



Audizione presso l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
21 gennaio 2009

Oggetto: Affidamento degli incarichi di collaudo nei contratti di lavori pubblici a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 11 settembre 2008 n. 152.

All'Audizione erano presenti, come rappresentanti ANCI, la Dott.ssa Guglielmina Olivieri Pennesi, Responsabile Ufficio LLPP e l'Avv. Francesco Spina Delegato politico ANCI in materia di LLPP, nonché Sindaco del Comune di Bisceglie (BA)

Esaminato il documento base redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture relativo all'argomento indicato in oggetto l'ANCI rappresenta quanto segue:

1-Le procedure di conferimento dell'incarico all'interno della p.a.

Il collaudo tecnico amministrativo è la fase conclusiva del complesso procedimento connesso alla realizzazione di un'opera pubblica e costituisce atto essenziale della stazione appaltante indispensabile per l'utilizzo dell'opera stessa e il controllo delle spese effettuate.

L'individuazione del soggetto o dei soggetti preposti a tale attività è effettuata dalle amministrazioni aggiudicatrici tra i propri dipendenti in relazione alle caratteristiche dell'opera e con riferimento alla professionalità, capacità ed esperienza maturata dagli stessi nell'ambito dell'amministrazione nonché dei carichi di lavoro già attribuiti.

Per quanto sopra appare non fattibile di procedere alle nomine, a rotazione, sulla base di un elenco predisposto previa disponibilità dichiarata dai dipendenti stessi.

Al riguardo si rappresenta che, un funzionario o dirigente della stazione appaltante, per il suo stato giuridico di pubblico dipendente non è nella condizione di rifiutare un incarico attribuito dall'amministrazione in coerenza con la qualifica e le mansioni svolte.

Il collaudo, infatti, è effettuato dai tecnici dipendenti delle amministrazioni nell'ambito delle attività di istituto e ciò, anche, quando non vi era altro tipo di corrispettivo che il rimborso delle spese sostenute per i trasferimenti.

Qualora la stazione appaltante ritenga che, tra il personale in servizio solo quel dipendente possieda la capacità e professionalità idonea a svolgere l'incarico, può revocare ogni altra attività conferita affinché lo stesso possa assumere la funzione di collaudatore ed effettuare tutte le verifiche necessarie.

Per quanto sopra non è applicabile ai dipendenti interni il divieto, previsto per i soli soggetti esterni all'art. 188 comma 12 del D.P.R. 554/99 e così riproposto nella bozza di nuovo Regolamento, se non è trascorso un determinato periodo di tempo dal precedente.

L'applicazione di tale divieto agli incarichi conferiti all'interno costituisce un vincolo, per le stazioni appaltanti, all'utilizzo del personale in relazione ai propri obiettivi e motivazione, per i dipendenti, per rifiutare l'incarico.

L'ANCI ritiene che il comma 2bis dell'art. 120 non abbia introdotto novazioni sostanziali per quanto attiene le modalità di individuazione dei collaudatori tra i dipendenti interni in quanto la scelta è effettuata sulla base degli elementi in possesso dell'amministrazione e dei criteri derivanti dalla professionalità, esperienza maturata e carichi di lavoro svolti dai dipendenti

stessi nonché dalle ulteriori indicazioni, definite e stabilite, con il personale in sede di contrattazione sindacale.

Premesso quanto sopra è di difficile attuazione procedere al conferimento degli incarichi di collaudo all'interno previo singolo interpello o unico interpello relativo alla

dichiarazione di disponibilità da parte dei dipendenti in quanto si limiterebbe la facoltà dell'amministrazione di avvalersi di tutto il personale in servizio per lo svolgimento delle molteplici attività tecniche, tra le quali, è incluso il collaudo.

E' auspicabile, altresì, la predisposizione, previo interpello, di elenchi di dipendenti, qualificati, disponibili a svolgere l'attività di collaudo per altre amministrazioni compatibilmente con i carichi di lavoro assegnati.

La formazione del citato elenco non potrà, comunque, costituire autorizzazione preventiva alla svolgimento dell'incarico di collaudo presso altra amministrazione per evitare che qualificato personale tecnico assuma molteplici attività esterne a discapito delle proprie attività istituzionali.

L'affidamento del collaudo a dipendenti di altre amministrazioni, peraltro, è una modalità nella prassi già utilizzata da molte stazioni appaltanti stante le carenze negli organici di personale tecnico e, avviene, previa richiesta della stazione appaltante con l'indicazione della professionalità e qualifica necessaria per lo svolgimento dell'incarico.

Il compenso per i dipendenti interni relativo al collaudo tecnico amministrativo rientra nell'ambito dell'incentivo di cui al comma 5 dell'art. 92 del Codice, nella quota percentuale stabilita in sede di contrattazione decentrata dalle singole stazioni appaltanti.

Lo stesso compenso non può essere corrisposto, a parere della scrivente Associazione, ai dipendenti di altre amministrazioni in quanto il citato art. 92 precisa che l'incentivo, comprensivo degli oneri previdenziali e assistenziale, è destinato al solo personale tecnico dipendente della stazione appaltante escludendo, quindi, che possa essere utilizzato per personale esterno all'organico.

Al riguardo il comma 1 dell'art. 238 della bozza di nuovo Regolamento indica e stabilisce i termini per il compenso delle commissioni di collaudo costituite sia da soggetti esterni che interni alla stazione appaltante.

Per quanto attiene al collaudo statico lo stesso, come indicato nel vigente Regolamento n. 554/99, è affidato allo stesso soggetto, qualora qualificato, che effettua il collaudo tecnico amministrativo ma per quanto attiene al compenso, pur prendendo atto delle determinazioni dell'Autorità sull'argomento, si ritiene che tra le attività tecniche comprese nell'incentivo di cui al 5° comma dell'art. 92 del Codice non sono compresi né il collaudo statico né gli eventuali collaudi specialistici ma il solo collaudo tecnico amministrativo.

Infatti nel citato art. 92 viene utilizzata la dizione "collaudo" e non "collaudi" escludendo, quindi, dall'incentivo il compenso per il collaudo statico o altro eventuale collaudo specialistico separatamente indicati ed elencati sia nell'art. 17 comma 1 lett. b punto 11 del D.P.R. n. 554/99 che nell'art. 16 comma 1 lett. b punto 11 della bozza di nuovo Regolamento.

2-Le procedure di affidamento dell'incarico di collaudo a soggetti esterni alla p.a.

Per quanto attiene alle modalità di affidamento del collaudo tecnico amministrativo, del collaudo statico e dei collaudi specialistici all'esterno della stazione appaltante e delle altre amministrazioni la Circolare n. 2473 del 16.11.2007 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha indicato le procedure da utilizzare per gli incarichi compresi tra 20.000,00 euro e 100.000,00 euro e su tali indicazioni, peraltro riprese nell'art. 267 della bozza di Regolamento, non sussistono osservazioni da parte della scrivente Associazione pur rilevando che la predisposizione di elenchi di professionisti qualificati per il conferimento degli incarichi di collaudo, previo avviso pubblico, non è di facile gestione da parte delle stazioni appaltanti in relazione alla verifica dei requisiti.

La procedura delineata per la formazione dei citati elenchi è analoga alla procedura ristretta semplificata (art. 123 del Codice) utilizzata per i lavori con la differenza che per i servizi di ingegneria ed architettura non sussiste un sistema di qualificazione preventivo con relativa attestazione per cui le stazioni appaltanti si troveranno nella situazione di dover verificare tutte le domande di iscrizione prima della formazione degli elenchi suddivisi per categoria ed importo dei collaudi che si intende affidare.

Appare di più facile gestione la predisposizione di avvisi pubblici, riferiti al singolo collaudo da affidare, individuando i professionisti a cui richiedere la formulazione dell'offerta con apposito sorteggio pubblico tra tutti i soggetti qualificati che hanno fatto richiesta.

Per quanto attiene agli incarichi di collaudo da conferire a soggetti esterni il cui compenso sia inferiore ai 20.000,00 euro l'ANCI ritiene che le singole stazioni appaltanti debbano poter procedere con procedura negoziata previa inclusione dell'attività nell'ambito di proprio specifico atto di Regolazione relativo ai servizi in economia.

Per quanto attiene alle garanzie da richiedere in sede di procedura concorsuale si concorda che l'attività di collaudo si configura come un servizio diverso rispetto alla redazione di un progetto o di un piano di sicurezza e, pertanto, debbano essere applicati gli artt. 75 e 113 del Codice.

Nell'eventualità di una commissione di collaudo costituita da soli soggetti esterni alla stazione appaltante e alle altre amministrazioni si ritiene che si debba procedere con un'unica procedura concorsuale sia per l'individuazione dei componenti che del presidente per evitare che la medesima attività sia diversamente liquidata indicando nella lettera d'invito o nel bando le qualificazioni e i requisiti necessari per l'espletamento dell'incarico.

Analogamente nel caso di commissioni miste il medesimo compenso, definito a seguito della procedura concorsuale, da corrispondere al soggetto esterno dovrà essere esteso agli altri componenti anche se dipendenti della stazione appaltante o di altre amministrazioni.

L'ANCI, inoltre, ritiene che il compenso per le commissioni miste costituite tra soggetti dell'organico della stazione appaltante e dipendenti di altre amministrazioni debba essere stabilito con riferimento alle Tariffe Professionali, come indicato all'art. 238 della bozza di Regolamento, ma con l'applicazione di riduzioni percentuali da definire tra le singole amministrazioni tramite apposite convenzioni.

3-Soggetti che possono partecipare alle gare

Per quanto riguarda la partecipazione dei dipendenti delle amministrazioni alle procedure concorsuali per l'affidamento di incarichi di collaudo l'ANCI ritiene che sia ammissibile nei termini e nei modi indicati all'art. 53 comma 6 del D.L.vo n. 165/2001 e qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 4 dell'art. 90 del Codice.

Relativamente alle modifiche introdotte all'art. 91 del Codice si ritiene che per il Collaudo i requisiti professionali per il conferimento dell'incarico devono essere posseduti direttamente dal soggetto che esplica l'incarico individuato in sede di gara ai sensi del comma 7 dell'art. 90 del medesimo Codice.

Al riguardo si rappresenta che l'attività di collaudo deve essere svolta dal soggetto incaricato senza alcuna possibilità di delegare parte dell'attività di controllo e verifica affidata stante la responsabilità assunta nei confronti della stazione appaltante con il certificato di collaudo.

4-I requisiti di partecipazione alle gare e criteri di aggiudicazione

Per quanto attiene ai requisiti di partecipazione alle procedure concorsuali per l'affidamento delle attività di collaudo, analogamente a quanto già indicato al punto 3 sulla diversa natura di tali attività rispetto a quelle inerenti la progettazione, l'ANCI condividendo la necessità di consentire la più ampia partecipazione ritiene ammissibile richiedere, oltre all'esperienza professionale maturata con specifico riferimento al collaudo anche quella relativa alla direzione dei lavori escludendo, però, altre prestazioni tecniche non assimilabili.

Il fatturato globale da richiedere ai fini della partecipazione alla gara, in applicazione degli artt. 50 e 66 del Regolamento di cui al D.P.R. n. 554/99 rimasti inalterati nella bozza di nuovo Regolamento, dovrà essere pari a un importo, variabile tra 3 e 6 volte l'importo a base di gara, relativo ai servizi di collaudo o direzione dei lavori svolti negli ultimi 5 esercizi antecedenti il bando di gara.

Stante l'importanza dell'attività che si affida all'esterno con il collaudo l'ANCI ritiene che le stazioni appaltanti debbano oltre a valutare attentamente i criteri di aggiudicazione da utilizzare verificare, anche, la congruità delle offerte in relazione alla tipologia ed entità dell'opera oggetto di collaudo attraverso analisi dettagliate dei tempi occorrenti per l'espletamento delle attività compresi sopralluoghi, verifiche, prove, riscontri contabili e la revisione tecnica contabile.