



Relazione introduttiva
**Codice dei contratti
e lettera del
Marchese di Vauban
del 1683**

Dott. Ing. Tullio Russo

*Consigliere dell'Ordine degli Ingegneri
della Provincia di Roma*

Coordinatore dei Seminari

L'Ordine degli Ingegneri della provincia di Roma, con il suo Tavolo sulla legislazione dei LL.PP., nel programma di aggiornamenti professionale obbligatorio ex DPR 137/2012, ha nel mese di novembre 2018, concluso un ciclo di seminari dal titolo "**FACCIAMO IL PUNTO SUL CODICE DEI CONTRATTI**".

Le conclusioni al termine del dibattito del ciclo di seminari non si sono discostate da quanto emerso nei precedenti seminari dopo la legge delega del 2016, dopo il Codice 50/2016 ed il Correttivo 56/2017, confermando il disorientamento ed lo stato di incertezza di come operare sia negli ingegneri della p.a. sia di chi opera nella professione e nelle imprese di costruzione.

Incertezze che portano a preferire *il non fare* piuttosto che assumere rischi di responsabilità erariali o di reati di abuso d'ufficio per i funzionari della pubblica amministrazione.

Le attuali procedure non facilitano certo la realizzazione delle opere ma al contrario aumentano il contenzioso sia in sede di gara che in esecuzione ed il ricorso, come noto, alle deroghe per lavori legati a scadenze temporali.

Si riportano di seguito in maniera estremamente sintetica alcune priorità ed ostacoli da rimuovere o rivedere emersi nei seminari che portano ad una semplificazione e precisamente:

- disporre di un regolamento attuativo per i lavori pubblici e per i servizi e le forniture dotati di forza cogente facendo riferimento al Dpr 207/2010, senza altre fonti di disciplina e riferimento (linee guida) che disorientano o che vengono modificati di continuo.
- eliminare i limiti al subappalto ed attenersi alle prescrizioni comunitarie.
- sopprimere lo split payment.
- lasciare alle Stazioni appaltanti qualificate scegliere, in relazione alle peculiarità del singolo intervento da mandare in gara, la procedura di aggiudicazione se con il massimo ribasso o con l'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) o con procedura negoziata dando motivazione della scelta operata. Come anche lasciare alla Stazione appaltante determinare se andare in gara con l'appalto integrato che consente all'Impresa di utilizzare al meglio le proprie esperienze capacità ed attrezzature e conseguentemente migliorare il ribasso, ed assumersi una buona quota di 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 utile specialmente in casi d'urgenza (interventi post terremoto e di dissesto idrogeologico), per acquisire progetto ed impresa con un'unica gara.
- per rendere la procedura con la OEPV significativa è quanto mai opportuno che si vada



in gara con il progetto definitivo, e che le proposte migliorative vengano apportate nella redazione del progetto esecutivo dal progettista individuato dall'impresa che se ne assumono la responsabilità. Con pagamento della prestazione al progettista dell'esecutivo direttamente dalla Stazione appaltante con il ribasso previsto nell'offerta.

Per altro le proposte migliorative sul progetto esecutivo, verificato in corso della progettazione, validato dal RUP ed approvato dalla Stazione appaltante e redatto dal professionista incaricato dalla Stazione appaltante, devono avere la condivisione di quest'ultimo titolare e responsabile del progetto esecutivo depositato. Il progettista dell'esecutivo dovrebbe poi apportare le proposte migliorative, sempre se condivise, al suo progetto. Le proposte migliorative sul progetto esecutivo posto a base di gara, quando pertinenti al progetto, si configurano come varianti.

Inoltre, la progettazione esecutiva a base di gara, in particolare nelle opere in linea come strade ferrovie e acquedotti etc., redatta avvolta molti anni prima della aggiudicazione o dell'inizio lavori necessita di aggiornamenti causati da più disparate cause di modifica del territorio o di interferenze con altre opere e/o di sottoservizi ed imprevisti ed esigenze sopravvenute etc.

- importante nelle gare con il massimo ribasso l'esclusione automatica delle offerte eccessivamente alte (ribassi temerari e magari per riciclaggio) che certamente non favoriscono l'esecuzione dell'opera a regola d'arte nel rispetto di tempi e costi e della vita utile prevista (richiamo alla lettera del Marchese di Vauban).

Si ribadisce ancora che non ha senso ed è una perdita di tempo, chiedere proposte migliorative su un progetto esecutivo verificato e poi validato e già approvato dalla Stazione appaltante.

Una strada certamente da perseguire resta quella della Qualificazione della Stazione appaltante. La Stazione appaltante qualificata deve disporre di tecnici di provata esperienza, un ufficio gare ed contratti, uffici di Direzione lavori sul territorio, un qualificato organo consultivo a cui il Dirigente o il RUP possa rivolgersi per approvazioni o pareri, una copertura assicurativa per i propri funzionari, una capacità di verifica dei progetti, di effettuare procedure espropriative etc. Insomma una organizzazione permanente, del tipo dei Provveditorati Regionali alle OO.PP., dedicata esclusivamente alla realizzazione di opere pubbliche che tuteli e dia fiducia alle Amministrazioni che ad essa si affidano.

Riflessione sui Provveditorati alle OO.P.

I Provveditorati Regionali alle OO.PP., forti di una lunga tradizione, sono stati 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, operando a stretto contatto con l'Avvocatura distrettuale, 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, che ha come unica missione quella di provvedere alla realizzazione e manutenzione di OO.PP., è punto di riferimento degli enti locali per le Intese Stato Regione, per le Conferenze di servizio etc.

Con l'art.19 comma 3. legge 109/94, le amministrazioni locali, quando non in grado di attuare opere pubbliche, potevano rivolgersi ai Provveditorati e delegarli quali stazioni appaltanti.

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 sul territorio un soggetto dedicato agli interventi di emergenza ed agli eventi straordinari dello Stato. Il ricorso ai Commissari straordinari, spesso impreparati e senza struttura propria, non ha mai dato risultati immediati e in tempi compatibili con le necessità sopravvenute.

È importante per lo Stato avere in ogni regione una Stazione appaltante veramente qualificata, non soggetta a pressioni politiche e pronta per ogni emergenza ed eventi straordinari sempre più frequenti, senza fare ricorso ai Commissari. Si auspica un nuovo decreto che ristabilisca i Provveditorati in ogni singola regione con adeguato personale e con dirigenti che ruotano temporalmente nelle varie regioni.

Tornando alle **conclusioni** la soluzione più semplice e immediata emersa nei seminari per rilanciare le opere pubbliche tanto necessarie al Paese, fermo il rispetto delle direttive comunitarie, la trasparenza sulle procedure e 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, in attesa di una rivisitazione completa del quadro normativo decisamente con l'ausilio di tecnici che portino la loro concreta esperienza sul campo ai giuristi che scrivono le leggi.

A tutti i relatori ed ai colleghi che hanno partecipato al dibattito un sentito ringraziamento. Infine mi permetto di portare all'attenzione dei giovani colleghi la famosa lettera dell'architetto (in realtà ingegnere del genio militare) Marchese di Vauban del 1683 al Ministro della Guerra (che all'epoca era di fatto il Ministro dei lavori Pubblici) con la quale, in sostanza, raccomandava di pagare il giusto prezzo dei lavori ed evitare i massimi ribassi.

Segue lettera Marchese di Vauban

Eccellenza Ministro della Guerra,

abbiamo opere di costruzione che trasciniamo da anni non mai terminate e che forse terminate non saranno mai.

Questo succede, Eccellenza, per la confusione causata dai frequenti ribassi che si apportano nelle opere Vostre, poiché va certo che tutte le rotture di contratti, così come i mancamenti di parola ed il ripetersi degli appalti, ad altro non servono che ad attirarvi quali Impresari tutti i miserabili che non sanno dove batter del capo ed i bricconi e gli ignoranti, facendo al tempo medesimo fuggire da Voi quanti hanno i mezzi e la capacità per condurre un'impresa. E dirò inoltre che tali ribassi ritardano e rincarano considerevolmente i lavori, i quali ognora più scadenti diverranno.

E dirò pure che le economie realizzate con tali ribassi e sconti cotanto accanitamente ricercati, saranno immaginarie, giacché similmente avviene per un impresario che perde quanto per un individuo che si annoia: s'attacca egli a tutto ciò che può, ed attaccarsi a tutto ciò che si può, in materia di costruzioni, significa non pagare i mercanti che fornirono i materiali, compensare malamente i propri operai, imbrogliare quanta più gente si può, avere la mano d'opera più scadente, come quella che a minor prezzo si dona, adoperare i materiali peggiori, trovare cavilli in ogni cosa e leggere la vita ora di questo ora di quello.

Ecco dunque quanto basta, Eccellenza, perché vediate l'errore di questo Vostro sistema; abbandonatelo quindi in nome di Dio; ristabilite la fiducia, pagate il giusto prezzo dei lavori, non rifiutate un onesto compenso a un imprenditore che compirà il suo dovere, sarà sempre questo l'affare migliore che Voi potrete fare.

Architetto Marchese di Vauban

Parigi, il 17 luglio del 1683

Nota: Questa lettera è stata scritta oltre tre secoli fa dall'architetto Sébastien Le Prestre, Marchese di Vauban (Maresciallo di Francia 1633-1707) al ministro della Guerra François Michel Le Tellier, Marchese di Louvois (1641-1691)