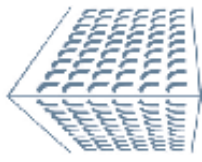


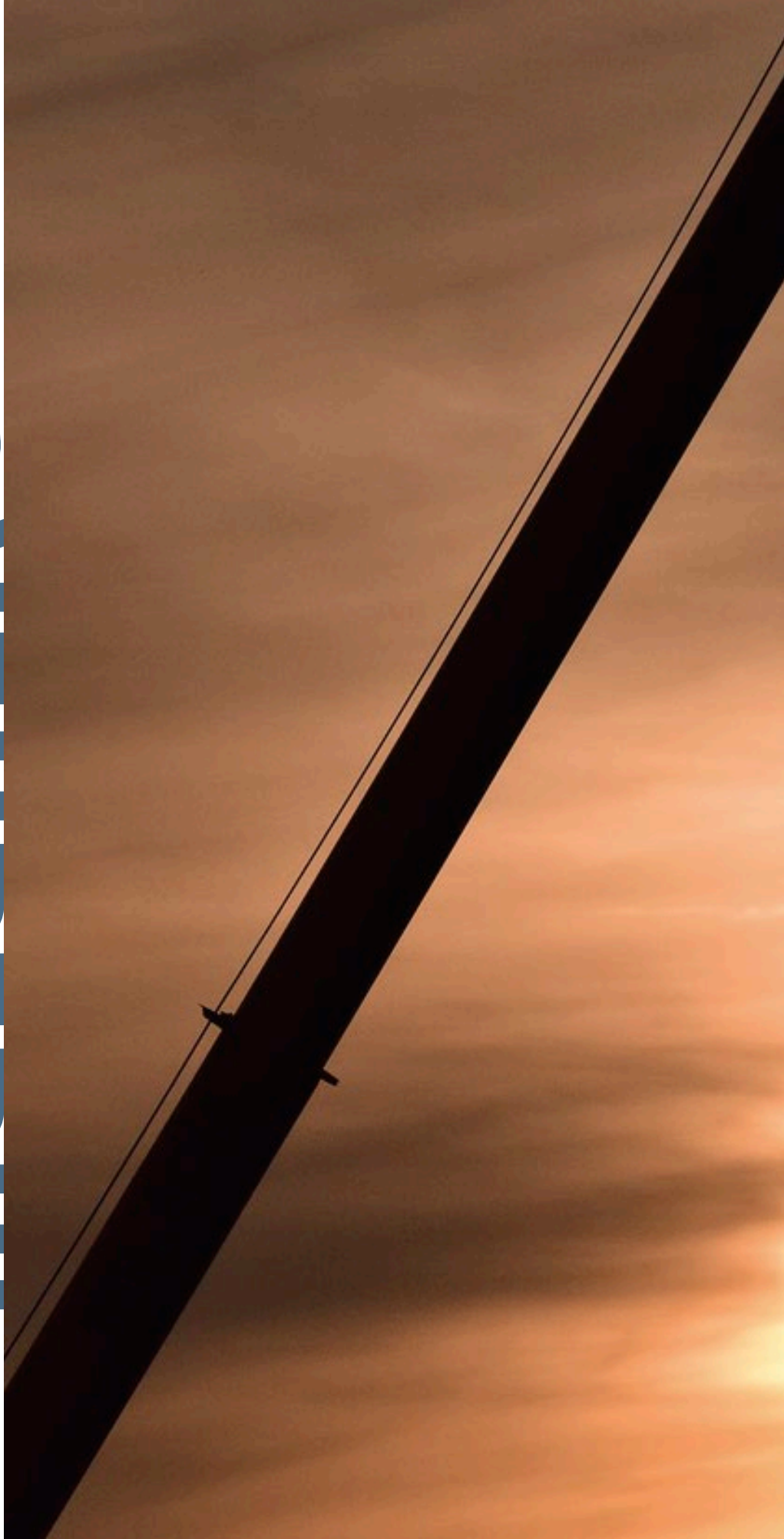
- ▶ PROPOSTA EMERGENZA
E SEMPLIFICAZIONE
APPALTI PUBBLICI
- ▶ IL RILANCIO DELLE OPERE
PUBBLICHE
- ▶ LE COMPETENZE PROFESSIONALI
NELLE PROVE E CONTROLLI DEI
MATERIALI DA COSTRUZIONE
- ▶ IL MONITORAGGIO DEI PONTI
ESISTENTI

NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI





INGEGNER



IN COPERTINA
RIFLESSIONI SU STRUTTURA
IN ACCIAIO E VETRO

IMMAGINE DI REPERTORIO

RIVISTA
DELL'ORDINE
DEGLI INGEGNERI
DELLA PROVINCIA
DI ROMA



TRIMESTRALE
ANNO VII - N. 15/2020



Ing. Francesco Marinuzzi

La Rinascita della Semplificazione

Nel settore dei Lavori Pubblici esistono tutta una serie di criticità in parte già evidenziate nel Quaderno Speciale IoRoma 4/2018, liberamente consultabile sul sito web (<http://rivista.ording.roma.it>).

La recente pandemia COVID19 e il seguente blocco delle attività hanno acuito le problematiche e hanno posto i presupposti per una necessaria *rinascita* del Sistema Italia. I nuovi equilibri a livello Europeo ed internazionale hanno già prodotto l'interruzione del Fiscal Compact e la pianificazione di nuove misure economiche di sostegno Europeo. Si parla di centinaia di miliardi di possibili aiuti, di cui una quota parte a fondo perduto, per evitare eccessive disparità fra i paesi della comunità e corrispondenti tensioni, vista l'unica moneta europea e una quota a prestito, con interessi convenienti e condizioni tutte da definire.

Si prevedono entro questi 12 mesi, detti appunto di *rinascita*, numerose gare di importo medio alto, per realizzare infrastrutture importanti, che avranno requisiti di ammissione verosimilmente non alla portata di ogni soggetto. Affinché il numero maggiore di operatori possa parteciparvi e trarne beneficio, sarà fondamentale la capacità degli operatori di fare immediatamente sinergia e aggregazione in Consorzi e strutture capaci di condividere le esperienze significative, le qualificazioni e le certificazioni.

Dalla lettura delle quasi 100 pagine della bozza del 6 luglio del Decreto *Semplificazioni del Sistema Italia*, che ha ispirato la conferenza stampa del governo del giorno successivo, si percepisce una volontà forte di semplificazione articolata su due direttive principali.

La prima di "*negazione*" o deroga temporanea, ribaltamento e semplificazione, fino al 31 luglio 2021, di tutta una serie di vincoli presenti nell'attuale normativa degli Appalti Pubblici. Ad esempio, l'abuso di ufficio viene limitato ai casi di condotta dolosa (Art. 15) e vengono attivati meccanismi tali da ribaltare la convenienza dei comportamenti, facendo pertanto diventare "rischiosi" quelli omissivi e dilatori e premianti tutti quelli in linea con la certezza e brevità dei tempi. Ci fa anche piacere, vedere che molti punti importanti del suddetto decreto sono molto simili alla proposta di decreto-legge, qui pubblicata e precedentemente prima elaborata e poi trasmessa e condivisa con la VIII Commissione LL. PP. della Camera.

La seconda di "*affermazione*" forte e ubiqua del digitale, con parziale

spostamento del baricentro dall'Agid alla Presidenza del Consiglio, con l'annuncio di un prossimo Codice di condotta tecnologica (Art. 25), molto operativo e pervasivo, previsto entro sessanta giorni. Si riafferma, per l'ennesima volta, che i sistemi delle amministrazioni devono *dialogare* (cooperazione applicativa), facendo risparmiare tempo ai cittadini e alle imprese: una volta autenticato il soggetto, i sistemi della PA devono dunque poter essere in grado di estrarre e/o ricavare dalle tante banche dati della PA, tutte le informazioni rilevanti senza, ogni volta richiederle con moduli e certificazioni complesse e spesso cartacee ai soggetti stessi.

Nel suo complesso, si respira un approccio, pur nella semplificazione, nella parte di "negazione" ancora molto normativo, quasi a presupporre che l'esistenza o la mancanza di una norma, sia il principale fattore chiave di "creazione" o "distruzione" del valore mentre, nella parte di "affermazione" molto tecnico con l'introduzione di piattaforme di interoperabilità, di identità e sistemi telematici di comunicazione, notifica, etc.

Le norme hanno sicuramente un ruolo fondamentale ed anche le soluzioni digitali più avanzate, ma sicuramente dopo è strategico e fondamentale, a proprio parere, il capitale umano e la sua giusta valorizzazione nei ruoli di responsabilità e di creazione del valore. Ad esempio, un numero eccessivo di stazioni appaltanti, superiore ai tecnici disponibili, pur nella migliore delle normative non può non generare criticità. Di contro la giusta valorizzazione dei Provveditori e l'aggregazione delle stazioni appaltanti con la loro qualificazione, può indurre notevoli qualità del processo complessivo. *È fondamentale la presenza e valorizzazione di validi tecnici sia nelle fasi di progettazione sia di validazione e collaudo.*

Nel settore digitale, troppe volte vengono equiparate, in concorsi, selezioni e promozioni, certificazioni di settore acquisibili in poche settimane a certificazioni dello stato (esame di stato) che presuppongono fino a 5 anni di studio e di impegno o finanche a percorsi post-laurea quali *master* e dottorati.

Ci si auspica che i tantissimi spunti, in tal senso, presenti in questo numero speciale di IoRoma e nella proposta di Decreto Legge, vengano recepiti o possano informare ed ispirare le prossime decisioni operative del Regolatore.



Ing. Francesco Marinuzzi, Ph. D.
Direttore Editoriale



Dott. Ing. Carla Cappiello

Il covid e i mercati finanziari

L'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma con la Commissione Ingegneria Gestionale ha organizzato con la partecipazione di un trader istituzionale, Emanuele Colacchi, un webinar dal tema "L'impatto nei Mercati Finanziari del Covid-19", per dare agli iscritti una visione generale dell'impatto del Covid sull'economia.

La diffusione del COVID-19 a livello mondiale ha creato una volatilità senza precedenti nei mercati finanziari, spinta dai timori sull'impatto economico dell'emergenza sanitaria e da elevati livelli di incertezza su ciò che sarebbe accaduto in futuro. Tuttavia nell'ultimo periodo, i mercati degli investimenti hanno recuperato, da quello che si evince dalla lettura dei giornali e dai mass media in generale, quasi la metà delle perdite registrate. Questo è dovuto alla percezione che il virus sia "sotto controllo", insieme e soprattutto ad azioni politiche straordinarie da parte delle banche centrali e dei governi di tutto il mondo.

Tuttavia, l'outlook economico continua a essere difficile. I recenti dati macroeconomici suggeriscono che nel mondo si sta verificando un forte calo dell'attività economica. In Italia si parla di una recessione senza precedenti, con un PIL che dovrebbe superare il - 9%. Attualmente il rischio più probabile resta quello di una recessione globale, e gli investitori si interrogano principalmente sulla gravità e sulla durata di questo rallentamento. Elementi determinanti saranno l'ulteriore, se ci sarà, rapidità della diffusione del COVID-19 a livello mondiale e la drasticità delle misure di contenimento adottate dalle autorità. In merito, alcuni ritengono che ci sia un rilevante lato positivo per gli investitori. Le valutazioni delle asset class più rischiose continuano ad essere interessanti, soprattutto rispetto alla liquidità e ai titoli di Stato. L'azionario globale, le obbligazioni high yield e alcune parti dell'universo alternative sembrano le aree migliori per distribuire il rischio. Tuttavia è necessario monitorare attentamente l'evoluzione del quadro rispetto a ciò che è implicito nei prezzi di mercato. Allo stesso tempo le asset class dei mercati emergenti continuano ad avere valutazioni interessanti, sebbene la situazione sia più complessa.

In questo contesto, quello che appare evidente è che la selettività è fondamentale, perché nei prossimi mesi il contesto rimarrà molto impegnativo, elemento che giustifica una strategia d'investimento per lo più prudente.

Ing. Carla Cappiello
Presidente
Ordine degli Ingegneri
della Provincia di Roma



STRABAG
TAMMWERK

Visita dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma
del 18 ottobre 2019 alla galleria ferroviaria di base del
Brennero BBT



Ing. Tullio Russo

L'Ordine degli Ingegneri di Roma, fortemente impegnato nella formazione obbligatoria ex DPR 137/2012, ha tenuto in questi anni numerosi seminari sul nuovo Codice degli Appalti D. Lgs. 50/2016, sul correttivo D. Lgs. 56/2017 ed infine sul decreto-legge n.32/2019, cosiddetto "Sblocca Cantieri".

Le conclusioni al termine dei seminari sul nuovo Codice, rivisto con lo Sblocca Cantieri, hanno sempre confermato lo stato di incertezza e di disorientamento sia nei tecnici della P.A., sia nei tecnici impegnati nella libera professione che nelle imprese di costruzione. Incertezza che porta a preferire il "non fare" piuttosto che "il fare" con assunzione di rischi di responsabilità erariali o di reati di abuso d'ufficio per i funzionari della p.a.. Ciò ha dato vita alla cosiddetta "burocrazia difensiva", che ha portato come conseguenza un fortissimo rallentamento nella realizzazione delle opere pubbliche.

Al rallentamento negli affidamenti degli appalti pubblici ed all'aumento del contenzioso in sede di gara per le incertezze del quadro normativo si è poi aggiunto il fermo cantieri per la diffusione del COVID-19, con conseguente perdita di posti di lavoro, ritardi negli interventi di manutenzione e danni enormi all'economia del Paese.

La *Fondazione dell'Ordine*, tramite il suo *Comitato Tecnico Appalti Pubblici CTAP* composto da esperti ed ingegneri che operano sul campo, ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio e al Ministro delle Infrastrutture nei primi di maggio una proposta di *Decreto Legge Emergenza Appalti Pubblici* per semplificare e accelerare le procedure di affidamento degli appalti che si prevedono quanto mai necessari ed urgenti con l'auspicata

cessazione della pandemia del Coronavirus Covid-19 e soprattutto sburocratizzare le procedure dando fiducia a chi opera.

In estrema sintesi, con solo 8 articoli che non necessitano di ulteriori provvedimenti per essere operativi e nel rispetto delle direttive comunitarie, la proposta di Decreto che si sottopone alla Vostra attenzione propone l'accelerazione e semplificazione delle procedure degli affidamenti degli appalti nel contesto emergenziale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 e degli Orientamenti della Commissione Europea in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid- 19 di cui alla comunicazione CE 01.04.2020 che *invita alla procedura negoziata senza previa pubblicazione*. Il decreto che si propone ha efficacia fino al 31 dicembre 2022.

La proposta di decreto-legge predisposta dal CTAP della Fondazione è stata pienamente condivisa dall'On.le Manuela Gagliardi, parlamentare dell'VIII Commissione LL.PP. della Camera, che ne ha fatto presentazione di disegno di legge sulla semplificazione del Codice dei Contratti Pubblici.

Con l'occasione si segnalano alcuni articoli dei colleghi del CTAP, in particolare sul tema della necessità di rivedere profondamente il Codice dei Contratti, il parere n.1 del CTAP sulla responsabilità e competenze del RUP, il parere n.2 sulle competenze professionali in tema di diagnostica prove e controlli sui materiali da costruzione e la nota dell'Ordine all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle Linee guida del Consiglio Superiore dei Il.pp. del 14 aprile 2020.



Dott. Ing. Tullio Russo, Ph. D.
Consigliere dell'Ordine e
Coordinatore dei seminari
Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma



Visita dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma del 18/10/2019 alla galleria ferroviaria di Base del Brennero, BBT



IO ROMA

RIVISTA - ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI ROMA

N. 1S/2020 Trimestrale N. 26 Anno VII

Direttore Responsabile
Stefano Giovenali

Direttore Editoriale
Francesco Marinuzzi

Comitato di Redazione

Sezione A

Carla Capiello
Manuel Casalboni
Gioacchino Giomi
Filippo Cascone
Lucia Coticoni
Alessandro Caffarelli
Giuseppe Carluccio
Massimo Cerri
Carlo Fascinelli
Francesco Fulvi
Lorenzo Quaresima
Tullio Russo

Sezione B

Giorgio Mancurti

Amministrazione e redazione

Piazza della Repubblica, 59 - 00185 Roma
Tel. 06 4879311 - Fax 06 487931223

Direttore Artistico

Tiziana Primavera

Assistenza Editoriale

Erika Terrasi
Chiara Notargiacomo

Stampa

PressUp

Iscritto al Registro della Stampa del Tribunale
di Roma
Il 22/11/2013, n. 262/2013

Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma

Piazza della Repubblica, 59 - 00185 Roma
www.ording.roma.it
segreteria@ording.roma.it
editoriale@ording.roma.it

Finito di stampare: luglio 2020



MISTO
Carta da fonti gestite
in maniera responsabile
FSC® C109382



La redazione rende noto che i contenuti, i pareri e le opinioni espresse negli articoli pubblicati rappresentano l'esclusivo pensiero degli autori, senza per questo aderire ad esse. La Direzione declina qualsiasi responsabilità derivante dalle affermazioni o dai contenuti forniti dagli autori, presenti nei suddetti articoli.

CONTENUTI



12

Proposta Decreto-legge 21 maggio 2020:
Decreto-Legge Emergenza e Semplificazione
Appalti Pubblici

CTAP della Fondazione



20

Sulle proposte ANAC di intervento normativo
per la ripresa post-Covid

Prof. Avv. A. Cancrini



26

La verità sul rilancio delle opere pubbliche
in Italia

Dott. Ing. S. Minotti



32

Il rilancio delle opere pubbliche:
un problema tecnico o giuridico?

Prof. Ing. F. Russo



40

Parere CTAP su competenze professionali
per diagnostica prove e controlli sui
materiali da costruzione

CTAP della Fondazione, Ing. L. Miconi



50

Criticità concorrenziali inerenti alle
"Linee guida per la classificazione e gestione
del rischio, la valutazione della sicurezza ed
il monitoraggio dei ponti esistenti", approvate
dall'Assemblea Generale del Consiglio
Superiore dei Lavori Pubblici in data 17.4.2020

Ing. C. Cappiello, Avv. A. Cancrini




58

Il decreto sblocca cantieri:
le novità (e le criticità) dell'ennesima
riforma sbagliata

Ing. T. Russo





A cura del CTAP della Fondazione dell'Ordine degli Ingegneri di Roma. Coordinatore Ing. Tullio Russo (Consigliere Fondazione ex Presidente ff. Consiglio Superiore LL.PP. ex Provveditore OO.PP.), prof. avv. Arturo Cancrini (Prof. Legislazione LL.PP. Università Tor Vergata, esperto amministrativista), prof. ing. Fabio Russo (prof. Costruzioni idrauliche e Legislazione LL.PP. Università La Sapienza), Ing. Leonardo Miconi (già Dirigente Anac e Provveditorato OO.PP., esperto), Ing. Gennarino Tozzi (Professionista esperto), Ing. Alessandro Focaracci (Presidente Fondazione Fastigi e Direttore tecnico Prometeo Engineering), Ing. Luigi Chiarenza (Consigliere Fondazione e professionista esperto), Ing. Sergio Minotti (Funzionario Ministero Giustizia ed esperto), Ing. Raniero Fabrizzi (già Dirigente Generale Presidenza Consiglio e Dirigente Provveditorato OO.PP), Ing. Massimo Cerri (Consigliere Ordine Ingegneri e Presidente Commissione sicurezza cantieri), Ing. Alfredo Iacovelli (Segretario CTAP e professionista esperto).

**PROPOSTA DECRETO
LEGGE 21 MAGGIO 2020**

PROPOSTA DECRETO LEGGE 21 MAGGIO 2020: DECRETO-LEGGE EMERGENZA E SEMPLIFICAZIONE APPALTI PUBBLICI

Disposizioni urgenti a seguito dello stato di emergenza nazionale dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020 per combattere la diffusione del virus pandemico COVID-19, per l'accelerazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e la riapertura dei cantieri sospesi.

Art.1 (Norme applicabili)

1. Accertati il contesto emergenziale di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, gli "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19" emanati con comunicazione CE 01.04.2020 (2020/C 108 I/01) e la conseguente eccezionale necessità di rilancio del comparto dei contratti pubblici e di difesa dell'occupazione nel settore di riferimento, le Stazioni Appaltanti, in via sperimentale e fino al 31 dicembre 2022, per gli affidamenti dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale e applicano le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 oltre agli articoli del presente decreto legge.

2. Fino all'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, del D.Lgs. n. 50/2016, la disapplicazione delle linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, emanate alla luce del d.lgs. n. 50/2016, non necessita di motivazione. Per la fase di esecuzione dei contratti pubblici, si applicano in via transitoria le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, per le parti non abrogate, in quanto compatibili con le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

3. Attesa la necessità di concentrare le risorse delle stazioni appaltanti all'attività di rilancio di cui al comma primo, a far data dall'entrata in vigore del presente provvedimento e fino alla data del

31 dicembre 2022 sono sospesi gli obblighi del Responsabile unico del procedimento di comunicazione e trasmissione all'Autorità Nazionale Anticorruzione. Restano impregiudicati gli obblighi di pubblicazione nel sito web "amministrazione trasparente" e gli adempimenti connessi con il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza di cui all'art.1, comma 2-bis, legge 6 novembre 2012, n.190. e ss. mm. e ii.

4. Entro la data del 31 dicembre 2022, è emanato il nuovo codice dei Contratti pubblici e conseguente Regolamento di attuazione, anche sulla base della sperimentazione maturata con la disciplina semplificata del presente provvedimento. In mancanza di detti provvedimenti e fino alla loro emanazione, resta in vigore il presente Decreto.

5. Il divieto di svolgere attività lavorativa o professionale di cui all'art.53-bis del d.lgs. n. 165/2001 e ss. mm. e ii. è ridotto ad un anno dalla cessazione del rapporto di pubblico impiego. Rimangono fermi gli obblighi di dichiarazione dei conflitti d'interesse previsti dai codici di comportamento di cui all'art. 7, D.P.R. n. 62/2013 e specifici della amministrazione aggiudicatrice.

6. In relazione ai contratti di cui presente articolo, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza di cui al comma 1, posto in essere dalle Stazioni Appaltanti, non si applica l'articolo 29 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 novembre 2010, recante "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio" e tutti tali atti sono altresì sottratti al controllo della Corte dei Conti, fatti salvi gli obblighi di rendicontazione. Per gli stessi atti la responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione. Gli atti di cui al presente comma sono immediatamente e definitivamente efficaci, esecutivi ed esecutori, non appena posti in essere. La medesima



limitazione di responsabilità vale per gli atti, i pareri e le valutazioni tecnico scientifiche funzionali alle operazioni negoziali di cui al presente articolo.

Art.2 (Responsabile del procedimento)

1. Il soggetto della stazione appaltante che assume il ruolo di Responsabile unico del procedimento deve avere la qualifica di dirigente o aver conseguito una esperienza professionale almeno decennale nel settore delle opere pubbliche. In caso di carenza, l'Amministrazione può fare ricorso a un professionista esterno con esperienza comprovata almeno decennale e sottoscrivendo apposito contratto.
2. Il RUP determina con motivazione la modalità di affidamento e il livello di progettazione da mettere a base dell'affidamento in relazione alle caratteristiche dei lavori, alla tipologia e complessità, all'importo e all'urgenza, prestando particolare attenzione ai lavori di manutenzione ed al contenimento dei tempi della procedura di affidamento e di esecuzione del contratto.
3. L'incentivo di cui all'art. 113 del Codice dei Contratti Pubblici è dovuto ai dirigenti e funzionari della Stazione Appaltante, tenuto conto della straordinarietà e dei compiti a loro assegnati nel

- periodo di emergenza, anche in deroga al principio di onnicomprensività del trattamento economico, che assumo responsabilità nella fase di affidamento ed esecuzione del contratto quali RUP e funzionari di supporto al RUP, Direttore lavori, Direttori operativi, Coordinatori sicurezza, Commissario di gara se interno alla Stazione Appaltante.
4. In caso di assenza del Regolamento di cui all'art.113, il RUP provvede direttamente alla ripartizione dell'incentivo nella misura massima del 2 per cento, da liquidare ai soggetti di cui al punto 3 e ai loro collaboratori, in corso d'opera sulla base degli stati di avanzamento lavori. In tale evenienza l'incentivo sarà suddiviso secondo le aliquote di seguito indicate: 40% al RUP e ai suoi collaboratori; 45% al DL o al DEC e ai suoi collaboratori; 15% al Coordinatore della sicurezza. Le somme per la liquidazione dell'incentivo saranno prelevate direttamente dai capitoli di finanziamento dell'opera senza essere preventivamente destinate al fondo di cui all'art. 113 c.2.
 5. In caso di assenza del Regolamento si prescinde dall'accantonamento del 20 per cento del due per cento di cui al comma all'art.113 c.4 del D.Lgs 50/2016.

6. Per il periodo di emergenza non si applica il limite del 50% del trattamento economico annuo lordo agli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno dal singolo dipendente, di cui all'art.113 c.3 del D.Lgs 50/2016.

Art.3 (Commissari Straordinari e Provveditorati regionali alle OO.PP.)

1. Sono di diritto Stazioni Appaltanti Qualificate e possono svolgere le funzioni di Commissari straordinari di cui all'art. 4 della legge 14 giugno 2019 le Regioni, i Provveditorati alle Opere Pubbliche, Consip, Invitalia, Ferrovie, Anas, nonché tutti i soggetti pubblici e privati titolari di concessioni

2. 1. Il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti provvede entro il corrente anno a riorganizzare i Provveditorati Regionali per singola regione ed a potenziarli adeguatamente.

3. I Provveditorati Regionali alle OO.PP. possono essere chiamati ad effettuare le visite ispettive sullo stato delle strutture dei ponti stradali e ferroviari ed in generale delle costruzioni di interesse statale anche avvalendosi di professionisti esperti.

4. Per le opere pubbliche di interesse statale, le disposizioni e gli adempimenti di cui al D.P.R. n. 380/2001, attinenti alla denuncia dei lavori e autorizzazione sismica, si attuano tramite i Provveditorati Regionali alle OO.PP. Restano confermate le disposizioni di cui all'art. 4, ultimo periodo, della legge 5 novembre 1971, n. 1086, con riferimento alle opere costruite per conto dello Stato o per conto delle regioni, delle province e dei comuni, aventi un Ufficio tecnico con a capo un ingegnere.

Art.4 (Affidamento servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura)

1. Le Stazioni Appaltanti, tramite il RUP, per la realizzazione delle attività di cui all'art.1, co.1, possono affidare incarichi di progettazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza, verifica della progettazione ove occorra e collaudo tecnico amministrativo, collaudo statico, attività di supporto al RUP, con affidamento diretto sotto soglia sulla base di adeguato curriculum con il rispetto dei principi di rotazione, parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione. Il compenso professionale è determinato con l'applicazione del DM 17 giugno 2016 con una riduzione del 20%.

2. Per l'affidamento delle prestazioni di cui al

comma che precede di valore superiore alla soglia comunitaria il RUP procede mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, con invito rivolto a 10 operatori, se esistenti, sulla base di adeguati curricula, con il rispetto dei principi di rotazione, parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione. Il compenso professionale è determinato con l'applicazione del DM 17 giugno 2016 con una riduzione massima del 30%.

3. I nominativi dell'affidatario è pubblicato tempestivamente nella sezione web "amministrazione trasparente" di cui al d.lgs. n.33/2013 e ss. mm. e ii. della amministrazione. La amministrazione aggiudicatrice assicura la rotazione degli affidamenti.

4. La qualificazione dei soggetti cui è rivolto l'invito è documentata dal curriculum delle prestazioni effettuate per soggetti pubblici o privati. Sono presi in considerazione le prestazioni professionali svolte negli ultimi 15 anni.

5. Le prestazioni di consulenza legale stragiudiziale rese a supporto del responsabile unico del procedimento per le attività di cui all'art.3, sono affidate in via fiduciaria e il corrispettivo è determinato con l'applicazione del DM 2 aprile 2014, n.55, con una riduzione del compenso complessivo non superiore al 20%.

Art.5 (Affidamento di lavori, servizi e forniture)

1. La Stazione Appaltante, tramite il RUP, procede con *affidamento diretto* dei lavori fino a € 1.000.000,00 e di servizi e forniture sottosoglia comunitaria nel rispetto dei principi di rotazione, parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione. Il corrispettivo è determinato con l'applicazione dei prezzi unitari desunti dai prezziari regionali vigenti con una riduzione del 20%. L'affidamento dei lavori avviene sulla base del livello di progettazione ritenuto più consono dal RUP con motivazioni da indicare nella determina a contrarre. La progettazione esecutiva necessaria per la esecuzione della prestazione è a cura dell'affidatario.

2. La Stazione Appaltante, tramite il RUP procede all'affidamento di lavori di valore superiore a € 1.000.000,00, nonché al disopra della soglia comunitaria, mediante *procedura negoziata*, senza previa pubblicazione del bando di gara, con invito rivolto a 10 operatori, se esistenti, individuati sulla base di indagini di mercato o mediante elenco di operatori economici istituito presso

la stazione appaltante, nel rispetto dei principi di rotazione, parità di trattamento, trasparenza. L'affidamento dei lavori avviene sulla base del livello di progettazione ritenuto più consono dal RUP, per ragioni da indicare nell'atto della validazione e/o nella determina a contrarre. La progettazione esecutiva necessaria per la esecuzione dei lavori è a cura e responsabilità dell'affidatario.

3. Per lavori superiori a 10.000.000,00 € è fatto obbligo alle Amministrazioni di fare ricorso alla manifestazione di interesse da pubblicare sul sito dell'Amministrazione ed almeno su un quotidiano nazionale.

4. Per i lavori di manutenzione, il RUP individua gli allegati essenziali del progetto preliminare a base della procedura di affidamento anche in difformità dall'art. 23 del d.lgs. n. 50/2016.

5. Le prestazioni professionali di progettazione svolte dall'affidatario sono compensate con l'applicazione del DM 17 giugno 2016 con una riduzione al 20%.

6. L'esecuzione della prestazione anticipata di almeno il 10% rispetto ai tempi prestabiliti nel contratto comporta, in sede di approvazione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione, la

corresponsione di un premio a titolo di incentivo pari al 10% del contratto originario. Tale incentivo non è riconosciuto in presenza di contenzioso riguardante l'importo del contratto.

7- Al fine di dare liquidità agli affidatari è *obbligatorio* per i lavori, servizi e forniture l'anticipazione del 30% dell'importo del contratto con l'effettivo inizio dei lavori, del servizio e della fornitura al fine di dare immediata liquidità agli affidatari.

Art.6 (Ulteriori disposizioni)

1. Le stazioni appaltanti, per il tramite del Coordinatore della Sicurezza, qualora tale figura sia prevista, devono prevedere le somme dovute per motivi di Salute e Sicurezza per l'applicazione dei Protocolli anti-contagio COVID-19.

2. La verifica del progetto esecutivo sviluppato dall'affidatario, è prodotta con apposita relazione asseverata dal medesimo affidatario e validata dal responsabile unico del procedimento. Le relazioni asseverate sono verificate a campione secondo quanto previsto dal piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza della stazione appaltante.

3. L'affidamento diretto o mediante procedura





negoziata comporta per l'operatore il divieto a partecipare ad altre procedure sia dirette che negoziate della medesima stazione appaltante per almeno un anno dal verbale di consegna dei lavori e di mesi sei dal verbale di consegna di servizi e forniture, sempre che siano esistenti e disponibili altri operatori. Qualora i lavori o le prestazioni di servizi e forniture siano sospesi, per oltre la metà del tempo contrattuale, l'operatore può partecipare ad altre procedure di affidamento della medesima amministrazione.

4. Per l'affidamento di lavori pubblici, il RUP può mettere a base di gara della procedura negoziata il progetto di fattibilità tecnico economica avanzato, laddove dotato di tutte le approvazioni e pareri obbligatori per quanto attiene gli aspetti ambientali, paesaggistici e urbanistici. Per le approvazioni ed i pareri sul progetto, da acquisire tramite la conferenza di servizi, si attua il silenzio assenso.

5. L'approvazione del progetto di lavori da affidare per interventi di manutenzione, di adeguamento strutturale o impiantistico, è disposta dall'Amministrazione entro 30 giorni dalla conclusione della conferenza di servizi, ove prevista, o in mancanza dalla validazione. Per le nuove costruzioni detto termine è elevato ad un massimo di 60 giorni.

6. L'affidamento di lavori pubblici, di servizi e forniture sotto soglia, ad eccezioni di quelli attinenti all'ingegneria e l'architettura, avviene di norma salvo diversa motivazione del RUP, con il *criterio del minor prezzo*. Se alla procedura partecipano operatori in numero pari o superiori a 5, si applica la esclusione automatica delle offerte superiori alla soglia di anomalia individuata dall'art.97 del d.lgs. n.50/2016.

7. L'affidamento di lavori pubblici per importi superiori alla soglia comunitaria avviene, di norma e salvo diversa motivazione del RUP, con il *criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa* sull'importo del progetto definitivo od anche sul progetto di fattibilità tecnico economica avanzato, con procedura negoziata che tenga conto dei punteggi conseguiti con le proposte migliorative, da apportare poi nel progetto esecutivo a cura dell'affidatario, nonché sulla base del tempo di esecuzione della prestazione e del prezzo offerto, da valutare quest'ultimo con i criteri stabiliti nella lettera d'invito tesi al contenimento del ribasso di aggiudicazione.

8. Il subappalto, per importi del contratto al di sotto o sopra le soglie di cui al regolamento UE/2019, può essere autorizzato dal responsabile unico del procedimento senza limitazioni purché siano verificati i requisiti di idoneità tecnici e generali al pari dell'affidatario e per il corrispondente importo del contratto di subappalto.

9. L'esecuzione anticipata del contratto di lavori, pari almeno al 10 % del tempo prestabilito, comporta in sede di approvazione del certificato di collaudo tecnico amministrativo la corresponsione di un premio all'affidatario a titolo di incentivo/premio pari al 10% del contratto originario. Tale premio non è corrisposto in presenza di contenzioso riguardante l'importo del contratto.

10. Il componimento bonario delle controversie in corso d'opera è demandato al collaudatore tecnico amministrativo, scelto obbligatoriamente tra soggetti terzi fra le parti e che si avvale dei pareri del direttore dei lavori e del contraente. L'approvazione della proposta del collaudatore, sottoscritta dal contraente, è sottoposta dal Responsabile unico del procedimento all'approvazione della amministrazione aggiudicatrice che si deve esprimere nei successivi 30 giorni, fatto salvo il rigetto della proposta con parere motivato. Per i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria o di opere ritenute motivatamente complesse dal Responsabile unico del procedimento, la commissione di collaudo è composta anche da un soggetto di formazione giuridica con specializzazione in diritto amministrativo e diritto dei contratti pubblici.

Art.7 (Finanza di progetto)

Le Amministrazioni pubbliche promuovono e agevolano, anche mediante defiscalizzazione o altri benefici, le iniziative di finanza di progetto che comportino significative riduzioni dei costi a carico della collettività, incluse nei programmi annuali e triennali dei lavori pubblici, ed anche al di fuori di essi.

Art.8 (Disposizioni di coordinamento e invarianza di spesa)

1. Fino alla data di entrata in vigore del nuovo codice di cui all'art.1, comma quarto, del presente provvedimento, non si applica la disciplina contenuta negli articoli 60 e 61 del d.lgs. n.50/2016.

2. Il presente decreto non comporta aumento di spesa.

a cura di
PROF. AVV. A. CANCRINI

SULLE PROPOSTE ANAC DI INTERVENTO NORMATIVO PER LA RIPRESA POST-COVID



NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI

Lo scorso 1 giugno l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un documento contenente "Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità", nonché una "Proposta di intervento normativo al fine di consentire il ricorso alle procedure previste nell'art. 163 e nell'art. 63 del codice dei contratti pubblici fino al 31 dicembre 2020". Nel merito, il primo documento è senz'altro opportuno, considerato che, come è naturale, sia le amministrazioni sia gli operatori economici beneficerebbero grandemente della semplificazione e dello snellimento delle gare derivante da una integrale digitalizzazione delle procedure. Desidero invece soffermarmi maggiormente sulle proposte formulate dall'Autorità rispetto alla possibilità di adoperare "in deroga" gli strumenti di affidamento previsti dal Codice dei contratti relativamente a situazioni di urgenza (art. 63, comma 2, lettera c) e di emergenza (art. 163).

Orbene, i suggerimenti dell'ANAC, pur condivisibili negli intenti, possono essere migliorati. Nello specifico, il Codice dei contratti va modificato completamente giacché, alla prova dei fatti, si è dimostrato inadeguato ogniqualvolta vi sia stato il bisogno di fronteggiare un'emergenza o di soddisfare esigenze "straordinarie". Non a caso, in simili occasioni, il Legislatore ha sempre e sistematicamente optato per una disapplicazione delle norme codicistiche (cito, tra i tanti, il ponte Morandi, gli interventi da realizzare a Cortina per i Mondiali di sci, il G7 di Taormina e, da ultimo, l'acquisto di mascherine e degli altri necessari apprestamenti anti-Covid da parte della Protezione civile). Alla luce di ciò, ritengo che la ripartenza post-pandemia andrebbe invece agevolata mediante la creazione di un apposito corpus normativo emergenziale, snello e di intuitiva applicazione, che disciplini non già "in deroga" bensì "ad hoc" l'indizione e lo svolgimento delle gare pubbliche per il periodo di tempo necessario a far sì che il



Covid-19 rimanga soltanto un (brutto) ricordo. Ciò doverosamente premesso, a fronte dell'esigenza, dichiarata dalla stessa ANAC, di *"superare lo stato di grave crisi economica e sociale conseguente all'emergenza sanitaria in atto"*, reputo fondamentale apportare talune integrazioni alle proposte avanzate dall'Autorità.

In primo luogo, sotto il profilo quantitativo, il ricorso alle due procedure prese a riferimento dall'ANAC – ossia la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara "per ragione di estrema urgenza" (art. 63, comma 2, lettera c) e l'affidamento diretto "in circostanze di somma urgenza" (art. 163) – dovrebbe essere previsto, anche per i lavori e non solo per i servizi e per le forniture, quanto meno per l'intero "sotto-soglia" e non già, come suggerisce l'Autorità, per i soli lavori di importo fino a 1 milione di Euro.

In secondo luogo, sotto il profilo temporale, la "data ultima" del 31 dicembre 2020 individuata dall'Autorità per il ricorso alle procedure di urgenza

Nello specifico, il Codice dei contratti va modificato completamente giacché, alla prova dei fatti, si è dimostrato inadeguato ogniqualvolta vi sia stato il bisogno di fronteggiare un'emergenza o di soddisfare esigenze "straordinarie".



non appare nemmeno remotamente sufficiente a consentire al comparto degli appalti pubblici di oltrepassare indenne le nebbie dell'emergenza da Covid-19. In questa prospettiva, le modalità derogatorie di affidamento proposte dall'ANAC dovrebbero estendersi almeno a tutto il 2021. Sotto un profilo più sostanziale, invece, l'ambito



la ripartenza post-pandemia andrebbe invece agevolata mediante la creazione di un apposito corpus normativo emergenziale, snello e di intuitiva applicazione, che disciplini non già “in deroga” bensì “ad hoc” l’indizione e lo svolgimento delle gare pubbliche.

oggettivo di applicazione delle deroghe suggerite dall’Autorità risulta, a mio parere, oltremodo circoscritto. Non vedo infatti alcuna valida ragione per cui, in un momento in cui è fortemente a rischio la stessa tenuta del tessuto imprenditoriale del Paese, a beneficiare di modalità più rapide e semplificate di affidamento debbano essere i soli “settori che si prestano maggiormente a tale funzione [i.e. a fronteggiare la crisi, n.d.r.], per dimensione economica e/o per connessione diretta con attività destinate al superamento dell’emergenza propriamente sanitaria” (ossia, a dire dell’ANAC, manutenzioni, lavori di ristrutturazione/costruzione di ospedali e scuole, interventi sulla rete viaria, approvvigionamenti relativi al sistema dei trasporti, approvvigionamenti nel settore informatico, approvvigionamenti nel settore sanitario).

Le proposte dell’Autorità, per l’effetto, dovrebbero applicarsi a tutto tondo a qualunque settore e/o categoria merceologica.

Da ultimo, quanto alle concrete modalità di attuazione delle deroghe ipotizzate dall’ANAC, mi pare imprescindibile semplificare al massimo il confronto competitivo tra operatori nella fase di selezione. A ciò aggiungasi che, ancora con riferimento alle procedure sotto-soglia e al precipuo fine di snellire l’espletamento delle gare in vista della ripresa, andrebbe seriamente rimeditata l’applicazione del principio di rotazione: in particolare, andrebbe attenuato il più possibile il ponderoso onere motivazionale che grava sulle stazioni appaltanti che reputino

opportuno procedere all’invito (o all’affidamento della gara) nei confronti del contraente uscente, la cui posizione, in questo peculiare frangente emergenziale, andrebbe ragionevolmente equiparata a quella di qualunque altro concorrente.

Last but not least, va senz’altro risolto il problema del c.d. “blocco della firma”, divenuto già da tempo, sin dall’entrata in vigore del nuovo Codice, una vera e propria costante da parte di tutte le stazioni appaltanti del nostro Paese. I responsabili del procedimento, in particolare, nell’evidente preoccupazione di incorrere in responsabilità di diversa natura, tendono a rinviare ad oltranza la risoluzione delle problematiche e a firmare il meno possibile, ingessando le procedure di gara e la fase di esecuzione.

Non è dunque un caso che l’art. 122, comma 8, del D.L. 17 marzo 2020, n 18 (recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*”), con riferimento alle attività poste in essere dal nominato “Commissario straordinario per l’attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell’emergenza epidemiologica COVID-19” e dai relativi soggetti attuatori, abbia introdotto un vero e proprio “scudo” rispetto all’insorgere di profili di responsabilità penale ed erariale per il compimento di qualsiasi acquisto e/o atto negoziale necessario a fronteggiare le esigenze contingenti.

Nondimeno, se nel corso dell’emergenza vera e propria poteva essere sufficiente riservare tale “scudo” al solo Commissario e ai soggetti attuatori, ritengo invece che, nell’ottica di una concreta ripartenza del settore, una simile protezione andrebbe estesa a tutti i responsabili del procedimento di qualsiasi stazione appaltante. È infatti prioritario, a mio sommesso avviso (e, ritengo, in linea con le stesse “proposte” ANAC del 1 giugno, se davvero si vuole consentire alle stazioni appaltanti di operare efficacemente in deroga rispetto alle norme del Codice), attenuare in via generale il regime della responsabilità penale e giuscontabilistica, restituendo ai funzionari quella serenità di azione e di giudizio necessaria al sollecito svolgimento della fase di gara e di quella esecutiva, senza operare nel costante timore di “ritorsioni” da parte della Corte dei conti.



a cura di
DOTT. ING. S. MINOTTI

LA VERITÀ SUL RILANCIO DELLE OPERE PUBBLICHE IN ITALIA

Tra leggi inutili e riforme necessarie, prima e dopo la pandemia

Come ben noto, il settore degli appalti pubblici costituisce un asset di primaria importanza per l'economia nazionale, da sempre al centro del dibattito sia politico, sia della società civile. La materia si presenta particolarmente delicata in quanto richiede una speciale attenzione al corretto utilizzo delle risorse da parte delle stazioni appaltanti, alla selezione degli operatori economici, ai criteri di trasparenza e non discriminazione nelle procedure di affidamento dei contratti, senza parlare delle attività di prevenzione e repressione di potenziali fenomeni corruttivi.

L'efficacia dell'azione tecnico-amministrativa connessa alla progettazione e realizzazione di una commessa pubblica, non può che essere subordinata alla capacità delle stazioni appaltanti e degli operatori economici di interagire in un contesto caratterizzato da un approccio manageriale, ispirato alla qualità, nonché alla cultura e comprensione della responsabilità che ognuno degli attori







del processo ha nei riguardi della collettività, per far sì che gli obiettivi programmati corrispondano ai reali bisogni dei cittadini.

La disponibilità di un tale contesto organizzativo ed operativo, strutturato in reti di stazioni appaltanti ed imprese seriamente preparate non è cosa da poco in quanto non passa solo attraverso la qualificazione e la buona volontà degli operatori, ma soprattutto da un decisivo cambio di mentalità e culturale, che richiede un notevole impegno in special modo nelle attività formative, informative e di sensibilizzazione, più che sulla iper-produzione di norme e regolamenti, troppo spesso emanati frettolosamente, con l'effetto di disorientare piuttosto che orientare.

Un simile e radicale cambiamento avrebbe dovuto essere anticipato da una seria qualificazione delle stazioni appaltanti che, in un contesto di soft-law, sono chiamate ad una maggiore responsabilità

nelle decisioni, il che teoricamente potrebbe anche costituire l'occasione per lo snellimento e la sburocraizzazione delle procedure.

Purtroppo, nulla è stato fatto a tal riguardo, il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti è rimasto lettera morta e l'effetto è stato esclusivamente quello di ingenerare negli operatori pubblici confusione e incertezza. In tale contesto non di rado prevale la politica del non fare rispetto all'agire; intraprendere azioni che portano alla concreta realizzazione di progetti e opere pubbliche, infatti, è sempre più spesso sentito, da parte dei funzionari e dirigenti della pubblica amministrazione, solo come fonte di rischio di responsabilità erariali o addirittura penali.

Non di rado l'effetto di tale paralisi è la demotivazione degli addetti ai lavori, che non riescono ad intravedere né la ragione della mission istituzionale alla quale sono chiamati, né tantomeno

prospettive di carriera e un giusto riconoscimento economico. Tra i tanti si veda l'esempio del regolamento di ripartizione degli incentivi per i dipendenti tecnici, contabili e amministrativi, che sin dal 2016 doveva essere adottato dalle varie amministrazioni e del quale - incredibilmente - non si intravede neanche una bozza degna di questo nome (a tal merito di recente l'Associazione Técnica P.A. ha proposto una petizione rivolta al Ministro della Giustizia che può essere firmata attraverso il link https://www.change.org/art-113_50_2016, ndr). Una tale deriva è quanto di più dannoso ci si possa augurare ed è proprio per questo che diventa sempre più pressante l'esigenza di individuare le criticità del sistema e rimuoverle, affinché processi e procedimenti tecnico-amministrativo di un appalto pubblico tornino ad essere governati da apparati burocratici efficienti ed efficaci. L'innovazione digitale, attraverso l'utilizzo di

piattaforme integrate di gestione dei dati e delle informazioni, unitamente ad una costante e seria azione formativa erogata a favore dei funzionari delle stazioni appaltanti e parallelamente agli operatori economici che erogano servizi verso la PA, nonché l'offerta di momenti di confronto attraverso seminari e convegni sui temi specialistici del mondo degli appalti pubblici, costituiscono infine fattori imprescindibili per un significativo miglioramento del sistema, con benefiche ricadute sia per l'operato della parte pubblica, sia per il lavoro di imprese e professionisti.

Ma anche in questo le Amministrazioni non sono affatto pronte, pur avendone avuto tutto il tempo, come nel caso dell'adozione della metodologia BIM per la progettazione e gestione delle opere pubbliche. Esiste infatti - ancora oggi - una distanza che sembra incolmabile tra le intenzioni del Legislatore, che ha disposto - per tutte le opere



► NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI

pubbliche - la transizione al nuovo modello digitale di integrazione delle prestazioni specialistiche entro il 2025 e le reali capacità delle stazioni appaltanti (ma anche degli oo.aa.) di operare in tale nuovo contesto specialistico. Un'altra occasione persa in termini di miglioramento della qualità dei processi di realizzazione, gestione, controllo della spesa degli interventi programmati, oltre che di riduzione degli sprechi.

Per tali ragioni – in questo campo – più che la sterile azione del legislatore, è il dibattito pubblico tra tecnici, esperti nel campo giuridico-economico e cittadini, che potrà contribuire a far convergere la qualità attesa con quella erogata, in altre parole, a rendere efficiente il sistema organizzativo deputato alla gestione degli appalti pubblici, che poi è quello che ogni cittadino si aspetta dalla pubblica amministrazione.

Capire le criticità e migliorare la qualità delle nostre opere pubbliche è una battaglia di civiltà.

Chi opera in questo campo non sente unicamente il bisogno di riformare il codice dei contratti, emanare un regolamento di attuazione che “regoli” la disciplina anziché “paralizzarla”, di sburocratizzare e semplificare le procedure.

Questo rappresenta il minimo sindacale, ma ciò che più serve è la riforma radicale dell'organizzazione delle stazioni appaltanti, qualificando le strutture e gli operatori, motivandoli con strumenti manageriali che puntino decisamente al raggiungimento di obiettivi utili per la collettività, lasciandoci alle spalle il criterio della “spesa” fine a se stessa, che è il vero cancro che sta divorando dall'interno la pubblica amministrazione.

Questo processo è ormai improcrastinabile, soprattutto nell'attuale fase di emergenza, non solo per le conseguenze del Covid-19, ma anche per lo stato confusionale in cui versa il settore, che ne impedisce il vero Rilancio, al di là di ogni riforma che rimanga unicamente stampata sulla Gazzetta Ufficiale.

In questo campo non servono leggi inutili ma riforme utili.

Un *new deal* del settore, proiettato ai veri bisogni della comunità e condotto da Pubbliche Amministrazioni che operano con l'unico faro della qualità, attraverso strutture organizzative, dirigenti e funzionari capaci di programmare e gestire al meglio i fondi a loro affidati dai contribuenti.







La questione del rilancio del settore delle costruzioni in generale, e dei lavori pubblici in particolare, è uno dei temi che politici, economisti, giuristi, professionisti e imprenditori stanno in questi giorni frequentemente richiamando nel dibattito pubblico.

Da un lato, infatti, è pacificamente riconosciuto che investire nelle costruzioni consente di generare posti di lavoro e, al tempo stesso, migliorare edifici e infrastrutture, riducendo i rischi generati da eventi naturali e antropici, incrementando il risparmio energetico e la produzione da fonti rinnovabili,

rendendo più celere ed efficiente lo spostamento di persone e merci sul territorio nazionale e così via: si ha, quindi, un evidente doppio vantaggio per la collettività.

D'altra parte, proprio il mondo dell'Ingegneria civile e dell'Architettura vive da più di un decennio uno stato di profonda crisi che ha visto ridurre il reddito medio di ingegneri e architetti di oltre il 30% nel periodo 2007-2018 (con valori medi di riduzione del 40% per gli architetti nell'Italia centrale).

Non stupisce, pertanto, l'interesse manifestato oggi più che mai per questo settore.



IL RILANCIO DELLE OPERE PUBBLICHE: UN PROBLEMA TECNICO O GIURIDICO?

a cura di
PROF. ING. F. RUSSO

Tuttavia, una preoccupazione comune a chi dibatte su questi temi riguarda la possibilità che gli investimenti si traducano concretamente e velocemente in lavori e che non restino imbrigliati per un tempo indefinito in reconditi meandri burocratici. La domanda è più che legittima, visti i tempi che intercorrono in media tra il momento della programmazione di un'opera pubblica e quello della sua messa in esercizio.

Lo stato di avanzamento dei lavori del Ponte Morandi sta dimostrando al Paese che è, in effetti, possibile realizzare interventi importanti in tempi

assolutamente accettabili e contenuti: ma questo, in verità, dovrebbe essere già noto pensando alle strade, alle ferrovie, alle dighe, ai porti e a tutte le altre infrastrutture civili realizzate in Italia negli anni '50 e '60.

Molte opinioni sono state espresse, soprattutto da giuristi, sulle cause e sulle possibili soluzioni.

In proposito mi permetto di segnalare che forse, su questo tema, potrebbe essere utile anche il contributo dei tecnici.

Anzi, vorrei provare a immaginare che sulle costruzioni si esprimano, prima di chiunque altro, gli



ingegneri, gli architetti, i geometri e, certamente, gli imprenditori edili.

Il primo motivo per cui oso immaginare questo scenario deriva già dalla diversa prospettiva personale e professionale con cui si guarda alla realizzazione di un'opera. I giovani che scelgono di iscriversi in Ingegneria e Architettura hanno come obiettivo la costruzione di edifici e infrastrutture e nei percorsi di studio si esercitano nel progettare opere o parti di esse. Ma chiunque conosca professionisti tecnici e imprenditori, giovani o anziani che siano, ha ben chiaro che per loro le opere che hanno contribuito a costruire costituiscono motivo di grande orgoglio e soddisfazione.

Potrebbe essere, quindi, piuttosto semplice realizzare l'obiettivo auspicato affidandosi a chi, per *forma mentis*, studio ed esperienza professionale, lo condivide.

Tuttavia, duole constatare che il complesso di norme che regola il settore non ha probabilmente questo obiettivo o, meglio, lo ha ma in modo del tutto attenuato e collaterale.

La direttiva sugli appalti pubblici 2014/24/UE, sin dal punto 1), afferma chiaramente che *"L'aggiudicazione degli appalti pubblici da o per conto di autorità degli Stati membri deve rispettare i principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza"*.

Questi principi – di natura giuridica ed economica e non certamente tecnica – hanno trovato in Italia un'amplificazione esponenziale ad ogni successivo passaggio normativo, da parte del Parlamento (con la legge delega 11 del 2016), del Governo (con il codice degli appalti del 2016) ed infine dell'Anac (con le linee guida). Sia sufficiente richiamare in proposito, a titolo meramente esemplificativo, la procedura di affidamento di lavori di importo fino a € 40.000 (la fascia minore individuata dal codice del appalti) per la quale lo stesso codice individua la modalità diretta (peraltro già prevista dal precedente codice degli appalti), mentre le linee guida Anac avvertono che *"In ogni caso, il confronto dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici rappresenta una best*

► NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI

practice anche alla luce del principio di concorrenza” inducendo, quindi, le amministrazioni ad utilizzare procedure più lunghe, farraginose e onerose. Oltre a questi obiettivi prioritari rispetto alla realizzazione dell’opera l’Anac, nelle conclusioni del rapporto *“La corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare”*, ci ricorda che *“occorre rilevare come la prevalenza degli appalti pubblici nelle dinamiche corruttive giustifichi la preoccupazione nei confronti di meccanismi di deregulation quali quelli di recente introdotti, verso i quali l’Anac ha già manifestato perplessità”*. Ci viene spiegato, quindi, che non si può deregolamentare a causa dei rischi di corruzione. In definitiva, anche il contrasto alla corruzione, come la tutela del principio di concorrenza, è certamente un obiettivo importante e ambizioso, ma è tema diverso da quello di accelerare la realizzazione delle opere.

C’è chi sostiene che questi obiettivi non ostacolino quello – che, comunque, raramente viene citato come il principale - di realizzare le opere.

Da tecnico, tuttavia, ritengo che non sia così e provo a spiegare il motivo.

Una prima argomentazione è di carattere teorico e, tralasciando il problema della ricerca dei minimi vincolati noto a chi ha studiato un po’ di Analisi matematica, può essere esemplificato e ben compreso anche da chi non ha superato gli esami di Analisi e di Meccanica razionale. Infatti, se si cerca di ottimizzare un solo parametro (ad esempio i tempi di realizzazione dell’opera), si ottiene il minor tempo possibile. Se (comprensibilmente) si introduce anche il parametro della qualità dell’opera, si otterrà anche questo obiettivo, ma probabilmente sarà necessario un po’ più di tempo rispetto al primo caso. E se si vuole anche risparmiare (minor costo), si perderà un po’ in qualità e un po’ sui tempi rispetto agli altri scenari. Stesso discorso per il doveroso rispetto per la sicurezza dei lavoratori, e così via. Ogni ulteriore obiettivo che viene introdotto allontana necessariamente (in misura più o meno rilevante) dal pieno raggiungimento degli altri. Quindi, se tra gli obiettivi si prevede che deve poter partecipare all’appalto ed esserne adeguatamente informata anche l’impresa di costruzioni olandese o austriaca o se risulta prioritario su tutto scongiurare anche la più remo-



ta possibilità che si verifichino reati, ciò è (forse) possibile, ma a scapito dei primi obiettivi.

La seconda argomentazione è di carattere empirico. È, infatti, evidente a chiunque abbia affidato lavori privati, che alcuni dei principi comunitari, soprattutto se estremizzati, si pongono in aperto contrasto con l'obiettivo di realizzare l'opera. Penso, ad esempio, al principio di rotazione che, se applicato ai lavori privati, impedirebbe (o limiterebbe) la possibilità del committente di affidare all'impresa che ha già ristrutturato un bagno di casa (con piena soddisfazione dello stesso committente) anche il secondo bagno (se la decisione avviene in un momento successivo). Oltre certi importi è necessario comunque che si faccia una gara e se un'altra impresa, sulla carta, presenta un'offerta migliore, è necessario che il committente pubblico affidi questi lavori a tale nuova impresa (principio di non discriminazione). È evidente l'assurdità, ragionando in termini di lavori privati, di una scelta simile, ma questo tuttavia impongono le norme alla Pubblica Amministrazione.

In questo contesto, per i ritardi e i maggiori costi finiscono sul banco degli imputati sempre i tecnici

delle stazioni appaltanti perché sbagliano le procedure di affidamento e non conoscono le norme; i progettisti e i direttori dei lavori perché sbagliano i progetti e i controlli sui lavori e chiaramente le imprese, accusate di litigiosità per i ricorsi e i contenziosi, oltre che di scarsa qualità nella realizzazione degli interventi.

Potrei provare a sostenere le loro ragioni, facendo notare che la loro partecipazione nella scrittura delle norme è stata pressoché nulla, che finanche il gruppo di lavoro che avrebbe dovuto redigere il nuovo regolamento è privo di tecnici (nonostante nel regolamento si definiscano aspetti come i contenuti del progetto!), che tra i cinque membri del consiglio dell'Anac (a differenza di quanto avveniva in precedenza nell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici) non vi è neppure un tecnico, che sono frequenti i casi in cui le sentenze amministrative in materia di appalti sono oscillanti e non rari i casi in cui è stato necessario interpellare la Corte di giustizia europea per dirimere controversie irrisolte dal giudice nazionale.

Potrei, forse, pensare che a volte gli errori nei progetti e nei controlli o la scarsa qualità e i conten-



► NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI

ziosi siano anche conseguenza dei ribassi eccessivi che, a causa delle norme vigenti, professionisti e imprenditori sono costretti a proporre per aggiudicarsi la commessa e sopravvivere e che ne svalorizzano il lavoro al limite della dignità, e ovviamente allontanano dall'obiettivo di realizzare l'opera.

Potrei sostenere queste e altre argomentazioni. Ma non credo sia necessario.

È sufficiente constatare che il modello proposto dai non tecnici e dai non imprenditori edili ha forse raggiunto altri obiettivi ma non certo quello di vedere le opere realizzate con qualità elevata in tempi e con costi contenuti.

È un modello perdente, le cui conseguenze sono evidenti.

Siamo in presenza di norme che, per la prima volta nella storia dei lavori pubblici, hanno la necessità di esplicitare che il ruolo più prestigioso nella realizzazione di un'opera pubblica, la figura di colui il quale coordina e indirizza progettisti e direttori dei lavori e di conseguenza l'esecuzione dei lavori, cioè il responsabile del procedimento "è *obbligatorio e non può essere rifiutato*" (art. 31, c. 1, d.lgs. n. 50/2016). E tale esplicitazione si è resa necessaria proprio per l'impossibilità di lavorare in modo sereno e chiaro all'obiettivo di realizzare l'opera a causa di un quadro normativo confuso e indirizzato verso altri obiettivi.

In questo contesto è giusto verificare i progetti, qualificare le stazioni appaltanti e assumere giovani e preparati ingegneri e architetti, ma ciò non è affatto sufficiente.

Occorre decidere se l'obiettivo che si vuole raggiungere è la realizzazione delle opere, o quanto meno se questo è l'obiettivo principale. Se così è, è necessario coinvolgere nella definizione delle regole necessarie al raggiungimento dell'obiettivo chi le dovrà concretamente applicare, stazioni appaltanti, tecnici e imprenditori.

In caso contrario continueremo a dibattere su cavilli e *best practices* ma non riusciremo a costruire opere di ingegneria.





a cura di
CTPA DELLA FONDAZIONE, ING. L. MICONI

PARERE CTAP SU COMPETENZE PROFESSIONALI PER DIAGNOSTICA PROVE E CONTROLLI SUI MATERIALI DA COSTRUZIONE

*Competenza professionale diagnostica,
prove e controlli sui materiali da costruzione
edifici esistenti di cui al Cap. 8 – NTC 2018.
Linee guida ponti esistenti*





Considerazioni in fatto

1. In data 4 maggio 2020 gli ingegneri che svolgono attività diagnostica sui materiali da costruzione tra cui le cd. “prove non distruttive”, hanno segnalato ai Consigli degli Ordini degli Ingegneri d’Italia (all.1) che le “Linee guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza ed il monitoraggio dei ponti esistenti” approvate dal CSLLPP il 14.04.2020, li priverebbero di ogni residua possibilità di continuare l’attività professionale anche sulle costruzioni esistenti (cfr. prove pacometriche e sclerometriche utilizzate anche in sede di collaudo statico). Attività questa espletata di solito - anche se non necessariamente - in fase preliminare alla progettazione di interventi di consolidamento e/o manutenzione straordinaria, oppure al collaudo delle strutture portanti. Ciò si verificherebbe in quanto le citate linee guida hanno ripreso la novella apportata con la lett. c-bis, al comma 2, art. 59 del d.lgs. n.380/2001, ad opera dello sblocca cantieri (dl 32/2019 convertito con modificazioni con l. n.55/2019), secondo cui anche le prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti sono annoverate nelle competenze esclusive dei laboratori di prova ufficiali.

Infatti, al punto 1.8, Parte I, delle citate linee guida, si prevede che le prove ed i controlli sui materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti devono essere effettuate e certificate da un laboratorio di cui all’art.59 del dPR 380/2001 dotato di specifica autorizzazione ove prevista.

I professionisti ne deducono che la disposizione in

commento impedisca loro pro-futuro di eseguire qualsiasi tipo di indagine diagnostica e conoscitiva, soprattutto prove non distruttive sui ponti esistenti salvo accedere al nuovo e ben più oneroso status di “laboratorio riconosciuto”. E che ciò si possa anche estendere tout-court alle costruzioni esistenti.

2. Secondo i segnalanti la citata disposizione delle linee guida sui ponti si pone in contrasto con le prerogative professionali degli ingegneri dotati di uno specifico percorso formativo e professionale sulla scienza dei materiali, laddove risulta:

a) del tutto illogica, atteso che i medesimi tecnici possono svolgere l’attività di direttore dei lavori, figura alla quale compete sopra ogni altra funzione, la accettazione della qualità dei materiali da costruzione;

b) in contraddizione con la disciplina della sicurezza delle costruzioni ex art. 51 (e 52) del RD n.2537/1925’;

c) in contraddizione con il par. 8.5.3. delle NTC 2018 (costruzioni esistenti) laddove le prove di caratterizzazione meccanica dei materiali sono effettuate anche attraverso prove non distruttive.

3. La segnalazione lamenta inoltre una palese disparità di trattamento con la professione del geologo, laddove è consentito a costoro di effettuare indagini geognostiche (cfr. Circ. CSLLPP n.7619/2010) senza l’obbligo di costituirsi in società o laboratori autorizzati; il tutto a seguito di una favorevole pronuncia nel 2011 del TAR Lazio che ha sospeso la linea guida n.7619/2010; ciò che appunto non sarebbe consentito agli ingegneri esperti di prove sui materiali.



Considerazioni in diritto

4. La questione posta nella segnalazione necessita di vari approfondimenti.

4.1. Un primo profilo riguarda aspetti squisitamente tecnici, tesi a verificare se le prove non distruttive di cui alla segnalazione in argomento, hanno ragion d'essere alla luce della evoluzione delle nuove NTC 2018 emanate con DM 17.01.2018 (e Circolare esplicativa del CSLLP n.7/2019). Non di meno si deve comprendere se i risultati di tali prove, ferma rimanendo la loro circoscritta utilizzabilità (cfr. linee guida CSLLP n.361/2017), abbiano il rigore e l'affidabilità richieste nell'analisi statica delle costruzioni esistenti.

4.2. Un secondo profilo, questa volta di natura giuridica, riguarda il dato normativo dell'art.59 del TUE e la compatibilità con esso del punto 1.8 delle linee guida in commento e delle stesse NTC 2018.

5. Quanto al primo punto, i criteri generali dettati al Cap.8 delle NTC 2018 prevedono un approccio improntato alla gradualità delle indagini e delle prove (es. limitate, estese, esaustive), articolato per fasi successive del livello di conoscenza (LC1, LC2 e LC3) dell'organismo su cui si deve intervenire e dei correlati fattori di confidenza (FC); si parte dalla ricostruzione storico-critica per passare alla geometria della struttura, ai dettagli costruttivi, alle proprietà meccaniche dei materiali, alle modalità delle connessioni e quindi alle modalità di collasso parziali/locali e globali.

Per i tre step di conoscenza, il punto C 8.5.3 della Circolare n.7/2019 ammette sia l'impiego di prove di laboratorio su campioni indisturbati prelevati sulle strutture, sia prove non distruttive sulle strutture. Anzi al punto C 8.5.3.1 si ammette che *"utili informazioni si possono ottenere da metodi di prova non distruttivi, utili anche ad estendere all'intero edificio i risultati ottenuti al livello locale con prove distruttive o mediamente distruttive."* Nella stessa ottica il par. 4.1 delle linee guida n.361/2017 (riferite alle NTC del 2008): *"una preliminare campagna di analisi con metodi indiretti consente di programmare le posizioni di prelievo delle carote ..."*. Dunque le prove non distruttive assolvono a una importante funzione ora propedeutica ora sussidiaria delle prove di laboratorio per incrementare via via i passi del progettista fino alla indagine esaustiva, nell'ottica evidentemente di contenere le

prove di laboratorio più impegnative, onerose e di maggiore durata; anche perché il prelievo sulle strutture, oltre alla necessità di disporre di campioni indisturbati, comporta interventi che apportano un danno alla struttura, sicché tali prelievi vanno sempre minimizzati.

Infatti, le linee guida n.361/2017 affermano che *"la numerosità dei punti di prova è un compromesso tra: accuratezza desiderata, tempo d'esecuzione, costo e danno apportato alla struttura"*. In tal senso vanno le analisi storico critica e il progetto simulato di cui al par. 8.5 e punto C 8.5 delle NTC 2018.

Orbene, se si considera che le prove minime che i laboratori sono chiamati ad effettuare per essere legalmente autorizzati, non prevedono le prove non distruttive di cui al C 8.5.3 (cfr. punto 5 della Circolare n.7617/2010), residua un vasto campo di attività professionale espletabile da soggetti distinti dai laboratori e che, come accenneremo meglio in seguito, sono con essi diretti concorrenti nel mercato di riferimento, in particolare dei contratti pubblici più remunerativi.

Infatti, al paragrafo 2.1 delle linee guida n.361/2017 si delinea una fase di ricerca e messa a punto preliminare di un PIANO DELLE PROVE: *"Le aree ed i punti di prova debbono essere preventivamente identificati e selezionati in relazione agli obiettivi"* ecc. (cfr. anche il par. 2.2.).

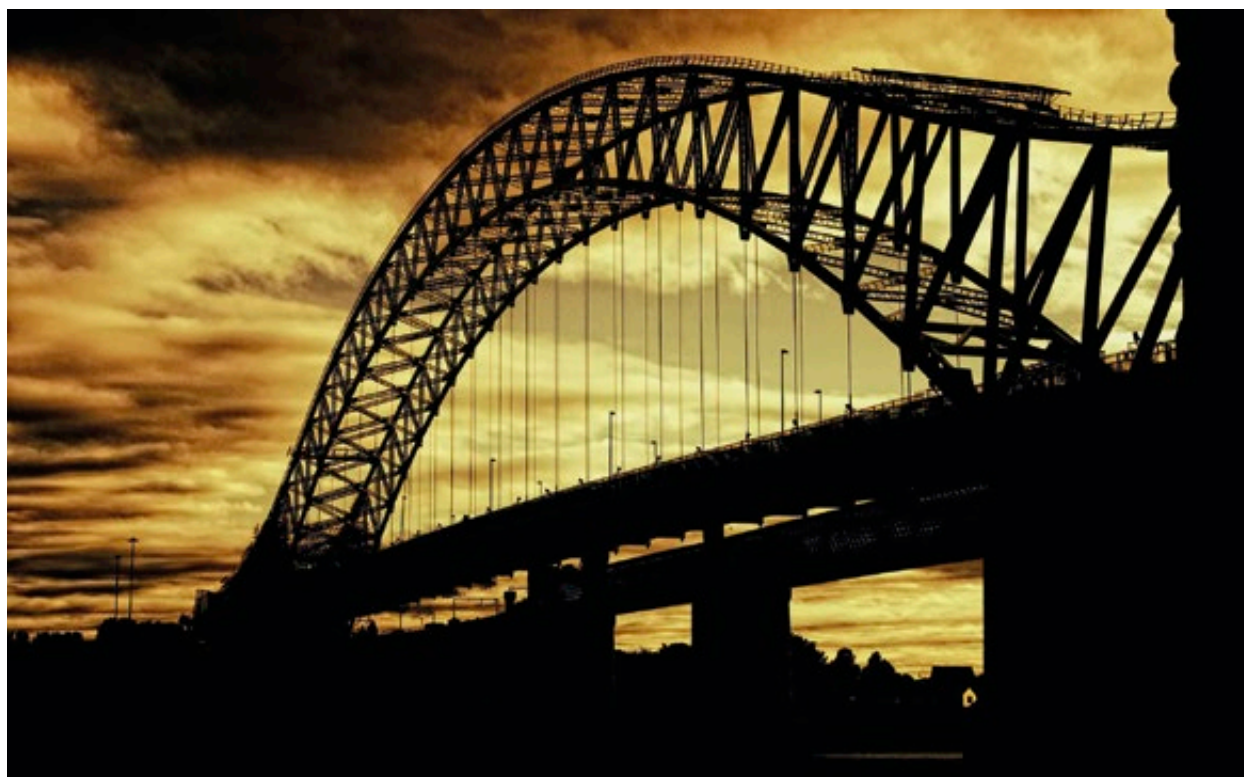
Alla ragionevole obiezione secondo cui gli strumenti di prova estranei ai laboratori autorizzati ex art.59 del TUE potrebbero essere meno affidabili, vale rammentare che il STC, con comunicazione in data 21.05.2020 n.3761, ha richiamato gli operatori del settore delle prove, ivi compresa l'Associazione Italiana Prove non Distruttive, all'obbligo di detenere una certificazione di taratura annuale dei rispettivi strumenti/dispositivi di prova.

Tale obbligo è volto evidentemente ad assicurare una sorta di parità sul piano della affidabilità delle prove previste dalle NTC 2018 per le costruzioni esistenti: in laboratorio su campioni indisturbati prelevati sulla struttura, distruttive e moderatamente distruttive sulla struttura, non distruttive sulla struttura. È inoltre richiamare che per tali prove è ammesso l'uso di "correlazioni" di letteratura (par. 4.1 linee guida 2017) ai fini della interpretazione dei risultati, il che ne suffraga la validità.

Appare evidente che le argomentazioni innanzi svolte sulle costruzioni esistenti valgono anche per







i ponti, dato che nelle linee guida del 17.04.2010 sono richiamate con ripetuti ed espliciti rinvii alle metodologie di indagine e prove articolate per fasi successive previste al Cap.8 delle NTC 2018 (prove limitate, prove estese, prove esaustive).

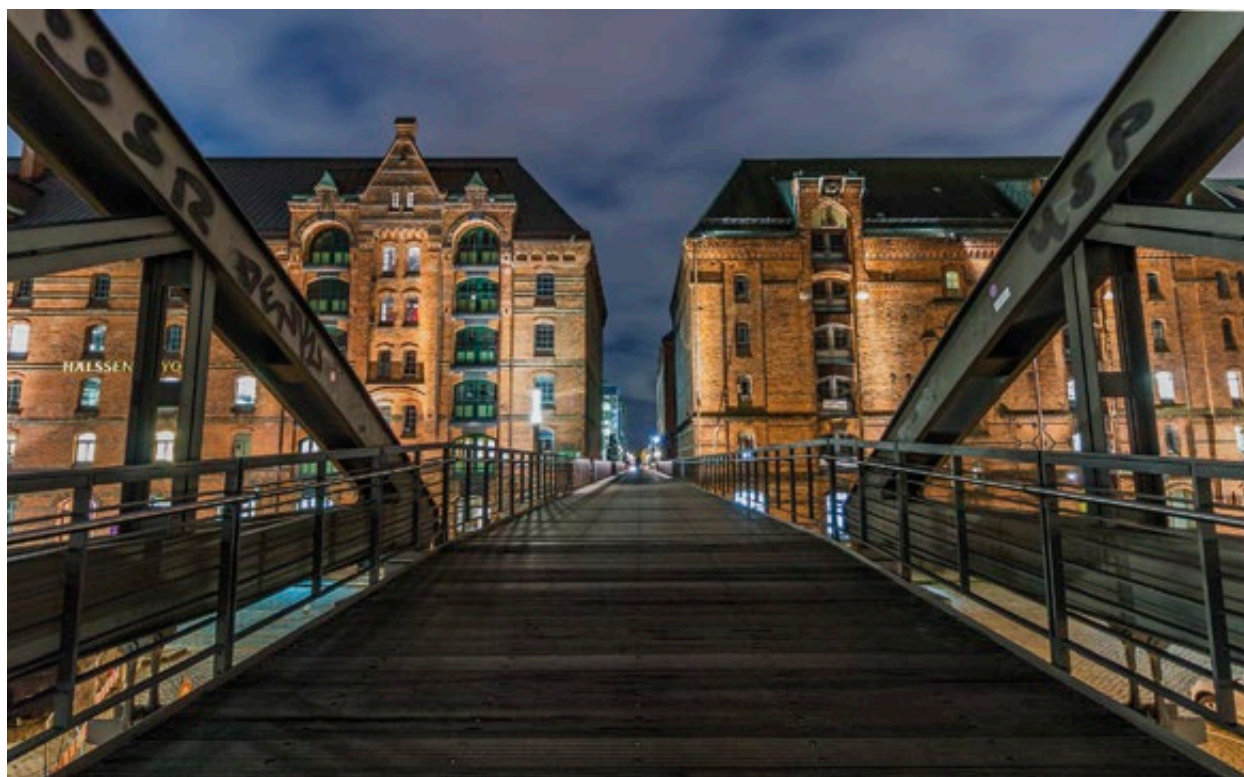
Diversamente, la formula utilizzata al punto 1.8, secondo cui "... il prelievo e le prove distruttive sui materiali da costruzione di cui alla Circ. 7617/2010 ... devono essere effettuate e certificate da un laboratorio di cui all'art.59 del DPR 380/2001 ...", tacendo su ogni altra modalità di conoscenza, appare in contrasto con le NTC 2018, potendosi procedere, come visto, anche con prove non distruttive a cura di ingegneri altamente qualificati diversi dai laboratori autorizzati (si pensi che, allo stato, ex punto 2.1, Circolare 7617/2010, un laboratorio di prova sui materiali può essere diretto anche da una figura diversa dall'ingegnere e che il controllo della competenza/esperienza non è affidata a criteri oggettivi bensì a un CV).

Del resto, giammai si può dubitare che l'interesse pubblico alla sicurezza delle costruzioni esistenti, destinate alle funzioni sociali le più diverse (cfr. CLASSI D'USO al par. 2.4.2 NTC 2018), sia da

considerare più tenue o ridotto rispetto alle opere o manufatti inseriti nelle infrastrutture trasportistiche. A corroborare tale linea è proprio la sospensione delle linee guida n.7619/2010 a cura del Tar Lazio, che restituisce piena validità alle prove geognostiche, nel senso che le prove eseguite in situ non da un laboratorio autorizzato bensì da un libero professionista geologo, non costituiscono una elusione dell'art.59 del TUE. Ciò che rileva, è l'onere di disporre di attrezzature efficienti, tarate e in mani esperte, si da assicurare l'attendibilità dei risultati di prova.

Sotto altra luce - come correttamente osservato nella segnalazione - non si vede per quali motivazioni un professionista non possa asseverare i risultati delle prove non distruttive, laddove a questi si chiede di asseverare finanche la classe di rischio di rischio negli interventi in zona sismica (cfr. allegato B al DM n.24/2020): in altre parole, quanto di più complesso, incerto e opinabile vi sia nel campo delle costruzioni esistenti.

Va perciò ribadito che eliminare o solo mettere in secondo piano la diagnostica extra laboratorio, sarebbe una violazione dei principi di



proporzionalità e adeguatezza anche considerando che molte costruzioni o manufatti si inquadrano nei canoni della semplicità.

6. Possiamo ora soffermarci sul dato normativo dell'art.59 del TUE e segnatamente sui rapporti con le norme tecniche e il codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n.50/2016.

6.1 In primo luogo, il par. 8.5.3, ultimo periodo, NTC 2018, ai fini della caratterizzazione meccanica dei materiali degli edifici esistenti, prevede che il prelievo dei campioni dalla struttura e l'esecuzione delle prove stesse (cfr. Circolare 08/09/2010, n. 7617/STC) devono essere effettuati da un laboratorio di cui all'art. 59 del d.P.R. n.380/2001².

Il chiaro tenore letterale del par. 8.5.3 richiama l'obbligo di ricorrere ai laboratori autorizzati ex art.59 del TUE solo con riferimento alle prove che si eseguono sui campioni prelevati sulla struttura, cioè a prove distruttive, ma non anche alle prove non distruttive da effettuarsi sulla struttura esistente o in fase di accettazione da parte del direttore dei lavori.

Senonché la novella alla lett. c-bis), comma 2, dell'art.59, introdotta ad opera del dl 32/2019

convertito con modificazioni in l. n.55/2019, prevede che le "prove e controlli su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti" siano effettuate da laboratori autorizzati (con DM, Circolari ecc.). In sostanza, il legislatore utilizzando una formula generica come "prove e controlli" senza null'altro specificare - non è noto se scientemente -, sembra voler significare l'insieme delle "prove e controlli" più ampio possibile e di conseguenza senza distinguere tra prove distruttive e non distruttive.

Qualora si aderisse a tale interpretazione della norma si evidenzerebbe, da un lato, un difetto di coordinamento con il par. 8.5.3 laddove queste fanno netta distinzione tra le tecniche diagnostiche sulle strutture e non; dall'altro, in tutta evidenza, una oggettiva restrizione del mercato delle prove sulle costruzioni esistenti in favore dei laboratori, allo stato in numero contenuto (ne è ragionevole attendersi una crescita rapida di tali strutture).

Restrizione del mercato in contrasto con i principi di tutela della libera concorrenza di cui all'art.30, comma 1, del d.lgs. n.50/2016, con possibili ricadute sia in termini di prezzi che di qualità del

servizio, disfunzioni purtroppo già verificatisi in altri ambiti dei contratti pubblici. Vieppiù, in un periodo nel quale il recupero del patrimonio edilizio esistente è fortemente incentivato dalle emanande misure fiscali cd. del sisma-bonus (cfr. linee guida DM n. 24/2020, Allegato A, sulla riduzione del rischio sismico, e Allegato B, asseverazione del progettista). A corollario è da rilevare che l'attività di prelievo e prova dei laboratori, stante come dinanzi visto la natura meramente strumentale di supporto tecnico al progettista o al RUP in merito alla caratterizzazione meccanica dei materiali a base della progettazione o del monitoraggio, non può mai sconfinare in un servizio di consulenza o tantomeno in un SAI ex art.23 del d.lgs.50/2016; in altre parole, il servizio di prelievo e di prova, non può essere associato alla interpretazione dei risultati, e soprattutto, all'operatore economico selezionato/incaricato dall'amministrazione aggiudicatrice, giammai può essere delegato il computo del tipo e del numero di prove da effettuare. Queste devono promanare tassativamente dalla relazione del progettista o del responsabile del monitoraggio (cfr. par. 8.2 NTC 2018, punto C 8.2 della Circ. 7/2018, par. 3.2 e par.3.3 della Circ. 361/2017).³ Tuttavia, una ragione appagante per la quale si sia aggiunta la novella della lett. c-bis, anche se per quanto è stato possibile accertare negli atti parlamentari AS.1248-dl32/2019 ecc. non vi è traccia, sembra quella di ricondurre anche le prove distruttive sui campioni prelevati sulle strutture esistenti, ai canoni di qualità dei laboratori autorizzati. In breve, per rendere anche tali tipi prove non previste nella originaria elencazione dell'art.59 TUE, governate da un sistema di qualità. E ciò spiega l'intervento di "livellamento" della qualità richiesto dal STC per tutte le attrezzature di prova nessuna esclusa (anche non distruttive ed extra laboratori). Né d'altro canto può farsi un problema di indipendenza dei laboratori (non possono essere esclusi casi particolari), giacché anche il libero professionista all'atto della sottoscrizione del contratto, oltre che in fase di gara/selezione, è tenuto a dichiarare/comprovare l'assenza di conflitti d'interesse ex art.42 del d.lgs. n.50/2016 e di altre disposizioni della disciplina generale (cfr. rassegna del Cons. di Stato nel Parere n.667/2019 del 05.03.2019).

6.2 Passando alle procedure di selezione di cui al

d.lgs. 50/2016, non può sfuggire al presente vaglio che il servizio di supporto tecnico in parola deve essere appaltato con le procedure di evidenza pubblica ex art.36 o art.63 del codice, in dipendenza dell'importo a base di gara; chiarita inoltre la natura del servizio (di supporto tecnico), l'affidamento non può contemplare anche la interpretazione dei risultati delle prove o suggerimenti ai fini della progettazione o del monitoraggio dei manufatti.

Ne gli effetti giuridici prodotti dal comma 3, art.59, TUE, laddove precisa che "...l'attività dei laboratori ... è un servizio di pubblica utilità", possono estendersi alle procedure di affidamento delle prove per sottrarle dal codice dei contratti pubblici quando si tratti di interventi delle amministrazioni giudicatrici. Ne dovrebbe conseguire che, qualora si faccia ricorso al criterio della OEPV ex art.95 del d.lgs.50/2016, tra gli elementi di valutazione dell'offerta non vi possono essere i medesimi parametri del punto 1.7, Titolo VI, delle linee guida n.1 (non vincolanti e in via di definitivo superamento ad opera del regolamento unico di imminente emanazione ex art.216, comma 27-octies d.lgs. n.50/2016). E per un principio di prudenza, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero porre in essere ogni misura utile per ostacolare possibili comportamenti anticoncorrenziali tra cui il principio della rotazione, quando vi sono, come nel caso di specie, un numero limitato di operatori rispetto al potenziale bacino delle commesse (vetustà del patrimonio edilizio e infrastrutturale).

Uguale attenzione dovrebbe essere rivolta dalle stazioni appaltanti a temperare nei bandi di gara i requisiti di partecipazione dei concorrenti affinché non arrechino svantaggi competitivi per i singoli professionisti allorché l'oggetto della gara riguardi la diagnostica in parola. Sarebbe infatti da considerare viziato un bando che richiedesse per l'accesso alla gara il possesso di un laboratorio di prova, e allo stesso tempo l'oggetto della gara fosse compatibile con la partecipazione di liberi professionisti esperti in diagnostica non distruttiva.

Conclusioni e proposte

Alla luce delle NTC emanate con DM 17.01.2018, l'attività diagnostica non distruttiva svolta dagli ingegneri esperti liberi professionisti e/o dipendenti, è contemplata nell'approccio graduale alla conoscenza e alle analisi delle strutture.

Anzi questa può costituire un utile strumento per programmare e limitare per quanto possibile le indagini più invasive e onerose sulle costruzioni e sulle opere infrastrutturali esistenti. Ciò vale sia in contesti caratterizzati da complessità sia e forse di più nelle strutture semplici e ordinarie.

È pertanto fondata e condivisibile la urgente necessità di riaffermare, meglio chiarire o salvaguardare le competenze professionali di diagnostica, essenziali per la calcolazione di ipotesi di intervento da parte degli ingegneri come nella

segnalazione esaminata.

Sembrano altresì emergere alcuni deficit di armonizzazione delle norme, così come sembrano delinearsi potenziali rischi di distorsioni della concorrenza qualora non si mettessero in campo adeguate misure da parte delle amministrazioni aggiudicatrici (requisiti dei bandi, divisione in lotti, OEPV, ecc.).

Si rimette il presente parere alla Fondazione affinché possa valutare le iniziative ritenute più opportune a tutela della professione degli ingegneri.

Note

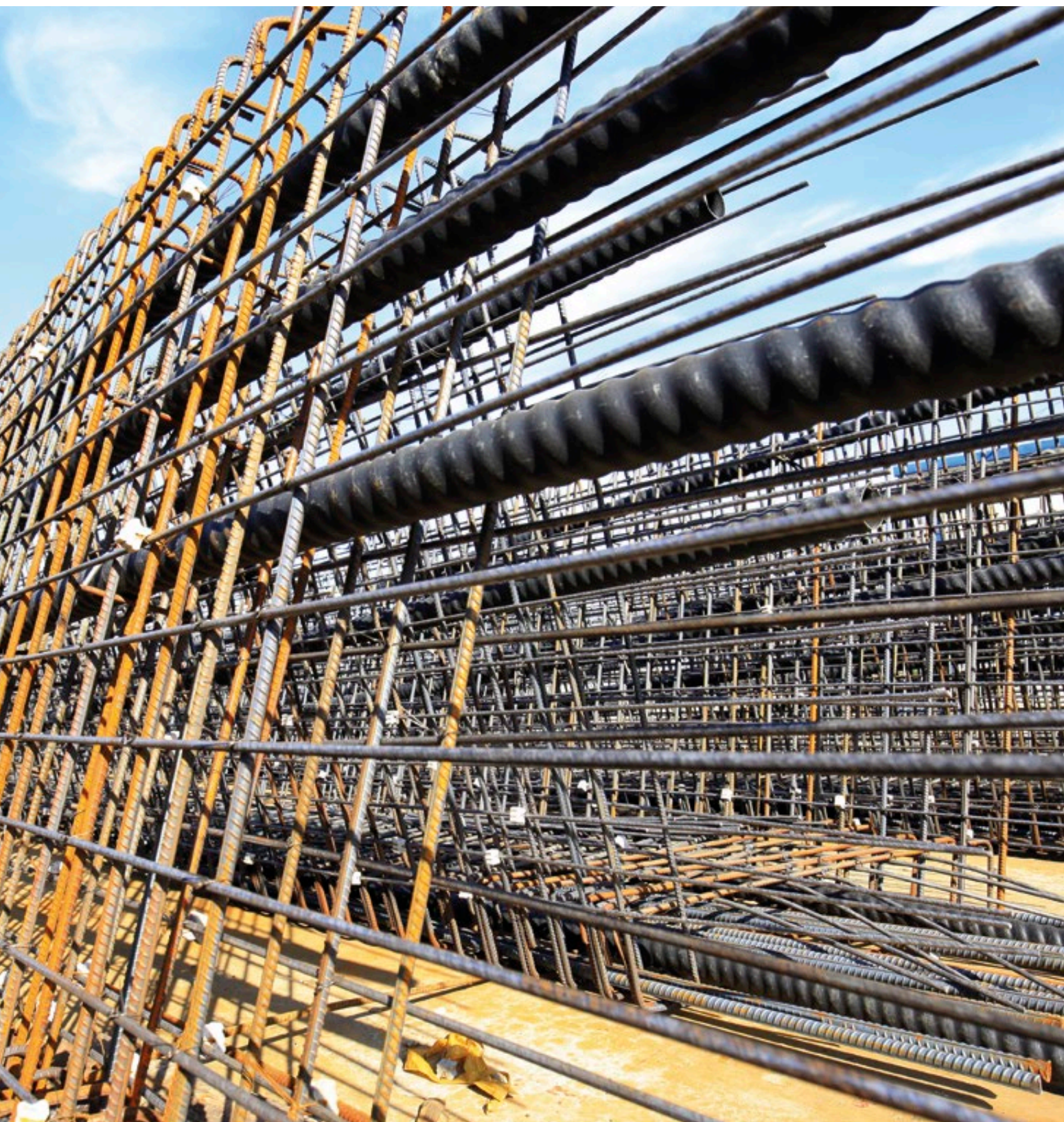
1. Art.51 RD 2537/1925: "Sono di spettanza della professione d'ingegnere, il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente od indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine ed agli impianti industriali, nonché in generale alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo."
2. Per inciso, lo stesso vale per le prove di accettazione in cantiere del calcestruzzo e dell'acciaio, ai sensi rispettivamente del par. 11.2.2 e par. 11.2.7, NTC 2018, nonché per le prove complementari compresi i carotaggi ex par. 11.2.6.
3. Al par.2.1 delle linee guida n.361/2017 è raccomandato che: "Le aree ed i punti di prova debbono essere preventivamente identificati e selezionati in relazione agli obiettivi".



**CRITICITÀ
CONCORRENZIALI INERENTI
ALLE “LINEE GUIDA PER
LA CLASSIFICAZIONE E
GESTIONE DEL RISCHIO,
LA VALUTAZIONE
DELLA SICUREZZA ED IL
MONITORAGGIO DEI PONTI
ESISTENTI”, APPROVATE
DALL’ASSEMBLEA
GENERALE DEL CONSIGLIO
SUPERIORE DEI LAVORI
PUBBLICI IN DATA
17.4.2020**

a cura di
**ING. C. CAPPIELLO
AVV. A. CANCRINI**





NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI

Il presente esposto è volto ad evidenziare alcune criticità concorrenziali riscontrate dalla esponente Ing. Carla Capiello quale Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma, assistita nel presente procedimento dall'Avv. Arturo Cancrini, con studio in Roma, Piazza di San Bernardo n. 101 (pec: arturo.cancrini@avvocato.pe.it), in relazione alle Linee guida specificate in oggetto (da ora "Linee guida 2020").

Nello specifico, in assenza di qualsivoglia supporto normativo, le Linee guida citate hanno previsto, al par. 1.8), che *"...le prove ed i controlli sui materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti di cui alla Circolare 03 dicembre 2019 n. 633/STC e s.m.i., devono essere effettuate e certificate da un laboratorio di cui all'articolo 59 del DPR 380/2001 e s.m.i., dotato di specifica autorizzazione, ove prevista"*.

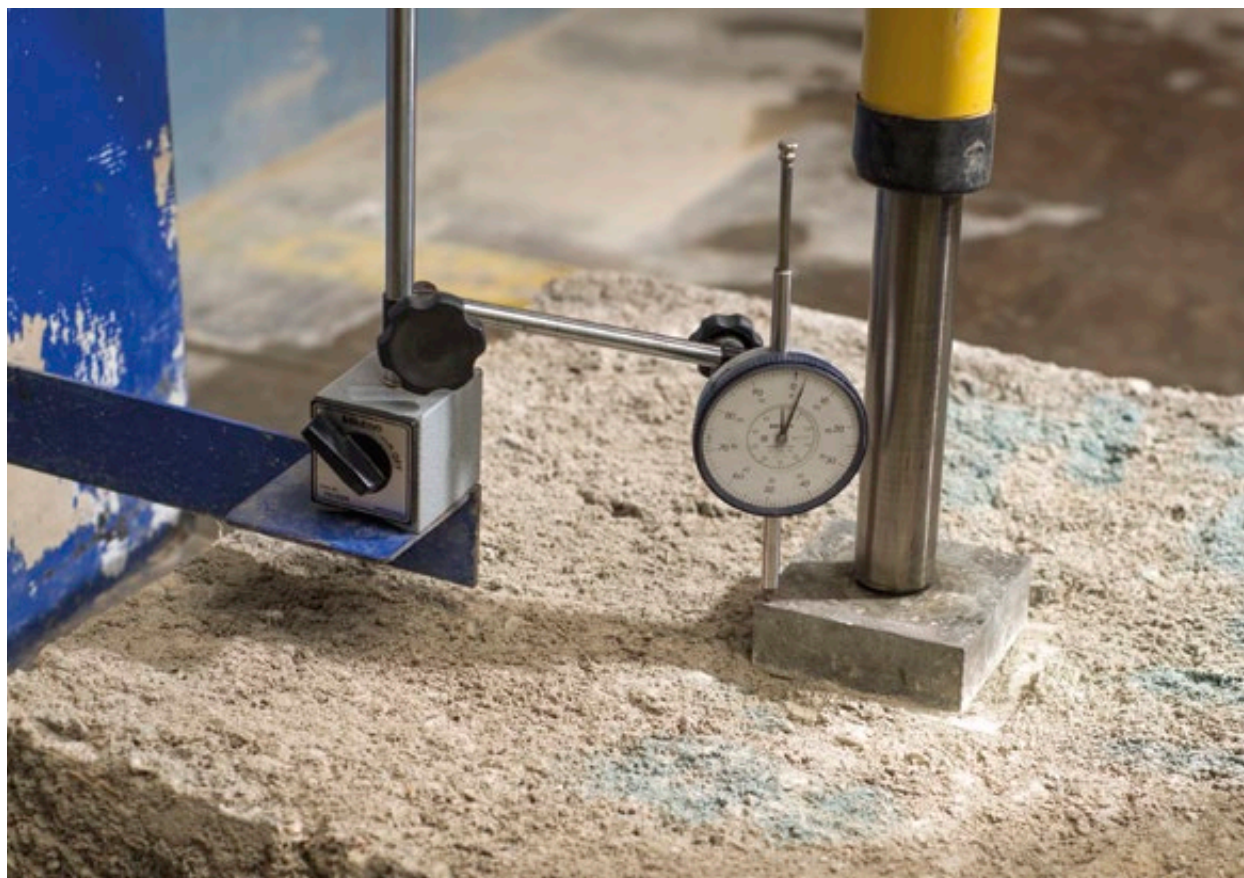
l) Orbene, siffatta previsione appare gravemente lesiva degli interessi della categoria professionale degli Ingegneri, ai quali è stato sostanzialmente

precluso, stante l'ampiezza della disposizione de qua, lo svolgimento in via autonoma di qualsiasi attività diagnostica sui materiali utilizzati per tutte le *"strutture e costruzioni esistenti"*, con particolare riferimento alla vastissima gamma di prove "non distruttive" specificata al par. 5 della Circolare 3 dicembre 2019 n. 633/STC (richiamata dalle Linee guida 2020):

- Settore "A" (Prove su strutture in calcestruzzo armato normale, precompresso e muratura: a. prova magnetometrica; b. prova sclerometrica; c. prova di estrazione - metodo Pull Out; d. prova ultrasonica; e. prelievo in opera di calcestruzzo; f. prelievo in opera di provini di acciaio; g. analisi chimica; h. prove con martinetti piatti singoli e doppi; i. prove di carico statiche);

- Settore "B" (Prove su strutture metalliche e strutture composte: a. prova magnetoscopica;

b. liquidi penetranti; c. ultrasuoni; d. prova di durezza Brinell in situ; e. prova di durezza Vickers in situ; f. prova di durezza Rockwell in situ; g. prova di





durezza Lebb in situ; h. spessometria in situ; i. misura delle coppie di serraggio; j. prelievo di bulloni e di campioni di carpenteria);

- Settore "C" (Prove dinamiche sulle strutture: a. prove dinamiche sulle strutture di elevazione; b. prove di tensionamento su catene e tiranti).

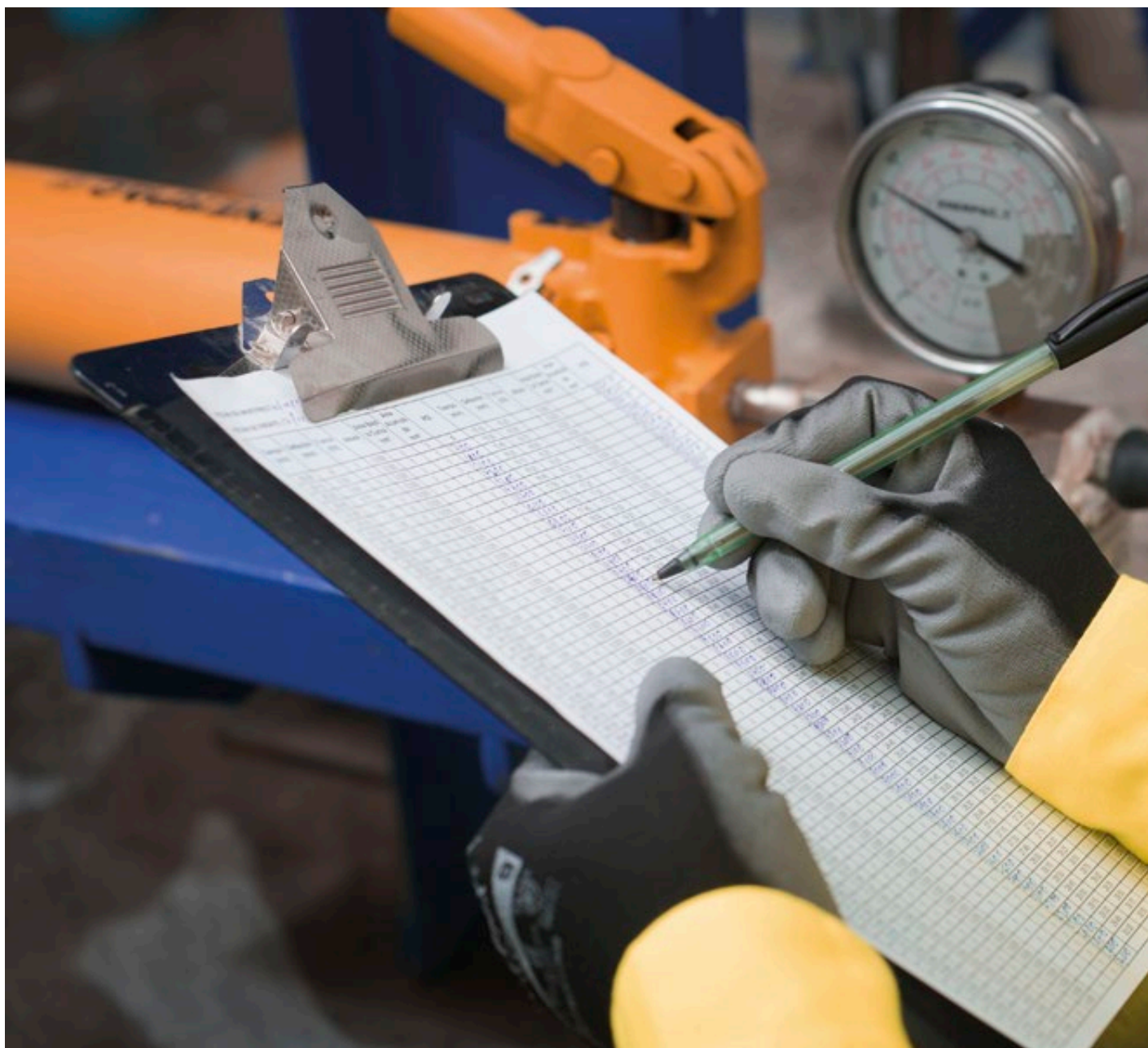
In altri termini, a causa delle determinazioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, le indagini diagnostiche e conoscitive appena elencate, catalogabili tra le prove c.d. "non distruttive" e preliminari alla progettazione di interventi di consolidamento e/o manutenzione straordinaria e collaudo delle strutture portanti, non saranno più accessibili ai singoli professionisti, i quali, per poterne proseguire l'espletamento, saranno dunque tenuti a riconvertire l'attività professionale svolta in forma individuale in laboratorio organizzato, sopportandone (laddove ne siano in grado) i relativi costi.

II) Al di là delle evidenti conseguenze in termini di alterazione del gioco concorrenziale ad essa ricollegate, la previsione in questione, priva come si

ripete di alcuna base normativa, si pone anzitutto in grave contrasto con le prerogative professionali degli Ingegneri che abbiano intrapreso e concluso con successo uno specifico percorso formativo e professionale sulla scienza dei materiali, oltre che in palese antinomia:

- con la circostanza che gli Ingegneri possono svolgere l'attività di Direttore dei lavori, figura alla quale compete l'accettazione della qualità dei materiali da costruzione;

- con la disciplina della sicurezza delle costruzioni risultante dall'art. 51 del R.D. n. 2537/1925 (recante "Approvazione del regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto"), per la quale "Sono di spettanza della professione d'ingegnere, il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente od indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine



ed agli impianti industriali, nonché in generale alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo”;

- con il par. 8.5.3. delle Norme Tecniche di Costruzione aggiornate emanate con DM 17.01.2018 (e relativa Circolare esplicativa del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 7/2019), laddove si prevede che le prove di caratterizzazione meccanica dei materiali sono effettuate anche attraverso

prove non distruttive.

Sotto quest’ultimo profilo, in particolare, si consideri quanto segue.

Il Cap. 8 delle Norme Tecniche per le Costruzioni 2018 (da ora “NTC”) delinea un approccio improntato alla gradualità delle indagini e delle prove (es. limitate, estese, esaustive), articolato per fasi successive del livello di conoscenza (LC1, LC2 e LC3) dell’organismo su cui si deve intervenire e



dei correlati fattori di confidenza (FC); si parte dalla ricostruzione storico-critica per passare alla geometria della struttura, ai dettagli costruttivi, alle proprietà meccaniche dei materiali, alle modalità delle connessioni e quindi alle modalità di collasso parziali/locali o globali.

Per i tre suddetti step di conoscenza, il punto C8.5.3 della Circolare n. 7/2019 ammette sia l'impiego di prove su campioni c.d. "indisturbati"

prelevati dalle strutture (prove c.d. "distruttive"), da effettuarsi necessariamente in laboratorio (stante il chiaro disposto di cui al par. 8.5.3 delle NTC), sia prove non distruttive sulle strutture (che, pur da effettuarsi *in situ*, le Linee guida 2020 hanno inopinatamente inteso riservare ai soli laboratori "autorizzati"). L'utilità di quest'ultima tipologia di prova viene poi particolarmente rimarcata al punto C8.5.3.1 della suddetta Circolare n. 7/2019, che ne evidenzia l'attitudine ad "estendere all'intero edificio i risultati ottenuti al livello locale con prove distruttive o mediamente distruttive".

In buona sostanza, le prove non distruttive assolvono a una importante funzione, ora propedeutica ora sussidiaria delle prove di laboratorio, volta ad incrementare man mano le conoscenze del progettista fino alla indagine esaustiva, evidentemente nell'ottica di contenere le prove di laboratorio, che sono più impegnative, onerose e di maggiore durata; anche perché i prelievi sulle strutture (le citate prove "distruttive"), oltre alla necessità di disporre di campioni indisturbati, comportano interventi che, come è ovvio, apportano un danno alla struttura, dovendo dunque essere sempre minimizzati il più possibile.

Orbene, ai fini che qui rilevano, occorre evidenziare che, fino all'approvazione delle Linee guida citate, le suddette prove non distruttive non rientravano tra le attività diagnostiche riservate ai laboratori "autorizzati".

Di conseguenza, l'effettuazione di tali indagini ben poteva essere condotta non solo dai laboratori ma anche da singoli professionisti, il che garantiva, rispetto ad indagini diagnostiche di simile importanza (così come descritta nei paragrafi che precedono), il mantenimento di un adeguato livello concorrenziale nel settore.

D'altra parte, onde garantire un elevato livello di affidabilità delle misurazioni e delle indagini in parola (pari a quello ottenibile da parte dei laboratori "autorizzati"), il Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con comunicazione n. 3761 del 21.5.2020 n. 3761, ha imposto agli operatori del settore, ivi compresa l'Associazione Italiana Prove non Distruttive, l'obbligo di detenere una certificazione di taratura annuale dei rispettivi strumenti/dispositivi di prova.

In questa prospettiva, quindi, il par. 1.8) delle Linee guida 2020, nel limitare l'effettuazione delle indagini

► NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI

in parola ai soli laboratori "autorizzati", escludendo che siffatte prove possano essere espletate anche dai singoli professionisti altamente qualificati, si pone in evidente contrasto con le NTC 2018 (che, come già detto, al citato par. 8.5.3. riservano ai laboratori autorizzati ex art. 59 TUE le sole prove distruttive).

La previsione in parola, inoltre, si appalesa manifestamente irragionevole, sproporzionata e limitativa della concorrenza, soprattutto in un periodo in cui il recupero del patrimonio edilizio esistente è fortemente incentivato dalle emanande misure fiscali (i.e. il c.d. sisma-bonus, cfr. DM n. 24/2020, Allegato A, sulla riduzione del rischio sismico, e Allegato B, asseverazione del progettista) e in cui, quindi, appare di primario rilievo assicurare la presenza sul mercato di un novero di soggetti legittimato all'espletamento delle indagini "non distruttive" che sia il più elevato possibile.

In altri termini, in assenza di una disposizione analoga a quella di cui al par. 8.5.3 delle NTC 2018 per le prove distruttive, non esiste alcuna valida ragione per ritenere che il singolo Ingegnere, attivo in forma individuale e non costituito in un apposito laboratorio, non possa assicurare, nello svolgimento delle prove "non distruttive" il medesimo livello qualitativo garantito dai laboratori "autorizzati".

Ci confortano sul punto, d'altra parte, le attività che, a mente della Circolare 3 dicembre 2019 n. 633/STC richiamata dal par. 1.8) delle Linee guida 2020, i laboratori "autorizzati" devono essere in grado di espletare. Nello specifico, il par. 1.1) di tale Circolare dispone che "I laboratori autorizzati per lo svolgimento e la certificazione delle prove di cui alla presente Circolare devono essere in grado di effettuare, documentare e certificare almeno le prove elencate al successivo punto 5 e meglio specificate all'Allegato I della presente circolare ed essere dotati di tutte le apparecchiature ed attrezzature a ciò necessarie, e comunque dell'attrezzatura minima indicata al successivo punto 6 e nell'Allegato II".

E davvero non si vede come (o perché) siffatte prescrizioni non potrebbero essere rispettate dal singolo professionista, come d'altra parte è sempre stato fatto finora.

Né d'altro canto potrebbe obiettarsi che l'Ingegnere operante in forma individuale non presenti le necessarie garanzie di indipendenza nel caso di incarico affidato a seguito di gara pubblica, atteso

che anche il libero professionista, all'atto della sottoscrizione del contratto, oltre che in fase di gara/selezione, è tenuto a dichiarare/comprovare l'assenza di conflitti d'interesse ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. n. 50/2016 (cfr. rassegna del Cons. di Stato nel Parere n. 667/2019 del 5.3.2019).

In quest'ultima prospettiva, peraltro, non pare certamente superfluo evidenziare che l'immotivata limitazione introdotta dalle Linee guida 2020 verrà altresì a precludere agli Ingegneri l'accesso alle gare pubbliche volte all'affidamento delle attività diagnostiche in questione.

Il che comporterà, come è ovvio, una pesante limitazione della platea dei concorrenti ammessi a partecipare alle pubbliche gare aventi ad oggetto l'affidamento dei servizi in parola, con conseguenti gravissime difficoltà soprattutto per il c.d. "sotto-soglia", ove l'applicazione del principio di rotazione rischia di ostacolare seriamente le stazioni



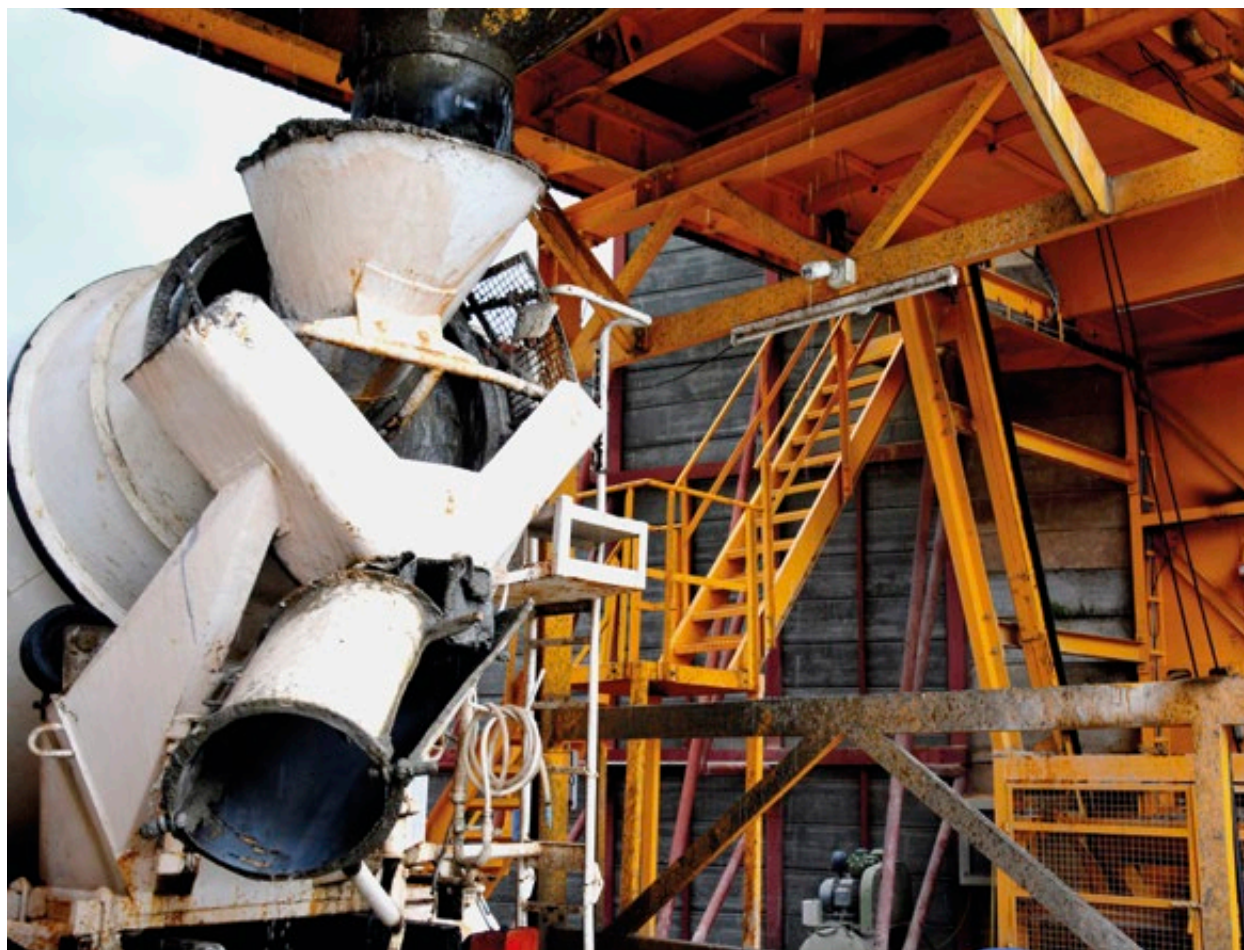
appaltanti nel reperimento di un contraente.

A ciò aggiungasi che la previsione in commento fa registrare una preoccupante disparità di trattamento (oltre che una grave alterazione delle corrette dinamiche del mercato) rispetto alla figura professionale del Geologo, cui è consentito effettuare indagini geognostiche (cfr. Circ. Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici n. 7619/2010) senza l'obbligo di costituirsi in società o laboratori autorizzati; onere che, invece, il par. 1.8) delle Linee guida 2020 viene oggi ad imporre agli Ingegneri esperti di prove sui materiali.

In definitiva, la disposizione in parola non potrà che cagionare gravissime ripercussioni sul mantenimento di un adeguato livello concorrenziale nel mercato dei servizi professionali offerti dagli Ingegneri per l'effettuazione delle *"prove e controlli [non distruttivi, n.d.r.] su materiali da costruzione su strutture e costruzioni esistenti"*, in quanto atta a

precludere integralmente, senza alcuna valida ragione, l'effettuazione di tali attività diagnostiche ai singoli professionisti, in evidente spregio ai principi di non discriminazione e libera concorrenza.

III) In ragione di tutto quanto sin qui rilevato, appare quindi opportuno che Codesta Autorità, ai sensi dell'art. 21-bis della L. n. 287/1990, adotti tutte le misure necessarie a rimuovere gli effetti anticoncorrenziali prodotti dalle suddette Linee guida 2020, mediante formulazione di un parere motivato con cui si indichi al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici di emendare la portata anticompetitiva del par. 1.8 (i.e. rettificandolo nel senso di includere, tra i soggetti abilitati a svolgere l'attività diagnostica non distruttiva, anche gli ingegneri esperti liberi professionisti e/o dipendenti), oltre che, ove reputato necessario e/o comunque opportuno, mediante l'attivazione del potere di impugnazione di cui al medesimo art. 21-bis cit..





a cura di
ING. T. RUSSO

IL DECRETO SBLOCCA CANTIERI: LE NOVITÀ (E LE CRITICITÀ) DELL'ENNESIMA RIFORMA SBAGLIATA



Una cosa buona introdotta dal Codice 50 è stato il tema della *Qualificazione delle stazioni appaltanti*, ma che poi non ha avuto seguito. In altri termini è inutile qualificare le imprese ed i tecnici se poi il manico, ossia la stazione appaltante, non è preparata, organizzata e qualificata a programmare e predisporre buoni progetti definitivi, a fare seriamente la verifica del progetto in corso di redazione, a fare gare con bandi e disciplinari e contratti inattaccabili e capaci di affrontare imprevisti e rischi di varia natura che si incontrano nella realizzazione delle costruzioni. Nel settore delle costruzioni, *imprevisti e rischi* che possono determinare il successo o l'insuccesso dell'appalto, sono di diversa natura e rilevanza. Quelli più scontati, da sempre considerati come le sfide quotidiane da affrontare, sono i rischi tecnici ed economici oltre a quelli che nel suo insieme definirei "rischi politici". Su imprevisti e rischi tecnici ed economici tralasciamo di parlarne in quanto ben noti e sicuramente e in buona parte derivanti da carenze/errori progettuali, mancati approfondimenti dello stato dei luoghi o delle indagini sui terreni, da contratti e capitolati carenti, da ritardi di pareri ed autorizzazioni di Amministrazioni preposte e, non ultimo, da eccessivi ribassi purtroppo quasi sempre accettati.

Sui ribassi eccessivi, o come vengono chiamati "temerari", si potrebbe parlare per ore e di quanto sia sbagliato accettarli. A tal proposito si ricorda ai giovani colleghi la lettera del Marchese di Vauban (ingegnere del Genio militare) del 1683 che invitava il Ministro della Guerra, che al tempo di fatto era il Ministro dei LL.PP., a non ostinarsi ad inseguire eccessivi ribassi che portano al ripetersi degli appalti, al sicuro contenzioso, ad opere mai finite, a lavori fatti male e con scadenti materiali etc....

I rischi politici (diretti o indiretti) sono più subdoli ma a chi opera nel settore delle OO.PP. sarà sicuramente capitato l'affossamento di un progetto, anche in corso di realizzazione, per il cambio dell'indirizzo "politico" dell'Amministrazione o di iniziative di cittadini ed associazioni in qualche modo contrari, a torto o a ragione, alla realizzazione dell'opera.

Ulteriori rischi possono derivare quando si va in gara con il progetto esecutivo, per una stazione appaltante non ben organizzata, dai lunghi tempi che intercorrono dalla redazione del progetto





NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI

posto a base di gara e la consegna dei lavori, a causa della complessità dell'iter approvativo, del protrarsi dei tempi di gara con relativi ricorsi, arrivando ad un inizio dei lavori con mutate condizioni dei luoghi, interferenze non rilevate o aggiunte ed aree non più disponibili per esigenze, norme e vincoli sopravvenuti.

Con lo *Sblocca Cantieri* si riapre la possibilità al ricorso all'Appalto Integrato. (progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori) che dovrebbe comunque essere sempre applicato per le opere in rete e per le grandi opere al fine di meglio responsabilizzare l'esecutore e avvalersi delle sue esperienze e professionalità e tecnologie disponibili, magari innovative. Nella pratica dei lavori in rete/lineari succede che il progetto esecutivo, poi chiamato costruttivo, ma nel Codice non esiste, si aggiorna e si modifica continuamente in corso d'opera.

L'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione lavori, andando in gara con *il progetto definitivo che ricordo essere fondamentale, quando completo di indagini e approvazioni*, si sposa in maniera perfetta con l'offerta economicamente più vantaggiosa in quanto consente di apportare le proposte migliorative avanzate in sede di offerta nel progetto esecutivo da redigere, separando nettamente le responsabilità della Stazione Appaltante e del progettista del definitivo dalle responsabilità dell'Impresa e del progettista dell'esecutivo. Per altro andando in gara con il progetto esecutivo e l'offerta con proposte migliorative, si deve obbligatoriamente acquisire l'assenso dal progettista dell'esecutivo, con probabili contenziosi ed allungamento dei tempi, per apportare, se condivise, le varianti al suo progetto, oppure avere proposte migliorative poco significative, ad esempio



sull'organizzazione del cantiere, che aumentano la discrezionalità dei Commissari di gara.

Sarebbe quanto mai opportuno lasciare alle Stazioni Appaltanti "qualificate" maggiore libertà di scelta delle procedure da adottare in relazione alle peculiarità dell'opera da realizzare, alle loro esperienze pregresse, ai tempi e finanziamenti disponibili, indicando sempre, tramite del RUP, le motivazioni delle scelte adottate e condivise dalla Stazione Appaltante che se ne assume le responsabilità. Consentire alle stazioni appaltanti qualificate, quando ne ricorrono le condizioni, il ricorso all'appalto concorso, sulla base del progetto preliminare o dello studio di fattibilità tecnica economica, procedura estremamente utile specialmente in casi d'urgenza (interventi post terremoto, di dissesto idrogeologico o eventi a scadenza) per acquisire progetto ed impresa con un'unica gara. (Citare bando del Provveditorato dell'Aquila del 1992 di 28 lotti di appalto concorso per il consolidamento di 56 edifici di culto danneggiati dal sisma del 1985 nei comuni di L'Aquila, Lucoli e Tornimparte i cui lavori si sono conclusi in meno di 9 mesi dalla pubblicazione del bando!!!).

Lo *Sblocca Cantieri* dedica con l'art.4 e fino al 4 septies (11 pagine!!!) un ampio spazio ai Commissari Straordinari a dimostrazione che il Codice vigente non consente di realizzare in tempi e costi certi le opere. Perché non utilizzare i Provveditorati regionali alle OO.PP. come Commissari, già presenti e organizzati sul territorio? *Che per altro opererebbero da subito e a costo zero!*

I Provveditorati Regionali alle OO.PP., forti di una lunga tradizione, sono effettivamente delle Stazioni Appaltanti altamente qualificate organizzate con Uffici di direzione lavori decentrati in ogni provincia (ex Genio Civile) con ingegnere capo, con ufficio gare e contratti, con uffici di ragioneria ed economato, ufficio espropri etc. con un importante e qualificato organo tecnico consultivo. Il CTA, Comitato Tecnico Amministrativo, opera a stretto contatto con l'Avvocatura distrettuale, con la sezione regionale della Corte dei Conti, etc. e tutte le amministrazioni periferiche dello Stato (Prefetture, Comandi Vigili del Fuoco, Comandi delle forze dell'ordine, Soprintendenze, Agenzie del Demanio, Protezione civile etc.) Il Provveditorato, punto di riferimento degli enti locali per le Intese Stato Regione, per le Conferenze di servizio

e per le amministrazioni locali che, quando non in grado di attuare Opere pubbliche, possono rivolgersi ai Provveditorati e delegarli quali stazioni appaltanti (già previsto dall'art.19 comma 3. legge 109/94). Nei Provveditorati regionali come anche nei Compartimenti ANAS è in uso la rotazione dei funzionari e dirigenti.

Con un provvedimento del Ministro delle Infrastrutture del 2002, su cui pochi avevano valutato le ricadute negative, i Provveditorati sono diventati interregionali. Da quel momento, venendo a mancare la presenza costante del Provveditore nel capoluogo di Regione, sono venuti a mancare il dialogo con le istituzioni locali e le categorie imprenditoriali e con le stesse amministrazioni decentrate dello Stato. È venuto anche a mancare un soggetto dedicato agli interventi di emergenza ed eventi straordinari dello Stato facendo ricorso a Commissari straordinari che una volta nominati devono organizzarsi una struttura che dovrà stare in piedi per anni.

Altra reintroduzione dello *Sblocca Cantieri* è quella del *Collegio Tecnico Consultivo* (che è una buona cosa, almeno come principio, un art.240 del Codice 163/2006 precostituito) "con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso di esecuzione del contratto".

La Stazione appaltante, in relazione alle caratteristiche dell'opera e dell'importo dei lavori potrà valutare l'opportunità di introdurre o meno il Collegio Tecnico Consultivo (e stabilire come pagarlo vedi art.240).

Questo tema della rapida risoluzione delle controversie rimanda al Collaudo Tecnico Amministrativo in corso d'opera dove il Collaudatore, se richiesto e terzo fra le parti, può sin da subito fornire al RUP il proprio parere sul nascere delle controversie per portarle a risoluzione.

Sempre in tema di collaudo non si condivide l'individuazione, come spesso accade, dei collaudatori tecnici amministrativi interni alla stazione appaltante. *Il Collaudatore che deve controllare il rispetto dei patti contrattuali è necessario che sia terzo fra le parti ed esprimersi sulle riserve in maniera obbiettiva.* Il collaudatore interno alla Stazione appaltante difficilmente dirà che il progetto approvato dalla sua Amministrazione è carente, che il RUP ha validato un progetto sbagliato etc. che

► NUMERO SPECIALE LAVORI PUBBLICI

il collega direttore dei lavori non ha operato con tempestività e diligenza o ha consegnato i lavori in assenza di.....etc. Collaudatori terzi anche per tutelare le ragioni dell'Impresa.

Per quanto poi affidare il collaudo statico allo stesso collaudatore tecnico amministrativo è quanto mai sbagliato. Ricordando inoltre che le leggi e le competenze professionali del Collaudo tecnico amministrativo sono altre rispetto alle leggi e competenze professionali che regolano il Collaudo delle strutture. In quanto al Collaudatore tecnico amministrativo compete di verificare l'esistenza e l'esito positivo del collaudo delle strutture, è bene che siano due soggetti diversi e non verificare l'operato di sé stesso. Anche i momenti di nomina sono differenti. Il collaudatore statico è individuato al momento del deposito del progetto delle strutture al Genio Civile e prima dell'inizio lavori e verifica fin da subito la relazione di calcolo e la rispondenza alle norme del progetto delle strutture, mentre la nomina del collaudatore tecnico amministrativo può avvenire in corso d'opera ed anche a fine lavori.

Ultima annotazione trovare come premiare le Imprese che operano nel rispetto di tempi e costi ed in qualità sia nell'affidamento dei lavori che nel rating di reputazione. Questo vale anche per i professionisti esterni alla P.A. Per i tecnici interni alle Amministrazioni è previsto il così detto "incentivo" con il limite del 2% sul finanziamento disponibile. Anche per l'incentivo si ribadisce l'opportunità di lasciare alle Stazioni Appaltanti qualificate libertà di determinare su come e quando premiare i propri tecnici che si assumono responsabilità nella esecuzione dell'opera in relazione alla peculiarità e caratteristiche e importi della stessa.

Tornando alle conclusioni la soluzione più semplice emersa nei seminari dell'Ordine per rilanciare le opere pubbliche tanto necessarie al Paese, fermo il rispetto delle direttive comunitarie, la trasparenza sulle procedure e la massima severità sulla corruzione, è quella di sospendere il Codice 50/2016, rendere operativo il precedente Codice 163/2006 con il suo Regolamento 207/2010, avviare contestualmente una seria rivisitazione completa del quadro normativo decisamente con l'ausilio di tecnici e degli operatori che portino la loro concreta esperienza sul campo ai giuristi che scrivono le leggi.









AREE DEL SITO WEB DELL'ORDINE



L'Homepage
<http://ording.roma.it/>



La Ricerca dei Professionisti
<http://ording.roma.it/albo/ricerca.aspx>



L'Albo degli iscritti
<http://ording.roma.it/albo>



L'Area degli iscritti
http://ording.roma.it/area_iscritti



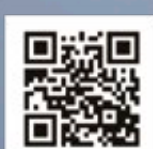
Gli eventi
<http://ording.roma.it/iniziative>



La Formazione
<http://ording.roma.it/albo/formazione>



I seminari
<http://ording.roma.it/formazione/seminari.aspx>



Sito della rivista
<http://rivista.ording.roma.it>

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI ROMA

Piazza della Repubblica, 59 - 00185 Roma
Tel.:06.487.9311- Fax:06.487.931.223
editoriale@ording.roma.it
www.ording.roma.it
Cod.fisc. 80201950583

Orari di apertura al pubblico degli uffici

Lun	09:30/12:30	14:30/17:30	Gio	09:30/12:30	14:30/17:30
Mar	09:30/12:30	14:30/17:30	Ven	09:30/12:30	Chiuso
Mer	09:30/12:30	14:30/17:30	Sab	Chiuso	

La Segreteria dell'Ordine chiude alle ore 16:00



*È possibile consultare
tutti i numeri
all'indirizzo Internet
rivista.ording.roma.it*

io
roma

