - 1) l'Ingegnere capo, o un suo delegato;
 - 2) il Coordinatore competente, o un suo delegato;
 - 3) i dirigenti dei settori interessati alla licitazione, o loro delegati.
 - 4) Può, ove necessario, essere prevista la partecipazione di componenti esterni, scelti tra tecnici e/o professionisti, particolarmente competenti nella specifica materia oggetto della licitazione.

ART. 19

Composizione della Commissione per gli appalti-concorso

- 1) Le Commissioni giudicatrici in caso di appalto-concorso sono così composte:
 - 1) Presidente: l'Ingegnere Capo, in caso di appalti di opere pubbliche, o un suo delegato; negli altri casi, il dirigente del Settore Economato, o un suo delegato;
 - 2) Componente: un dirigente del Settore Amministrativo III Contratti e Appalti;
 - 3) Componente: il dirigente del Settore interessato all'appalto, o

- un suo delegato;
- 4) Il Segretario Generale, o suo delegato;
 - 5) Un componente esterno, scelto tra tecnici e/o professionisti, particolarmente competenti nella specifica materia oggetto dell'appalto-concorso, ovvero, un dirigente funzionalmente competente;
 - 6) Un segretario scelto tra i funzionari del Settore che ha proposto l'indizione della gara.
- 2) La nomina della Commissione, anche per quanto attiene agli eventuali componenti esterni, è di competenza della Giunta Comunale.
 - 3) Le sedute delle Commissioni non sono pubbliche. In caso di parità di voti, prevale il voto del Presidente.
 - 4) L'affidamento, a seguito dell'appalto-concorso, è effettuato con deliberazione della Giunta Comunale, cui vengono allegati i verbali delle sedute della Commissione.

CAPO IV

ADEMPIMENTI CONNESSI ALLA STIPULAZIONE

ART. 20

Stipulazione degli atti negoziali

- 1) La stipulazione delle convenzioni, accordi e intese di cui all'art. 2 del presente Regolamento con soggetti pubblici spetta al Sindaco o all'Assessore all'uopo delegato.
- 2) La stipulazione dei contratti, convenzioni, accordi e intese con soggetti privati, per affidamento di opere, forniture e servizi, nonché per acquisti e/o alienazioni di beni o diritti patrimoniali, spetta al Dirigente del Settore Amministrativo III Contratti e Appalti o ad un suo delegato.
- 3) La stipulazione dei contratti di mutuo o altro prestito sotto qualsiasi forma è di competenza del Ragioniere Generale o di Dirigente di settore contabile.
- 4) In caso di asta pubblica o licitazione privata, il verbale di gara

disposto degli articoli 87 e 89 del R.D. 3.3.1934 n. 383, ad eccezione dei contratti di prestazione professionale e indipendentemente dalla procedura di affidamento nonché dalla forma del contratto.

- 2) L'assunzione delle spese di atto a carico del Comune deve formare oggetto di espressa previsione della deliberazione di affidamento.

ART. 25

Cessioni di credito

- 1) Le cessioni di credito, nonché le procure e le deleghe all'incasso successive al perfezionamento contrattuale non hanno alcun effetto ove non siano preventivamente autorizzate.
- 2) L'autorizzazione è rilasciata con deliberazione della Giunta Comunale, previa acquisizione della certificazione prevista all'art. 7 della L. 19 marzo 1990 n. 55 e successive modificazioni ed integrazioni.
- 3) Qualora la cessione di credito avvenga a favore di una società o ente, pubblico o privato, debbono essere rispettate le prescrizioni previste dalla legge 21 febbraio 1991 n. 52 in tema di cessione dei crediti di impresa.

CAPO V

NORME DI VIGILANZA E DI GARANZIA

ART. 26

Pubblicità ed accesso alle procedure contrattuali

- 1) In coerenza con i principi di trasparenza e predeterminazione dell'attività negoziale, la Civica Amministrazione assicura la più ampia pubblicizzazione delle iniziative contrattuali, prima e dopo l'espletamento delle gare.
- 2) In particolare:
 - a) le sedute di gara per aste e licitazioni private sono pubbliche;