

REVISIONE 13 : adeguamento al testo approvato dalla Camera il 17 novembre 2015

PARERE

NELL'AMBITO DELLE CONSULTAZIONI DI CUI AL **COMMA 2 DELL'ART.1**
DELLA LEGGE DELEGA n. **?? ??**

sui principi ed i criteri direttivi
che il Governo è tenuto a rispettare nell'esercizio della delega

DEI SOGGETTI PUBBLICI E PRIVATI DESTINATARI DELLA NUOVA NORMATIVA



Collegio dei Periti Industriali laureati delle provincie di Alessandria Asti Torino



Commissione LLPP Ordine Architetti Torino



Commissione LLPP Ordine Ingegneri Torino

CROIPU Consulta regionale degli Ingegneri Pugliesi



Ordine degli Architetti della provincia di Torino



Ordine degli Ingegneri della provincia di Bari



Ordine degli Ingegneri della provincia di BAT (Barletta, Andria, Trani)



Ordine degli Ingegneri della provincia di Torino

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

relatori

Lorenzo	Buonomo
Guido	Caposio
Edoardo	Ceretto
Renzo	Conti
Riccardo	Crivellari
Laura Antonietta	Porporato
Italo	Zanotti

**Commissione LLPP Ordine Architetti Torino****Commissione LLPP Ordine Ingegneri Torino**

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

INDICE

1	Premessa	5
2	Parere.....	7
2.1	a) divieto di introduzione di livelli di regolazione superiori	7
2.2	b) Unico testo normativo	7
2.3	c) specifiche tecniche nei criteri di aggiudicazione gli standard europei.....	7
2.4	d) ricognizione e riordino	7
2.5	e) semplificazione ... procedure non derogabili.....	8
2.6	f) flessibilità.....	8
2.7	g) ... importo inferiore alle soglie	8
2.8	h) ... settori speciali	8
2.9	i) --- progressiva digitalizzazione	8
2.10	l) ... abuso ... affidamento con procedure di urgenza	8
2.11	m) ... contratti secretati ... emergenze di riservatezza	8
2.12	n) ... contratti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto di recepimento delle direttive	8
2.13	o) ... beni culturali	8
2.14	p) ... sostenibilità energetica e ambientale	8
2.15	q) ... trasparenza, pubblicità e tracciabilità	8
2.16	r) ... requisiti ... potenziali partecipanti.....	9
2.16.1	Per i Servizi.....	9
2.16.2	Per i lavori	10
2.16.3	Per le forniture	10
2.17	s) ... pubblicità degli avvisi	10
2.18	o) attribuzione all'ANAC ... linee guida, bandi tipo, contratti tipo ... anche dotati di efficacia vincolante	10
2.18.1	Criteri generali.....	10
2.18.2	Schema di contratto	11
2.18.3	Bando Tipo.....	11
2.19	u) ... relazioni dell'ANAC alle Camere.....	11
2.20	v) ... costi standardizzati	11
2.20.1	Tariffa professionale	12
2.20.2	Costo del personale	12
2.21	z) ... riduzione oneri documentali ed economici a carico dei partecipanti	12
2.22	aa) ... documento di gara unico europeo DGUE	12
2.23	bb) ... professionalizzazione delle stazioni appaltanti	12
2.23.1	Centrali di Committenza (v. allegato n. 15105 e paragrafo 3.9).....	12
2.23.2	Pianificazione tecnica economica finanziaria	13
2.23.3	Validazione dei progetti.....	13
2.24	cc) ... CONSIP Spa ...soggetti aggregatori, centrali di committenza gare telematiche ... (v allegato 15105 Centrali di Committenza)	13
2.25	dd) ... riduzione del numero delle Stazioni Appaltanti	14
2.26	ee) ... varianti in corso d'opera.....	14
2.27	ff) ... offerta economicamente più vantaggiosa	14
2.28	gg) servizi sociali, ristorazione ospedaliera, assistenziale scolastica	14
2.29	hh) albo nazionale commissioni giudicatrici	14

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

2.30	ii) pubblicità e trasparenza ... sottosoglia	15
2.31	ll) poteri di verifica e intervento del RUP e DL ... divieto di attribuzione di compiti del RUP e DL allo stesso contraente generale (v. 2.31).....	15
2.32	mm) albo nazionale RUP, DL e Collaudatore ... in lavori affidati con la formula del contraente generale. (v. 2.31)	15
2.33	oo) valorizzazione della fase progettuale ... concorsi di progettazione ... limitazione radicale dell'appalto integrato	15
2.33.1	Concorsi di idee (vedi paragrafo 3.16)	15
2.33.2	Concorsi di progettazione (vedi paragrafo 3.16)	15
2.33.3	Appalto integrato.....	16
2.33.4	Progressivo uso di strumenti elettronici	16
2.34	oo-bis) ... acquisto di beni e strumenti informatici	16
2.35	pp) sistemi di garanzia ... per imprevisti ed imprevedibili ... istituti bancari e assicurativi che devono assumersi i rischi d'impresa. (v. 2.31).....	16
2.36	qq) validazione dei progetti	16
2.37	rr) Paternariato Pubblico Privato (v. paragrafo 3.17).....	16
2.37.1	In fase transitoria	16
2.37.2	A regime.....	17
2.38	ss) Paternariato Pubblico Privato (v. 2.31)	17
2.39	tt) ... reating di legalità	17
2.40	uu) avvalimento	17
2.41	vv) risoluzione delle controversie	17
2.42	zz) divieto di aggregazione artificiosa degli appalti.....	17
2.43	aaa) ... autotutela.....	17
2.44	bbb) ... sostenibilità ambientale	17
2.45	ccc) ... affidamenti in house ... (v. paragrafo 3.14)	18
2.46	ddd) appalti ad alta intensità di mano d'opera	18
2.47	eee) ... contratti collettivi	18
2.48	fff) ... contratti di concessione (v. 2.31)	18
2.49	ggg) ... obbligo ... contratti di concessione ... di affidare i contratti di lavori servizi e forniture ... procedure ad evidenza pubblica (v. 2.31).....	18
2.50	hhh) ... concessioni autostradali ... (v. 2.31).....	18
2.51	iii) ... concessioni autostradali ... (v. 2.31)	18
2.52	lll) ... sperimentazione di procedure e sistemi informatici	18
2.53	mmm) ... procedure telematiche di acquisto	19
2.54	nnn) ... portatori qualificati di interessi nell'ambito di processi decisionali ... aggiudicazione degli appalti	19
2.55	ooo) ... dibattito pubblico delle comunità locali ... grandi progetti	19
2.56	ppp) subappalto.....	19
2.57	iii) ... abrogazione del 163/2006.....	19
2.58	lll) ... nuovo regolamento (v. paragrafo 2.2) comma annullato	19
2.59	mmm) ... abrogazione 297/2010	19
3	Note di Approfondimento.....	20
3.1	La "Visione"	20
3.2	Giungla di leggi.....	20
3.3	Degrado morale in materia di pubblici appalti ("Verso il futuro dei lavori pubblici" FIOPA 1994 pag 7)	21
3.4	Considerazioni sulla congruità del prezzo di un'opera con riferimento al prezzo di mercato ("Verso il futuro dei lavori pubblici" FIOPA 1994 pag 17)	22

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

3.5	Considerazioni sul prezzo più conveniente ("Verso il futuro dei lavori pubblici" FIOPA 1994 pag 21)	23
3.6	Da "quaderni del centro studi consiglio nazionale ingegneri n. 151 / 2015"	24
3.7	Da "quaderni del centro studi consiglio nazionale ingegneri n. 152 / 2015"	25
3.8	GEIE (Gruppo Europeo di Interesse Economico).....	25
3.9	Centrali di Committenza (v. allegato n.15105)	25
3.10	Appalto Integrato (v. allegati 15201a e 15201b).....	26
3.11	Stima – Computo Metrico Estimativo	27
3.12	Avvalimento (v. allegato n. 15103)	27
3.13	Costo del personale	27
3.14	Affidamento in house (v. 2.39).....	28
3.15	Articolo 1 comma 1.....	28
3.16	Concorsi di idee – Concorsi di progettazione	28
3.17	Paternariato Pubblico Privato	28

ALLEGATI:

- 15103 – Avvalimento
- 15105 – Centrali di Committenza
- 15106 – Costi Standard
- 15107 – Partenariato Pubblico Privato
- 15201b – Aggiudicazione

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

1 Premessa

In questi ultimi anni si sono riprodotte le condizioni degli anni '90 che portarono a "Tangentopoli". Allora il fenomeno esplose solo quando l'illegalità raggiunse livelli "economicamente insostenibili". La Magistratura entrò in azione solo quando gli imprenditori non furono più in grado di sostenere i costi della corruzione.

In scala ampliata dalla crisi economica è quello che sta accadendo di nuovo in questi anni: il degrado morale ora si è diffuso in tutti gli strati del nostro Paese.

L'indignazione della popolazione è emersa ora solo perché le risorse economiche dello Stato non sono più in grado di sostenere i costi della "malapolitica" che, in misura più accentuata in alcuni e meno in altri, coinvolge tutti i partiti.

La Legge Merloni (legge 109/94) pose un freno all'illegalità e ripose al centro la qualità e la completezza del progetto.

Con l'abuso dell' "Appalto Integrato" rientra dalla finestra l' "Appalto Concorso" buttato fuori dalla porta nel 1994 dalla legge Merloni.

L'abuso dell'Appalto Integrato combinato con l'"offerta economicamente più vantaggiosa" riapre le porte alla corruzione.

La eccessiva onerosità per la partecipazione alle gare con la procedura dell'Appalto Integrato e la discrezionalità dell'Amministrazione appaltante nell'assegnazione dei punteggi distruggono la concorrenza e favoriscono la corruzione.

La corruzione incide sull'economia del Paese. non è un problema solo da Codice Penale.

Quando (e se) arriva la Magistratura il danno economico è già avvenuto ed è irreparabile.

E' un danno che ricade silenziosamente sui cittadini.

E' la buona Politica che deve vigilare sull'uso del denaro pubblico.

La società civile ha bisogno che ciascuno tragga leciti profitti e svolga correttamente il proprio ruolo nell'interesse della collettività.

La giungla di leggi, regolamenti, circolari (vedi punto 3.2 del presente documento), che ha iniziato a formarsi negli anni '90 con un crescendo sempre più vorticoso ha creato terreno fertile ed ha aperto spazi al clientelismo, alla corruzione, al riciclaggio del denaro sporco.

Ha prodotto spesso opere non finite, opere inutili, opere sbagliate.

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

Due elementi, in particolare, alimentano questo quadro fortemente critico.

- la politica di contenimento della spesa pubblica e di rientro dal debito;
- una serie di inefficienze e di complessità legate alla *governance* dei processi di realizzazione delle opere.¹

Chiediamo al Governo

- di contrastare la corruzione.
- di porre al centro dell'attenzione le esigenze
 - Non delle caste ma degli onesti,
 - Non delle corporazioni ma dei cittadini onesti;
 - Non di tutti gli operatori del settore ma degli operatori onesti.

BOLLENA

¹ QUADERNI DEL CENTRO STUDI del CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI N. 152 / 2015
(Vedi punto 3.7)

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

2 Parere

Per coordinare il presente parere con la legge delega, nel presente documento sono elencati tutti i 56 principi e criteri direttivi del comma 1.

Data la vastità del tema il parere è riferito solo ad alcuni.

Art. 1 comma 1 (vedi paragrafo 3.15)

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Conservare il testo approvato al Senato	Non sono certi i tempi di approvazione del secondo decreto riguardante l'emanazione del nuovo codice, in quanto, una volta scongiurato il rischio di un procedimento di infrazione da parte dell'Unione Europea, i tempi di redazione ed approvazione non saranno più così certi.

2.1 a) divieto di introduzione di livelli di regolazione superiori ...

.....

2.2 b) Unico testo normativo ...

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Disposizioni distinte e specifiche per <ul style="list-style-type: none"> • Lavori • Servizi • Forniture v. paragrafo 3.18	L'appesantimento di eventuali ripetizioni facilita la consultazione agli operatori di specifico interesse. Evita possibili equivoci interpretativi.
Non abolire il Regolamento	Con la sola adozione di una Soft law e delle successive linee guida si corre il rischio di non ottenere, da parte delle P.A., la vincolante efficacia di quanto previsto.
	La semplificazione si ottiene riducendo e semplificando sia gli articoli del Codice che quelli del Regolamento

2.3 c) specifiche tecniche nei criteri di aggiudicazione gli standard europei

.....

2.4 d) ricognizione e riordino

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Adozione del metodo internazionale WBS per la struttura gerarchizzata degli articolati	Facilita la consultazione a livello internazionale. Orienta gli operatori ai temi di specifico interesse
Articoli brevi, diretti ed immediatamente comprensibili.	Pensato in inglese e tradotto in italiano. Consultabile (anche da operatori stranieri)

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

	senza la consulenza di specialisti.
Evitare rimandi tra articoli e soprattutto fra testi differenti di legge che ne prevedano una diversa, parziale, interpretazione	Il metodo WBS permette di sviluppare linearmente ciascun tema dal principio generale al dettaglio particolare. Si evitano intrecci che possono causare contraddizioni

2.5 e) semplificazione ... procedure non derogabili

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Obbligo per le Stazioni Appaltanti di utilizzare i modelli unificati dalla ANAC , conformandosi alle Linee guida già emanate e di volta in volta proposte, pena la nullità dell'atto amministrativo	Evitare la proliferazione di Bandi, Capitolati Speciali, ecc.

2.6 f) flessibilità

.....

2.7 g) ... importo inferiore alle soglie ...

.....

2.8 h) ... settori speciali ...

.....

2.9 i) --- progressiva digitalizzazione ...

.....

2.10 l) ... abuso ... affidamento con procedure di urgenza

.....

2.11 m) ... contratti secretati ... emergenze di riservatezza ...

.....

2.12 n) ... contratti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto di recepimento delle direttive ...

.....

2.13 o) ... beni culturali

.....

2.14 p) ... sostenibilità energetica e ambientale ...

.....

2.15 q) ... trasparenza, pubblicità e tracciabilità ...

.....

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

2.16 r) ... requisiti ... potenziali partecipanti

2.16.1 Per i Servizi

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
I requisiti da articolare in: <ul style="list-style-type: none"> • Capacità intellettuale (professionale) • Capacità organizzativa 	Non sempre la capacità intellettuale (professionale) e la capacità organizzativa risiedono nello stesso soggetto.
	Sovente le grandi società di ingegneria, che posseggono grandi capacità organizzative, non hanno all'interno eccellenze professionali.
In caso di raggruppamento i requisiti devono essere posseduti globalmente dai componenti del gruppo senza limitazioni	Ferma restando la responsabilità solidale del gruppo nei confronti della Stazione Appaltante, all'interno del gruppo devono essere evidenziati i ruoli e le relative responsabilità.
La capacità intellettuali (professionale) cresce col tempo. deve essere dimostrata attraverso l'intera storia professionale della persona fisica.	Il bando deve richiedere l'organigramma nominativo dei professionisti che svolgeranno il servizio. La capacità intellettuale (del professionista nominativamente indicato) non deve avere scadenza.
La capacità organizzativa può variare nel tempo deve essere misurata attraverso <ul style="list-style-type: none"> • 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. 	Si mette in evidenza l'evoluzione (crescita / decrescita) della struttura organizzativa.
Equiparare il GEIE (gruppo europeo di interesse economico) al consorzio stabile di cui all'art. 36 dell'attuale Codice 163/2006.	È una valida alternativa alle associazioni temporanee improvvisate. È un soggetto giuridico che può competere con le grandi Società di Ingegneria. Vedi paragrafo 3.8.
Il Bando tipo deve, pena la nullità della gara, <ul style="list-style-type: none"> • essere univoco per la classe e categoria dell'opera; • obbligatorio su tutto il territorio nazionale; • imporre (qualunque sia la forma giuridica del concorrente) la presentazione dell'organigramma nominativo con l'indicazione dei ruoli e delle rispettive responsabilità che comprendano almeno: <ul style="list-style-type: none"> ○ PM ○ Integratore delle competenze specialistiche ○ Progettista edilizio architettonico ○ Progettista strutturale 	In relazione all'importanza e alla dimensione del Servizio la stessa risorsa umana deve poter ricoprire tutti o parte dei ruoli. L'organigramma nominativo indicato in gara deve costituire clausola contrattuale. Eventuali sostituzioni durante lo svolgimento del servizio devono essere esplicitamente autorizzate dal responsabile del processo di realizzazione dell'opera (v. Centrali di Committenza) paragrafo 2.23.1 e 3.9)

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

<ul style="list-style-type: none"> ○ Progettista degli impianti meccanici ○ Progettista degli impianti elettrici ○ Coordinatore della sicurezza in fase di progettazione ○ Direttore dei Lavori ○ Direttore operativo opere edilizie ○ Direttore operativo opere strutturali ○ Direttore operativo impianti meccanici ○ Direttore operativo impianti elettrici ○ Responsabile della sicurezza in fase di esecuzione 	
<p>Le referenze acquisite nell'espletamento del servizio saranno attribuite</p> <ul style="list-style-type: none"> • alla persona fisica per chi ha svolto ruoli intellettuali (professionali) • alla persona giuridica per chi ha svolto ruoli organizzativi. 	<p>Le referenze verranno rilasciate dal responsabile del processo di realizzazione dell'opera (v. Centrali di Committenza) paragrafo 2.23.1 e 3.9) al momento dell'approvazione del Certificato di Collaudo su moduli emessi dall'Autorità (ANAC)</p>

2.16.2 Per i lavori

Parere / proposta

Vantaggi / criticità / osservazioni

.....

.....

2.16.3 Per le forniture

Parere / proposta

Vantaggi / criticità / osservazioni

.....

.....

2.17 s) ... pubblicità degli avvisi ...

.....

2.18 o) attribuzione all'ANAC ... linee guida, bandi tipo, contratti tipo ... anche dotati di efficacia vincolante

2.18.1 Criteri generali

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Strumenti di regolamentazione strutturati gerarchicamente (WBS)	
Uno "Strumento" specifico per ogni tipo <ul style="list-style-type: none"> • di opera, • di modalità di procedure • di processo. 	Lo "strumento" non deve prevedere alternative nella compilazione. In questa evenienza lo strumento va riprodotto per ciascuna alternativa
Tutti gli strumenti devono avere efficacia vincolante.	
Ogni livello gerarchico della WBS potrà	In questa evenienza l'utilizzatore dovrà motivare

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

consentire la discrezionalità dell'utilizzatore per casi non riconducibili agli strumenti vincolanti	e giustificare la particolarità del caso. al ripetersi di casi non normati l'ANAC dovrà introdurre un nuovo strumento con efficacia vincolante
--	---

2.18.2 Schema di contratto

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
documento snello che si limiti a disciplinare la specificità dell'opera in appalto	Spesso i contenuti dello schema di contratto e del capitolato speciale sono tra loro mescolati. Spesso riportano il testo di norme nazionali cogenti validi per tutti i contratti
	vantaggi: <ul style="list-style-type: none"> • al progettista di ridurre il rischio di dimenticanze, errori, contraddizioni. • al partecipante alla di avere maggior evidenza degli oneri specifici (quelli previsti dalle norme generali li conosce) per valutare più consapevolmente l'offerta. • alla stazione appaltante della riduzione del rischio di contenziosi.

2.18.3 Bando Tipo

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Bando tipo specifico per ogni tipo di gara obbligatorio a livello nazionale disponibili contestualmente alla emanazione della legge e del regolamento.	Il concorrente non ha il tempo per approfondire tutte le clausole particolari inserite nei bandi da ciascuna Stazione Appaltante che a sua volta fa riferimento a norme regionali
	L'offerta non può quindi essere adeguatamente meditata e valutata da tutti i potenziali concorrenti a livello nazionale.
Utilizzo dei Bandi tipo redatti dall'ANAC e posti all'attenzione delle categorie professionali ed imprenditoriali, suddivisi per tipologia di servizio/lavoro ed importo (sopra o sotto soglia)	Uniformità di gestione dei bandi, sia da parte delle P.A. che da parte dei partecipanti, con requisiti uniformati, chiari, misurati al tipo di lavoro, procedure di aggiudicazione dei punteggi certe e conformi

2.19 u) ... relazioni dell'ANAC alle Camere

.....

2.20 v) ... costi standardizzati ...

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Vedi paragrafo 3.4 considerazioni sulla congruità del prezzo	Da utilizzare per gli studi di fattibilità e per i progetti preliminari.

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

2.20.1 Tariffa professionale

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Far confluire nella tariffa quella per l'A.G.	semplificazione
Criterio univoco ed obbligatorio (compreso il calcolo del rimborso spese) a livello nazionale per calcolare la base d'asta sia per l'appalto dei soli servizi sia per l'appalto dei servizi di progettazione congiunto all'appalto dei lavori.	Semplifica al concorrente la valutazione dell'offerta
Il bando deve elencare le prestazioni richieste ed utilizzate per il calcolo della base d'asta.	L'esplicitazione del dettaglio definisce e delimita le prestazioni che il concorrente deve (o non deve) fornire a fronte del ribasso offerto.

2.20.2 Costo del personale

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Abolire gli importi da non assoggettare a ribasso <ul style="list-style-type: none"> sia per la "Sicurezza" sia per la "mano d'opera". sia in fase di gara sia nella contabilità dei lavori. 	E' una complicazione inutile E' dallo stesso portafoglio che l'appaltatore preleva il denaro per pagare fornitori, operai, ponteggi, ecc
	Per la tutela dei diritti della "mano d'opera" sono efficaci altri sistemi di controllo, non certo artifici sul calcolo dei ribassi.
Unico vantaggio è la mitigazione (psicologica) dei ribassi al buio o in stato di necessità del concorrente	Per la "semplificazione" non è la strada giusta: si aggiunge un artificio per correggere un stortura.

2.21 z) ... riduzione oneri documentali ed economici a carico dei partecipanti ..

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Vietare la richiesta di documenti e certificati disponibili presso altre Amministrazioni Pubbliche	Le P.A. devono essere messe in condizioni di dialogare tra loro. Dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto.
Vietare il sopralluogo obbligatorio.	Spesso si trasforma in un adempimento formale
Consentire i sopralluoghi senza limiti di formalità, giorni e orari	
Consentire rilievi anche fotografici	

2.22 aa) ... documento di gara unico europeo DGUE

.....

2.23 bb) ... professionalizzazione delle stazioni appaltanti ...**2.23.1 Centrali di Committenza (v. allegato n. 15105 e paragrafo 3.9)**

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Creare un costruttivo e trasparente conflitto di interessi tra i tre soggetti coinvolti nella realizzazione di Opere Pubbliche:	Razionalizza (e riduce) la spesa pubblica "Oltre il 60% dei 117 mila ingegneri che operano nella p.a. come dipendenti pubblici considera la

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

<ul style="list-style-type: none"> • Il rappresentante della P.A. • Il Progettista Direttore dei Lavori • l'Imprenditore Costruttore 	p.a. stessa inadeguata a soddisfare le necessità che il paese ha in questo momento". [Congresso Nazionale Ingegneri 2015]
	Riduzione delle Stazioni appaltanti: con i soli ingegneri si possono creare 1000 C. di C. con un organico di 117 ingegneri ! Circa 10 C. di C. per ogni Provincia.
Tra le "somme a disposizione" dei Quadri economici inserire il costo delle C. di C.	Far emergere l'incidenza del costo reale dell'intero processo di realizzazione
Fase transitoria: Affidamento della gestione del processo di realizzazione dell'opera pubblica agli attuali Servizi Tecnici (svincolati dalla gestione politica delle P.A.) trasformati in C. di C. territoriali gerarchicamente dipendenti direttamente dal Ministero.	Avviare il processo di valorizzazione della professionalità dei professionisti dipendenti della P. A. Creare il mercato per le attività delle C. di C.
A medio termine: Aprire il settore di attività delle C. di C. a strutture private	E' necessaria la contestuale separazione degli Albi ed incompatibilità tra attività professionali svolte all'interno di C. di C. e svolte all'esterno per attività professionali inerenti la progettazione, direzione lavori e collaudi.

2.23.2 Pianificazione tecnica economica finanziaria

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
L'organo politico che governa la P.A. deve basare le proprie scelte sugli Studi di Fattibilità sviluppati da Centrali di Committenza	
Riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti da indirizzare sulle fasi di programmazione e controllo	Inserimento corretto e coerente dei lavori all'interno dei piani triennali di investimento, ricerca mirata dei fondi, emissione di bandi di progettazione completi di corretta documentazione preliminare di programmazione e progettazione, inserimento nei programmi di progetti effettivamente volti alla cantierizzazione

2.23.3 Validazione dei progetti

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Affidata alla C. di C.	Riduce le spese delle somme a disposizione del Quadro Economico
	Concentra la responsabilità in un unico soggetto

2.24 cc) ... CONSIP Spa ...soggetti aggregatori, centrali di committenza gare telematiche ... (v allegato 15105 Centrali di Committenza)

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Creare il costruttivo e trasparente conflitto di interessi fra i quattro soggetti che concorrono alla realizzazione dell'Opera Pubblica : <ul style="list-style-type: none"> • La Pubblica Amministrazione che la commissiona 	Valorizzare le professionalità dei Tecnici dipendenti pubblici all'interno delle Centrali di Committenza.

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

<ul style="list-style-type: none"> • La Centrale di Committenza che gestisce l'intero processo di realizzazione; • I Professionisti che la progettano, controllano la costruzione e la collaudano; • l'Imprenditore che la costruisce. 	
Creare a costo "zero" 1.000 Centrali di Committenza con un organico medio di 20 ingegneri più architetti, geometri, periti, ecc. distaccando il 20% degli ingegneri dai servizi tecnici delle P.A..	in Italia gli ingegneri 117.000 sono dipendenti delle P.A. 78.000 sono i liberi professionisti (che operano sia nel settore pubblico sia nel settore privato) Dati rilevati dal Centro Studi del CNI

2.25 dd) ... riduzione del numero delle Stazioni Appaltanti ...

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Trasferire la competenza sugli appalti dalle P.A. alle "Centrali di Committenza"	Si riduce drasticamente il numero delle Stazioni appaltanti.
Alle P.A. le scelte politiche in funzione delle risorse economico finanziarie disponibili <ul style="list-style-type: none"> • della programmazione • delle priorità 	Svincolare le professionalità tecniche dalle influenze politiche.
La P.A. deve poter selezionare discrezionalmente la C. di C. in funzione della tipicità per ogni intervento che intende programmare.	si separano le responsabilità delle scelte politiche dalle valutazioni tecniche della fattibilità.
La P.A. deve disporre di un fondo spese per commissionare gli studi di fattibilità ed i progetti fino al livello del preliminare svincolati dal finanziamento dell'intervento.	v. paragrafo 3.11.

2.26 ee) ... varianti in corso d'opera

.....

2.27 ff) ... offerta economicamente più vantaggiosa

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Vedi paragrafo 3.5 del presente documento	

2.28 gg) servizi sociali, ristorazione ospedaliera, assistenziale scolastica ...

.....

2.29 hh) albo nazionale commissioni giudicatrici

Parere / proposta			Vantaggi / criticità / osservazioni		
REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

Annulare le commissioni giudicatrici per le ragioni di cui al punto 2.18 e 2.20	Riduzione dei costi. Riduzione dei rischi di corruzione
---	--

2.30 ii) pubblicità e trasparenza ... sottosoglia

.....

2.31 ll) poteri di verifica e intervento del RUP e DL ... divieto di attribuzione di compiti del RUP e DL allo stesso contraente generale (v. 2.31)...

.....

2.32 mm) albo nazionale RUP, DL e Collaudatore ... in lavori affidati con la formula del contraente generale. (v. 2.31)

.....

2.33 oo) valorizzazione della fase progettuale ... concorsi di progettazione ... limitazione radicale dell'appalto integrato ...

2.33.1 Concorsi di idee (vedi paragrafo 3.16)

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Nei casi in cui la P.A. ha interesse a confrontare differenti idee progettuali deve bandire attraverso una C. di C. un concorso di idee.	Devono essere retribuite le prestazioni professionali meritevoli sulla base della tariffa professionale.
Al vincitore, se in possesso dei requisiti, deve essere affidato l'incarico per lo studio di fattibilità completo di stima	

2.33.2 Concorsi di progettazione (vedi paragrafo 3.16)

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Nei casi in cui la P.A. ha interesse a confrontare differenti soluzioni progettuali deve bandire attraverso una C. di C. un concorso di progettazione sulla base dello studio di fattibilità	Devono essere retribuite le prestazioni professionali meritevoli sulla base della tariffa professionale.
Il concorrente deve presentare un progetto preliminare	
Al vincitore deve essere affidato l'incarico per lo sviluppo del progetto definitivo ed esecutivo la cui spesa deve restare nei limiti dell'importo indicato nel preliminare.	Si responsabilizza il concorrente sulla stima del Preliminare che se coerente con la stima dello S. di F. rende economicamente sostenibile l'intervento
Porre al centro del processo il progetto e la qualità dell'architettura. Far sì che le P.A. applichino quanto previsto dall'art. 91 co.5 del Codice	

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

2.33.3 Appalto integrato

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Da bandire sulla base di un progetto sviluppato a livello esecutivo per le componenti edilizie architettoniche e strutturali e parte di quelle impiantistiche ed a livello definitivo per la parte delle componenti tecnologiche il cui sviluppo in esecutivo è condizionato dallo specifico componente la cui scelta sul mercato è di competenza dell'impresa.	La eccessiva onerosità per la partecipazione alla gara d'appalto e la discrezionalità nell'assegnazione dei punteggi distruggono la concorrenza.
Deve escludere migliorie tecniche ed economiche; sia in fase di gara, sia dopo l'aggiudicazione.	L'attuale abuso è l'"appalto concorso" abolito dalla Merloni ed ora nuovamente confinato grazie al DDL in approvazione. v. paragrafo 3.10

2.33.4 Progressivo uso di strumenti elettronici

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Da introdurre in forma cogente ed esclusiva con gradualità e solo dopo un congruo periodo di prova di verifica dell'efficacia e funzionamento del sistema	

2.34 oo-bis) ... acquisto di beni e strumenti informatici ...

.....

2.35 pp) sistemi di garanzia ... per imprevisti ed imprevedibili ... istituti bancari e assicurativi che devono assumersi i rischi d'impresa. (v. 2.31)

.....

2.36 qq) validazione dei progetti

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
v. paragrafo 2.18	

2.37 rr) Paternariato Pubblico Privato (v. paragrafo 3.17)**2.37.1 In fase transitoria**

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Riduzione a pochi articoli il CAPO III del Codice disciplinando il processo attraverso Linee Guida emanate dall'Autorità	Semplificazione e conservazione dello stato di fatto

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

2.37.2 A regime

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Affidamento della gestione del processo di realizzazione dell'opera pubblica alle C. di C. che valuteranno la fattibilità tecnica economica e finanziaria dell'intervento confrontando possibili alternative di paternariato	

2.38 ss) Paternariato Pubblico Privato (v. 2.31)

.....

2.39 tt) ... reating di legalità

.....

2.40 uu) avvalimento

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Da abolire	Pare dare vantaggi solo agli avventurieri che si improvvisano professionisti privi di competenze e agli imprenditori privi di strutture e organizzazioni che le acquistano (o le estorcono) a soggetti in difficoltà.
	Favorire la crescita, progressiva e graduale, dei professionisti e degli imprenditori in altro modo v. paragrafo 3.12.

2.41 vv) risoluzione delle controversie

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Abolire l'accordo bonario per le stesse ragioni per le quali è stato abolito l'arbitrato	È l'arbitrato che rientra dalla finestra in forma meno trasparente dell'arbitrato stesso.
	Riduce i costi

2.42 zz) divieto di aggregazione artificiosa degli appalti

.....

2.43 aaa) ... autotutela

.....

2.44 bbb) ... sostenibilità ambientale ...

.....

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

2.45 ccc) ... affidamenti in house ... (v. paragrafo 3.14)

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
affidare ad uffici tecnici interni alla P.A. solo la progettazione limitata a modifiche, ampliamenti e interventi di manutenzione di opere esistenti che non richiedano modifiche sostanziali all'impostazione architettonica, alle strutture ed agli impianti esistenti.	L'ufficio tecnico interno possiede la conoscenza dello stato di fatto dell'opera da modificare che manca ad un professionista esterno
I tecnici interni devono essere iscritti all'Albo professionale e possedere requisiti e abilitazione professionale al pari dei professionisti esterni	Qualità del prodotto/progetto

2.46 ddd) appalti ad alta intensità di mano d'opera

.....

2.47 eee) ... contratti collettivi ...

.....

2.48 fff) ... contratti di concessione (v. 2.31)

.....

2.49 ggg) ... obbligo ... contratti di concessione ... di affidare i contratti di lavori servizi e forniture ... procedure ad evidenza pubblica (v. 2.31)

.....

2.50 hhh) ... concessioni autostradali ... (v. 2.31)

.....

2.51 iii) ... concessioni autostradali ...(v. 2.31)

.....

2.52 III) ... sperimentazione di procedure e sistemi informatici ...

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Progressiva informatizzazione delle gare d'appalto	Obbligo da parte della pubblica amm.ne di utilizzare gli strumenti telematici sia per raccogliere la documentazione di gara dei partecipanti che per le successive fasi di aggiudicazione. Procedure semplici e snelle. Utilizzo delle banche dati relative ai requisiti, già istituite tramite l'AVCpass ed il PASSOE. Integrazione da parte delle PA dei dati riguardanti i requisiti tecnici dei partecipanti da emettere a chiusura del processo

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

	(progettazione o realizzazione) come per il certificato di regolare contribuzione.
--	--

2.53 mmm) ... procedure telematiche di acquisto

.....

2.54 nnn) ... portatori qualificati di interessi nell'ambito di processi decisionali ... aggiudicazione degli appalti ...

.....

2.55 ooo) ... dibattito pubblico delle comunità locali ... grandi progetti

.....

2.56 ppp) subappalto

.....

2.57 iii) ... abrogazione del 163/2006

..... (comma annullato)

2.58 III) ... nuovo regolamento (v. paragrafo 2.2) comma annullato

Parere / proposta	Vantaggi / criticità / osservazioni
Ripartire dal dpr 55471999	Una materia così complessa non può essere disciplinata dalla sola legge. Linee guida non avrebbero potere cogente aprendo spazi interpretativi ... e molto lavoro per gli avvocati.

2.59 mmm) ... abrogazione 297/2010

..... (comma annullato)

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

3 Note di Approfondimento

3.1 La “Visione”

L'interesse della Pubblica Amministrazione e quindi l'interesse collettivo si persegue separando l'attività di progettazione dall'attività di costruzione.

Per l'affidamento dei rispettivi incarichi/appalti si devono seguire procedure e criteri di valutazione oggettivi ma differenti.

E' auspicabile un ritorno alla separazione tra attività professionali ed attività imprenditoriali ponendo al centro la qualità e la completezza del progetto per combattere la corruzione che danneggia l'intera collettività.

E' un buon contratto se il conflitto tra i contraenti è confinato nella ripartizione della maggior ricchezza prodotta dalla attività congiunta.

Non è un buon contratto se un contraente trae profitto a danno della controparte.

Questi principi che sono la base per regolare i rapporti economici nel mondo civile, valgono ancor di più se uno dei contraenti è la Pubblica Amministrazione.

La Pubblica Amministrazione deve stipulare contratti a prezzi equi e retribuire con un adeguato margine di utile la controparte; ferma restando la trasparenza nell'assegnazione dei Servizi di Ingegneria e nell'aggiudicazione degli Appalti dei Lavori.

La Pubblica Amministrazione deve perseguire l'interesse pubblico e svolgere un ruolo di regolatore del mercato.

3.2 Giungla di leggi

Fino alla fine degli anni '80 la nostra professione e gli appalti erano disciplinati dalla legge del 1865 e dal Regolamento 350 del 1895 e da pochissime altre leggi di settore.

Con quelle norme si è ricostruito il Paese distrutto dalla guerra; primi in Europa (prima della Germania) abbiamo costruito in poco tempo il sistema autostradale.

Tutte le norme erano contenute in un libretto che si poteva tenere sempre in tasca ed erano conosciute a memoria dai tecnici degli uffici pubblici, dai professionisti e dagli imprenditori.

Erano norme chiare dirette e senza rinvii ad altre norme; ogni articolo era comprensibile da tutti; non c'era bisogno di esperti legali per capire ciò che era permesso e ciò che era proibito.

La giungla di leggi, regolamenti e circolari ha iniziato a formarsi negli anni '90 con un crescendo sempre più vorticoso

L'attuale legge 163 del 2006 ha avuto fino al 2012 quasi 60 revisioni in 6 anni.

In media di quasi una variazione al mese.

Si chiede al Governo di ripartire

- **dalla legge del 20 marzo 1865** n. 2248 all. F ancora valido per disciplinare
 - l'esecuzione dei contratti
- **dal Regolamento R.D. 25 maggio 1895** n. 350 ancora valido per disciplinare
 - la direzione dei lavori
 - l'esecuzione dei lavori
 - la contabilità dei lavori
 - i lavori in economia
 - la tenuta dei libri contabili
 - il collaudo dei lavori

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

- dal **Capitolato Generale dpr 16 luglio 1962** n. 1063 ancora valido per disciplinare
 - l'aggiudicazione dei lavori
 - L'esecuzione dei lavori
 - I pagamenti all'appaltatore
 - Il collaudo dei lavori
 - La definizione delle controversie

Norme ancora tutte valide che hanno bisogno solo di essere armonizzate con i sistemi informatici all'epoca inesistenti ed essere integrate per disciplinare la progettazione e la sicurezza sul lavoro.

3.3 Degrado morale in materia di pubblici appalti ("**Verso il futuro dei lavori pubblici**" **FIOPA 1994** pag 7)

Il degrado morale che attraversa la nostra società passa in larga misura attraverso gli appalti pubblici.

Per commettere abusi, specie se di grandi dimensioni, è necessaria la partecipazione complice, o quanto meno connivente, di tre figure: Il Pubblico Amministratore, l'Imprenditore, il Tecnico Professionista (libero o non) protette da norme poco chiare.

Per trarre profitti illeciti è necessario che le tre figure formino una catena ben salda.

La catena difficilmente si rompe se è racchiusa in una guaina di norme poco chiare che offusca i contorni degli anelli.

Se manca uno degli anelli della catena l'illecito non si può organizzare.. Se si rende trasparente la guaina che avvolge la catena si scopre il furto.

L'abuso non è possibile senza la partecipazione attiva del pubblico amministratore e dell'imprenditore. Il tecnico professionista può concorrere a livello di progetto per creare le opportunità nell'abito delle quali commettere azioni illecite, in fase di direzione lavori per attuare l'illecito, in fase di collaudo per occultarlo.

Il tecnico professionista è chiamato a svolgere un ruolo molto delicato:coniugare l'interesse della Pubblica Amministrazione (ricevere l'opera a fronte di un corrispettivo in denaro) con quello dell'Imprenditore (costruire l'opera a fronte di un corrispettivo in denaro).

Il tecnico professionista deve definire la qualità dell'opera, controllare la costruzione e verificare i costi.

Per svolgere liberamente il proprio ruolo, nell'interesse della Pubblica Amministrazione,il tecnico professionista non deve essere subordinato, con condizionamenti economici diretti o di altro tipo, agli interessi dell'imprenditore.

E' appena il caso di ricordare che i guasti maggiori si sono verificati quando sono stati posti sotto la stessa influenza economica la figura del tecnico professionista e la figura dell'imprenditore. i maggiori illeciti sono passati attraverso gli appalti-concorso dove la figura del tecnico progettista è collocata nell'area di influenza dell'imprenditore.

Ancora più ampi sono stati i "guasti", quando in una stessa area di influenza economica è stato inserito,insieme al tecnico professionista ed all'imprenditore, il ruolo del pubblico amministratore portando le funzioni di quest'ultimo all'esterno della Pubblica Amministrazione attraverso l'istituto della "Concessione".

Si devono respingere le giustificazioni di tipo corporativo di chi ha fatto parte di quella catena. Non è accettabile la tesi del pubblico amministratore quando sostiene che la democrazia si fonda sui partiti e questi vanno sostenuti economicamente comunque , anche se con forme illegali. Non è giustificabile l'imprenditore che nascondendosi dietro la nobile necessità di difendere l'occupazione dei propri dipendenti si dichiara concusso.

Non è perdonabile il tecnico che si dice vittime del sistema ed impotente sia nei confronti dello strapotere dei politici, sia nei confronti del potere economico dell'imprenditore.

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

La società civile ha bisogno che ciascuno svolga correttamente il proprio ruolo nell'interesse collettivo.

3.4 Considerazioni sulla congruità del prezzo di un'opera con riferimento al prezzo di mercato ("**Verso il futuro dei lavori pubblici**" **FIOPA 1994** pag 17)

Il prezzo di un'opera si determina attraverso il Computo Metrico Estimativo che è un elaborato apparentemente oggettivo e tecnicamente esatto.

In realtà mentre è possibile determinare con sufficiente precisione le quantità delle singole categorie di lavorazioni, non è possibile determinare valori univoci ed oggettivi di prezzi unitari delle rispettive lavorazioni

I prezzi unitari pubblicati dai bollettini e prezziari editi da enti pubblici o privati sono significativi solo come ordine di grandezza. I prezziari registrano infatti i prezzi medi praticati dalle imprese.

Alla determinazione di un prezzo concorrono molti fattori: alcuni variabili in funzione del luogo in cui l'opera dovrà sorgere, altri in funzione delle caratteristiche soggettive dell'impresa.

Con relativa oggettività sono definibili i costi unitari dei materiali elementari (mattoni, cemento, ecc.) ed il costo orario della mano d'opera.

Non sono definibili con la stessa attendibilità né i tempi di impiego della mano d'opera, né l'incidenza dei trasporti sia all'interno che all'esterno del cantiere.

Gli stessi mattoni, infatti, prima ancora di diventare un muro possono avere costi diversi se il muro è da costruire in luoghi diversi.

Alla variazione del costo concorrono ancora sia la maggiore o minore attrezzatura di cui dispone l'impresa sia la maggiore o minore capacità organizzativa della stessa. Par cui a parità di costi elementari (materiali e mano d'opera), al variare della produttività (funzione dei mezzi d'opera e dell'organizzazione) può variare il costo del manufatto sopportato dall'impresa.

Ulteriore fattore di variabilità dei prezzi è l'incidenza delle spese generali e degli utili. Questo fattore è valutato normalmente in misura compresa tra il 20 ed il 30% dei costi diretti (materiali, forniture, noli, mano d'opera).

Per queste ragioni, nelle gare d'appalto, le offerte possono scostarsi tra loro del 10/20% pur restando ciascuna impresa nei limiti dei propri costi e margini di utili simili.

Nel formulare l'offerta in una gara d'appalto i concorrenti applicano sui costi diretti un ricarico percentuale per spese generali ed utili secondo calcoli di propria convenienza che tengono conto della maggiore o minore concorrenza esistente al momento e del maggiore o minore interesse che l'impresa ha di aggiudicarsi l'appalto.

In momenti di particolare crisi le imprese rinunciano agli utili e offrono prezzi particolarmente bassi pur di aggiudicarsi il lavoro che le consenta di non fermare l'attività dell'azienda, non disperdere le maestranze qualificate e non tenere inoperose le attrezzature.

In momenti di intensa attività edilizia, poiché ovviamente l'imprenditore tende a raggiungere il massimo profitto, la ricarica per gli utili sarà tanto più elevata quanto più basso sarà il livello di concorrenza.

Scostamenti molto maggiori del 10 o 20% possono aversi quando, nella determinazione dell'offerta, subentrano tutte le altre considerazioni sopra esposte circa le condizioni di mercato ed il livello di concorrenza.

Mentre il prezzo stimato dal progettista assume un valore informativo, i prezzi offerti dalle imprese rappresentano il corrispettivo reale a fronte del quale ciascuna impresa si obbliga a fornire la prestazione.

Non è possibile individuare oggettivamente con esattezza il prezzo di un'opera. Oggettivamente è possibile solo definire l'ordine di grandezza mentre il mercato può registrare ampie oscillazioni che, senza sconfinare in illeciti, possono aggiungere anche valori del 30 40%.

I prezziari riportano valori medi applicati dalle imprese o prezzi determinati sulla base di analisi soggettive. Differenti prezziari riportano valori diversi per opere simili e sono normalmente più favorevoli per le imprese quelli editi da enti vicini agli imprenditori e più favorevoli alle Stazioni Appaltanti quelli editi da Società o Enti pubblici o privati che li utilizzano per i propri appalti.

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

I prezzi editi dagli Enti ufficiali che riportano valori di opere compiute contengono anch'essi le stesse incertezze e possono al più possedere il pregio di tendere a un valore medio tra quelli editi dai costruttori e quelli editi dagli Enti committente essendo parti più neutrali.

Più oggettivi sono invece i bollettini editi a cura delle Commissioni Provinciali appositamente istituite per il rilevamento dei costi unitari delle materie prime e della mano d'opera; questi forniscono gli strumenti necessari per il calcolo della Revisione Prezzi.

Sono più oggettivi in quanto rilevano il costo della pura fornitura dei materiali e il costo orario della mano d'opera e prescindono dalle valutazioni soggettive di impresa (produttività, spese generali, utili).

Il valore del rilevamento (della Commissione Provinciale istituita presso il Provveditorato alle Opere Pubbliche finalizzata al calcolo della Revisione Prezzi) è normalmente attendibile in quanto lo si utilizza in termini percentuali per calcolare le variazioni dei costi tra data dell'offerta ed epoca di esecuzione.

Per valutare la congruità di un prezzo non si aggira l'ostacolo applicando i prezzi elementari accertati dalle Commissioni Provinciali alle Analisi Ministeriali in quanto queste (seppur elaborate dal Servizio Tecnico del Ministero dei Lavori Pubblici) contengono elementi soggettivi (quali la valutazione della produzione media giornaliera, ecc.) che riconducono il prezzo così determinato, nei campi di incertezza in precedenza descritti.

I prezzi correnti delle opere seguono la legge del libero mercato e vengono definiti dal confronto delle imprese nelle gare d'appalto che, se condotte correttamente, danno alla Stazione Appaltante la garanzia di tendere in modo oggettivo verso valori di massima convenienza per la stessa.

Per tutte le considerazioni fin qui svolte risulta che non è possibile definire con precisione ed in modo oggettivo la congruità di un prezzo se non nell'ordine di grandezza.

(FIOPA 1994)

3.5 Considerazioni sul prezzo più conveniente ("**Verso il futuro dei lavori pubblici**") FIOPA 1994 pag 21)²

Non sempre il prezzo più basso è congruo e non sempre è conveniente.

Il prezzo di un contratto d'appalto rappresenta il corrispettivo in denaro in cambio del quale l'imprenditore si obbliga a costruire un'opera.

Il contratto di appalto, come qualunque contratto, è un buon contratto se porta vantaggi ad entrambi i contraenti.

Il contratto non ha ragion d'essere in una società primitiva dove si consuma ciò che la Natura produce spontaneamente.

Quando i bisogni superano i prodotti spontanei della Natura sorgono conflitti per la conquista della ricchezza necessariamente da sottrarre ad altri.

Con il lavoro si produce ricchezza in misura maggiore di quanto ne produce spontaneamente la Natura.

Con la specializzazione del lavoro si incrementa la produttività.

Con l'unione di più specializzazioni si produce ricchezza in misura maggiore di quanta se ne produrrebbe con le specializzazioni che operino autonomamente.

Il conflitto di interesse tra due contraenti deve essere confinato nella ripartizione della maggior ricchezza prodotta dall'attività congiunta.

Si imbarbarisce il "Contratto" quando emerge il principio in base al quale un contraente guadagna solo se l'altro perde.

E' un buon contratto invece, quello in base al quale entrambi i contraenti traggono profitto e l'ripartizione del maggior utile ottenuto dalla attività congiunta è proporzionale al rapporto delle rispettive forze contrattuali.

Si stipula un buon contratto se si ottiene buona opera al prezzo giusto che non coincide necessariamente con il prezzo più basso.

² il documento è del 1994 quando emanata la c.d. Merloni 1 si attendeva l'emanazione del Regolamento)

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

La Pubblica Amministrazione deve stipulare contratti a prezzi equi e retribuire l'imprenditore con un adeguato margine di utile.

A differenza del privato che può scegliere il contraente, la Pubblica Amministrazione deve individuare criteri oggettivi e non discrezionali per scegliere l'appaltatore.

L'aggiudicazione deve seguire criteri oggettivi onde evitare che l'uso della discrezionalità favorisca la corruzione.

Paradossalmente, nell'ipotesi fosse possibile determinare oggettivamente il prezzo "giusto", la scelta tra imprese qualificate concorrenti dovrebbe avvenire per sorteggio.

Per le considerazioni svolte nel paragrafo precedente circa la soggettività dei prezzi, è opportuno che la stima sia fatta dal progettista per fornire all'Amministrazione l'ordine di grandezza economica dell'intervento, ma la valutazione del prezzo che impegna l'imprenditore sia fatta responsabilmente dall'imprenditore stesso.

Se nella gara tutte le imprese concorrenti hanno potuto formulare con serenità l'offerta basata su calcoli di propria convenienza, l'Amministrazione deve aggiudicare al prezzo più basso sia perché il criterio è assolutamente oggettivo sia perché anche l'imprenditore potrà trarre il lecito e doveroso profitto.

Era frequente il calcolo dell'imprenditore che, individuate lacune o errori nel progetto, offriva in gara un prezzo molto basso pur di aggiudicarsi l'appalto certo di rivalersi in corso d'opera con le inevitabili varianti.

La nuova legge elimina questo pericolo.

Permangono tuttavia altri rischi per l'Amministrazione: l'errore di valutazione commesso in buona fede dal concorrente o il prezzo offerto in caso di necessità.

Nel primo caso, se l'impresa è economicamente solida, l'appalto potrà andare ugualmente a buon fine ma, inevitabilmente, si dovrà esercitare una particolare vigilanza per impedire i tentativi di recupero da parte dell'imprenditore e salvaguardare la qualità

In ogni caso è vero che il "rischio imprenditoriale" è una caratteristica del sistema di mercato ma è altrettanto vero che l'Amministrazione avrà ottenuto l'opera pagando un prezzo non congruo.

Nel secondo caso il rischio per l'Amministrazione è molto grave.

L'imprenditore con poco lavoro, per non fermare l'attività riduce i prezzi intaccando la quota di utile.

In periodi di crisi del settore vi è il rischio di innescare spirali perverse che portano al fallimento delle aziende meno solide.

L'imprenditore in stato di necessità difficilmente si rassegna a liquidare la propria azienda e, sperando in tempi migliori, tenterà di superare il momento di difficoltà contingente aggiudicandosi l'appalto con una offerta molto bassa. il nuovo contratto le consentirà di ricevere, attraverso "l'anticipazione" denaro liquido per fronteggiare le necessità più impellenti e gli permetterà di recuperare il fido delle banche.

Se l'imprenditore non incontrerà con altre attività situazioni migliori, con quel contratto darà un'ulteriore spinta negativa alla spirale che affoscherà la sua azienda.

La Pubblica Amministrazione deve potersi dotare di criteri di aggiudicazione (ovviamente oggettivi) che non le facciano correre il rischio di venire coinvolta dal fallimento dell'impresa.

La Pubblica Amministrazione deve sia perseguire l'obiettivo diretto di ottenere l'opera, sia svolgere un ruolo di ammortizzatore delle anomalie del mercato.

3.6 Da "quaderni del centro studi consiglio nazionale ingegneri n. 151 / 2015"

(.....)

La crisi dell'ingegneria italiana può essere spiegata anche a partire dalla perdita progressiva della rilevanza attribuita dal mercato alle attività di progettazione. La crisi degli ultimi anni ha, infatti, indotto, in modo generalizzato, **a considerare i servizi di ingegneria non come parte di un investimento, ma come un costo da minimizzare, anche a discapito della qualità e sicurezza complessiva di un'opera.**

L'Italia occupa, infatti, il 21° posto su 26 paesi europei considerati per quanto riguarda l'incidenza dei servizi di ingegneria sul totale degli investimenti in costruzioni (fig. 14). Il nostro paese, con una

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

quota del 13,5% oltre a precedere solamente Estonia, Romania, Lituania, Cipro e Lettonia (che chiude la graduatoria con il 6,4%) si colloca decisamente lontano dai principali paesi europei. Si osserva, in particolare, una consistente distanza soprattutto dal 40% del Regno Unito, dal 29,8% della Svizzera, o dal 27,2% dell'Olanda. Sono inoltre su valori quasi doppi rispetto a quelli italiani, anche la Germania con il 22,1%, la Francia (21,6%), l'Austria (20,9%) e la Spagna (20,5%)

Il dato italiano assume, poi, una valenza negativa ancora maggiore, se si guarda alle dinamiche degli ultimi tre anni. In Danimarca ad esempio si è passati dal 31,6% al 40,6%; nel Regno Unito dal 33,8% al 40%; in Svezia dal 33,3% al 37,5%; in Spagna dal 18,0% al 20,5% mentre in Italia, dal 12,4% al 13,5% (tab. 6).

(.....)

3.7 Da “quaderni del centro studi consiglio nazionale ingegneri n. 152 / 2015”

(.....)

Due elementi, in particolare, alimentano questo quadro fortemente critico. Da un lato, la già citata **politica di contenimento della spesa pubblica** e di rientro dal debito; dall'altro, una serie di inefficienze e di **complessità legate alla governance dei processi di realizzazione** delle opere. Su questo secondo aspetto pesano, in particolare, la complessità delle norme che regolano gli appalti pubblici, la non sempre trasparente gestione delle procedure di assegnazione delle opere, il mancato completamento di infrastrutture considerate strategiche, **l'uso fin troppo disinvolto dell'appalto integrato, che non sempre consente una perfetta separazione dei ruoli tra soggetto controllore e struttura da sottoporre a controllo** - ovvero tra stazione pubblica appaltante e struttura realizzatrice dell'opera -, fino alle difficoltà frequentemente legate al meccanismo di selezione dei progetti attraverso il criterio del massimo ribasso.

l'inefficacia generata dal diffuso ricorso alla progettazione interna alla Pubblica Amministrazione, all'appalto integrato, alla concessione di varianti in corso d'opera, al criterio del massimo ribasso. Si tratta, ovviamente, di pratiche e criteri previsti dalla normativa vigente, ma cariche di elementi critici, che la recessione degli ultimi anni ha ulteriormente accentuato. Come si vedrà più avanti, un'analisi sistematica di oltre 200 opere previste nella Legge Obiettivo del 2001, lasciano poco spazio ad una visione positiva della governance delle opere strategiche.

(.....)

3.8 GEIE (Gruppo Europeo di Interesse Economico)

Favorisce la creazione di reti tra professionisti, con competenze specialistiche differenti indispensabili per sviluppare progetti integrati, in gruppi di lavoro stabili

- Conserva a ciascun professionista l'autonomia economica ed organizzativa della propria attività
- Consente di comporre il gruppo di lavoro con le competenze necessarie per la specifica gara.
- Vincola e responsabilizza solo i membri indicati nella specifica gara.

È una valida alternativa alle ATI o ATP improvvisate.

È un soggetto giuridico che può competere con le grandi Società di Ingegneria.

3.9 Centrali di Committenza (v. allegato n.15105)

La P.A. deve limitarsi ad elencare le opere che intende realizzare e indicare le priorità nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie ed economiche.

Per gestire il processo di realizzazione deve avvalersi di una Centrale di Committenza ovvero di una Struttura Tecnica **non condizionabile dagli interessi politici** (legittimi) della stessa P.A.

La Struttura Tecnica (C. di C.) deve:

- Sviluppare gli studi di fattibilità;

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

- Redigere il “Documento preliminare alla progettazione”;
- Selezionare i professionisti da incaricare per la progettazione, per la direzione dei lavori e per i collaudi;
- Monitorare lo sviluppo del progetto;
- Validare i progetti;
- Selezionare l'impresa per l'esecuzione dei lavori;
- Monitorare l'avanzamento tecnico dell'appalto;
- Gestire l'avanzamento economico dell'appalto;
- Approvare i collaudi;
- Prendere in consegna l'opera dall'impresa;
- Consegnare l'opera collaudata alla P.A. Committente.

La C. di C. deve essere dotata di curriculum e di competenze specialistiche adeguati all'opera da realizzare.

La P.A. committente, per ogni opera, deve affidare (e remunerare) ad una unica C. di C. l'intero processo: dallo Studio di Fattibilità alla consegna dell'opera al Committente.

La C. di C. deve essere valutata e remunerata sulla base dei risultati finali (qualità, tempi e Consuntivo finale del Quadro Economico) del progetto approvato.

La formazione delle C. di C. deve avvenire per gradi:

- **Nell'immediato** potranno essere incaricate le attuali Strutture Tecniche (che posseggono i requisiti) delle P.A., trasformate in soggetti giuridici autonomi dipendenti direttamente dal Ministero.
- **Nel medio termine** potranno essere accreditate C. di C. di soggetti privati.
- **A regime**, creato il mercato del settore, le C. di C. dovranno essere tutte privatizzate.

Nel transitorio i professionisti delle C. di C. pubbliche saranno valutati sulla base del curriculum personale acquisito all'interno delle C. di C. Saranno premiate efficienze e sanzionate negligenze in misura proporzionale all'entità del vantaggio/danno provocato incidendo sugli avanzamenti di carriera. La responsabilità civile delle C. di C. sarà coperta da polizze assicurative senza rivalsa sul funzionario responsabile, fatte salve eventuali responsabilità previste dal Codice Penale.

I professionisti interni alle C. di C. non potranno sviluppare attività di Progettazione, di Direzione dei Lavori e Collaudo.

I professionisti esterni non potranno svolgere, in nessuna forma, le attività di competenza della C. di C.

Sin dall'entrata in vigore della normativa dovrà esservi la separazione delle carriere professionali: Tutti dovranno essere iscritti in Albi distinti presso il proprio Ordine Professionale

3.10 Appalto Integrato (v. allegati 15201a e 15201b)

La eccessiva onerosità per la partecipazione alla gara d'appalto e la discrezionalità nell'assegnazione dei punteggi distruggono la concorrenza.

Il bando di gara che chiede proposte migliorative, costringe il concorrente ad affrontare un costo rilevante per la partecipazione.

Il concorrente affronterà il rischio imprenditoriale solo se confortato dalla ragionevole certezza di vincere la gara.

Non è un caso che gli uffici commerciali delle Imprese utilizzano gran parte del tempo concesso dal bando di gara per la presentazione dell'offerta (sottraendolo ai progettisti che devono studiare e

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

sviluppare le soluzioni migliorative) per “sondare l’ambiente”, calcolare il “rischio imprenditoriale” e valutare l’opportunità di partecipare a quella gara.

L’affidamento della progettazione all’impresa appaltatrice dei lavori deve essere limitato allo sviluppo in esecutivo (dopo l’aggiudicazione dell’appalto) della componente tecnologica del progetto definitivo vietando l’apporto di migliorie sia tecniche che economiche sia in fase di gara che in corso d’opera.

3.11 Stima – Computo Metrico Estimativo

La stima dello **Studio di Fattibilità** è finalizzato a impostare la pianificazione, individuare le priorità e indirizzare (con il Documento Preliminare alla Progettazione) le successive fasi di sviluppo del progetto.

La stima del **Progetto Preliminare** è finalizzato verificare la correttezza delle stima dello Studio di Fattibilità e valutare l’opportunità di proseguire l’investimento nell’opera programmata.

Il CME del **Progetto Definitivo** (gerarchizzato in categorie di lavorazioni) è finalizzato a calibrare la dimensione e la qualità dell’opera al finanziamento disponibile.

Il CME del **Progetto Esecutivo** è finalizzato a definire la base d’asta per la gara d’appalto.

Della correttezza della stima dello **Studio di Fattibilità è responsabile la C. di C.**

Della correttezza della stima del **Progetto Preliminare è responsabile il Progettista**

3.12 Avvalimento (v. allegato n. 15103)

A chi giova ?

Pare dare vantaggi solo agli avventurieri che si improvvisano professionisti privi di competenze e agli imprenditori privi di strutture e organizzazioni che le acquistano (o le estorcono) a soggetti in difficoltà.

Che sia previsto dalle norme europee non è una motivazione per non esprimere un parere negativo.

La crescita di professionisti ed imprenditori deve essere progressiva e graduale.

Può essere favorita con l’ammissione a gare che richiedano requisiti del 30/50% superiori a quelli posseduti dal concorrente.

3.13 Costo del personale

Non assoggettare al ribasso d’asta gli importi per la “Sicurezza” e per la “mano d’opera” è una **complicazione inutile** sia in fase di gara per formulare e valutare le offerte, sia in corso d’opera nella redazione della contabilità per i pagamenti all’impresa.

In fase di gara la complicazione aumenta se (come sta accadendo per la mano d’opera) le somme non soggette a ribasso sono indicate dalle P.A. in modo differente sul territorio nazionale.

E’ una complicazione inutile perché è dallo stesso portafoglio che l’appaltatore preleva il denaro per pagare fornitori, operai, ponteggi, ecc.

Per garantire la “sicurezza” è sufficiente che il progetto, quindi il Computo Metrico Estimativo preveda le cautele ed il Direttore dei Lavori controlli e si assuma la responsabilità del controllo autorizzando il pagamento di un corrispettivo all’appaltatore qualunque sia l’importo.

Per la tutela dei diritti dei lavoratori sono efficaci altri sistemi di controllo, non certo gli artifici sul calcolo dei ribassi.

Unico vantaggio è la mitigazione (psicologica) dei ribassi al buio o in stato di necessità del concorrente

Per la “semplificazione” non è la strada giusta: si aggiunge un artificio per correggere un stortura.

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			

3.14 Affidamento in house (v. 2.39)

Per garanzie di trasparenza può essere opportuno affidare la Direzione Lavori e i collaudi a soggetti esterni o a tecnici di altre P.A.

E' necessario che la frequenza degli interventi dia continuità lavorativa all'ufficio tecnico. In caso contrario le piccole P.A. devono consorziarsi.

3.15 Articolo 1 comma 1

Testo attuale	Vantaggi / criticità / osservazioni
<p>1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché, entro il 31 luglio 2016, un decreto legislativo, per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, e dei seguenti principi e criteri direttivi specifici, tenendo conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea</p>	<p>Non sono certi i tempi di approvazione del secondo decreto riguardante l'emanazione del nuovo codice, in quanto, una volta scongiurato il rischio di un procedimento di infrazione da parte dell'Unione Europea, i tempi di redazione ed approvazione non saranno più così certi.</p>

3.16 Concorsi di idee – Concorsi di progettazione

.....

3.17 Paternariato Pubblico Privato

Per non assumere rischi imprenditoriali le P.A. non devono intervenire sul processo di realizzazione dell'opera a partire dallo Studio di Fattibilità" fino alla presa in consegna dell'opera collaudata.

Le P.A. devono solo:

- Valutare la utilità politica dell'opera;
- Approvare il progetto e relativo Quadro Economico di spesa,
- Provvedere al finanziamento;
- Prendere in consegna l'opera collaudata

Il processo di realizzazione deve essere affidato ad una Centrale di Committenza.

Il Paternariato P.P. potrà riguardare:

- la sola progettazione
- la progettazione e la costruzione
- la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione

con i limiti previsti dal Regolamento e dalle Linee Guida emanate dalla Autorità

REV	DATA	DESCRIZIONE			
13	25/11/2015	15104-LeggeDelega-Parere			