

Pareri parlamentari sullo schema di modifica del Codice Appalti

Il 29 novembre le commissioni parlamentari hanno reso il prescritto parere sullo schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, (il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), che costituisce il primo intervento (di natura prevalentemente formale) sul Codice.

Dai pareri esce confermata la scelta, già concordata fra le commissioni e il Governo, di agire in due fasi: una prima fase dedicata alle limitate modifiche contenute nello schema di decreto legislativo, ed una fase successiva, che, anche attraverso un ciclo di audizioni informali, dovrà portare ad una riforma organica del codice 'che possa andare incontro alle molteplici richieste derivanti dagli operatori del settore e dai mondi professionali interessati'. Per quel che riguarda le modalità di pubblicizzazione dei bandi di gara, nei pareri delle commissioni sono state accolte le richieste avanzate da ANCI, UPI e UNCE finalizzate a chiedere l'elevazione da 500.000 a 1 milione di euro della soglia per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale degli esiti delle gare e dei bandi relativi ai lavori pubblici. Viene poi richiesta l'abrogazione, oltre che dell'articolo 1 dell'articolo 6, comma 2 dello schema di decreto, anche dell'articolo 4 concernente una norma del Codice già abrogata dall'articolo 1-octies del decreto-legge n. 173 del 2006. Molto articolato è invece il parere della commissione politiche dell'unione europea, di cui anche le commissioni di merito tengono conto, relativamente all'articolo 49, comma 10, che dispone, nell'ambito dell'avvalimento, che il soggetto che presta i requisiti (cosiddetta impresa ausiliaria) non può a nessun titolo partecipare all'esecuzione dell'appalto. Le perplessità sollevate dalla Commissione riguardano il fatto che se non si consente la partecipazione dell'impresa ausiliaria all'esecuzione dell'appalto, l'avvalimento diventa un mero prestito di requisiti, che sembra molto più pericoloso della partecipazione dell'impresa ausiliaria all'esecuzione del contratto, in quanto può favorire lo sviluppo di soggetti che, anziché operare come imprenditori, si limitano a operare come prestatori di requisiti e, conseguentemente, il diffondersi di un mercato dei requisiti.

Per quanto attiene invece alle norme sull'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici i pareri precisano in primo luogo che occorre modificare lo schema per riportare nel corpo del codice la nuova composizione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ormai passata da cinque a sette membri, sollecitando la rapida applicazione delle norme sul nuovo assetto dell'Autorità stessa e armonizzando la durata in carica dei sette componenti, mediante apposita norma transitoria. In secondo luogo si ritiene necessario assicurare che in ogni caso siano previste in via regolamentare le forme opportune di coordinamento tra soggetti pubblici chiamati a vigilare sull'attività degli organismi di attestazione.



Ristrutturazione dello stadio di Messina: l'Autorità dà ragione all'OICE

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, in una determina del primo dicembre del Settore Affari Giuridici, attuativa dell'Adunanza del Consiglio del 16 novembre 2006, ha affermato che la progettazione della ristrutturazione di uno stadio di calcio, affidato in concessione dal Comune alla società di calcio che lo utilizza, deve essere realizzata previa gara pubblica così come i lavori. Il provvedimento dà ragione all'OICE che aveva inviato una segnalazione e aveva partecipato, con l'Avv. Andrea Mascolini dell'ufficio legale, insieme ai rappresentanti del Comune di Messina e della società di calcio, ad una audizione indetta dall'Authority nel settembre scorso.

La questione riguardava la legittimità di un affidamento di incarico di progettazione esecutiva della copertura dello stadio posta in essere in via diretta senza esperimento di una procedura ad evidenza pubblica. Per dirimere la questione l'Autorità ha dovuto affrontare il tema della qualificazione giuridica del rapporto fra il Comune e la società di calcio. Per fare ciò è innanzitutto partita da quanto stabilito nella convenzione fra il Messina calcio e il progettista, in cui si qualifica il rapporto come affidamento della gestione dello stadio comunale, ma è anche andata oltre ponendosi il problema se l'affidamento in gestione dello stadio di proprietà comunale configurasse una concessione di pubblico servizio o di costruzione e gestione (quando alla gestione sia anche affiancata la realizzazione di lavori di potenziamento, ristrutturazione e trasformazione dell'impianto). Nella fattispecie, infatti, era presente, nell'ambito di un accordo procedimentale, un primo contratto di affidamento diretto, da parte del Comune, della gestione e utilizzo dello stadio alla società F.C. Messina (ritenuto dall'Autorità legittimo), mentre si discuteva di un contratto con il quale il Comune, a fronte della copertura dello stadio, avrebbe costituito a favore della società un diritto di superficie di un'area pertinenziale esterna allo stadio per realizzare un centro sportivo, servizi commerciali e parcheggi. Il Comune e la società hanno sostenuto, si legge nell'atto, che la normativa sui lavori pubblici non dovesse essere applicata perché la ristrutturazione dell'impianto 'non ha dato luogo ad erogazioni di denaro da parte del Comune e, quindi le spese erano a carico dei privati'. Ma questo profilo per l'Autorità è irrilevante se si ha riguardo a quanto afferma il consiglio di Stato (sezione V, n. 1257/1994) laddove precisa che 'se lo stadio va costruito o ristrutturato la scelta del costruttore deve avvenire nel rispetto della normativa sui lavori pubblici' e che tale normativa si applica ogni volta che fra amministrazione e società vi sia un 'rapporto a prestazioni corrispettive anche attraverso la previsione di una pluralità di diritti e obblighi per le parti'. Per l'Autorità, quindi si è in presenza di una concessione di costruzione e gestione e la scelta del costruttore, effettuata senza gara, 'si pone in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria'. Da ciò la conseguenza che anche la progettazione esecutiva della copertura dello stadio da parte della società concessionaria deve ritenersi non conforme alla normativa comunitaria e nazionale.

Valida la norma della Merloni che ha salvato il d.m. 4 aprile 2001

La Corte Costituzionale, con ordinanza n. 352 del 30 ottobre 2006, ha ritenuto corretta la norma della legge 166/2002 che aveva fatto salvo il decreto ministeriale 4 aprile 2001. Pertanto dal luglio 2002 a oggi ben hanno fatto le amministrazioni ad applicare il d.m. 4 aprile 2001, contrariamente a quanto sostenevano l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, l'ANCI e molte stazioni appaltanti.

La Corte ha riconosciuto che, avendo il legislatore operato un 'rinvio recettizio al decreto ministeriale, ha operato un richiamo del contenuto sostanziale del medesimo, piuttosto che del contenitore'; il che significa che il procedimento di legificazione della fonte regolamentare era corretto, anche in base alla giurisprudenza della stessa Corte che ha anche ritenuto che alla legificazione non è di ostacolo il fatto che siano stati adottati provvedimenti giurisdizionali di sospensiva del provvedimento.

Per la Corte ben ha fatto il legislatore ad intervenire 'salvando' le tariffe del d.m. 4 aprile 2001 perché se ciò non fosse avvenuto gli onorari professionali verso i committenti pubblici che applicavano la legge 109/94 sarebbero stati gli stessi di quelli applicati nel settore privato, anche se gli oneri progettuali nel settore pubblico sono ben più elevati di quelli previsti nel settore privato.

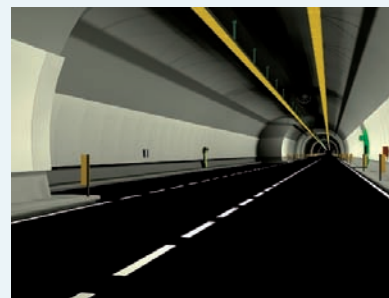
I giudici hanno anche ritenuto che l'articolo 2, comma 1 del 'Decreto Bersani', che ha abrogato le disposizioni legislative che prevedono l'obbligatorietà delle tariffe professionali, avendo effetto 'dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, non interferisce con la questione in esame'. Tale puntualizzazione, a differenza di quanto si è sostenuto oggi sulla stampa di settore, non determina in alcun modo una implicita adesione alle tesi del CNA e del CNI per cui la liberalizzazione delle professioni non si applicherebbe al settore dei lavori pubblici. In sostanza, la liberalizzazione delle tariffe è cosa intervenuta successivamente al sorgere della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato con le due ordinanze del 22 settembre 2004.

Decreto di attuazione sulla sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea

È stato pubblicato sulla G.U. n. 235 del 9 ottobre 2006 il decreto legislativo n. 264 del 5 ottobre 2006 recante 'Attuazione della direttiva 2004/54/Ce in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea'.

Nel decreto sono contenute regole precise e di maggior dettaglio rispetto alla direttiva comunitaria in quanto il decreto tiene conto del corpo normativo già vigente in Italia in materia di progettazione e gestione delle Infrastrutture stradali, come previsto dall'art. 13 del D.lgs. 30 aprile 1992 n. 285 (nuovo codice della strada). In particolare il provvedimento riguarda tutte le gallerie di lunghezza superiore a 500 metri situate sul territorio italiano e relative alla rete stradale transeuropea. Il decreto si applica anche alle gallerie già esistenti e a quelle in fase di costruzione o di progetto. Il documento prevede che le gallerie debbano possedere dei requisiti minimi di carattere infrastrutturale, di natura impiantistica e gestionale.

In caso di mancanza dei requisiti minimi, il Ministero delle Infrastrutture dovrà informare la Commissione europea delle misure alternative adottate. È consentito inoltre alla Commissione Permanente per le gallerie, istituita presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, sospendere o limitare l'esercizio di una galleria se non sono rispettati i requisiti di sicurezza. Il mancato rispetto di quanto contenuto nel decreto prevede la possibilità di comminare sanzioni.



L'OICE all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici: più chiarezza su tariffe e gare di progettazione

L'OICE, unitamente ai Consigli Nazionali degli ingegneri, degli architetti, dei periti industriali e dei geologi, nonché all'Inarcassa, ha partecipato a due audizioni indette dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, in merito agli obblighi di comunicazione ex art. 53 del Dpr 554/99 e agli effetti dell'applicazione, nel settore degli appalti di servizi, delle nuove norme sulle tariffe contenute nel Decreto Bersani. Sul primo tema l'OICE (era presente l'Avv. Andrea Mascolini, direttore dell'ufficio legale e legislativo) ha condiviso la scelta dell'Autorità di rendere applicabile l'obbligo alle sole società che intendano operare nel campo degli affidamenti pubblici e ha confermato che la norma del Dpr 554/99 (art. 53), deve ritenersi compatibile con il Codice dei contratti pubblici in quanto attuativa e complementare rispetto alla normativa di rango primario. L'Autorità pubblicherà quindi una determinazione finalizzata a chiarire le modalità di applicazione degli obblighi di comunicazione dei dati che fanno capo alle società di ingegneria e alle società di professionisti. Sul secondo tema l'OICE ha posto in luce l'esigenza di fare chiarezza sugli effetti che la liberalizzazione delle tariffe sta comportando nel settore degli incarichi di progettazione, che vede le stazioni appaltanti mettere in atto comportamenti del tutto disomogenei e al limite della legittimità. Premessa la necessità di

limitare il 'peso' del fattore prezzo nell'offerta economicamente più vantaggiosa a favore degli elementi tesi ad accertare la qualità e la metodologia del servizio offerto, l'OICE ha chiesto all'Autorità da un lato di chiarire l'applicabilità al settore delle gare di progettazione delle norme del Codice degli appalti in materia di offerte anomale e, dall'altro, ha segnalato l'esigenza di fornire efficaci indicazioni per consentire alle stazioni appaltanti di esaminare con maggiore attenzione le giustificazioni addotte da coloro che hanno presentato offerte anomale, anche prendendo in esame fattori quali, ad esempio, il rapporto costo del lavoro ed elaborati di progetto richiesti dal disciplinare di gara. I rappresentanti dei professionisti hanno invece sollevato il problema dell'applicazione dell'articolo 2 del Decreto Bersani al settore degli appalti pubblici, sostenendo - in maniera niente affatto plausibile - che la norma risulterebbe operativa soltanto nell'ambito delle attività 'libero professionali' che non sarebbero, a detta degli ordini professionali, fra quelle oggetto della normativa contenuta nel Codice degli appalti. L'Autorità, su questo punto, si è riservata di sentire anche i rappresentanti delle stazioni appaltanti prima di decidere se emettere un atto di determinazione o una segnalazione al Governo e al Parlamento.

Varato il disegno di legge di riforma delle professioni

Il Consiglio dei ministri ha approvato a fine novembre la proposta governativa per la riforma delle professioni. Il ddl delega sulla riforma delle professioni che ha ricevuto il nulla osta del governo dovrà iniziare nelle prossime settimane l'iter di esame e approvazione parlamentare e si incadrerà a fianco delle proposte di legge già all'esame del Parlamento. Il testo è, secondo il ministro della Giustizia Clemente Mastella, 'un punto d'equilibrio tra reazioni preoccupate e impaurite' di alcuni ordini e 'posizioni un po' ideologiche sulle liberalizzazioni'. Il testo contiene: - la 'riorganizzazione' degli ordini, degli albi e dei collegi degli iscritti e introduce la possibilità di accorpamenti degli stessi in relazione a categorie professionali analoghe, nonché la possibilità di istituire sezioni; - l'apertura alla pubblicità informativa (relativamente ai titoli e alle specializzazioni professionali, alle caratteristiche del servizio professionale offerto, ai costi complessivi delle prestazioni); - la disciplina del tirocinio professionale, da svolgersi sotto la responsabilità di un professionista iscritto da almeno quattro anni. Il tirocinio dovrà essere di durata limitata e al tirocinante verrà riconosciuto un equo compenso; - l'iscrizione delle associazioni professionali in apposito registro presso il Ministero della giustizia, solo se in possesso di alcuni requisiti (ampia diffusione sul territorio, svolgimento di attività che possano incidere su diritti costituzionalmente garantiti o su interessi che comportino l'esigenza di tutelare la collettività degli utenti); - la previsione per le associazioni registrate della possibilità di rilasciare attestati di competenza riguardanti la qualificazione professionale; - la previsione delle società tra professionisti anche 'multiprofessionali', a cui possono partecipare soltanto professionisti iscritti in albi ovvero, ad eccezione delle attività riservate, soggetti non professionisti e soltanto per prestazioni tecniche o con una partecipazione minoritaria; - relativamente alle società tra professionisti, l'esclusione delle società di ingegneria dalla riforma (vengono fatte salve 'le disposizioni in materia di società di ingegneria di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, e le disposizioni emanate in attuazione delle direttive comunitarie'). - la previsione che il corrispettivo della prestazione venga fissato con determinazione consensuale delle parti, garantendo il diritto del cliente alla preventiva indicazione dei criteri di determinazione (non sono stati ripristinati i minimi neanche per le attività riservate); - l'attribuzione in capo agli ordini di un rilevante interesse pubblico che li distingue dalle nuove associazioni; - la definizione degli ordini come 'enti pubblici non economici'. Tale precisazione è stata richiesta dagli ordini al fine di salvaguardare le loro funzioni ed evitare di assimilare la professione ordinistica ad attività di impresa.

Modifiche ai codici deontologici su pubblicità e tariffe

Gli ordini professionali sono al lavoro per adeguare i propri codici deontologici alle modifiche introdotte dal decreto Bersani. Le delibere dei vertici delle categorie professionali serviranno ad eliminare dai codici le norme che non risultano più congruenti rispetto al decreto Bersani, ciò con particolare riferimento alla disciplina delle tariffe (non più soggette ai minimi inderogabili) e alla pubblicità (oggi ammessa). Dal 1° gennaio 2007 in caso di mancato adeguamento all'articolo 2, le norme in contrasto contenute nei codici deontologici saranno considerate nulle per legge.

Sicurezza dei luoghi di lavoro

È stata pubblicata sulla G.U. n. 261 del 9 novembre 2006, la Circolare del Ministero delle infrastrutture n. 1733 del 3 novembre scorso, relativa all'art. 36-bis del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 448, recante: Misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza nei luoghi di lavoro. In particolare la circolare detta alcune precisazioni sull'adozione dei provvedimenti di sospensione e di interdizione da parte del Ministero del Lavoro e del Ministro delle infrastrutture, al fine di garantire la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia e di contrastare il lavoro sommerso e irregolare. Nella circolare si afferma che l'art. 38 bis della legge 448/06 ha introdotto la sanzione dell'interdizione a contrarre con le pubbliche amministrazioni e a partecipare alle gare pubbliche di durata pari alla sospensione o per un ulteriore periodo di tempo pari al doppio della sospensione e comunque non superiore a due anni. La circolare descrive le modalità del procedimento amministrativo diretto alla redazione, ad opera del provveditorato regionale e interregionale competente, di una relazione illustrativa indicante gli elementi essenziali per l'emanazione del provvedimento interdittivo. Il provvedimento interdittivo ha natura di atto definitivo costitutivo, produce effetti a decorrere dalla data di notifica all'interessato e deve essere tempestivamente comunicato all'osservatorio dei contratti pubblici nell'ambito dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici, e al provveditorato competente. L'atto di interdizione è impugnabile con gli ordinari strumenti di gravame.

Sale da 27 a 45 miliardi il fabbisogno da reperire per le grandi opere

Il tavolo tecnico del Cipe ha rilevato, a settembre, un fabbisogno da reperire di circa 45,3 miliardi relativamente alle sole opere approvate dal Cipe dal 2002 al 2006.

Tale importo che si discosta da quanto indicato a luglio nel Dpef infrastrutture, per il quale le risorse da reperire ammontavano a 27 miliardi, è dato dai nuovi conteegegi operati dal tavolo di monitoraggio coordinato da Palazzo Chigi che ha previsto un costo totale per le opere di 90,8 miliardi di euro circa. Dal totale delle opere si dovrebbe comunque eliminare il Ponte sullo Stretto di Messina che il Governo ha deciso di non realizzare.

La differenza del fabbisogno da reperire per le grandi opere ammonta quindi a 18,3 miliardi circa e potrebbe essere dovuta all'aver considerato finanziate anche opere la cui copertura era prevista solo potenzialmente.

