

ALLEGATO N. 54

**Risposte fornite dall'Associazione delle organizzazioni
di ingegneria e di consulenza tecnico-economica (OICE)**

PAGINA BIANCA



Risposte al questionario per l'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche

Premessa

Nel rispetto delle singole competenze è stata data risposta ai soli quesiti che riguardano direttamente il settore dell'ingegneria organizzata.

1 L'attuazione della normativa vigente

1.1 e 1.2 La normativa fondamentale in materia di progettazione risale alla legge 20/3/1865 n. 2448 (all. F) e al decreto ministeriale del 29/5/1895. Sono cioè più di 100 anni che il legislatore non si cura di aggiornare le disposizioni relative alla progettazione e alla conduzione dei lavori.

Gli affidamenti di incarichi di progettazione sono regolati dal R.D. 8/2/1923 n. 422 che consente, dietro autorizzazione ministeriale, l'affidamento a professionisti esterni.

Per quel che riguarda la disciplina delle società di ingegneria il vuoto legislativo è assoluto, pur in presenza di una giurisprudenza ormai costante nel ritenere tali organizzazioni lecite e non riconducibili al divieto - stabilito dall'art. 2 della legge n. 1815 del 1939 - di esercizio in forma societaria della libera professione e di una sentenza della Corte Costituzionale del 1976 che sollecita il legislatore a normare la materia.

2 La razionalizzazione e il riordino della legislazione in materia

2.1 e 2.2 Per il settore dell'ingegneria non esistono problemi di sovrapposizioni; ci sono invece carenze legislative di notevole rilievo sia per quel che attiene la nuova disciplina dell'attività di progettazione, sia per quel che riguarda la disciplina delle organizzazioni di ingegneria.

2.3 Si ritiene utile applicare per il settore la delegificazione di cui alla legge n. 400/88 così da consentire l'adeguamento della normativa al variare delle esigenze di un'industria in rapida trasformazione. La delega legislativa potrebbe inoltre essere utilmente impiegata



per affidare al Governo il compito di mettere a punto un testo unico delle norme in materia di opere pubbliche.

- 2.4 E' auspicabile la massima limitazione delle normative speciali, così come di quelle relative a interventi straordinari. Quelle leggi che saranno ritenute indispensabili (ad esempio per motivi di calamità naturali) potranno prevedere procedure più snelle e rapide (trattative private) che, però, dovranno ugualmente assicurare la massima trasparenza negli affidamenti.

3 L'adeguamento della normativa comunitaria

- 3.1 e 3.2 La direttiva 92/50/CEE del 18 giugno scorso in materia di appalti pubblici di servizi di fatto discrimina le società di ingegneria italiane rispetto a quelle degli altri stati membri della CEE.

Infatti l'applicazione nel nostro ordinamento giuridico dell'art. 26 della citata direttiva comporta - in vigenza dell'art. 2 della legge n. 1815 del 1939 - l'impossibilità per le società di ingegneria italiane di partecipare a gare sia in Italia, sia all'estero, mentre le concorrenti straniere potrebbero "gareggiare" sia in Italia, sia - a maggior ragione - nel loro paese dove non esistono norme come quella in vigore in Italia.

Da ciò deriva la necessità e l'urgenza di un apposito decreto legge (all. 2) che, superando l'art. 2 della citata legge n. 1815 del 1939, scongiuri il blocco delle attività produttive per le società di ingegneria, con le conseguenze di carattere economico e sociale ben immaginabili.

4 La normativa antimafia

- 4.1 e 4.2 L'attuale disciplina del subappalto (legge n.55/90 e sue modifiche) si applica alle società di ingegneria limitatamente alle norme sulla certificazione antimafia e non per quel che attiene il limite del 40% per il subappalto (peraltro in vigore fino al 31 dicembre prossimo) in quanto la legge parla di subappalto di "opere" e non di servizi.

Nel settore dell'ingegneria emerge in ogni caso la necessità di assicurare la massima trasparenza nei rapporti giuridici fra i diversi prestatori dei servizi. A tale proposito sarebbe opportuno, in linea generale, prevedere che l'affidatario del servizio di ingegneria provveda possibilmente per intero alla prestazione del servizio tecnico professionale. In ogni caso l'Amministrazione dovrebbe richiedere, nel bando di gara, che le ditte partecipanti alla gara indichino le persone fisiche responsabili delle attività



tecnico-progettuali, nonché le eventuali altre organizzazioni qualificate e/o specializzate con le quali intendono collaborare per la prestazione del servizio.

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

5.1 La normativa in materia di opere pubbliche deve avere ad oggetto ogni opera, da chiunque eseguita, finanziata con denaro "pubblico".

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

6.1 La linea tracciata dal Ministro Merloni nella direttiva del 12 agosto scorso (programmazione triennale sulla base di progetti di fattibilità) è condivisa dall'OICE. Affinchè abbia applicazione pratica l'Amministrazione pubblica deve però essere messa in grado di predisporre progetti di fattibilità. Nelle more che ciò avvenga o comunque in casi particolari e/o per progetti complessi, sembra opportuno istituire un apposito fondo rotativo per finanziare la redazione dei progetti di fattibilità. Questa è solo apparentemente una spesa aggiuntiva in quanto porterà a ottimizzare le risorse: un progetto verrà deliberato solo se il bilancio costi/benefici sarà attivo e, in questo caso, saranno già determinati i requisiti prestazionali, i tempi necessari per la realizzazione e la stima di massima dei costi.

7 Il sistema delle competenze

7.1 Uno dei principali obiettivi della riforma del sistema dovrebbe essere la riduzione dell'attuale frammentazione dei centri decisionali e di spesa. Il coordinamento fra Stato e Regioni potrebbe essere perseguito, oltre che ricorrendo a "conferenze di servizi" o a "comitati" Stato-Regioni, anche "rifondando" il Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

8 La scelta del sistema di realizzazione delle opere

8.1 L'unica forma di concessione ormai rimasta nella normativa in materia di appalti pubblici di lavori è rappresentata dalla concessione di "esecuzione e gestione".
Quella di sola costruzione è stata abolita dal decreto legislativo n. 406/91.
Quella di servizi o di "committenza" è stata equiparata a un normale appalto di servizi (direttiva 92/50/CEE) e pertanto dovrà essere affidata soltanto ricorrendo ad "appalti" da aggiudicare secondo quanto previsto dalla richiamata direttiva comunitaria.



9 La progettazione delle opere

9.1 La P.A. dovrebbe tendere a migliorare il livello di qualificazione professionale dei propri tecnici così da permettere loro di assumere con efficacia il ruolo di coordinatori (Responsabili del Progetto). Questi tecnici in sostanza devono poter svolgere le funzioni che nell'esperienza anglosassone svolgono i cosiddetti "project managers", che seguono il progetto dal momento della sua ideazione sino alla completa ultimazione: il soggetto affidatario della progettazione, così come quello affidatario della costruzione dell'opera, sarà seguito e controllato da un solo funzionario. Il "Responsabile del Progetto" dovrebbe potere, nei casi di opere di particolare rilevanza tecnico-economica, farsi coadiuvare da società di "auditing".

9.2 Non dovrebbe essere ammesso che i lavori abbiano inizio prima dell'approvazione del progetto esecutivo da parte dell'Amministrazione, al fine di rendere impraticabile il ricorso a varianti nei tempi e nei costi.

L'aggiudicazione dei lavori potrà essere effettuata, a seconda dei diversi tipi di appalto previsti dal decreto legislativo n. 406/91, sulla base di tre diversi livelli di progetti.

In particolare:

- sulla base di un progetto preliminare nel caso di appalti aventi ad oggetto l'esecuzione con qualsiasi mezzo di un'opera rispondente ai bisogni dell'Amministrazione", restando affidata all'appaltatore la redazione del progetto definitivo ed esecutivo;
- sulla base di un progetto preliminare e di uno definitivo nel caso di appalti aventi a oggetto la progettazione e l'esecuzione dei lavori, restando affidata all'appaltatore la redazione del progetto esecutivo;
- sulla base di un progetto preliminare, di uno definitivo e di uno esecutivo nel caso di appalti aventi ad oggetto la sola esecuzione dei lavori.

Nel caso in cui i lavori vengano affidati sulla base di un progetto preliminare o definitivo occorrerebbe prevedere che, nel passaggio al livello progettuale più elevato non si verificano aumenti di costi.. In caso contrario la P.A. dovrebbe avere il diritto di annullare il contratto stipulato e rimettere in gara il progetto, con l'automatica esclusione dell'impresa cui non dovrebbe essere corrisposto alcun rimborso neppure per gli eventuali oneri progettuali nei quali è incorsa.

9.3 Si rinvia al punto 13



10 L'adeguatezza delle procedure

10.1 La più volte richiamata assenza di normativa ha reso finora impossibile porre il problema della trasparenza nell'affidamento degli incarichi. Con l'approvazione della direttiva CEE in precedenza citata e con il suo recepimento nel nostro ordinamento dovrebbe ottenersi una sufficiente trasparenza nella scelta dell'affidatario del servizio (si veda al punto 18.4)

12 I criteri di aggiudicazione

12.1 I criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi sono contenuti nella direttiva comunitaria; occorrerà però procedere attentamente all'introduzione ex novo di essi nel nostro ordinamento giuridico, verificandone la concreta adattabilità al mercato italiano dei servizi di ingegneria.

13 Le garanzie

13.1 La direttiva del Ministro Merloni prevede l'obbligo per le società di ingegneria di stipulare una polizza assicurativa che copra almeno il 20% del costo totale dell'opera per le varianti dovute ad imperizia tecnica, errori o approssimazioni. Si tratta di un'innovazione di grande rilievo che dovrebbe garantire un maggiore livello tecnico delle proposte progettuali.

Non possono però essere sottaciute le difficoltà che si frappongono al perseguimento di tale obiettivo in relazione all'entità della garanzia richiesta, almeno 3/4 volte superiore al valore della prestazione richiesta, in quanto il mercato assicurativo non è disposto a assorbire il rischio, se non in presenza di fidejussioni per importi equivalenti.

Una soluzione equilibrata potrebbe essere l'introduzione di un sistema di certificazione della qualità del progetto.

14 L'esecuzione dell'opera

14.1 e 14.2 La P.A. dovrebbe assumere un ruolo precipuo attraverso l'operato del "Responsabile del Progetto" di cui al punto 9.1.

L'attività della direzione lavori rientra fra le attività soggette all'applicazione della direttiva servizi; pertanto l'affidamento dovrà essere effettuato ricorrendo alle procedure concorsuali.



Nella fase di recepimento della direttiva nel nostro ordinamento occorrerà individuare requisiti particolari per la scelta del direttore dei lavori, cioè della persona fisica responsabile di tutte le attività afferenti la direzione lavori.

A tale riguardo - in via ordinaria- dovrebbe essere privilegiato l'affidamento della direzione lavori dell'opera al progettista (sia esso società di ingegneria o professionista indipendente).

La direzione lavori dovrebbe garantire un controllo totale della fase di esecuzione dei lavori.

14.5 Vedere punto 17

17 Il sistema delle responsabilità

In base al sistema in precedenza delineato, il "Responsabile del progetto", eventualmente coadiuvato da una società di "auditing tecnico", l'affidatario dei servizi di progettazione e direzione lavori, l'appaltatore - che non devono essere legati fra di loro da alcun rapporto societario -, attuano, per la immediata riconduzione delle rispettive responsabilità, garantite e rafforzate dal sistema delle fidejussioni e assicurazioni, un controllo incrociato di natura sostanziale e non formale che garantisce la P.A. e potrebbe rendere superfluo il collaudo tecnico dell'opera.

18 Il sistema dei controlli

18.1 L'eccessivo garantismo formale non sembra idoneo al perseguimento di un controllo reale ed efficace.

18.2 Il controllo sull'opportunità dei lavori e la congruità della spesa deve essere effettuato sul progetto di fattibilità che contiene un'analisi costi/benefici adatta per valutare ogni elemento a favore o contro la realizzazione dell'opera.

18.4 L'Osservatorio sulle opere pubbliche dovrebbe essere collocato all'interno del Ministero dei lavori pubblici, dotato di adeguate strutture informatiche, così da metterlo in grado di operare "in tempo reale", con una banca-dati accessibile a tutti.
La gestione di tale Osservatorio dovrebbe essere effettuata d'intesa e in collaborazione con le organizzazioni interessate.

Una sintesi delle considerazioni esposte in precedenza è riportata nella "Proposta di disegno di legge" (all. 1).



associazione delle organizzazioni di ingegneria
e di consulenza tecnico-economica

Allegato 1

**Norme per l'affidamento e lo svolgimento dei
servizi di ingegneria connessi alla
realizzazione di lavori di competenza delle
Amministrazioni dello Stato**

Proposta di disegno di legge

1° settembre 1992



RELAZIONE

I recenti fatti di cronaca hanno messo in luce la necessità e l'urgenza, sottolineata dallo stesso Presidente del Consiglio nel discorso programmatico, di riformare profondamente il sistema degli appalti pubblici in un'ottica di trasparenza delle procedure e di economicità nella gestione dei lavori.

Da più parti viene ora individuato come punto nodale della ormai indifferibile azione normativa la riforma della fase progettuale che, benché momento-chiave della realizzazione di ogni opera, è stata sempre stranamente "dimenticata" al momento della predisposizione di nuove leggi in materia di opere pubbliche.

Una insufficiente progettazione costituisce il prodromo di ogni problema nella fase esecutiva, sia per quel che attiene i costi dell'opera, sia per quel che riguarda i tempi di realizzazione.

L'OICE, l'Associazione delle Organizzazioni di Ingegneria e di Consulenza tecnico-Economica, con la presente proposta di disegno di legge, si pone l'obiettivo, in coerenza con la propria azione di promozione e valorizzazione dell'ingegneria italiana e con l'affermazione del principio della centralità della progettazione, di rendere operante nel Paese una normativa che metta in condizione l'Amministrazione di affidare i lavori sulla base di progetti definiti e approfonditi in ogni particolare, così da rendere certi i costi e i tempi di esecuzione delle opere pubbliche.

Un altro motivo per cui si impone l'emanazione con urgenza di una nuova normativa nel settore dei servizi di ingegneria risiede nell'approvazione - avvenuta il 18 giugno 1992 - della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi che fissa il principio della non discriminazione fra persone fisiche e giuridiche "prestatori di servizi".



La norma prevede che:

Art. 26

- "1. *Le offerte possono venir presentate da raggruppamenti di prestatori di servizi. A tali raggruppamenti non può venir richiesto di assumere una forma giuridica specifica ai fini della presentazione dell'offerta: ciò può tuttavia venir richiesto al raggruppamento selezionato una volta che gli sia stato aggiudicato l'appalto.*
2. *I candidati od offerenti che, in base alla normativa dello Stato membro nel quale sono stabiliti, sono autorizzati a svolgere la prestazione del servizio di cui trattasi non possono venir respinti soltanto per il fatto che, a norma delle disposizioni vigenti nello Stato membro nel quale è aggiudicato l'appalto, essi avrebbero dovuto essere persone fisiche o persone giuridiche.*"

L'applicazione in Italia di tali disposizioni - in vigenza dell'articolo 2 della legge 1815/39 che fa divieto di esercitare in forma societaria attività professionali - comporta per le società di ingegneria italiane l'impossibilità di concorrere a appalti di servizi in Italia e all'estero, mentre le società straniere sarebbero libere di partecipare a gare sia in Italia, sia - a maggior ragione - nel loro paese.

Da ciò deriva che le società di ingegneria italiane si troverebbero in uno stato di inferiorità rispetto alla concorrenza straniera abilitata a partecipare nel proprio paese all'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi.

Con il disegno di legge che l'OICE propone si intendono dettare poche ma chiare norme la cui emanazione permetterà di raggiungere molteplici risultati, il primo dei quali è la garanzia per la Pubblica Amministrazione di ottenere progetti tali da rendere agevole l'esecuzione dei lavori in modo corretto, senza rallentamenti e aumento dei costi.

A tal fine, in primo luogo, si individuano tre livelli progettuali invece dei due attualmente previsti, se ne definiscono le caratteristiche essenziali e si collegano ai tre tipi di appalto disciplinati dal decreto legislativo 19 dicembre 1991 n. 406 di recepimento della direttiva CEE n. 440 in materia di appalti di lavori pubblici.

In secondo luogo si dà facoltà all'Amministrazione, nei casi in cui non possa procedere alla redazione dei progetti tramite i propri servizi tecnici, di servirsi di progettisti esterni adottando procedure concorsuali che garantiranno, assieme alla massima trasparenza e concorrenza, le capacità del soggetto prescelto; a tale riguardo si fa riferimento alle procedure previste dalla già citata direttiva.

Il terzo aspetto sul quale si interviene è rappresentato dalla definizione dei soggetti che possono fornire alle Amministrazioni i servizi di ingegneria connessi alla realizzazione delle opere pubbliche oggetto della direttiva comunitaria, definendone i compiti e requisiti. A tali soggetti la Pubblica Amministrazione deve chiedere una fidejussione per l'esatto adempimento dell'obbligazione.

Si affermano i principi della responsabilità del progettista qualora occorra apportare varianti al progetto e dell'obbligo di assicurazione per i rischi derivanti dallo svolgimento delle proprie attività.



La legge che si propone tende anche a assicurare una maggiore "tutela" del progetto a partire dalla sua nascita fino ad arrivare alla conclusione dei lavori. Ciò al fine di promuovere il corretto sviluppo dell'intero iter progettuale fino alla sua completa esecuzione.

Un controllo di tale natura viene introdotto anche "a valle" della fase progettuale, riformando profondamente l'istituto della direzione dei lavori che deve così controllare la rispondenza fra i lavori e le prescrizioni del progetto attraverso una presenza e un controllo continuo.

Tutti questi obiettivi vengono perseguiti, in parte direttamente con lo strumento della legge ordinaria e in altra parte attraverso lo strumento regolamentare previsto dalla legge n. 400/88 (art. 17, secondo comma) che lo parifica agli atti di normazione primaria, il quale consente di attuare con efficacia e rapidità le norme di principio indicate nella legge.

* * * *

L'art. 1 determina l'ambito di applicazione della legge sia dal punto di vista soggettivo, sia da quello oggettivo ed offre, fra le altre, la definizione di "servizi connessi alla realizzazione di lavori", specificando la generica dizione contenuta nella direttiva servizi.

L'art. 2 stabilisce le modalità attraverso le quali l'Amministrazione si dota - direttamente o indirettamente - dei progetti definendo nel contempo le attività che competono alle società di ingegneria, cui viene dato pieno riconoscimento giuridico anche al fine del superamento della discriminazione attualmente esistente con le società di ingegneria residenti negli altri Stati membri della CEE. A queste società viene inoltre consentito di partecipare a riunioni di imprese in relazione agli appalti che hanno ad oggetto la progettazione e l'esecuzione di lavori, a condizione che non abbiano parte nella realizzazione dei lavori.

Nello stesso articolo si fa obbligo al soggetto affidatario della progettazione, sia esso un libero professionista o una società di ingegneria, di stipulare una garanzia fidejussoria a favore del titolare dei lavori per l'inadempimento o l'inesatto adempimento dell'obbligazione. A carico dello stesso soggetto viene introdotta la responsabilità, nei limiti dei costi di riprogettazione, in relazione a varianti rese necessarie a causa di un errore da lui commesso.

L'art. 3 dà la definizione dei tre livelli, crescenti per dettaglio tecnico, in cui si articola la progettazione. Viene inoltre fatto in modo che siano disponibili i siti ove occorra fare indagini e ricerche necessarie alla predisposizione dei progetti. All'ultimo comma del medesimo articolo si collegano le diverse tipologie di contratto di appalto previste dal decreto legislativo n. 406/91 con i tre livelli progettuali.

L'art. 4 innova fortemente le caratteristiche della direzione dei lavori che dovrà d'ora in poi garantire una continuità di presenza sui lavori e dovrà essere affidata, se appena possibile, allo stesso soggetto cui è stata affidata la progettazione.



L'art. 5 prevede l'obbligatorietà della stipula di una polizza assicurativa per la responsabilità civile a carico del soggetto affidatario di servizi.

L'art. 6 introduce la nuova figura del Responsabile del Progetto, funzionario pubblico che deve svolgere funzioni di promozione e controllo sullo sviluppo dei progetti definitivi e esecutivi e di verifica sulla regolarità delle procedure amministrative. Per tali compiti il responsabile del progetto potrà anche avvalersi di società che abbiano ad oggetto principale della propria attività il controllo e la verifica tecnica della rispondenza dei lavori alle prescrizioni progettuali.

L'art. 7 fa carico ai titolari dei lavori di predisporre, sulla base di progetti preliminari finanziati con un apposito fondo rotativo, un elenco dei lavori da realizzare nei successivi tre anni, dando priorità ai completamenti di opere già iniziate o di stralci funzionali. Le spese dei progetti definitivi e esecutivi dovranno invece fare carico sugli stanziamenti degli stati di previsione della spesa o nei bilanci dei titolari dei lavori, in misura non inferiore al 10%.

Infine l'art. 8 affida alla potestà regolamentare del Governo (prevista dall'art. 17, 2° comma della legge n. 400/88) la materia della programmazione e progettazione, le procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi e i rapporti tra soggetti concorrenti alla realizzazione dei lavori. Con un regolamento da emanare entro 6 mesi verranno definiti alcuni aspetti dell'articolato e, in particolare, le norme di compilazione dei progetti e di svolgimento della direzione dei lavori e del collaudo, i requisiti del responsabile del progetto e delle società di servizi di cui all'art. 6.

La presente proposta di legge di riforma organica della materia risponde quindi "all'emergenza" dettata dalla nuova Direttiva europea e, se approvata, consentirà al Paese di dotarsi di una normativa cardine per andare nel senso della trasparenza e della efficienza.



TESTO DELLA PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Ambito di applicazione della legge)

1. La presente legge disciplina le modalità di affidamento e di svolgimento dei servizi di ingegneria connessi alla realizzazione dei lavori di competenza delle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici, esclusi quelli economici, degli enti locali e delle associazioni da essi costituite, nonché degli enti pubblici economici e di altri soggetti per i quali è erogata da parte delle Amministrazioni ed enti sopra citati una sovvenzione o un contributo diretto e specifico in misura uguale o superiore al cinquanta per cento del relativo importo.

2. Per quanto concerne i servizi di cui al comma 1 ma di interesse regionale, le norme della presente legge costituiscono principi della legislazione dello Stato e norme fondamentali di riforme economico-sociali, esplicitandone i limiti stabiliti per le competenze delle regioni, a norma degli articoli 116 e 117 della Costituzione.

3. Il Governo, ai sensi della lettera d) del comma 3 dell'articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400, emana atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni, in conformità alle norme della presente legge e del Regolamento di cui all'articolo 8.

4. Ai fini della presente legge si intendono:

- a) per servizi di ingegneria connessi alla realizzazione di lavori, di seguito denominati semplicemente "servizi", gli studi, le ricerche, la consulenza, la progettazione e la direzione lavori attinenti all'architettura, alla ingegneria - anche integrata -, all'assetto del territorio e alla tutela ambientale;
- b) per titolare dei lavori, il soggetto di cui all'articolo 1, comma 1, che stipula contratti di appalto di servizi;
- c) per soggetto affidatario dei servizi, il soggetto che stipula con il titolare dei lavori contratti di appalto di servizi;
- d) per procedure di aggiudicazione, le procedure attraverso le quali viene scelto il soggetto affidatario dei servizi.

Art. 2

(Soggetti affidatari dei servizi)

1. Il titolare dei lavori si dota dei progetti di cui all'articolo 3 attraverso i propri servizi tecnici, ovvero



aggiudicando a liberi professionisti, singoli o associati, e a società di ingegneria costituite ai sensi del comma 3, appalti di servizi secondo la normativa di recepimento della direttiva 92/50/CEE del 18/6/1992.

2. I soggetti affidatari dei servizi non possono aver parte nella costruzione dell'opera da essi progettata, neppure per il tramite di società aventi vincoli, anche indiretti, di collegamento o controllo così come definiti dall'articolo 2359 del codice civile.

3. Per società di ingegneria si intendono quelle società costituite nelle forme di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro V del codice civile che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni, direzioni lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica e studi di impatto ambientale.

4. Le società di ingegneria devono nominare un direttore tecnico nella persona di un laureato in materia attinente alle attività specialistiche indicate nell'oggetto sociale, con almeno dieci anni di esperienza e iscritto a uno degli albi professionali nel cui ambito di attribuzione sono comprese le attività di cui all'oggetto sociale; devono avvalersi altresì dell'opera intellettuale degli iscritti negli albi di cui all'articolo 2229 del codice civile i quali devono firmare gli elaborati da essi prodotti.

5. Le società di ingegneria possono partecipare a riunioni di imprese per l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici aventi a oggetto la progettazione e la costruzione di opere pubbliche, limitando espressamente la propria attività ai servizi di ingegneria, purché non abbiano avuto parte nella progettazione preliminare o nelle attività a questa connesse.

6. Il soggetto affidatario dei servizi è tenuto a stipulare una garanzia fidejussoria - a favore del titolare dei lavori - a tutela dell'adempimento delle obbligazioni assunte. L'importo della garanzia non può essere superiore al trenta per cento dell'importo del contratto di appalto di servizi. Gli effetti della garanzia cessano all'atto della dichiarazione di ultimazione dei lavori di cui al comma 3 dell'articolo 6.

7. Qualora, in qualsiasi momento, il titolare dei lavori accerti la necessità di adeguare il progetto, a causa di un errore del soggetto affidatario dei servizi, questi ne risponde per un importo pari ai costi di riprogettazione.

Art. 3 (Progettazione)

1. La progettazione si articola in preliminare, definitiva ed esecutiva.



2. Il progetto preliminare consiste in una valutazione di fattibilità, negli elementi atti a individuare le caratteristiche generali dei lavori, a mezzo di elaborati grafici e relazioni tecniche illustrative, e rispetto a diverse ipotesi di localizzazione, in un preventivo sommario dei costi di costruzione, nonché in una stima dei benefici conseguibili e delle prestazioni offerte.

3. Il progetto definitivo consiste nell'individuazione, a mezzo di elaborati grafici e descrittivi, delle caratteristiche spaziali e strutturali dei lavori con riferimento a una specifica localizzazione, delle caratteristiche di inserimento nel territorio e di impatto ambientale, delle caratteristiche geomorfologiche e geognostiche dell'area interessata, nonché in una puntuale valutazione dei costi di costruzione e di utilizzazione, dei benefici e delle prestazioni, degli elementi tecnici ed economici di base per il piano finanziario dei lavori e in una indicazione dei tempi di realizzazione. Il progetto è definito ad un livello tale da poter essere sottoposto alle valutazioni di carattere amministrativo, tecnico e ambientale previste dalle leggi vigenti. Sono inoltre indicati i termini per la presentazione del progetto esecutivo, l'inizio, il compimento dei lavori.

4. Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, consiste in una descrizione completa del territorio e dei lavori in modo tale che ogni elemento sia identificabile per forma, tipologia, qualità, dimensioni e prezzo, che siano indicati i materiali, le cave, le discariche da utilizzare, le tecnologie da adottare, gli interventi di minimizzazione dell'impatto ambientale e comunque tutti i lavori da effettuare, ivi comprese le aree e gli accessi propedeutici per l'impianto dei cantieri di lavoro. E' parte integrante del progetto esecutivo la documentazione necessaria per consentire la messa in gara del lavoro.

5. Ai fini della elaborazione dei progetti, su richiesta del titolare dei lavori, il Sindaco del Comune nel territorio del quale i lavori devono essere localizzati, autorizza con propria ordinanza l'accesso ai siti e agli immobili non in disponibilità dello stesso titolare per l'espletamento delle indagini e delle ricerche necessarie all'attività di progettazione.

6. Nei contratti di appalto di lavori pubblici aventi ad oggetto la progettazione e l'esecuzione, ovvero l'esecuzione con qualsiasi mezzo, il titolare dei lavori, nel determinare il prezzo a base d'asta, specifica separatamente l'importo relativo alla progettazione.

7. Il titolare dei lavori si dota:
- del progetto preliminare, nel caso di appalti o concessioni di costruzione e gestione aventi ad oggetto l'esecuzione con qualsiasi mezzo di un'opera rispondente



ai bisogni dell'Amministrazione, restando affidata all'appaltatore la redazione del progetto definitivo e esecutivo;

- del progetto preliminare e definitivo, nel caso di appalti o concessioni di costruzione e gestione aventi ad oggetto la progettazione e l'esecuzione di lavori, restando affidata all'appaltatore la redazione del progetto esecutivo;
- del progetto preliminare, definitivo e esecutivo, nel caso di appalti o concessioni aventi ad oggetto la esecuzione di lavori.

Art. 4 (Direzione dei lavori)

1. La direzione dei lavori, sia nel caso venga espletata da professionisti, singoli o associati, sia da società di ingegneria, deve assicurare il controllo dei lavori e la loro rispondenza alle prescrizioni progettuali.

2. Alla direzione dei lavori è preposto un direttore dei lavori, nominato dal titolare dei lavori su proposta del soggetto affidatario dei servizi, iscritto da almeno cinque anni all'albo degli ingegneri o degli architetti, nei limiti delle rispettive competenze, il quale non può essere revocato dall'incarico se non per dolo o colpa grave e può avvalersi di collaboratori dell'operato dei quali risponde personalmente.

3. L'appalto dei servizi avente ad oggetto la direzione dei lavori deve essere aggiudicato preferibilmente al soggetto al quale è stata affidata la redazione del progetto. A tale fine il titolare dei lavori, ove possibile, dovrà aggiudicare congiuntamente i servizi relativi alla progettazione e alla direzione dei lavori.

4. Nei contratti di appalto di servizi aventi per oggetto la direzione dei lavori sono determinati separatamente i corrispettivi in rapporto al valore dell'opera e della durata dei lavori.

Art. 5 (Responsabilità civile)

1. Il soggetto affidatario dei servizi deve munirsi di una polizza di responsabilità civile per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di sua competenza durante l'intero svolgimento dei lavori, nonché per i dieci anni successivi.



Art. 6
(Responsabile del Progetto)

1. Il titolare dei lavori deve nominare un Responsabile del Progetto nella persona di un dirigente appartenente ai ruoli organici della pubblica amministrazione con il compito di promuovere il corretto sviluppo dei progetti, il regolare svolgimento delle procedure amministrative con particolare riguardo alle esigenze di funzionalità, di economicità di tempo e di costi, di tutela ambientale sino alla completa esecuzione dei lavori.

2. Il Responsabile del Progetto può avvalersi di società specializzate in servizi di controllo e di verifica dei tempi, dei costi e della qualità su tutte le fasi inerenti la realizzazione dell'opera.

3. Il Responsabile del Progetto trasmette al titolare dei lavori la dichiarazione di ultimazione dei medesimi dopo aver ricevuto e controllato - eventualmente avvalendosi delle società di cui al comma 2 - la relazione del direttore dei lavori. In quest'ultima dovranno essere annotate, se del caso, le ragioni di ogni variazione di tempo e di costo rispetto al progetto approvato dal titolare dei lavori.

Art. 7
(Programmazione ed elenco dei lavori)

1. Ferme restando le attribuzioni del CIPE, degli altri comitati interministeriali e del Ministero del bilancio e della programmazione economica, i titolari dei lavori predispongono un elenco dei lavori da eseguirsi nel triennio successivo, sulla base degli indirizzi programmatici in materia di investimenti pubblici e tenuto conto delle disponibilità finanziarie previste in bilancio.

2. L'elenco è redatto sulla base di progetti preliminari.

3. L'elenco è aggiornato annualmente in relazione alle modificazioni negli stanziamenti disposte con legge finanziaria e con altri provvedimenti annuali in materia di bilancio e di programmazione nonché ad eventi straordinari ed imprevedibili.

4. Ai fini della formazione dell'elenco, è data priorità ai completamenti di opere già iniziate o di stralci funzionali.

5. Presso il Ministero dei lavori pubblici è istituito un fondo rotativo per la programmazione di opere e infrastrutture pubbliche, al fine di consentire il finanziamento delle spese per la progettazione



preliminare, necessaria alla formazione degli elenchi di cui al comma 1.

6. Con riferimento ai lavori compresi negli elenchi di cui al comma 1, le spese inerenti alla progettazione definitiva e esecutiva fanno carico agli stanziamenti disposti in conto capitale negli stati di previsione della spesa o nei bilanci dei titolari dei lavori, nel limite della percentuale degli stanziamenti stessi determinata ogni biennio, per diverse tipologie di opere e tenendo conto del loro importo, con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, sentito il Ministro dell'ambiente. La misura della percentuale non dovrà comunque superare il 10% dell'importo dei lavori.

Art. 8 (Regolamento)

1. E' demandata alla potestà regolamentare del Governo, ai sensi del comma 2 dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e con le procedure di cui al presente articolo, la materia riguardante:

- a) la programmazione e la progettazione, con le annesse normative tecniche;
- b) le procedure di aggiudicazione degli appalti di servizi;
- c) i rapporti tra i soggetti che a vario titolo concorrono alla realizzazione dei lavori.

2. Nell'esercizio della potestà regolamentare di cui al comma 1, il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta, su proposta del Ministro dei lavori pubblici, un regolamento che disciplina la materia, assumendo come norme regolatrici le disposizioni di cui alla presente legge ed alla normativa di recepimento della direttiva in materia di appalti di servizi 92/50/CEE del 18 giugno 1992, e detta norme attuative ai sensi del comma 5. Lo schema di regolamento è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Il regolamento può rinviare la normativa tecnica e di dettaglio a decreti emanati dal Ministro dei lavori pubblici.

3. Il Governo è autorizzato a dare attuazione con modifiche al regolamento a direttive comunitarie in materia adottate dopo la data di entrata in vigore della presente legge. Modificazioni ed integrazioni al regolamento sono adottate con le procedure di cui al comma 2.

4. Il regolamento, con riferimento alle norme di cui alla presente legge, definisce:

- a) le procedure di qualificazione dei soggetti affidatari dei servizi e quelle di aggiudicazione dei contratti di appalto di servizi di ingegneria;
- b) le norme di compilazione dei progetti;



- c) le procedure per l'adeguamento del progetto di cui all'articolo 2, comma 7;
- d) le disposizioni che regolano i rapporti tra titolare dei lavori e il proprietario del sito o dell'immobile nei confronti del quale occorre espletare le attività di cui all'articolo 3, comma 5;
- e) le norme di svolgimento della direzione lavori;
- f) la disciplina per la tenuta dei documenti contabili;
- g) le modalità di attuazione degli obblighi assicurativi di cui all'articolo 5, le condizioni generali e particolari delle polizze e i massimali garantiti;
- h) i requisiti, i compiti del Responsabile del Progetto di cui all'articolo 6;
- i) i requisiti delle società di cui all'articolo 6, comma 2;
- l) i tempi e le modalità di predisposizione, di inoltro e di aggiornamento degli elenchi dei lavori di cui all'articolo 7;
- m) le modalità di funzionamento del fondo di cui all'articolo 7, comma 5;
- n) le modalità di esecuzione del collaudo delle opere.

5. Le norme del regolamento di cui alla lettera h) del comma 4 sono adottate su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

6. Sono abrogati, con effetto dall'entrata in vigore del regolamento, gli atti normativi vigenti che disciplinano la materia di cui al comma 1.



associazione delle organizzazioni di ingegneria
e di consulenza tecnico-economica

Allegato 2

Proposta di decreto legge

1° settembre 1992



PREMESSA

Il motivo per cui l'OICE ritiene necessario proporre l'emanazione di un decreto legge risiede nell'approvazione, avvenuta il 18 giugno 1992, della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi che fissa (articolo 26) il principio della non discriminazione fra persone fisiche e giuridiche "prestatori di servizi". Questo provvedimento, all'articolo 26, nei primi 2 commi, prevede che:

- "1. Le offerte possono venir presentate da raggruppamenti di prestatori di servizi. A tali raggruppamenti non può venir richiesto di assumere una forma giuridica specifica ai fini della presentazione dell'offerta: ciò può tuttavia venir richiesto al raggruppamento selezionato una volta che gli sia stato aggiudicato l'appalto.*
- 2. I candidati od offerenti che, in base alla normativa dello Stato membro nel quale sono stabiliti, sono autorizzati a svolgere la prestazione del servizio di cui trattasi non possono venir respinti soltanto per il fatto che, a norma delle disposizioni vigenti nello Stato membro nel quale è aggiudicato l'appalto, essi avrebbero dovuto essere persone fisiche o persone giuridiche."*

La norma stabilisce che ogni persona fisica o giuridica può presentarsi come offerente nei confronti delle Amministrazioni pubbliche degli altri Stati CEE a fornire quei servizi che essa è autorizzata a svolgere in base alla normativa del proprio paese di residenza.

Pertanto in quei paesi in cui esistono norme più restrittive allo svolgimento di determinati servizi nei confronti di persone fisiche o giuridiche, queste si troverebbero in un grave stato di inferiorità rispetto alla concorrenza straniera abilitata a partecipare nel proprio paese all'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi.

E' questo il caso dell'Italia ove la già richiamata legge del 1939 - ancora vigente nonostante sentenze della Cassazione che l'hanno ritenuta abrogata, seppure parzialmente - nel disciplinare le modalità di esercizio delle attività professionali fa divieto di svolgere attività professionali protette in forma societaria.

Il presente decreto, da vedere, come detto in premessa, come primo atto di una più organica riforma dell'intera materia degli appalti pubblici intende dunque rispondere a questa emergenza dettata anche dal fatto che altri Stati membri potrebbero recepire in maniera più rapida dell'Italia, vincolata alle procedure della "legge comunitaria", le norme comunitarie, iniziando quindi ad aggiudicare secondo procedure che a tutt'oggi discriminano le società di ingegneria italiane.

Il primo comma dell'articolo 1 del decreto legge afferma il principio generale in base al quale l'Amministrazione pubblica ha la possibilità di affidare servizi di ingegneria a liberi professionisti, singoli o associati, e a società di ingegneria.

Il secondo comma stabilisce l'incompatibilità degli incarichi aventi ad oggetto servizi di ingegneria e di quelli relativi all'esecuzione dell'opera



Il primo comma dell'articolo 1 del decreto legge afferma il principio generale in base al quale l'Amministrazione pubblica ha la possibilità di affidare servizi di ingegneria a liberi professionisti, singoli o associati, e a società di ingegneria.

Il secondo comma stabilisce l'incompatibilità degli incarichi aventi ad oggetto servizi di ingegneria e di quelli relativi all'esecuzione dell'opera progettata: chi progetta una determinata opera pubblica non può in alcun modo concorrere alla sua costruzione.

Il terzo comma dà la definizione di società di ingegneria, costituite nelle forme previste dal codice civile per le società di capitali.

Il quarto comma stabilisce i requisiti che deve avere il direttore tecnico della società, da nominare obbligatoriamente, e quelli delle persone chiamate a operare all'interno della società stessa, istituendo nel contempo il principio della responsabilità solidale tra progettista e società.



TESTO DELLA PROPOSTA DI DECRETO LEGGE

Art. unico

1. Le Amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, possono affidare a liberi professionisti, singoli o associati, o a società di ingegneria costituite ai sensi del comma 3, servizi di ingegneria aventi ad oggetto la progettazione, gli studi, le ricerche, la direzione lavori e la consulenza attinenti all'architettura, all'ingegneria - anche integrata -, all'assetto del territorio e alla tutela ambientale.

2. I soggetti affidatari dei servizi di ingegneria non possono aver parte nella costruzione dell'opera da essi progettata, neppure per il tramite di società aventi vincoli, anche indiretti, di collegamento o controllo così come definiti dall'art. 2359 del codice civile.

3. Per società di ingegneria si intendono quelle società costituite nelle forme di cui ai capi V, VI e VII del titolo V, del libro V, del codice civile che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni, direzioni lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica e studi di impatto ambientale.

4. Le società di ingegneria devono nominare un direttore tecnico nella persona di un laureato in materia attinente alle attività specialistiche indicate nell'oggetto sociale, con almeno dieci anni di esperienza e iscritto a uno degli albi professionali nel cui ambito di attribuzione sono comprese le attività di cui all'oggetto sociale; devono avvalersi altresì dell'opera intellettuale degli iscritti negli albi di cui all'articolo 2229 del codice civile i quali devono firmare gli elaborati da essi prodotti. Le società devono depositare presso il tribunale ove sono registrate un elenco degli iscritti agli albi professionali che rivestono cariche sociali o che prestano servizi alle dipendenze di esse.