

Ringraziamento per l'invito a partecipare e alla condivisione di questo Convegno con l'Ordine degli Ingegneri di Roma, sempre disponibile ad iniziative rivolte all'aggiornamento e alla formazione professionale.

Peraltro posso dire di giocare in casa per il mio passato di membro del Consiglio Superiore dal 1991, Provveditore, Presidente di Sezione del Consiglio Superiore e, anche se brevemente, di Presidente Generale facente funzione (ho presieduto una sola Assemblea Generale ma in compenso circa una settantina di riunioni della V Sezione strade, autostrade, ferrovie, affari generali, etc.) per poi andare in Liguria a fare il Presidente di Sviluppo Genova spa e di Area24 spa.

Questi riferimenti solo per attestare la mia, non dico competenza, ma sicuramente esperienza sul campo.

Ed oggi Consigliere dell'Ordine degli Ingegneri di Roma e membro esperto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Dal testo della locandina leggo:

*“Nel settore delle costruzioni, i rischi, che possono determinare il successo o l'insuccesso di una Organizzazione, sono di diversa natura e rilevanza. Quelli più scontati, da sempre considerati come le sfide quotidiane da affrontare, sono i rischi tecnici ed economici”*

Includerei anche quelli che nel suo insieme chiamerei “rischi politici”.

Sui rischi tecnici ed economici tralasciamo di parlarne, in quanto ben noti e sicuramente e in buona parte derivanti da carenze/errori progettuali, mancati approfondimenti sullo stato dei luoghi, mancanza o carenza nelle indagini, da contratti e capitolati carenti, da ritardi di pareri ed autorizzazioni di Amministrazioni preposte ai vincoli, e via di seguito, e non ultimo da eccessivi ribassi purtroppo molto spesso accettati.

Sui ribassi eccessivi, o come vengono chiamati “temerari”, si potrebbe parlare per ore su quanto sia sbagliato, accettarli (nei seminari all'Ordine a questo punto ai giovani colleghi ricordo la lettera dell'Architetto Marchese di Vauban).

I rischi politici (diretti o indiretti) sono più subdoli, ma a chiunque operi nel settore è capitato l'affossamento di un progetto, anche in corso di realizzazione, per il cambio dell'indirizzo diciamo “politico” dell'Amministrazione (termine ampio) o di iniziative di cittadini ed associazioni

in qualche modo contrari a torto o a ragione alla realizzazione all'opera (richieste di varianti in corso d'opera, misure compensative, etc.).

Orbene, i rischi sopra accennati si possono, non dico eliminare, ma almeno contenere in limiti accettabili con Stazioni appaltanti veramente Qualificate.

Su questo tema l'Ordine degli Ingegneri di Roma ha tenuto 10 seminari (50 ore di lezione, oltre 1.500 presenze nello scorso mese di novembre e con qualificati docenti), nell'ambito delle attività poste in essere per l'aggiornamento professionale obbligatorio di cui al D.P.R. n. 137/2012. L'iniziativa ha preso spunto dal disegno di legge delega di riordino e rivisitazione del Codice dei Contratti in cui troviamo:

***“razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, nonché prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutare l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi”.***

In altri termini è inutile qualificare le imprese e i tecnici se poi il manico, ossia la Stazione appaltante, non è preparata, organizzata, qualificata, etc. (riferisco sul documento redatto al termine del ciclo di seminari).

Al termine di un proficuo dibattito nel corso dei seminari (quasi un dibattito pubblico), si è ritenuto di redigere, con l'apporto di chi opera quotidianamente nell'intricato e contraddittorio sistema che oggi regola gli appalti delle opere pubbliche, un documento-contributo utile per l'avvio del non semplice sistema di **Qualificazione delle Stazioni appaltanti**.

Passiamo alla **proposta con indicazioni di massima di come Qualificare una Stazione appaltante**, per poi segnalare alcune **considerazioni puntuali** emerse durante i seminari (sinteticamente).

## **1. Regime transitorio (o di avvio) per la Qualificazione.**

L'Amministrazione che intende qualificare una propria Stazione appaltante

inoltra all'ANAC apposita richiesta documentata di QUALIFICAZIONE indicando:

(noto con piacere che nella bozza del nuovo Codice i Provveditorati rientrano d'ufficio nelle stazioni appaltanti qualificate!)

- a) la **soglia** per cui chiede di essere qualificati (esempio, per lavori sotto il milione di €, sotto i 5 milioni, sotto i 20 milioni, sopra i 20 milioni di €), fornendo indicazione del numero degli appalti aggiudicati negli ultimi 5 anni, con l'importo complessivo dei lavori e dei servizi, ed il numero degli appalti in corso al momento della domanda, nonché la previsione del volume degli appalti che potrebbe esperire nei prossimi cinque anni;
- b) la **tipologia** prevalente degli appalti di lavori, forniture e servizi in cui opera (edilizia, infrastrutture stradali ferroviarie aeroportuali, opere marittime e idrauliche, opere di settori speciali, finanza di progetto, informazione e comunicazioni, opere di manutenzione, etc.), indicando gli appalti più significativi esperiti negli ultimi 5 anni;
- c) **organigramma** della struttura della Stazione appaltante al momento e/o come si intende organizzarla.

Si riporta di seguito l'organizzazione tipo di una Stazione appaltante ideale:

c1: una **Direzione generale**, con ufficio per la trasparenza e anticorruzione, ufficio programmazione controllo e gestione convenzioni con amministrazioni finanziatrici ed amministrazioni usuarie, segreteria per conferenze di servizi e Comitato Tecnico Amministrativo;

c2: una o più **Direzioni tecniche**, con ufficio di coordinamento dei RUP, ufficio direzione lavori, ufficio progetti e verifiche, ufficio espropri, ufficio manutenzioni, ufficio per la prevenzione e sicurezza nei cantieri, ufficio per la finanza di progetto che segue l'iniziativa a partire dallo studio di fattibilità economica finanziaria, etc.;

c3: una **Direzione amministrativa** con ufficio gare e contratti, ufficio legale e contenzioso, ufficio di tesoreria e mandati, ufficio del personale e della formazione, ufficio per la informatizzazione delle procedure, etc.;

c4: indicazione del **territorio**, in cui opera con l'individuazione di

eventuali sedi distaccate e loro assetto organizzativo;

c5: indicazione delle **risorse umane** disponibili, con qualifiche e titolo di studio;

c6: indicazione dei **funzionari ai vertici di direzioni ed uffici**, con relativi curricula professionali ed anzianità di iscrizione all'albo professionale (ad esempio un Direttore tecnico/ dirigente del servizio, a cui compete la nomina dei RUP e dei Direttori dei lavori nonché l'attività di indirizzo di tutti gli uffici tecnici, dovrebbe avere una anzianità di almeno 15 anni di attività professionale; il RUP di almeno 10 anni e il direttore dei lavori di almeno 5 anni ed il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione di almeno 2 anni e tutti con curricula adeguati a mansioni e compiti da assolvere;

d) **obblighi e requisiti prestazionali minimi** della Stazione appaltante.

Si riportano di seguito i requisiti minimi che dovrebbero essere garantiti da una Stazione appaltante:

d1: **obbligo di resocontazione** dell'esecuzione di ogni singolo contratto;

Al termine di ogni anno solare la Stazione appaltante pubblica (su modello predisposto dall'ANAC) il resoconto finanziario dell'esecuzione dei singoli contratti, sottoscritti da Collaudatore o Commissione di Collaudo, con firma per presa visione del Responsabile della trasparenza e anticorruzione, e trasmette all'ANAC, un giudizio sull'operato del progettista, del RUP, dell'impresa, del direttore dei lavori e del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, nonché su eventuali fatti e circostanze salienti quali contenzioso, eventuali varianti e rispetto dei tempi, eventualmente acquisendo anche il giudizio dell'amministrazione usuaria dell'opera realizzata; da detti resoconti si potrebbero ricavare parametri obiettivi sulle effettive capacità tecniche ed organizzative della Stazione appaltante, nonché giudizi di merito per l'impresa ed i professionisti. Tale procedura era in realtà già presente all'epoca dell'Albo Nazionale dei Costruttori (art.10 della legge n. 57/1962).

d2: **obbligo di coperture assicurative** adeguate della Stazione appaltante alla soglia richiesta di qualificazione ed al volume complessivo degli appalti;

- d3: **obbligo di adozione di sistema di qualità** certificato UNI EN ISO;
- d4: **obbligo di inserimento delle spese di funzionamento** della Stazione appaltante nel Quadro economico del singolo intervento (indicativamente variabili dal 2% al 4% dell'importo dell'intervento) quando la Stazione appaltante opera per conto di altre amministrazioni. Un'amministrazione centrale può disporre sul territorio di più Stazioni appaltanti qualificate;
- d5: **obbligo di verifica triennale** dei requisiti di qualificazione della Stazione appaltante a cura dell'ANAC con Commissioni miste (Ministeri, ANAC, Ordini professionali, etc.);
- d6: **obbligo di formazione specifica** per i funzionari delle Stazioni appaltanti;
- d7: **obbligo di inserire** nel sistema informatico della Stazione appaltante Qualificata una funzione che consenta ai dipendenti di segnalare, restando protetti, leggi e regolamenti violati, documenti manomessi o falsi, tentativi di turbativa di gara, comportamenti potenzialmente a rischio, etc. (*whistleblowing*).

Il possesso di tali requisiti potrebbe comportare la possibilità di prevedere che i finanziamenti di Stato, Regioni, Cassa DD.PP., etc. siano assegnati **prioritariamente/obbligatoriamente** alle Amministrazioni che si avvalgono di Stazioni appaltanti Qualificate (modalità efficace per ridurre le stazioni appaltanti!) con esclusione per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di modesta entità che resterebbero di competenza delle singole amministrazioni, senza obbligo di avvalersi di Stazioni appaltanti Qualificate.

**Questi requisiti, che possono sembrare eccessivi, hanno anche la finalità di ridurre il numero delle Stazioni appaltanti e quelle occasionali, favorendo il ricorso a Stazioni appaltanti qualificate e responsabilizzate che, si auspica, potranno conseguire il rispetto di tempi, la qualità e i costi programmati (se ho tempo annotazione sui rilievi della Corte dei conti per il bando con 28 lotti e le deleghe al Provveditorato dell'Aquila!).**

## **2. Considerazioni puntuali** emerse nei dibattiti (**richiamo velocemente**)

- a) Richiedere la conferma della validazione del progetto anche all'aggiudicatario, nel mentre si predispongono gli accertamenti per la

stipula del contratto, assegnando un tempo congruo.

- b) Non rinunciare alla procedura dell'offerta economicamente più vantaggiosa per la motivazione che non si possa fare affidamento su Commissari onesti e preparati e disponibili ad impegnarsi in tempi predeterminati, **quindi uniformarsi quanto prima alla direttiva comunitaria** (ricordare voto sui compensi della V sezione del Consiglio Superiore del 29.09.2004).
- c) Non rinunciare al contributo di esperienza delle imprese (dei loro progettisti e delle loro tecnologie ed attrezzature), che sono qualificate per quella tipologia di lavori, nella redazione dei progetti esecutivi con l'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione lavori (magari per le sole strutture o per i soli impianti o per entrambi).
- d) L'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione lavori 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, separando nettamente le responsabilità della Stazione appaltante e del progettista del definitivo dalle responsabilità dell'impresa e del progettista dell'esecutivo. Peraltro, andando in gara con il progetto esecutivo e l'offerta con proposte migliorative, si deve acquisire l'assenso del progettista dell'esecutivo della Stazione appaltante, con probabili contenziosi ed allungamento dei tempi, per apportare modifiche al suo progetto.
- e) Ridurre all'essenziale l'onere documentale (cauzione provvisoria e SOA) per le Imprese in sede di gara e per i servizi di ingegneria. Eliminare completamente le indicazioni dei subappaltatori in sede di gara ma indicare se e cosa si intende subappaltare, limitare la soglia del subappalto e favorire le associazioni temporanee.
- f) Esclusione automatica delle offerte anomale sotto soglia e predeterminare criteri per valutare i ribassi anomali **al fine di assicurare alla collettività qualità, sicurezza e rispetto dei costi e tempi** di realizzazione dell'opera (ad esempio, allegando all'elenco prezzi le analisi delle singole voci, magari anche con gli scostamenti ritenuti accettabili e che non mettono a rischio l'opera).
- g) Commissari di gara sempre esterni alla Stazione appaltante, scelti da questa sulla base di una rosa di almeno 7-9 nominativi indicati da un soggetto terzo, con curricula adeguati alla tipologia dell'opera ed anzianità di almeno 15 anni di iscrizione ad Albo professionale, in

regola con assicurazione e crediti formativi. (importanza della segreteria della Commissione!).

- h) I Collaudatori tecnici amministrativi ed i Collaudatori statici, sempre esterni alla Stazione appaltante, sono individuati con le regole dei servizi d'ingegneria. Per professionisti in servizio presso altre amministrazioni, è necessaria l'autorizzazione. Ricordato che le norme e le competenze del Collaudo tecnico amministrativo sono altre rispetto a quelle che regolano il Collaudo delle strutture e che al Collaudatore tecnico amministrativo compete di verificare l'esito del Collaudo delle strutture, è bene che siano due soggetti diversi.

Inoltre è da tenere presente che anche i momenti di nomina/individuazione sono differenti. Il collaudatore statico è individuato al momento del deposito del progetto delle strutture/esecutivo e ne verifica la rispondenza alle norme ancora prima dell'inizio dei lavori, mentre la nomina del collaudatore tecnico amministrativo può avvenire anche a fine lavori. Anche i compensi per le due prestazioni, vedasi i recenti d.m. 140/2012 sui compensi professionali in caso di controversie e d.m. 143/2013 sui parametri per le gare dei servizi d'ingegneria, regolano separatamente i compensi per le due prestazioni professionali (come chiedere al giudice amministrativo, già che si trova, di fare anche la sentenza penale!).

- i) Rendere obbligatorio il BIM, così come previsto dall'art. 22, comma 4, della direttiva 014/24/CE, può costituire un importante incentivo per l'adozione di procedure di tipo *Project Financing*, in quanto si avrebbe un abbattimento consistente dei costi afferenti all'iniziativa.
- j) Riportare la **qualità della progettazione**, in tutte le sue fasi, al centro delle priorità, assegnando ai professionisti compensi e **tempi congrui ed effettuando sempre indagini preliminari complete ed esaustive** da richiamare obbligatoriamente nell'atto della Validazione.
- k) Potenziare il sistema della conferenza di servizi per acquisire pareri, autorizzazioni e nulla osta sul progetto definitivo e, dove possibile, per opere importanti anche sul progetto preliminare, applicando il silenzio assenso e sanzioni alle amministrazioni che non partecipano o che non si esprimono in tempi ragionevoli.
- l) Prevedere premi per gli appaltatori che terminano in anticipo i lavori, applicando una riduzione della percentuale del ribasso offerto.

- m) Prevedere rating delle Stazioni appaltanti!
- n) Favorire ed accelerare in corso d'opera la definizione del contenzioso con procedimenti di accordo bonario, transazioni, conciliazioni, e arbitrati opportunamente regolamentati.
- o) Conservare nel quadro economico le economie da ribasso, almeno per una quota non inferiore al 10%, se disponibile, per imprevisti o esigenze sopravvenute e per premialità (**e contenzioso**).
- p) Favorire l'applicazione dell'art. 57, comma 5 del Codice sui lavori e servizi complementari, in quanto favorisce l'amministrazione in termini di risparmio di tempi e costi.
- q) La Stazione appaltante ha la responsabilità, fra l'altro, del rispetto dei tempi dei pagamenti e di evitare la perenzione dei finanziamenti e di operare nei limiti del finanziamento disponibile.
- r) Lasciare alle Stazioni appaltanti **“qualificate e responsabilizzate”** 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, da parte del RUP, le motivazioni delle scelte adottate.

In conclusione non si può certo affermare che con le Stazioni appaltanti qualificate non si verificano più opere non completate, aumenti di costi e tempi per varianti a causa di carenze progettuali, bassa qualità e tutto quanto di sbagliato ed inaccettabile succede in molti appalti (**corruzione compresa**), che sono una percentuale che non sono in grado di stimare correttamente ma è certo che **“un appalto, diciamo andato male, fa più notizia di cento appalti finiti bene”**.

Ultima annotazione sulla quale sarebbe opportuno discutere con molta attenzione è sui rischi dei tecnici, dei funzionari in genere, che operano quotidianamente, ed anche bene, nelle varie fasi dell'opera e delle enormi responsabilità che assumono.

Ricordo che quando da Provveditore di Roma fui delegato dal Comune come Stazione appaltante per il progetto del Sottopasso di Castel Sant'Angelo dall'allora Sindaco mi fu detto: **“se va tutto bene è merito mio, se va male la colpa è tua!”**.