

ALLEGATO N. 47

Risposte fornite dall'Ordine degli ingegneri

PAGINA BIANCA

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PREMESSA

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri, quale organismo esponentiale di una categoria professionale fortemente impegnata nel settore delle opere pubbliche, ha da tempo sollevato, presso tutte le sedi istituzionali, il problema della "moralizzazione" degli appalti e quello della trasparenza delle relative procedure.

L'indagine conoscitiva promossa dal Comitato paritetico sulle possibili linee di riforma della legislazione in materia di esecuzione di opere pubbliche dunque non può che trovare il pieno consenso e la collaborazione del Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Nel rispondere al questionario si è chiaramente focalizzata l'attenzione sui temi che incidono maggiormente sull'esercizio della professione ma nel contempo si è tentato di offrire un contributo anche su quelle tematiche relative alla conduzione e gestione dei lavori pubblici per le quali l'esperienza maturata "sul campo" dai professionisti tecnici, offre la possibilità di presentare idonee proposte.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

2

Pur apprezzando tutte le iniziative volte al riordino legislativo della materia, questo Consiglio ritiene che sia indispensabile recuperare fin d'ora una cultura della legalità nell'azione della pubblica amministrazione e di tutti i soggetti che operano nel settore degli appalti pubblici. E' necessario cioè pretendere da tutti gli operatori del settore il rispetto di regole e comportamenti già codificati nelle disposizioni in vigore e che allo stato risultano ampiamente disattesi.

Il richiamo al rispetto delle regole esistenti costituisce infatti indispensabile premessa alla pur necessaria azione di riforma legislativa e si pone quale obbligato punto di partenza per tentare di ricostruire sin d'ora un corretto rapporto tra istituzioni e società civile.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

**OSSERVAZIONI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI SUL
QUESTIONARIO RELATIVO ALLA INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA
DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE.**

PUNTO 2

Razionalizzazione e riordino della legislazione in materia.

L'esigenza di una razionalizzazione delle disposizioni normative che regolano l'esecuzione di opere pubbliche è oramai un dato incontrovertibile dell'attuale contesto economico e sociale.

La normativa di settore infatti risulta tuttora disciplinata dalla legge fondamentale del 1865 e dal regolamento del 1895, concepiti nel secolo scorso per esigenze rispetto a quelle attuali di ben altre dimensioni in termini di spesa, di impegno tecnico, scarsamente diffuse nel territorio ed in presenza di una pubblica amministrazione adeguatamente attrezzata. A queste leggi se ne sono sovrapposte molte altre frammentarie ed episodiche fino ai nostri tempi; le esigenze di opere pubbliche si sono dilatate in tutti i sensi fino a costituire un capitolo significativo della spesa pubblica.

Il sistema legislativo originario vive così fuori dal proprio tempo avendo per di più perso l'organicità inizialmente posseduta.

La legislazione vigente risulta insomma contraddittoria, di difficile applicazione, piuttosto confusa; senza contare le ulteriori complicazioni

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

2

derivanti dalle leggi regionali in materia e dallo stato in cui versa la pubblica amministrazione gravata sempre più di nuovi compiti.

Occorre quindi dotarsi di una nuova legislazione che da un lato tenga conto delle indicazioni normative provenienti dalle sedi comunitarie e dall'altro ponga principi generali vincolanti anche la normativa regionale di settore.

Una delegificazione dell'intera materia dei lavori pubblici, operata attraverso una legge contenente i principi e criteri fondamentali cui il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare dovrà attenersi, appare lo strumento normativo più adeguato in un settore fortemente caratterizzato dalla presenza di regole tecniche per le quali da sempre la fonte regolamentare, per la minore complessità dell'iter procedurale, offre migliori possibilità di ricezione ed adattamento.

La flessibilità dello strumento regolamentare consente inoltre una seria programmazione degli interventi pubblici che tenga conto dei reali fabbisogni avvertiti dalla collettività. In tal modo sarà possibile limitare il verificarsi di quelle situazioni di emergenza che, nel corso degli ultimi anni, hanno dato luogo ad una copiosa produzione di provvedimenti straordinari che hanno per lo più stravolto l'applicazione delle regole ordinarie con risultati non sempre apprezzabili.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PUNTO 3

Adeguamento alla normativa comunitaria.

In questo ambito la normativa comunitaria che più da vicino inciderà sulle professioni tecniche, e dunque anche su profili particolarmente importanti relativi ai sistemi di esecuzione dei lavori pubblici, è costituita dalla direttiva servizi.

Con tale atto comunitario si sono anche disciplinate le attività professionali ed i soggetti (persone fisiche o giuridiche) cui possono essere affidati i relativi incarichi.

Ciò comporta il problema in particolare di come è strutturata in Italia la libera professione tecnica. I professionisti italiani operano per lo più al di fuori di una organizzazione produttiva equiparabile all'impresa. Occorre allora in sede di adeguamento un periodo di regime transitorio per evitare che i professionisti italiani risultino rilevantemente svantaggiati nell'affidamento degli incarichi professionali dalla concorrenza di società od imprese di ingegneria già perfettamente operanti all'estero.

Nel contempo sembra ineludibile l'approvazione legislativa di una specifica disciplina sulle società tra professionisti e sulle società di ingegneria, che detti regole precise per l'attività dell'una e dell'altra forma imprenditoriale delle

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

4

attività professionali tecniche e che ponga precisi vincoli atti a garantire la committenza e a preservare il patrimonio culturale e professionale dell'ingegneria italiana.

In tal senso è stata presentata dall'On.le Armellin una proposta legislativa che mira a comporre le descritte esigenze.

PUNTO 5

Ambito di applicazione della normativa sull'esecuzione di opere pubbliche

La figura dell'ente pubblico economico nasce dall'esigenza di utilizzare un modulo organizzativo più agile e snello rispetto ai classici apparati amministrativi per l'approntamento di servizi o la produzione di beni di largo consumo ed utilità sociale. Un modulo organizzativo dunque che consentisse anche economie di gestione ed operasse sul mercato come qualsiasi altra impresa privata e cioè non in perdita.

Purtroppo l'esperienza dimostra che siffatti enti non sono alieni da diseconomie e costituiscono centri di spesa per il bilancio dello Stato non indifferenti. Appare allora opportuno estendere anche ad essi la normativa sull'esecuzione delle opere pubbliche con valore di norme di principio cui l'ente dovrà ispirarsi nell'appaltare opere di propria competenza.

PUNTO 6**L'attività di programmazione e di indirizzo nel settore**

Alla base di un sistema che si proponga la "rifondazione" delle disposizioni in materia di lavori pubblici vi è indubbiamente la necessità di garantire un'attenta valutazione delle scelte da operare e delle priorità da rispettare nel settore degli investimenti pubblici. Le soluzioni in tal senso individuate dal disegno di legge Prandini nella passata legislatura appaiono sufficientemente rispondenti allo scopo.

La predisposizione di programmi e criteri di intervento da parte delle autorità centrali dovrà necessariamente trovare applicazione anche per gli investimenti demandati alle Regioni.

Sembra infatti importante, per la attuazione di una seria politica di programmazione, prevedere meccanismi di controllo della conformità alle previsioni programmatiche indicate dal Governo, degli investimenti regionali. A tal fine sarebbe opportuno introdurre idonee formule sanzionatorie, quali ad esempio le dichiarazioni di inefficacia o di nullità per quegli atti amministrativi regionali emanati in contrasto con le priorità stabilite nelle citate previsioni programmatiche, che potrebbero essere pronunziate dalle Commissioni governative di

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

6

Controllo sugli atti delle Regioni.

PUNTO 8

La scelta del sistema di realizzazione delle opere.

Da tempo il Consiglio Nazionale degli Ingegneri lamenta la devastazione prodotta, nel sistema delle opere pubbliche, dall'utilizzo dell'istituto della concessione.

Il ricorso a siffatto istituto non ha sicuramente garantito scelte amministrative ispirate ai principi cardine dell'attività amministrativa ed ha spesso favorito un flusso di spesa pubblica non congruente con l'opera realizzata.

L'originaria funzione dell'istituto infatti (che era poi quella di reperire sul mercato i mezzi finanziari occorrenti per l'esecuzione dell'opera stessa) risulta completamente disattesa nei casi di concessione c.d. di committenza in cui al concessionario viene attribuita la facoltà di formare il prezzo dell'appalto ed il controllo della sua realizzazione.

Tale sistema, oltre a non garantire la Pubblica Amministrazione, sulla effettiva qualità ed economicità dell'opera realizzata, esclude il regime concorsuale tra imprese spesso a danno delle organizzazioni imprenditoriali più serie e qualificate.

Si ritiene pertanto che l'indicato istituto debba trovare effettiva utilizzazione solo nei casi in cui all'esecuzione dell'opera si accompagni la gestione e manutenzione della stessa in conformità a quanto già previsto per gli appalti "comunitari".

PUNTO 9

La progettazione delle opere pubbliche.

Particolare attenzione merita l'attività progettuale che riveste un ruolo centrale nella definizione delle complesse procedure di esecuzione delle opere pubbliche.

La inadeguatezza dei progetti sulla base dei quali vengono appaltati i lavori, come unanimemente riconosciuto da tutti gli operatori del settore, costituisce la causa più frequente di lievitazione dei costi delle opere pubbliche. E' indispensabile allora prevedere che l'amministrazione appaltante proceda, in via preliminare, all'acquisizione di progetti definiti nel dettaglio e preventivamente verificati attraverso indagini e studi di fattibilità.

La previsione di una articolazione e compiuta disciplina della progettazione, già contenuta nel citato disegno di legge Prandini, risponde pienamente all'esigenza di presentare alle imprese concorrenti un progetto completo dell'opera da

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

8

realizzare sulla base del quale ciascuna di esse sarà in grado di proporre un prezzo di appalto adeguato.

La necessità di recuperare all'interno delle pubbliche amministrazioni capacità tecniche è di tutta evidenza; siffatto recupero non può però che passare per una profonda riorganizzazione delle strutture pubbliche esistenti potenziandone la capacità, e coltivando una rinnovata cultura e mentalità manageriali, anche con l'ausilio di professionisti esterni qualificati, per non appesantire in via permanente le strutture burocratiche degli enti.

L'apporto di capacità professionali esterne all'amministrazione, oltre a costituire elemento integrante della auspicata riforma delle strutture interne della P.A., si rende comunque indispensabile per creare sinergie tra pubbliche amministrazioni e professionisti di qualificata e comprovata esperienza. In siffatta ipotesi la scelta del professionista chiamato dalla pubblica committenza a svolgere attività di progettazione deve essere operata sulla base di requisiti, quali la competenza ed esperienza maturata nello specifico settore oggetto di incarico professionale, eventualmente certificati dall'Ordine professionale di appartenenza.

Un siffatto criterio costituirebbe idonea garanzia, e per l'Amministrazione e per i professionisti

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

9

interessati, di serietà ed imparzialità della scelta operata nell'affidamento dell'incarico.

PUNTO 10

Adeguatezza delle procedure.

Un aspetto indubbiamente importante nel riordino della normativa sulle opere pubbliche è costituito dalla individuazione degli strumenti atti a garantire la pubblicità e la trasparenza delle procedure amministrative.

Al riguardo le linee guida indicate nella legge sui procedimenti amministrativi, proprio perchè ispirate a criteri di imparzialità, economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, sembrano costituire la necessaria ossatura sulla quale modellare i procedimenti da seguire per l'esecuzione delle opere pubbliche. In particolare debbono trovare massima applicazione gli istituti della necessaria motivazione per tutti gli atti che presentino profili di discrezionalità, onde rendere trasparenti le scelte amministrative, e l'individuazione del funzionario responsabile del procedimento necessario referente di tutti i soggetti interessati alla partecipazione e, successivamente, alla realizzazione dell'opera pubblica.

PUNTO 11

La scelta del contraente.

I sistemi di scelta del contraente hanno subito, come già in precedenza indicato, una progressiva erosione dell'originario intento competitivo nella determinazione del miglior contraente a causa del dilatarsi delle c.d. procedure negoziate: ci si riferisce in particolare al frequente ricorso della trattativa privata, spesso motivata con eccessiva genericità, ed all'affidamento in concessione delle opere pubbliche.

Appare dunque necessario in primo luogo tornare ad un maggior rispetto delle disposizioni in vigore sulla scelta del contraente nell'appalto di opere pubbliche che, come noto, chiaramente privilegiano i sistemi competitivi.

L'utilizzo delle procedure negoziate, oltre ad essere circoscritto ad ipotesi del tutto eccezionali, dovrebbe comunque ricevere rigorose garanzie quali ad esempio l'obbligo di giustificarne il ricorso con una relazione tecnica, da parte del funzionario responsabile del procedimento nonchè di rendere pubbliche le qualificazioni richieste all'impresa affidataria mediante la pubblicazione delle modalità di selezione delle imprese e dei risultati del procedimento di selezione.

PUNTO 12

I criteri di aggiudicazione.

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

11

Si ritiene in via preliminare necessaria l'introduzione di disposizioni che prevedano il coinvolgimento delle imprese per ciò che attiene il progetto posto a base dell'appalto.

E' ben noto che uno dei più rilevanti problemi nel settore dei lavori pubblici è l'estraneità e spesso l'intolleranza economica dell'imprenditore rispetto al progetto. Occorre allora che le imprese accettino formalmente prima dell'aggiudicazione dell'appalto il progetto e gli studi di fattibilità approvati dalla Amministrazione fornendo idonee garanzie sulla congruità e sufficienza del prezzo offerto per la realizzazione dello specifico progetto. Ciò attraverso una apposita dichiarazione del rappresentante delegato dall'impresa (in possesso dei requisiti di legge per l'esercizio della professione) nella quale lo stesso rappresentante dell'impresa evidenzia le lacune, imprecisioni, errori o insufficienze riscontrate nel progetto.

Esaurita tale fase la parte economica del progetto diventa intangibile. Ciò risulterà di più semplice attuazione ove l'Amministrazione definisca puntualmente i parametri in base ai quali procederà all'aggiudicazione ed il peso che a ciascuno degli elementi presi in considerazione intende assegnare ai fini dell'aggiudicazione. Parametri che dovranno essere direttamente correlati alla tipologia di opera che si intende realizzare ed alla sua maggiore o minore complessità

PUNTO 13**Le garanzie**

La copertura assicurativa del progetto per eventuali vizi od errori che abbiano causato danni a terzi così come la richiesta di analoga forma assicurativa per la realizzazione dell'opera a carico delle imprese appare in linea con quanto già previsto in ambito comunitario.

E' però da rilevare che siffatta copertura per i professionisti, comportando un onere aggiuntivo all'attività professionale, deve essere connessa ad una adeguata remunerazione della prestazione svolta.

Nella definizione dell'onorario professionale dovrà tenersi conto anche di questa ulteriore componente di costo.

PUNTO 14**L'esecuzione delle opere.**

La fase di realizzazione dell'opera pubblica è dominata, per quel che concerne il controllo della corretta esecuzione dei lavori dalla figura del direttore dei lavori.

Le responsabilità connesse a tale figura professionale ed il rilievo che essa assume nella conduzione dei lavori, indicano come il

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

13

professionista incaricato di tale attività debba essere sempre espressione dell'amministrazione appaltante indipendentemente dal sistema di affidamento dei lavori prescelto: dunque anche nelle limitate ipotesi di affidamento in concessione.

Occorre cioè assicurare che la funzione tecnica di controllo rientri sempre nell'ambito di competenza dell'ente per il quale si realizza l'opera.

Anche per il direttore dei lavori poi valgono le indicazioni offerte per la progettazione per quel che concerne la qualificazione professionale dei soggetti cui affidare il relativo incarico.

Per ciò che attiene il ricorso alle varianti appare evidente che, se accolto, il meccanismo suggerito per il coinvolgimento delle imprese nella fase preliminare all'aggiudicazione comporta anche la pratica inammissibilità di varianti a progetti che l'impresa ha ritenuto validi ovvero sui quali ha espresso formalmente la necessità di apportare delle modifiche prima ancora dell'inizio di esecuzione dell'opera.

Il ricorso a perizie di variante dovrebbe allora essere ammesso soltanto in presenza di circostanze sopravvenute non valutabili prima dell'inizio di esecuzione dei lavori, circostanze però rigorosamente e tassativamente documentabili con la sopravvenienza dei fattori esterni non individuabili preventivamente.

Maggiore attenzione deve essere poi riservata al collaudo dell'opera.

La relativa prestazione professionale costituisce momento fondamentale del processo realizzativo di un'opera pubblica. Ciò specie nel nostro ordinamento ove, non essendo ancora stato pienamente recepito un appropriato sistema di verifiche e omologazioni dei materiali, anche in termini di responsabilità del produttore, i controlli di sicurezza restano assorbiti esclusivamente nel collaudo.

Essenziale sembra, dunque, chiarire che questa prestazione deve essere resa da soggetti in possesso certamente dei requisiti per l'esercizio della professione di ingegnere (iscrizione all'albo), ma anche di un consono curriculum che attesti l'esperienza professionale necessaria.

Vanno altresì individuate le ipotesi in cui occorra la costituzione di una commissione di collaudo chiarendo che tale organismo deve avere al proprio interno competenze tecniche dovendosi limitare a casi specifici il ricorso a consulenti esperti di formazione non tecnica. Qualora, ad es., durante la procedura di collaudo occorra esaminare domande dell'appaltatore sulle quali non sia intervenuta una risoluzione definitiva, il collaudatore o la commissione possono essere affiancate da esperti di contenzioso contrattuale in materia di lavori pubblici nominati dall'amministrazione.

Vanno poi potenziati i collaudi in corso d'opera in modo da consentire un immediato intervento correttivo sulla difforme o non esatta realizzazione dell'opera.

La complessità di compiti da attribuire al collaudatore o, nelle ipotesi in precedenza indicate alla commissione di collaudo, e la necessaria imparzialità di cui deve essere garante il soggetto chiamato ad espletare siffatta attività inducono a ritenere che la scelta del collaudatore debba essere operata dalla Amministrazione tra soggetti estranei alla propria organizzazione.

PUNTO 15

Il costo delle opere

Fra gli aspetti di maggiore complessità del sistema di gestione delle opere pubbliche è sicuramente da ascrivere la pluralità degli organismi amministrativi chiamati a decidere sugli investimenti da realizzare con l'aggravante della completa assenza, il più delle volte, di previsioni finanziarie accurate.

Si determina in tal modo il fenomeno che la stessa Corte dei Conti ha evidenziato essere uno dei problemi più evidenti del sistema appalti e cioè la "debolezza del contraente pubblico".

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

16

Le conseguenze più evidenti sono la lievitazione dei costi finali in misura esponenziale rispetto alle previsioni iniziali, la incompiutezza delle opere da lungo tempo in corso di esecuzione, i dilatati tempi di realizzazione.

E' allora evidente l'assoluta opportunità di coordinare i programmi finanziari degli enti prevedendo altresì una accurata analisi degli impegni finanziari e delle reali possibilità di farvi fronte per ogni intervento che si intende realizzare.

Infatti una delle cause di maggior peso sulla lievitazione dei costi delle opere pubbliche è, secondo unanime giudizio, ravvisabile proprio nella mancanza di finanziamento certo delle opere cui si dà esecuzione.

Relativamente poi al sistema di determinazione del corrispettivo per le imprese occorre privilegiare quello c.d. del "prezzo chiuso". Come già in precedenza indicato, le imprese, se poste in condizioni di contribuire in sede di gara al miglioramento delle scelte progettuali in vista di una maggiore funzionalità dell'opera da realizzare, potranno con maggiore ponderazione valutare la convenienza del prezzo d'appalto offerto.

PUNTO 18

Il sistema dei controlli.

L'attuale sistema dei controlli sull'esecuzione delle opere pubbliche è caratterizzato, per un verso, dalla eccessiva burocratizzazione e lentezza delle relative procedure e, per l'altro verso dalla scarsa presenza di strutture tecniche in grado di compiere approfondite verifiche sulla regolarità della procedura di realizzazione dell'opera.

Sarebbe dunque opportuno dotare le strutture amministrative, deputate al controllo, di una maggiore presenza di tecnici. Così, come può essere utile procedere, nell'ambito di una riforma degli apparati della pubblica amministrazione, alla ricostituzione di un servizio ispettivo cui affidare i controlli interni.

Si concorda pienamente sulla creazione di una istanza centrale cui affidare la verifica dello stato di attuazione della normativa, al riguardo si chiede che nella composizione dell'organismo venga prevista la presenza di un rappresentante del Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

Conformemente l'osservatorio permanente dovrà avvalersi istituzionalmente anche di un esperto designato dallo stesso Consiglio. Gli Ingegneri infatti sono soggetti essenziali del complesso processo di realizzazione delle opere pubbliche e come tali destinatari delle norme regolamentari nella loro completa applicazione; perciò essi hanno precipuo interesse ad evidenziare anomalie e

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

18

disfunzioni delle norme onde poter procedere alle
rettifiche necessarie e in generale contribuire alla
adozione di strumenti normativi realmente
funzionali.

Roma, 11 Settembre 1992

IL PRESIDENTE

(Dott.Ing.Giovanni Angotti)



paapp