

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI TORINO

Via Giovanni Giolitti, 1 - 10123 Torino - Tel. 011.562.24.68 - Fax 011.562.13.96
ordine.ingegneri@ording.torino.it - ordine.torino@ingpec.eu - www.ording.torino.it
Cod. Fisc. 80089290011

COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI

VERBALE RIUNIONE ORDINARIA

DEL 6-07-2016 ORE 18,15

Presso la sede dell'Ordine degli ingegneri della Provincia di Torino, si è riunita la Commissione Lavori Pubblici

Crivellari	Consigliere referente	G
Buonomo		P
Boaglio		
Capone		
Badariotti		
Bagetto	Vice Coordinatore	G
Bray		
Caposio	Coordinatore	P
Corigliano		P
Fasano		
Foletto		
Lavagno		
Rajevich		
Quirico	Consigliere	
Bellino		P

P = Presente G = Assente giustificato I = Assente Ingiustificato

per discutere il seguente ordine del giorno:

1. Esame Linee Guida
2. Attività della Commissione da coniugare con l'attività del legislatore delegato
3. Gruppo di Consulenti
4. Varie ed eventuali

1. **Esame Linee Guida**

Caposio invita la Commissione ad esaminare e valutare l'efficacia delle Linee Guide dell'ANAC prendendo a campione quella relativa alla Direzione dei Lavori. Confrontando il testo delle linee guida con gli articolati del nuovo Codice e del Regolamento 207 sul "cronoprogramma" emergono delle contraddizioni.

Innanzitutto si ricorda che l'art. 40 comma 1 del 207/2010 (oggi vigente) indica che il cronoprogramma contrattuale è redatto al fine di stabilire in via convenzionale, nel caso di lavori compensati a prezzo chiuso, l'importo degli stessi da eseguire per ogni anno intero decorrente dalla data di consegna. Quindi il cronoprogramma contrattuale, la cui redazione è stata curata dal progettista, non fissa date calendario non essendo ancora stata effettuata la consegna lavori; ha una finalità esclusivamente amministrativa per la valutazione della revisione del prezzo.

In secondo luogo l'art. 43 comma 10 del 207/2010 (oggi vigente) indica che il capitolato speciale d'appalto prescrive l'obbligo per l'esecutore di presentare prima dell'inizio dei lavori un programma esecutivo dettagliato indipendentemente dal cronoprogramma di cui all'art. 40 comma 1, nel quale sono riportate per ogni lavorazione la previsione circa il periodo di esecuzione nonché l'ammontare presunto parziale e progressivo dell'avanzamento lavori alle scadenze contrattualmente stabilite per la liquidazione dei certificati di pagamento.

Lo strumento è finalizzato al controllo da parte DL dei tempi e dei costi. Le linee guida al comma 1.4 della funzione del Direttore dei lavori indica: *“Il direttore dei lavori svolge un'importante funzione anche nella scansione dei tempi di esecuzione dei lavori, che sono indicati nel cronoprogramma allegato al progetto esecutivo e sono successivamente indicati nel programma esecutivo dettagliato, che l'esecutore deve elaborare prima dell'inizio dei lavori”* Le linee guida trattano l'argomento senza porre la distinzione dei ruoli e delle responsabilità tra le tre figure (Progettista, Appaltatore, Direttore dei Lavori).

Peraltro il Direttore dei Lavori controlla ma non scandisce i tempi di esecuzione; semmai evidenzia gli scostamenti rispetto al programma esecutivo. Inoltre i tempi di realizzazione delle attività sono fissate autonomamente, nel rispetto del contratto, dall'Appaltatore nel programma esecutivo dettagliato.

2. Attività della Commissione da coniugare con l'attività del legislatore delegato

Il riordino della normativa avviata dal Governo si è concretizzata con l'approvazione della legge delega 11/2016 e del Codice 50 entrato in vigore il 19 aprile 2016. Il processo di riordino è ancora molto lungo e complesso. Sono necessari infatti molti decreti di attuazione e linee guida che dovrà emanare l'ANAC. Il Governo ha annunciato la revisione del Codice 50 per rimuovere le criticità che emergono dalle prime applicazioni. La Commissione non ha la possibilità di stare al passo dell'incalzante attività dell'ANAC. Concentrerà pertanto l'attenzione su criticità di specifici temi preparando *“Osservazioni per il completamento del riordino della normativa”*. Richiamato il punto 6 del verbale del 15 giugno le *“osservazioni”* saranno divulgate con tempestività a titolo personale. La Commissione esamina ed approva l'*“Osservazioni sull'Aggiudicazione 1”* discussa ed esaminata via mail anche con i consulenti di cui al punto successivo dell'ordine del giorno. La Commissione prende in esame l'*“Osservazione sull'Aggiudicazione 2”* che verrà portata all'approvazione della prossima riunione. Emendamenti, rettifiche verranno scambiate via email.

3. Gruppo Consulenti: Caposio e Buonomo hanno chiesto la consulenza di avvocati e magistrati esperti del settore creando di fatto un gruppo informale di supporto alla Commissione per ampliare l'angolo di visuale della Commissione alle più ampie problematiche (giuridiche, economiche, finanziarie, ecc.) che il Codice Appalti deve disciplinare.

4. Varie

- a. L'Incontro informativo sul tema *“La riforma dei contratti pubblici - il nuovo Codice e la disciplina attuale”* del 7 luglio è stato organizzato dalla Regione in collaborazione dell'Ordine degli Ingegneri di Torino. La Commissione gradirebbe essere coinvolta per il futuro nell'organizzazione di eventi analoghi.
- b. *“IMPRESE & LEGALITA' – La grande fatica dei professionisti per diventare liberi”*. Buonomo segnala l'articolo di Lionello Mancini su il sole24ore del 4 luglio che racconta le difficoltà del movimento di professionisti nato a Palermo 5 anni fa e sottolinea i passaggi sui quali propone una riflessione

“... denunciando con ostinazione l'immobilismo degli ordini e subendo (gli organizzatori del movimento) gravose querele per diffamazione da parte di soggetti non ancora formalmente colpevoli ...”“ ... solo in anni recenti alcune condotte sono state formalmente ricondotte a quell'“area grigia” senza la quale, lo dicono le sentenze, le mafie sarebbero meno potenti e i loro beni più aggredibili dallo Stato.”

“... solo episodicamente i probiviri degli ordini professionali si sono scossi dal sonno ...”

“... Per i Liberi professionisti - un migliaio, molto concentrati in Sicilia, con una gemmazione calabrese e una palpabile indifferenza dei colleghi settentrionali – la sfida non è tanto nel denunciare estorsori violenti, quanto nell'incrinare il perbenismo arroccato dietro vecchie regole, statuti obsoleti, garantismi d'accatto, codici etici che non mordono.”

ALLEGATI al punto 2 dell'OdG

Aggiudicazione

Offerta Economicamente Più Vantaggiosa

Commissione

Centrale di Committenza

Per gli Appalti di

- Servizi di Progettazione – Direzione Lavori – Collaudi
- Lavori

Legge delega n.11

"... utilizzo ... del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ... miglior rapporto qualità/prezzo ... offerte anomale ... non predeterminabili i parametri ,,," (sottc. ff)

"... albo nazionale ... dei componenti delle commissioni ... sussistenza di ipotesi di conflitto d'interesse" (sottc. hh)

"... garanzie ... trasparenza ..." (sottc. ii)

OK

Decreto n.50

"...limitatamente ai casi di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa qualità/prezzo ... è affidata ad una commissione ..." (art. 77 c.1)

"... le stazioni appaltanti ... procedono all'aggiudicazione ... sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ..." (art. 95 c.2)

OK

Osservazioni per il completamento del riordino della normativa

L'osservazione è circoscritta all'appalto dei Servizi ed ai **Lavori appaltati** sulla base del **progetto esecutivo**.

Gli elementi di valutazione dei **due appalti** sono **differenti**: per i Servizi è da valutare la **Qualità dei Professionisti**, per i Lavori è da valutare la **Qualità dell'Imprenditore**.

La **Qualità dell'opera** deriva dalla **somma** della qualità del **progetto** e della qualità dell'**esecuzione**.

L'offerta economicamente più vantaggiosa sia per i Servizi sia per i Lavori si individua confrontando più elementi di valutazione.

Alcuni elementi sono confrontabili con valutazioni oggettive (prezzo, tempo, ecc.).

Quelli che impattano sulle **qualità** professionali e imprenditoriali richiedono **valutazioni soggettive**.

Criticità

Proposta

La **valutazione collegiale** della Commissione **non responsabilizza nessuno**

Individuare un **responsabile** (RUP) che si deve avvalere del parere/voto, non vincolante, di esperti che abbiano competenze equivalenti a quelle oggetto della gara

Il **membro** della Commissione dando il **voto su tutti gli elementi valuta aspetti che non rientrano nella sua competenza**

Gli **esperti** danno il voto/parere **solo sull'elemento di propria competenza**

Non esistono formule matematiche che trasformano in oggettivo un voto discrezionale per sua natura soggettivo

Semplificare le formule matematiche e dare la **responsabilità al membro della commissione** che assegna il voto

La **responsabilità** della Commissione si **limita** alla fase di **aggiudicazione** dell'appalto

Affidare ad un **unico soggetto giuridico** (Centrale di Committenza) la **responsabilità dell'intero processo** di realizzazione dell'opera (Servizi + Lavori)

Commistione di ruoli e responsabilità tra Amministrazione appaltante (responsabile del "progetto politico") e Servizio Tecnico / Centrale di Committenza (responsabile della realizzazione dell'opera)

Affidare ad un **soggetto giuridico autonomo ed indipendente** dalla Stazione Appaltante la responsabilità dell'intero processo di realizzazione dell'opera.

Commistione di ruoli e responsabilità tra tecnici interni alla PA

Affidare a soggetti diversi la responsabilità del Progetto, della DL e del Collaudo e la responsabilità del controllo del processo di realizzazione dell'opera.

Commistione di ruoli e responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti nel processo di realizzazione delle opere pubbliche

Creare il **costruttivo e trasparente conflitto di interessi** fra i **quattro soggetti**

- La PA appaltante che la commissiona e la finanzia
- La Centrale di Committenza che gestisce l'intero processo di realizzazione
- I Professionisti che la progettano, ne controllano la costruzione e la collaudano
- L'Imprenditore che la costruisce

in Italia ci sono 117.000 ingegneri dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni contro 78.000 liberi professionisti (che non operano solo nel settore delle Opere Pubbliche).

È possibile pertanto creare a **costo zero 1.000 Centrali di Committenza** con un organico medio di 20 ingegneri (ai quali aggiungere, con le stesse proporzioni, architetti, geometri, periti ecc.) distaccando circa il 20% dei tecnici dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni (che potrebbero rispondere direttamente al Ministero).

La disaggregazione del costo delle attività del 20% dei tecnici dipendenti pubblici farebbe emergere l'attuale spesa occulta che incide sul costo delle opere in misura equivalente se non maggiore del costo della progettazione, della direzione dei lavori e dei collaudi.

Aggiudicazione

Per gli Appalti di

- Servizi di Progettazione – Direzione Lavori – Collaudi**
- Lavori**

Legge delega n.11

" **valorizzazione della fase progettuale** ... promuovendo la qualità architettonica e tecnico-funzionale, anche attraverso lo strumento dei concorsi di progettazione ... **limitando radicalmente il ricorso all'appalto integrato**, tenendo conto in particolare del contenuto innovativo o tecnologico delle opere oggetto dell'appalto o della concessione in rapporto al valore complessivo dei lavori e prevedendo **di norma la messa a gara del progetto esecutivo**; ..." (sottc. oo)

"introduzione di misure volte a **contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera**, distinguendo in modo dettagliato tra variazioni sostanziali e non sostanziali ... **garantendo al contempo la qualità progettuale e la responsabilità del progettista** in caso di errori di progettazione ... " (sottc. ee)

"promozione di modalità e strumenti telematici e di procedure interamente telematiche d'acquisto, garantendo il soddisfacimento dell'obiettivo del miglior rapporto **qualità/prezzo** piuttosto che **l'indicazione di uno specifico prodotto**" (sottc. ooo)

OK

Decreto n.50

" ... Gli appalti relativi ai lavori **sono affidati**, ponendo a base di gara il **progetto esecutivo**, ...

E' vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori **ad esclusione** dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità." (art. 59 c.1)

"può essere utilizzato il criterio del **minor prezzo** ... per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35, caratterizzati da elevata ripetitività, **fatta eccezione** per quelli di **notevole contenuto tecnologico** o che hanno un **carattere innovativo**". (art. 95 c.4c)

OK

Decreto n.50

Per quanto concerne i criteri di aggiudicazione, nei casi di adozione del miglior rapporto qualità prezzo, si applicano altresì le seguenti disposizioni: (art. 95 c.14)

“le stazioni appaltanti **possono autorizzare o esigere** la **presentazione di varianti** da parte degli offerenti. Esse indicano nel bando di gara ovvero, se un avviso di preinformazione è utilizzato come mezzo di indicazione di una gara, nell'invito a confermare interesse se autorizzano o richiedono le varianti **(?!)**; in mancanza di questa indicazione, le varianti non sono autorizzate e sono collegate all'oggetto dell'appalto **(?!)**” (art. 95 c.14a)

“le stazioni appaltanti che **autorizzano o richiedono** le **varianti** menzionano nei documenti di gara i requisiti minimi che le varianti devono rispettare, nonché le modalità specifiche per la loro presentazione, in particolare se le varianti possono essere presentate **solo ove sia stata presentata anche un'offerta, che è diversa da una variante (?!)**. Esse garantiscono anche che i criteri di aggiudicazione scelti possano essere applicati alle varianti che rispettano tali requisiti minimi e alle offerte conformi che non sono varianti **(?!)** ...” (art. 95 c.14b)

Osservazioni per il completamento del riordino della normativa

L'osservazione è circoscritta agli appalti di **Servizi e Lavori** finalizzati alla realizzazione di **OPERE**

Criticità

La legge delega prevede che l'appalto dei lavori avvenga “**di norma**” sulla base del progetto esecutivo **tranne nei casi** di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità.

l'art. 59 (**scelta delle procedure**) c.1 del decreto è **categorico**: “sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo”

Il comma 14 dell'art. 95 del decreto (**criteri di aggiudicazione dell'appalto**) c. 14a e 14b non brillano per chiarezza e **paiono non allineati** all'art. 59.

Proposte

Articoli differenti per disciplinare le **Procedure** le **Aggiudicazioni** relativi a :

- Solo **Servizi**:
- Solo **Lavori**:
- **Progettazione più Esecuzione**

Appalto di Servizi

Scelta del **professionista**: **Qualità**

Da non confondersi con la qualità dell'opera da progettare (oggetto del Servizio) o oggetto di concorso di progettazione o di idee

Referenze:

I requisiti da articolare in **capacità intellettuale** (professionale) e **capacità organizzativa**.

Non sempre la capacità professionale e la capacità organizzativa sono possedute dallo stesso soggetto.

Il bando deve prevedere la presentazione di un organigramma nominativo con l'indicazione dei ruoli e delle rispettive responsabilità che devono coprire tutte le competenze necessarie per svolgere il Servizio.

L'organigramma nominativo indicato in gara deve costituire clausola contrattuale.

La **capacità professionale si arricchisce col tempo**; non deve avere scadenza; deve essere dimostrata attraverso l'intera storia del professionista.

La **capacità organizzativa può variare nel tempo**; può essere misurata attraverso

- la qualità e la dimensione delle prestazioni rese negli

ultimi anni (10?);

l'andamento del fatturato negli ultimi anni (10?);

il rapporto tra le risorse (umane e strumentali) disponibili e le risorse dedicate allo specifico servizio;

ecc.

In caso di RTP **requisiti** devono essere **posseduti dall'intero raggruppamento senza limitazioni**, ferma restando la responsabilità solidale dei componenti l'RTP

Ribasso rispetto alla tariffa

Scarto delle offerte anomale

Anomalia determinata con criteri non predefiniti

Non deve essere un elemento di valutazione.

Il bando e relativo contratto deve indicare un **cronoprogramma** (con penali) che comprenda il **processo partecipativo** della **Amministrazione Committente**.

Appalto di Lavori

Scelta dell'Impresa : **Qualità**

Certificazione SOA

Scelta dell'Impresa : **Prezzo**

Ribasso rispetto al Computo Metrico Estimativo.

Scarto delle offerte anomale

Anomalia determinata con criteri non predefiniti

Appalto Servizi più Lavori

art. 95 c. 14

art, 95 c. 4c)

del Decreto 50

Da ammettere **solo** in presenza di **notevole contenuto tecnologico e innovativo**: sulla base di un **progetto Definitivo e parzialmente Esecutivo** dove la Stazione appaltante può autorizzare o richiedere l'indicazione di maggiori dettagli esecutivi **senza varianti né migliorie** al progetto di gara.