

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

venerdì 16 giugno 2017
ore 9:30

Politecnico di Torino
Aula Magna «G. Agnelli»
c.so Duca degli Abruzzi 24



POLITECNICO
DI TORINO



ORDINE DEGLI
INGEGNERI
DELLA PROVINCIA DI
TORINO



COMITATO SCIENTIFICO

Franco Prizzon, Manuela Rebaudengo, Lorenzo Buonomo, Guido Caposio, Laura Porporato, Vittorio Barosio

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Lorenzo Buonomo, Manuela Rebaudengo

REV	DATA	DESCRIZIONE			
01					

Indice

1	Tavola rotonda.....	3
2	Trascrizione degli interventi.....	12
2.1	Obiettivi del seminario – Franco Prizzon (0:04:40).....	12
2.2	Inquadramento generale – Guido Caposio (0:09:00)	12
2.3	Il nuovo Codice degli Appalti è in grado di migliorare questa situazione ?	14
2.3.1	Vittorio Barosio (0:23:30)	14
2.3.2	Laura Porporato (0:35:35).....	17
2.3.3	Giambattista Quirico (0:46:50)	19
2.3.4	Giuseppe Provvvisiero (0:58:45).....	21
2.3.5	Mario Comba (1:07:25)	22
2.4	Introduzione alle domande del pubblico - Franco Prizzon.....	24
2.5	Offerta economicamente più vantaggiosa (domanda di Lorenzo Buonomo).....	24
2.5.1	Vittorio Barosio (1:22:40)	24
2.6	OEPV e progetto esecutivo (domanda di Marco Casavecchia e Giulietta Redi) ..	25
2.6.1	Guido Caposio (1:27:05).....	25
2.6.2	Giuseppe Provvvisiero (1:33:05).....	26
2.6.3	Giambattista Quirico (1:40:25)	27
2.6.4	Guido Caposio (1:42:00)	27
2.7	Sub appalto (domanda di Piermario Bellone).....	27
2.7.1	Mario Comba (1:44:50)	27
2.7.2	Giuseppe Provvvisiero (1:47:50).....	28
2.8	Soft law (domanda di Franco Prizzon)	29
2.8.1	Vittorio Barosio (1:53:35)	29
2.8.2	Laura Porporato (1:57:15).....	30
2.8.3	Mario Comba (2:01:10)	30
2.9	Società Miste (domanda di Manuela Rebaudengo).....	31
2.9.1	Mario Comba (2:04:00)	31
2.9.2	Giambattista Quirico (2:07:00)	32
2.9.3	Giuseppe Provvvisiero (2:09:05).....	32
2.9.4	Guido Caposio (2:11:05).....	32
2.10	Estrema urgenza (domanda di Giuseppe Veglia).....	32
2.10.1	Giambattista Quirico (2:13:20)	32
2.11	Codice Appalti o Codice Anticorruzione ? (domanda di Pier Felice Pratis)	33
2.11.1	Vittorio Barosio (2:20:20)	34
2.11.2	Mario Comba (2:22:20)	34
2.11.3	Giambattista Quirico (2:24:50)	34
2.12	Auto disciplina degli Ordini Professionali (domanda di Francesco Gianfrotta)	35
2.12.1	Laura Porporato (2:36:30).....	37
2.12.2	Donatella Selvestrel (2:40:15).....	37
2.12.3	Giuseppe Provvvisiero (2:42:20).....	38
2.12.4	Vittorio Barosio (2:45:00)	38
2.12.5	Guido Caposio (2:47:35).....	38
2.13	Criteri di qualificazione delle stazioni appaltanti (domanda di Nadia Conticelli) ...	38
2.13.1	Franco Prizzon (2:51:20).....	38
3	Spunti per future riflessioni – Franco Prizzon (2:53:25) Criteri Ambientali Minimi	40
4	Domande per future riflessioni.....	40
4.1	Prof dott. Silvana Ceresa – Torino – Potere, Responsabilità, Limite	40
4.2	Ing. Valter Ripamonti - Torino - Validità curricula, Lacune del decreto parametri.	41
4.3	Ing. Marco Tanese – Vercelli - Manutenzione straordinaria su beni vincolati	42
4.4	Prof. Marco Zerbinati - Torino - Giovani professionisti – Appalto integrato	42
4.5	Dott. Luigi Gazzera - Torino - Regime fiscale per le società di ingegneria	42

- 4.6 Prof. Paolo Riccio – Bari - La corruzione in biologia e nelle leggi degli uomini 43
- 4.7 Arch. Peter Jagher – Torino - L'elaborazione dei bandi affidata a soggetti terzi.. 43
- 4.8 Prof. Lorenzo Bonomo - Roma – “Burocrazia difensiva” e “Medicina difensiva”... 43

1 Tavola rotonda

La videoregistrazione è raggiungibile all'indirizzo

<https://youtu.be/d1kQl8r-WWM>

(0:04:40)

Tempi videoregistrazione

OBIETTIVI DEL SEMINARIO

- **L'importanza della normativa sui contratti pubblici**
- **Far emergere i temi salienti secondo diversi punti di vista**
- **Fornire spunti per una riflessione di medio periodo**

(0:09:00)

Inquadramento generale



(0:23:00)

DOMANDA ALLA TAVOLA ROTONDA

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

Da questo punto di vista, la corruzione non è un problema solo da Codice penale.

Tale sistema ha prodotto spesso opere non finite, opere inutili, opere sbagliate, servizi inefficienti e forniture inadeguate.

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

Il nuovo Codice degli Appalti è in grado di migliorare questa situazione ?

(0:23:30)

- **Aspetti positivi e negativi del «Codice» D. Lgs. 50/16 per il contrasto al fenomeno corruttivo**
- **Elementi rilevanti per il contrasto:**
 - **trasparenza**
 - **poteri dell'ANAC**
 - **segnalazioni da parte del TAR in casi di aggiudicazione illegittima**
- **Insufficienza delle norme per contrastare la corruzione:**
 - **problema «a monte» di educazione civica**
 - **necessità di formazione adeguata dei funzionari pubblici**

**Appalti pubblici
e collettività:
opportunità
e interferenze**



POLITECNICO
DI TORINO

**Appalti pubblici
e collettività:
opportunità
e interferenze**

**Prof. avv.
Vittorio BAROSIO**



ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TORINO

(0:35:35)

Il ruolo degli Ordini Professionali



(0:46:50)

Le regole per la Committenza Pubblica e le Imprese



(0:58:45)

Criticità e novità per i lavori pubblici

(1:07:25)

1. PRINCIPALI NOVITÀ DEL CODICE APPALTI

- a. **Disciplina appalti in house (art. 5-192)**
- b. **Dibattito pubblico (art. 22)**
- c. **centralizzazione committenza e qualificazione stazioni appaltanti (art. 37ss)**
- d. **istituzione albo commissari di gara (art. 78)**
- e. **requisiti morali, reputazionali, rating d'impresa (art. 80)**
- f. **preferenza per offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95)**
- g. **qualità della progettazione e separazione progettazione/esecuzione (art. 23, 24, 95, 180,183)**
- h. **disciplina della fase di esecuzione del contratto (art. 100-112)**
- i. **cabina di regia (art. 212)**
- j. **modello di esecuzione del codice tramite atti attuativi anziché con regolamento unico**

2. CENTRALIZZAZIONE COMMITTENZA

- a. **esigenza di qualificare non solo chi partecipa ma anche chi bandisce l'appalto**
- b. **riduzione delle attuali 32.000 stazioni appaltanti**
- c. **vantaggi:**
 - i. **maggiore specializzazione**
 - ii. **minori costi di procedura**
 - iii. **minori costi di acquisto per economie di scala**
 - iv. **possibilità di sperimentare appalti strategici ed appalti innovativi**
- d. **svantaggi:**
 - i. **riduzione concorrenza (salvo suddivisione in lotti)**
 - ii. **maggiore lentezza e burocratizzazione**
 - iii. **maggiore standardizzazione di prodotti e servizi**
- e. **norme di tutela delle imprese locali**
- f. **lotta alla corruzione**
- g. **profili comparatistici**

**Appalti pubblici
e collettività:
opportunità
e interferenze**

**Arch.
Giuseppe
PROVVISIERO**

ANCE | PIEMONTE
VALLE D'AOSTA

**Appalti pubblici
e collettività:
opportunità
e interferenze**

**Prof. avv.
Mario COMBA**



ORDINE DEGLI AVVOCATI DI TORINO

(1:19:35)

DOMANDE DEL PUBBLICO ALLA TAVOLA ROTONDA



(1:20:50)

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

La Commissione, per confrontare e valutare le offerte dei concorrenti, deve applicare i criteri previsti dal bando. Spesso la valutazione richiede pluralità di competenze. Nell'attribuire i punteggi ogni membro della Commissione valuta e attribuisce un voto anche su aspetti per i quali non possiede alcuna competenza. Il suo voto ha lo stesso peso del commissario competente sullo specifico aspetto.

La Commissione giudicatrice (organo collegiale) deresponsabilizza i singoli commissari?

Il concorrente deve indicare la qualità e il prezzo che intende offrire per realizzare l'oggetto della gara d'appalto. La Commissione giudicatrice deve creare una graduatoria attribuendo a ciascun concorrente un punteggio alle qualità e un punteggio al prezzo. È possibile predeterminare con criteri oggettivi il punteggio da attribuire al prezzo e ai criteri quantitativi, più difficile per i criteri qualitativi: all'origine c'è sempre la valutazione discrezionale del commissario.

La somma delle discrezionalità dei commissari si traduce in una valutazione oggettiva della Commissione?

Lorenzo Buonomo

- (1:22:40) *Vittorio Barosio*

(1:25:50)

OEPV E PROGETTO ESECUTIVO

Il nuovo Codice ha previsto, sulla base delle direttive comunitarie, che le PP.AA. mandino in gara un progetto esecutivo e che il criterio di aggiudicazione sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (artt. 94 e segg.).

Sulla base di quali criteri si può stabilire, con relativa obiettività, che l'offerta tecnica "a" è migliore di quella "b" se il progetto esecutivo è (e deve essere) completo ("esecutivo") si da fornire la base dei disegni cantierabili?

Può solo essere una miglioria tecnica che fa sì che l'offerta tecnica "a" sia obiettivamente e "verificabilmente" (anche davanti al TAR e tramite CTU) migliore di quella "b"?

In alternativa alla "migliore tecnica", può essere offerto un "termine di esecuzione" più breve di quello di progetto?

In definitiva i criteri per l'offerta economicamente più vantaggiosa possono consistere solo in quelli di cui ai punti precedenti o in un mix tra i due?

Marco Casavecchia e Giulietta Redi

- (1:27:05) Guido Caposio
- (1:33:05) Giuseppe Provisiero
- (1:40:25) Giambattista Quirico
- (1:42:00) Guido Caposio

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

(1:43:50)

SUBAPPALTO

Poiché, sia sul piano della sicurezza, sia su quello della corruzione, uno snodo essenziale è quello dei subappalti, non è proprio pensabile di limitare il subappalto per le sole opere che davvero richiedano una particolare specializzazione?

O, quanto meno, prevedere che colui che vince l'appalto non possa subappaltare l'intera opera, attraverso una parcellizzazione di miriadi di subappalti?

Piermario Bellone

- (1:44:50) Mario Comba
- (1:47:50) Giuseppe Provisiero

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

(2:02:50)

SOCIETÀ MISTE E PPP

Le concessioni, il PPP, il Contraente generale sono strumenti che permettono di superare l'incapacità delle PA di gestire il processo di realizzazione di opere pubbliche. Con questi strumenti il privato costruisce l'opera, ne fa la manutenzione e la gestisce per un determinato periodo al termine del quale l'opera ritorna in possesso della PA.

Non sempre i redditi generati sono sufficienti a coprire i costi della costruzione – gestione e a remunerare il capitale a rischio investito. È anche frequente che vengano costituite società a capitale misto che negli affidamenti partecipano sia nella parte di concedente, sia di concessionario.

È opportuno che l'Ente a capitale pubblico o misto, sia nella parte concedente sia nella parte di concessionario, assuma il «rischio operativo» (lettera zz art. 3 Codice), il «rischio di costruzione» (lettera aaa), il «rischio di disponibilità» (lettera bbb) e il «rischio di domanda» (lettera ccc) per il compimento dell'opera?

Manuela Rebaudengo

- (2:04:00) Mario Comba
- (2:07:00) Giambattista Quirico
- (2:09:05) Giuseppe Provisiero
- (2:11:05) Guido Caposio

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

(2:12:00)

ESTREMA URGENZA

Il c. 2 lettera c) dell'art 63 consente di aggiudicare appalti senza gara «quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure ... non possono essere rispettati. Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso della procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici»

Per evitare la creazione artificiosa di urgenze (vedi grandi eventi sportivi, summit internazionali, ...) non sarebbe opportuno correggere la norma precisando che l'urgenza non debba essere imputabile non solo all'amministrazione aggiudicatrice ma anche ad alcuna delle amministrazioni interessate all'opera, al servizio, alla fornitura?

Giuseppe Veglia

- (2:13:20) Giambattista Quirico

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

(2:19:15)

CODICE E CORRUZIONE

Non è che il Codice degli Appalti si è trasformato nel Codice dell'Anticorruzione in materia di appalti?

In altre parole: quella che doveva essere la disciplina organica e chiara dell'appalto, o degli appalti, si è trasformata in una guida per evitare che un fenomeno rilevante e complesso quale è l'appalto sia insidiato da un altro peraltro deleterio fenomeno quale è la corruzione?

Le regole contenute nel Codice sono funzionali alla disciplina dell'appalto o a evitare l'insidia? A fronte di questa ultima opzione l'operatore, stazione appaltante o operatore onesto, non è disorientato a fronte di soluzioni e incumbenti di cui non comprende la funzione se non nell'ottica del contrasto alla corruzione?

Pierfelice Pratis

(2:20:20) Vittorio Barosio

(2:22:20) Mario Comba

(2:24:20) Vittorio Barosio

(2:24:50) Giambattista Quirico

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

(2:27:25)

AUTODISCIPLINA DEGLI ORDINI PROFESSIONALI

Gli Ordini Professionali si pongono il problema generale della corruzione e, quindi, dell'eventuale coinvolgimento dei loro iscritti in fatti di corruzione nel settore degli appalti pubblici ?

In caso positivo, quali sono le discipline adottate e quali criticità sono emerse nella loro applicazione ?

Francesco Gianfrotta

- *(2:36:30) Laura Porporato*
- *(2:40:15) Donatella Selvestrel*
- *(2:42:20) Giuseppe Provvvisiero*
- *(2:45:00) Vittorio Barosio*
- *(2:47:35) Guido Caposio*

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

(2:48:45)

CRITERI DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

Dal momento che l'art. 38, comma 3 e 4 del nuovo codice appalti, al fine di qualificare le stazioni appaltanti, identifica una lista di criteri di qualificazione delle "stazioni appaltanti", non sarebbe opportuno dettagliare quali siano i requisiti che caratterizzano il parametro di "strutture organizzative stabili" ?

Per esempio, in caso di Stazioni Uniche Appaltanti/Aggregazioni di Comuni, suddetto criterio si traduce nell'identificazione di un ufficio coordinato da un dirigente, quale "struttura" stabile per l'intera durata della procedura, con previsione di immediata sostituzione del dirigente ove questi venga a mancare per qualsiasi ragione ?

Nadia Conticelli

- (2:51:20) *Franco Prizzon*

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

(2:53:25)

SPUNTI PER FUTURE RIFLESSIONI

- **CRITERI AMBIENTALI MINIMI**
- **RESPONSABILITÀ E LIMITE**
- **SOCIETÀ TRA PROFESSIONISTI**
- **APPALTO INTEGRATO**
- **RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO**
- **AUTOCERTIFICAZIONI E CONTROLLI**
- **VARIANTI E PROGETTO ESECUTIVO**
- **COMPUTO METRICO CONTRATTUALE**
- **LIVELLI DI PROGETTAZIONE**
-

Franco Prizzon

Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze

2 Trascrizione degli interventi

2.1 Obiettivi del seminario – Franco Prizzon (0:04:40)

Due parole su come pensiamo di organizzare il nostro incontro seminariale o tavola rotonda.

Il primo obiettivo che ci siamo posti è quello di sottolineare, con un confronto tecnico e tra tecnici, l'importanza della normativa sui contratti pubblici. Il titolo che abbiamo scelto "Appalti pubblici e collettività: opportunità e interferenze" cerca di tenere insieme uno degli obiettivi del nuovo Codice cioè quello di dettare delle normative sui contratti e contemporaneamente combattere la corruzione. Come questi due obiettivi poi si siano mescolati (consentitemi, forse anche confusi) uno con l'altro è uno degli argomenti della discussione che abbiamo voluto sottolineare già dal titolo.

L'altro obiettivo era quello di far emergere i temi salienti, critici, o anche gli spunti positivi del nuovo Codice e discuterne secondo vari punti di vista. Questo al fine di sviluppare una riflessione di medio periodo. Mi pare che dagli incontri preliminari, dagli incontri del comitato scientifico in preparazione di questa tavola tonda sia emersa una serie di punti che richiede se non altro una riflessione e magari nel medio periodo anche qualche intervento ulteriormente correttivo dopo il Decreto correttivo.

Questo è un po' il quadro degli obiettivi che ci eravamo posti per questa tavola rotonda.

Per quanto riguarda l'organizzazione, noi faremo una relazione di inquadramento generale, poi un primo giro di tavolo in cui ogni relatore sottolineerà, secondo lui, alcuni dei punti importanti trattati dal nuovo Codice.

A tutti gli iscritti al seminario abbiamo chiesto di formulare, se lo ritenevano, delle domande specifiche. Le domande sono state molto numerose; le abbiamo raccolte e ne abbiamo selezionate alcune. Su queste domande, sintetizzate, intervengono alcuni partecipanti della tavola rotonda.

Questa organizzazione funziona se i tempi sono rispettati [...]. Il mio compito è di contenere gli interventi dei relatori entro i termini previsti per dar spazio al confronto e alla discussione.

Franco Prizzon

2.2 Inquadramento generale – Guido Caposio (0:09:00)

Vista la importanza dell'orologio, che è stato in qualche modo acquisito dal Collega, ho posizionato anche il mio in modo tale da non derogare.

Ritengo importante fare un quadro generale del sistema. Quadro che probabilmente tutti noi conosciamo, ma con la sequenzialità che vedremo, riusciremo ad acquisire forse delle informazioni di integrazione al quadro che di fatto le regole si pongono.

Il primo argomento è legato alla committenza pubblica, cioè sostanzialmente la legge dove si applica. Dobbiamo guardare, con molta attenzione, la committenza pubblica e il suo stato patrimoniale, e poi vedremo dove queste regole si collocano.

La committenza pubblica è veramente complessa. Noi possiamo dividerla, come concetto di pubblica amministrazione, in tre grandi categorie: lo Stato, a cui fanno capo tutti i Ministeri e l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade; gli enti pubblici, che possiamo suddividere in due grandi categorie: gli enti territoriali, che sono quelli per la cui esistenza il territorio è un elemento costitutivo, poi ci sono gli enti pubblici non territoriali, che possono essere classificati in enti pubblici economici, in enti pubblici non economici e in agenzie.

Gli enti pubblici economici agiscono in regime di diritto privato, ma realizzano fini pubblici.

Gli enti pubblici non economici sono quelli che perseguono il fine pubblico, mentre le agenzie sono quelli con compito tecnico-operativo e organizzazione dotata di una certa economia.

A seguire, nella scheda, si possono leggere sostanzialmente gli enti di appartenenza.

E' importante anche sottolineare la posizione degli enti pubblici economici, che hanno due categorie d'interesse: quelli operativi e quelli di partecipazione.

E allora qui generano, sostanzialmente, tutte le società partecipate. Quindi l'aliquota che individua la società partecipata della pubblica amministrazione è variabile tra zero e cento, quindi noi ci troviamo di fronte sempre, in una società partecipata, ad un soggetto pubblico e privato.

Questa committenza ha, nella realtà, bisogno di un censimento. Ora, nel passato – e questo censimento poi si rivolge a tutti i tecnici in tema di valutazione delle stazioni appaltanti, perché qualunque tipo di attività di prestazione professionale, e non, si debba attivare, questa attività è collocata all'interno delle stazioni appaltanti.

Le stazioni appaltanti sono state censite all'epoca da ITACA in circa 17.000, l'autorità di Vigilanza, storica ormai, tramite il codice identificativo ne aveva identificate circa 30.000, L'ANAC, per l'articolo 192 del decreto ultimo, deve in qualche modo definire una qualificazione delle stazioni appaltanti.

Le stazioni appaltanti verranno definite sulla base di quattro livelli, il minimo, che è base, l'altro è qualificato in relazione agli importi dei lavori e, naturalmente, qui potremmo avere un censimento.

Per esempio, per dare il riferimento della complessità, cinque anni fa fu delegato all'ISTAT l'obbligo del censimento, l'ISTAT ne ha censite più di 400.

L'impegno finanziario annuo, che in qualche modo copre l'ambito dei lavori servizi e forniture, è mediamente tra 135 e 160 miliardi all'anno, che equivale al 6-8% di PIL.

Non dimentichiamo che il 60-65% di questo valore è delegato a servizi e forniture. La parte dei lavori è sicuramente una componente importante, ma l'aspetto servizi è sicuramente un elemento decisamente più importante sotto il profilo economico-finanziario e della gestione del territorio.

Quello che è importante è capire qual lo stato patrimoniale, cioè ciascun ente ha uno stato patrimoniale. Tempo fa sono stato interessato dalla Cassa-Depositi e Prestiti per fare un censimento patrimoniale. E' stata fatta una classificazione di riparto in sei settori (costruzione idraulica, edilizio urbanistico, impianto reti, costruzioni geotecniche, beni culturali e ambientali, infrastrutture e trasporto) suddivise in 28 sistemi, sottosistemi e componente. Ciascun ente può avere più settori di competenza.

Questi settori richiedono lavori servizi e forniture, e i lavori possono essere specificatamente di costruzione, di demolizione, di recupero, di ristrutturazione, di restauro e di manutenzione.

Vediamo che all'interno della disponibilità finanziaria – attenzione! – il capitolo "Manutenzione" rappresenta circa il 75% dell'impegno finanziario, quindi, di questi lavori, il grosso impegno è quello di tipo manutentivo. Che cosa vuol dire manutenzione? Non confondiamo manutenzione con ristrutturazione. Abbiamo le due componenti: componenti funzionali e prestazionali.

Quando io voglio mantenere, le caratteristiche funzionali e prestazionali rimangono costanti con gli stessi materiali e le stesse caratteristiche, quindi molte volte si confonde la ristrutturazione con la manutenzione.

Qui c'è un esempio del settore infrastrutture e trasporto: vediamo i sistemi, i sottosistemi e vediamo, quindi sistema infrastrutture viarie (strade urbane, extra urbane, intersezioni, eccetera), vediamo l'offerta nazionale.

L'offerta nazionale è costituita da una rete autostradale, da rete di interesse nazionale, la rete regionali, provinciali e comunali, per un totale di 186.419 km, in più 68.000 di strade comunali che sono quelle censite.

Ma in realtà abbiamo circa 250.000 km che in realtà non sono censiti.

Questo è il censimento nazionale, la rete censita è 254.000 km.

51 milioni di autoveicoli circolanti, di cui il 72% sono autovetture.

Gli enti pubblici che fanno capo a questo sistema sono l'ANAS, lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni.

Abbiamo poi anche le società miste pubblico-privato che sono le concessionarie.

Tutto questo - lavori, servizi e forniture - per far funzionare hanno bisogno di regole.

Le regole sono queste: le nazionali, le regionali, infrastrutture strategiche che poi sono state conglobate nel nazionale, e poi abbiamo le correlate: quindi ambiente del territorio, strutture, beni culturali, impianti, infrastrutture stradali e sicurezza.

Il quadro legislativo nazionale ha avuto una storia, storia che nasce con il 1965 (quindi ricordiamo sempre i tre parametri: legge, regolamento e capitolato generale); Merloni, Merloni bis, Merloni ter.

Abbiamo poi il codice Delise, il regolamento al capitolato generale.

Il nuovo quadro normativo.

Il nuovo quadro normativo, di fatto, recepisce le Direttive Europee 2014 23, 24, 25, e quindi nuovo codice dei contratti pubblici, nella realtà la legge ha bisogno di regolamenti.

Regolamento. Questo regolamento viene conglobato in tre componenti: regolamento provvisorio, che è ancora il 207 per un certo numero di articoli, poi decreti attuativi e linee guida.

Vediamoli un po' più nel dettaglio.

Quindi il 163 muore con 257 articoli e 22 allegati, il nuovo codice dei contratti pubblici già subisce una modificazione col decreto correttivo, perché probabilmente la fretta ha determinato una situazione incredibilmente complessa, e vediamo che addirittura sono stati modificati 119 articoli su 220, pari al 54% nell'ambito di uno spazio temporale brevissimo.

Di che cosa si occupa? Che cosa disciplina?

Sicuramente concorsi pubblici, contratti appalto in concessione, perenti (amministrazione dello Stato, Enti pubblici terziarie, economiche, organismo di diritto pubblico), aventi per oggetto lavori ed opere, servizi e forniture.

Qui per sintesi vi regalo l'indice del nuovo codice dei contratti pubblici, che è costituito da sei parti.

L'ambito: settori ordinari e settori speciali, e hanno evidentemente una differenziazione in termini di contratti per importi a rilevanza comunitaria, quindi per quello che concerne i lavori abbiamo la soglia di 5 milioni 225.000 quindi per rilevanza comunitaria superiore a questa soglia (adesso non entro nel merito della differenziazione tra servizi, forniture e progettazione, per i ministeri stazioni appaltanti, servizi sociali, cioè in relazione dell'ente abbiamo differenziazione di rilevanza, quindi comunitaria e sottosoglia, inferiore ai 5 milioni 525.

Nel settori speciali abbiamo la stessa differenziazione con categorie differenziate per le stazioni appaltanti e per i servizi sociali.

Abbiamo detto il regolamento, il regolamento 207 ha in qualche modo avuto un salto di annullamento, quindi dei 359 vigenti 154, abrogati 205, numero di allegati 14.

Le parti abrogate dal regolamento sono riassunte in questo scheda. Le parti vigenti del regolamento, con riferimento al codice, sono riassunte in questa scheda.

Il regolamento, la composizione del regolamento nuovo, è definito da atti attuativi, questi atti attuativi sono 53, sono stati pubblicati al 4 aprile 2017 il 30%, cioè numero 16. Quindi 27 Decreti ministeriali, 6 DPCM, 8 provvedimenti vari, e poi abbiamo 12 delibere ANAC, attraverso linee guida a carattere vincolante e a carattere non vincolante.

Qui poi lasceremo i commenti al momento storico di interesse.

Per regalo a tutti ho trascritto la tabella dei Decreti attuativi e delle linee ANAC, dove si trova l'elenco numerico (fino a 53), l'articolo di riferimento, il provvedimento, il contenuto e la scadenza.

Per sviluppare quella tabella troviamo una serie di tabelle qui condensate, dove sono riprese sempre 53 elementi. Qui vediamo il regalo per tutti: il regalo finale è quello che ho condensato nelle ultime due tabelle, quelli che oggi sono operativi.

Grazie.

Guido Caposio

2.3 Il nuovo Codice degli Appalti è in grado di migliorare questa situazione ?

2.3.1 Vittorio Barosio (0:23:30)

L'incontro era inizialmente focalizzato sul rapporto fra codice e corruzione, poi si è ampliato a molti argomenti. Ma io resterei, anche per stare nei tempi, a quel punto originario dell'incontro.

1. Ci si chiede normalmente se il Codice abbia avuto un'incidenza positiva sulla corruzione. Io direi, però, che prima bisogna rendersi conto che l'impatto è anche negativo, non solo positivo. Forse è più negativo che positivo, almeno secondo me.

Perché negativo? Per due aspetti: per un aspetto di qualità normativa e per un aspetto di quantità normativa.

2. Per quanto riguarda la qualità, se qualcuno l'ha letto, se ne rende conto.

Se qualcuno non l'ha letto, si legga per esempio l'articolo 97, che riguarda la determinazione della soglia di anomalia, e poi, se lo capisce, me lo spiega. Noi avvocati non lo capiamo. Ci mettiamo insieme agli ingegneri, che sono un pochino più matematici di noi, e allora forse ci arriviamo; ma solo con gli ingegneri. Noi avvocati da soli non riusciamo a interpretare questa norma, sulla quale infatti ci sono già sentenze completamente discordanti.

E' logica, ed è ammissibile, questa qualità così cattiva?

Il Parlamento aveva tempo 24 mesi per recepire le Direttive dell'Unione Europea. Ha impiegato ben 21 mesi per fare la legge-delega, cioè la legge che contiene i principi per il successivo decreto-delegato, e tre mesi per fare il decreto-delegato, cioè il codice degli appalti. Allora, se faccio in soli

tre mesi quello che andrebbe fatto in 24, è chiaro che poi non posso lamentarmi se le cose sono scritte male, e se sono talvolta incomprensibili.

3. Per quanto riguarda la quantità normativa, con riferimento proprio al codice degli appalti il Consiglio di Stato ha parlato (correttamente secondo me) di bulimia normativa.

Quando io ho cominciato a fare questo mestiere c'era la legge 584 del '77, che l'ing. Buonomo qui presente conosce, che era fatta di 24 (ventiquattro) articoli, e siamo sempre andati avanti benissimo.

E' vero, non c'era l'Unione Europea, non c'erano le A.T.I., non c'erano tante cose. Ma da 24 norme siamo passati a 220, più 50 o 60 atti attuativi. Ogni atto attuativo è composto di almeno 15-20 pagine, con 50, 70, 100 norme. Tutte insieme fanno 1000, 2000, 3000 norme. E' possibile che sugli appalti ci vogliano 1000 o 2000 o 3000 norme? Poi è chiaro che ci sono contraddizioni, non chiarezze, imprecisioni. E' chiaro che poi non si capisce più nulla.

Inoltre, gli atti attuativi hanno valore, forma, incidenza, contenuti diversi, per cui non si riesce nemmeno a capire come si rapportano tra loro e che valore hanno rispetto alle norme di legge: cioè come possono incidere su tali norme.

Con tutta questa bulimia normativa – insisto sul termine – si è cercato di coprire ogni spazio. Ma anche facendo mille norme non si riesce a risolvere tutte le situazioni. La realtà è troppo ampia. Si ottiene soltanto il risultato di lasciare dei buchi inevitabili. Infatti, se io formulo una norma generale posso poi adattarla alle varie situazioni. Se invece formulo un'infinità di norme specifiche, vi saranno sempre dei casi non previsti da queste norme, e mancherà una norma generale alla quale rifarsi. Così avrò delle situazioni che mi sfuggono per forza.

E dove, per caso, riuscissi a controllare tutto, finirei per mettere dei vincoli così stretti all'Amministrazione che de-responsabilizzerei i funzionari, e ne farei in un certo senso degli automi, privi di quei poteri che sono invece necessari per il buon governo.

E non è questo il risultato da raggiungere.

Non è pensabile un sistema puramente meccanico per determinare quale sia l'offerta migliore, quale sia l'opera da fare, come farla e come realizzarla. Bisogna per forza lasciare spazio all'Amministrazione.

Dice giustamente Pajno, che è il Presidente del Consiglio di Stato e che di queste cose se ne intende: "Con le norme la corruzione fa quello che vuole. Nelle norme la corruzione s'infiltra sempre".

E i giudici lo sanno, si occupano di questo tutti i giorni.

Ingessando l'Amministrazione con dei vincoli troppo stretti io ottengo:

- a) che non si riesce a trovare la soluzione adeguata, perché appunto le norme "bloccano" i funzionari su certe situazioni che magari sono formalmente le migliori, ma sostanzialmente no;
- b) che l'Amministrazione non riesce a incidere, non riesce a evidenziare il fenomeno corruttivo, perché è irrigidita e bloccata nel suo agire.

La bulimia normativa ha pure altri inconvenienti. Le Amministrazioni devono avere un certo tempo per adeguarsi alle norme. Non è facile passare da una norma all'altra. Se io cambio continuamente le norme, le Amministrazioni non fanno in tempo a mettersi in regola.

C'è un fenomeno che è stato definito giustamente di jet leg legislativo, nel senso che l'Amministrazione si trova fuori fuso orario. Se deve funzionare con un sistema che viene cambiato continuamente, continua a ragionare sul sistema vecchio prima di riuscire a comprendere il nuovo ed assorbirlo.

4. Poi un'ultima cosa, che non c'entra con la corruzione, ma che mi sembra giusto dire lo stesso. L'Unione Europea, e anche la Corte di Giustizia, sottolineano sempre di più che c'è un "principio di lealtà" fra governanti e governati. Con questo sistema (migliaia di norme che si sovrappongono le une alle altre, si confondono e spesso si contraddicono) la lealtà dei governanti verso i governati non esiste, perché i governati non sono messi in condizione di capire.

Queste sono, molto in sintesi, alcuni aspetti negativi, ma ce ne sarebbero altri.

5. Vediamo ora quelli positivi. Sì, qualcuno positivo c'è, ma - a mio giudizio - anche l'aspetto positivo è insufficiente.

Lasciamo perdere le singole norme, molte delle quali sono certamente utili (l'albo dei commissari, la qualificazione della stazione appaltante, ecc.) e vediamo due punti a carattere generale: la trasparenza e i poteri dell'ANAC.

6. Primo punto: la trasparenza. La trasparenza è importante. Sempre il Presidente Pajno diceva: "Quello che serve contro la corruzione è la trasparenza. Quando qualcuno si infila fra le norme a

scopi corruttivi, la trasparenza tende quantomeno a rendergli difficile questa operazione, questo sfruttare le norme a suo vantaggio".

Però "trasparenza" vuol dire "trasparenza" sul serio. Trasparenza vuol dire leggibilità. Trasparenza vuol dire una cosa: dobbiamo capire tutti. Non soltanto gli ingegneri o gli avvocati. Dovete capire tutti, deve capire qualunque persona di questo mondo che voglia controllare se il suo Comune, in quella certa opera pubblica, si è comportato correttamente o scorrettamente.

Allora leggibilità vuol dire controllo diffuso, controllo di tutti.

Quindi sbaglia il codice quando dice che l'Amministrazione deve pubblicare tutto. Pubblicare tutto vuol dire che non si pubblica niente. Se io pubblico tutti gli atti di una gara, pubblico alto così di roba, e nessuno capisce più nulla.

Allora non bisogna pubblicare poco, ma nemmeno troppo. Bisogna che la legge dica chiaramente quali atti essenziali vanno pubblicati in modo che la gente possa veramente capire e controllare.

Su questo punto io mi chiedo se non converrebbe che l'Amministrazione, quando pubblica i suoi atti, pubblicasse anche una sorta di relazione sintetica (chiara però, aperta a tutti, veramente diffusiva) di quello che è successo, in modo che chiunque la legga si possa fare un'idea. Anche la persona non tecnica può capire, da una relazione scritta con parole "banali" e non tecniche, quello che è successo.

E' chiaro che l'amministrazione può fare una relazione ad uso e consumo suo, una relazione truffaldina per parlarci chiaro. Ma se una relazione di questo tipo la si manda all'ANAC, l'ANAC sì che è in grado di controllare se quella relazione è fatta bene o male, se quella relazione è fatta per diffondere o invece è fatta per nascondere.

Forse una piccola modifica in questo senso una mano sul controllo, sul fatto della trasparenza, la potrebbe dare.

7. Secondo punto: i poteri dell'ANAC. Secondo l'originario art. 21 del nuovo codice l'ANAC, se riscontrava l'illegittimità di una gara, poteva invitare la stazione appaltante a fare un atto di autotutela, cioè ad annullare quella gara e quell'aggiudicazione. E, se la stazione appaltante non obbediva, l'ANAC poteva prendere sanzioni a carico del responsabile. A carico non già della stazione appaltante, ma proprio del soggetto responsabile, che in tal modo avrebbe sentito sulla sua pelle la sanzione.

Naturalmente la norma è stata tolta subito. E ne è stata inserita un'altra, che è uscita proprio ieri sera (ve la do in anteprima) e che fa il solito pasticcio: addolcisce come sempre la situazione e, secondo me, la peggiora.

La nuova norma dice che l'ANAC non può più imporre alla stazione appaltante, quando ravvisa un vizio di legittimità, di annullare la gara, ma può solo dare un suo parere. Ciò significa che l'ANAC dice al Comune di Forlimpopoli: "Guarda che hai sbagliato, adeguati". E se il Comune non si adegua (com'è facile), l'ANAC fa ricorso al TAR. Ma ce la vedete l'ANAC che si mette a fare dei ricorsi al TAR? Vedo che qualcuno sorride, quindi è inutile andare avanti, ci siamo capiti.

Ancora. L'ANAC interviene, bene o male come adesso, se ravvisa un vizio di illegittimità. Ma la corruzione non si nasconde nelle illegittimità formali. Chi corrompe sa benissimo come sono le procedure e le formalità della legge. La corruzione si realizza nelle scelte di merito, non nella correttezza formale della procedura di gara. La corruzione nasce quando io faccio la scelta, quando favorisco l'offerta A invece che l'offerta B. Quando metto un certo requisito per far piacere ad una certa impresa.

E' lì che entra la corruzione. E allora mi chiedo: certo, è difficile dare all'ANAC anche dei poteri di controllo sul merito delle scelte. Però ho l'impressione che prima o poi – se vogliamo veramente incidere sulla gravità del fenomeno corruttivo - in qualche modo dovremo arrivarci. Le soluzioni classiche e formalmente corrette, al punto in cui siamo non bastano più. E' necessario adottare sistemi più sostanziali.

Io faccio questo mestiere da 40 anni e sono assolutamente convinto che le norme da sole non servano a nulla, o almeno a ben poco. E' chiaro che sto radicalizzando. E' anche chiaro, però, che occorre un controllo di merito non sulla osservanza delle norme, ma su come vengono effettuate le scelte.

8. Scusate, il Presidente mi dà ancora un minuto di tempo, e io me lo prendo.

Questa bulimia normativa deriva dal fatto che non ci si fida dei funzionari pubblici, e allora si cerca di ingabbiarli con delle norme.

Il problema secondo me va invertito. Bisogna dare ai funzionari pubblici più responsabilità e meno norme. Più responsabilità: quindi bisogna formare dei funzionari pubblici come si deve.

La corruzione una volta era un problema “di secondo livello”: vi erano situazioni normali e poi, su queste, si innestava la corruzione. Ma oggi noi siamo, in realtà, al primo livello: scatta immediatamente il fenomeno corruttivo.

Noi in questo Paese abbiamo la corruzione in testa. La corruzione per noi è un fatto di codice genetico. Allora, o si cambia questo codice genetico o non risolviamo i problemi, per quante norme si possano produrre.

Siamo al Politecnico. Sono contento perché vedo tanti ragazzi. E allora vi dico: “Noi siamo vecchi, siete voi che dovete prendere questo problema”.

Diceva giustamente l'ing. Buonomo l'altro giorno, e cito le parole sue: "Venite con noi: noi possiamo solo più trasferire a voi certe cose, ma siete voi che dovete prendere in mano la situazione". E quindi dovete rendervi conto che si tratta di un problema di formazione civile. Non voglio fare un pistolotto, non è nel mio carattere, però credo che sia così: bisogna che vi sia una generale formazione civile a casa, a scuola, dovunque; e tutti i giorni. E poi anche una formazione specifica dei funzionari. I funzionari pubblici vanno educati ad essere persone serie, non con dei corsi di quattro ore che non servono a niente: ma con delle scuole per la pubblica Amministrazione, con dei corsi seri, lunghi e approfonditi, anche tenuti da psicologi (psicologi, sì), avvocati, sociologi, che insegnino ai funzionari pubblici il senso dello Stato.

O andiamo in quella direzione, o con le norme facciamo niente. Se bastassero le norme noi (che produciamo alto così di norme ogni anno, alto così quelle del 2016, le ho misurate ieri sera) saremmo il paese meno corrotto del mondo.

Grazie a tutti. Arrivederci.

Vittorio Barosio

2.3.2 Laura Porporato (0:35:35)

Buongiorno a tutti.

Così come già è stato anticipato dal mio presidente, il ruolo attivo dell'Ordine è alla base del lavoro che abbiamo portato avanti in questi anni, in affiancamento alle forze impegnate in quello che è stato il lungo iter della revisione del Codice. Partendo da cosa?

Dalla grave crisi che ha colpito tutto il settore delle costruzioni nell'ultimo periodo. Tant'è che abbiamo potuto verificare che dal 2009 ad oggi siamo arrivati ad avere, per quanto riguarda il settore delle progettazioni e delle opere pubbliche, un calo notevole delle commesse che ha portato gli investimenti a passare, dai circa 1200 milioni di euro, inteso come giro d'affari del 2009, ai 400 del 2015.

Questo ha anche spinto il Governo, a nostro avviso, alla redazione di della legge delega (L. 11/16) che abbiamo già citato nelle relazioni precedenti e che avrebbe dovuto, oltre a cercare di fare ordine all'interno di quello che era il sistema delle opere pubbliche, riaprire il mercato e ridare un valore importante alla centralità del progetto.

Il grafico che segue rappresenta visivamente il calo di quello che è attualmente il giro d'affari del settore.

In questo caso, quindi, rappresentiamo una situazione che vede il settore in forte recessione, chiuso soprattutto ai giovani professionisti ed a tutti quelli che hanno dovuto, confrontarsi con ribassi di gara assolutamente impensabili ed inadeguati al mantenimento in essere della funzionalità produttiva di uno studio.

Come vedete, qui ci sono valori che variano molto fino a toccare valori dell'80-81%.

A questo punto, con l'entrata in vigore del nuovo codice, viste le premesse che erano state presentate dalla legge delega, avremmo dovuto veder migliorare la situazione, mentre invece ci siamo trovati, sia noi operatori privati che le Pubbliche Amministrazioni, ad operare in un sistema di particolare difficoltà. Difficoltà data dall'annullamento del regime transitorio, che avrebbe dovuto portare dalla gestione del vecchio codice all'introduzione del nuovo sistema, che il quale prevedeva una soft law di inquadramento e poi l'emanazione di tutta una serie di decreti attuativi che avrebbero dovuto permetterne la piena operatività. Decreti che, come abbiamo visto nella relazione dell'ing. Caposio, non sono assolutamente ancora adeguati, come numero di documenti emanati, a quello che era l'effettivo servizio che avrebbero dovuto svolgere, ma soprattutto all'interno di questo disegno di legge, che era stato messo alla base della redazione del nuovo codice, avrebbe dovuto esserci, quello che è anche stato auspicato dall'Avv. Barosio, una maggior autonomia interpretativa di quelle che possono essere le decisioni da prendersi all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Questo porta però, in parte, all'impossibilità di agire correttamente nel momento in cui non vengono dati gli strumenti necessari per poterlo attuare.

E queste disposizioni attuative, in parte non sono ancora state emanate, ma anche quelle in vigore, hanno diversi gradi di validità e, troviamo prescrizioni contenute in alcune norme di secondo livello che non sono vincolanti, e troviamo linee guida che parlano un linguaggio diverso da quello citato nella norma principale.

I Consigli Nazionali degli Ordini Professionali hanno cercato, attraverso la Rete delle Professioni Tecniche, che raccoglieva tutte le tipologie professionali del settore, di accompagnare questo processo. Di sorvegliare soprattutto, perché accompagnare avrebbe rappresentato un'azione propositiva e positiva, favorevolmente accolta, invece per la maggior parte del tempo, ci siamo trovati a rincorrere quello che in tempi ristrettissimi, è stato redatto ed abbiamo dovuto impiegare un anno a cercare di porvi un rimedio, arrivando al decreto correttivo attuale che ha, sia per noi sia per le forze economiche che stanno operando all'interno del settore, portato alcuni correttivi, che non sono riusciti a migliorare la norma così come ci stavamo aspettando, però hanno cercato di raddrizzare quelle che potevano essere le storture principali.

E questo è stato possibile grazie al fatto che, all'interno dei vari Ordini provinciali, sono stati istituiti osservatori che monitorano periodicamente lo stato dell'arte dei bandi emanati, attraverso una serie di check list che permettono di andare ad indagare quelle che sono le azioni poste in atto attraverso il periodico lavoro di emanazione dei bandi da parte delle stazioni appaltanti.

Questo è l'iter che abbiamo seguito per arrivare alle osservazioni che andavano ad integrare i documenti normativi, che sono poi stati emanati. Alcuni punti fondamentali, erano già stati evidenziati con forza all'inizio del percorso con le linee guida dettate dalla legge 11 e dal Senatore Esposito, che ho visto entrare e che ringrazio, perché andava con tale norma esattamente nella direzione che tutti noi auspicavamo e quindi di verso una riapertura del mercato, di un disegno di inquadramento delle norme da porre alla base di una più agevole gestione dei documenti di gara e delle procedure, compreso l'utilizzo obbligatorio del Decreto Parametri per definire il corretto base d'asta.

Questo non per riconoscere semplicemente la validità un equo compenso, ma bensì, come base per individuare la procedura di gara all'interno della quale questo tipo di servizio andava collocato.

In aggiunta, col correttivo, siamo riusciti ad ottenere che la corresponsione dei compensi non venisse erogata solo dopo l'ottenimento del finanziamento, ma che fosse comunque un elemento da tenere in considerazione già all'interno dell'intero processo, così come è stata sancita l'impossibilità di operare a titolo gratuito.

Come Consiglio Nazionale abbiamo istituito una piattaforma, all'interno della quale, in modo condiviso sull'intero territorio nazionale, ci possiamo andare ad esaminare i vari bandi di gara attraverso check list che vanno ad individuare le criticità che possono emergere in ciascuna di queste procedure.

Ma questo non è ancora sufficiente, perché quello che vogliono fare gli Ordini è cercare di essere di supporto alle pubbliche amministrazioni già durante l'emanazione dei documenti di gara. Ed ecco che allora abbiamo redatto, in parallelo lavoro fatto da ANAC e alla quale abbiamo anche fornito le bozze che abbiamo elaborato presso l'Osservatorio, tutti i bandi tipo necessari e suddivisi in base agli importi. Gli stessi sono reperibili sulla piattaforma del Consiglio Nazionale, vanno a costituire una traccia per le differenti procedure che, a seconda degli importi di gara, sono più consone. Questo è uno schema di quelli che sono appunto gli allegati che abbiamo predisposto e già consegnato all'esame, e che per l'utilizzo dei quali, siamo disponibili ad affiancare le amministrazioni a redigere.

Vengono tenuti in conto gli elementi fondamentali che, all'interno del bando di gara, devono essere presi in considerazione, che sono la corretta base d'asta, i requisiti di ammissione, l'individuazione di quelle che sono le opere affini che possono venir portate a corredo, elementi di sbarramento per il punteggio tecnico, i requisiti motivazionali che vanno a determinare quale può essere una corretta valutazione dell'offerta tecnica, affinché con l'utilizzo della procedura dell'offerta economicamente più vantaggiosa, possa essere individuata effettivamente la migliore offerta. E soprattutto che ciò non avvenga attraverso la produzione di un documento generico, valutabile secondo la discrezionalità della Commissione di gara.

E' da considerare che, alla base della scelta corretta di un buon progetto o buon progettista, occorre avere una Commissione preparata e che sia costituita andando ad attingere da

quell'elenco, auspicato dalla norma, che contenuto all'interno delle documentazioni redatte dall'ANAC.

Ma a nostro avviso, affinché sia la scelta del miglior progetto a venir premiata, nel caso in cui ci troviamo di fronte a una gara di progettazione e si vada a selezionare un'offerta economicamente più vantaggiosa, abbiamo sempre cercato di puntare l'attenzione su quella che può potrebbe essere una modalità di accompagnamento della relazione metodologica con le rappresentazioni delle ipotesi progettuali in grado di illustrare le scelte migliori offerte dal concorrente. Si propone di illustrare quello che sarà il progetto che viene proposto, il tipo di suggestione che si vuole evocare, il superamento delle criticità che quel tipo di opera sottende.

E quindi ci affianchiamo a quella che può essere una modalità di partecipazione ad un concorso. Ed è proprio il concorso lo strumento principale che noi consideriamo fondamentale per la scelta del miglior progetto per tutte quelle opere pubbliche d'importanza strategica sul territorio, sia dal punto di vista economico, che dal punto di vista della estensione territoriale che vanno a considerare, o anche dal punto di vista dell'impatto sociale, per le trasformazioni che questo tipo di opera pubblica sottende.

E pertanto, questa è l'unica modalità, a nostro avviso, per poter riportare il progetto al centro del processo facendo attenzione che sia il cittadino posto al centro del progetto, evitando che il concorso appaghi esclusivamente l'ego del professionista. Nel caso del concorso di idee, si dovrebbe utilizzare tale strumento come base per dibattito pubblico che deve coinvolgere l'intera cittadinanza interessata, oltretutto le amministrazioni competenti, per promuovere il processo di conoscenza e di trasparenza di cui stavamo parlando prima.

Grazie

Laura Porporato

2.3.3 Giambattista Quirico (0:46:50)

Buongiorno a tutti.

Certo che non è facile in dieci minuti esprimere le proprie opinioni su un tema così complesso e direi sul quale io ho passato gran parte della mia vita professionale.

Però cercherò almeno di porre l'attenzione su alcune questioni che ho vissuto, per cui faccio riferimento diciamo alle cose positive.

Ecco, vediamo un po' anche le cose positive che ci sono in queste nuove norme.

Intanto il taglio che mi è stato assegnato è quello di parlare un po' delle questioni che legano la committenza pubblica alle imprese, ossia all'esecuzione delle opere.

Due questioni che voglio trattare: la prima è che mi son sempre trovato più in difficoltà quando dovevo gestire delle opere di modesta importanza rispetto ai casi in cui si trattava di affrontare appalti di una certa rilevanza e anche con un numero consistente di opere.

Questo perché? Perché in passato non c'era tanta differenza nella tempistica di esecuzione delle procedure di appalto, viste sotto l'aspetto di opere modeste, rispetto alle opere più complesse.

Nel nuovo codice c'è qualcosa di buono in questo senso, nel senso che si vanno a individuare importi meno importanti, e qualche semplificazione c'è. Forse non è sufficiente, anzi non è sufficiente, ma la tempistica viene ridotta, almeno per quelle opere, quindi per quegli appalti che sono di modesta importanza.

Ad esempio, per l'ente pubblico questo è fondamentale, perché l'ente pubblico, specie locale, non dobbiamo dimenticare - avevo letto recentemente una statistica in questo senso - che il 50% dell'importo delle opere appaltate nel nostro paese riguardano gli enti locali, non a livello di volume, e certamente sono quelle più vicine alla collettività, per cui la lungaggine e la tempistica nelle procedure hanno un impatto assolutamente, così, tangibile.

Debbo dire che, ad esempio, non sono d'accordo con coloro che affermano che, nel caso di opere di una certa importanza, complesse, e quindi di momenti in cui bisogna assolutamente rispettare dei tempi bisogna andare sulla strada delle deroghe alle norme.

Io lo dico sempre perché, quando tratto in queste occasioni questi temi, dico noi abbiamo fatto l'esperienza, noi a Torino abbiamo fatto l'esperienza delle opere olimpiche, ricordo un'ottantina di appalti, quindi diciamo tutta la procedura dell'allora norma, che sostanzialmente non è poi molto diversa dall'attuale, almeno per le opere di importo rilevante, ebbene, senza deroghe riusciti ad arrivare in tempo utile e direi neanche tanti contenziosi erano apparsi in quella circostanza.

Certamente le criticità, a mio avviso, sono proprio queste due, la tempistica e il contenzioso: sul primo tema ho già detto, sul secondo non vedo grandi novità nel nuovo codice.

Sostanzialmente c'impattiamo con gli stessi problemi che abbiamo avuto e che continuano, secondo me, ad avere una importanza fondamentale per il rispetto dei tempi, dei tempi di consegna delle opere pubbliche al nostro paese, quindi alla cittadinanza e al nostro paese.

Spesse volte ci siamo imbattuti in contenzioso lunghi, di difficile risoluzione anche in corso d'opera. Ecco, abbiamo visto, anche recentemente, a livello locale, come si fanno paragoni tra le opere private e le opere pubbliche.

A parte il fatto che adesso molti privati applicano le regole maestre pubbliche, e io sono assolutamente convinto che la trasparenza, come dicevo prima, le procedure ben sistematizzate sono di garanzia anche per gli appalti privati. Certamente quando nell'appalto privato quando si trovano casi, come spesse volte si trovano nella gestione delle opere pubbliche in corso d'opera, ebbene, si fa un po' più in fretta perché non...

Ad esempio, si assumono i subappaltatori, si fanno contratti e loro poi si finiscono quando le imprese falliscono o quando le imprese non portano avanti nel modo giusto le opere.

Mi aspettavo di più forse su alcuni istituti, come quelli della finanza di progetto, che tante volte viene invocata come un fatto che potrebbe risolvere la carenza dei fondi pubblici, di finanziamenti pubblici, per l'esecuzione di opere private.

Lì grandi novità non ne ho visto, almeno non le ho colte. E credo che un passettino in avanti bisognerebbe ancora farlo, proprio nel senso di creare le condizioni per poter velocizzare – velocizzare io dico, che lì c'è un problema di tempistica – velocizzare per il privato la possibilità di realizzare le opere pubbliche con dei tempi certi.

Poi ci sono tanti altri problemi, ecco

PROVVISIERO Bisognerebbe cambiare la testa delle banche.

QUIRICO Bisogna cambiar prima le banche. Per andare avanti bisognerebbe fare questa cosa qui.

Ho messo sei punti: un po' più di certezza giuridica, un po' di semplificazione con riduzione degli oneri documentali in capo a riprese, quindi semplificare un po' questi processi di verifica da parte della stazione appaltante più autocertificazioni, qualcosa c'è nel nuovo codice, certamente, premialità basate reputazionali con parametro oggettivo e misurabile, che oggi non ne vedo ancora tanti, e poi ci ho sempre il mio, un'idea che continuo a proporla, è più una provocazione. Cioè, per non avere tante riserve in corso d'opera e quindi disincentivare il contenzioso, arrivare quasi come ad una sorta di ribasso di fidejussione, in percentuale evidentemente sulle riserve scritte.

Quinto punto: so che faccio un po', e questo, quello che dico non troverà d'accordo certamente gli avvocati, e questo, procedure negoziate con operatori che non hanno contenziosi con la pubblica amministrazione.

Poi questo invece è il punto 6, cioè ritengo che aumentare, aumentare una percentuale considerevole, più rispetto a quella attuale, il premio di accelerazione aumentare in termini quantitativi in termini di accelerazione potrebbe, in caso di anticipo evidentemente, da riconoscere solo in assenza di contenzioso, questo è pacifico, permetterebbe di poter arrivare in tempi più certi e più rapidi ad esecuzione delle opere pubbliche. Vedo che non c'è ancora il suono dell'amico Franco, per cui provo ad andare avanti dicendo che ho visto due novità interessanti, che voglio porre all'attenzione.

Queste due novità sono l'art. 20 del nuovo codice: "Opere pubbliche realizzate a spese del privato".

Non sto lì a citare gli articoli. E' una novità importante, a mio avviso, perché è già stato applicato questo modo di operare, in passato, senza questo articolo di legge.

Ad esempio le fondazioni. Io ho un esempio di una Fondazione, che è un'opera pubblica, non c'era ancora questo articolo. Ritengo che questa è una strada per chi ha i quattrini, come le Fondazioni bancarie, che deve percorrere ed applicare.

Invito a leggerlo perché, anche per le pubbliche amministrazioni locali, per gli enti locali potrebbe essere un buon modo per fare...

E poi l'altro è il baratto amministrativo. Probabilmente pochi hanno avuto occasione di leggere questo articolo. Il Comune di Milano l'ha già applicato, perché è una materia questa che m'interessa sempre, un po' per ragioni professionali, e in questo articolo c'è tanto, tanto, bisognerebbe riuscire ad applicarlo con...

Ho visto che invece è stato abrogato questo art.207 che, sul tema del contenzioso, a mio avviso, era utile tenerlo.

Era l'articolo che prevedeva il collegio consultivo tecnico a monte, diciamo dopo l'appalto delle opere, e qui andiamo anche nel contenzioso

Anche questo invito a leggerlo.

Trascrizione dalla videoregistrazione

2.3.4 Giuseppe Provisiero (0:58:45)

Un ringraziamento all'Ordine degli Ingegneri e degli Architetti, al Politecnico per l'organizzazione e a voi qui presenti.

Il titolo del seminario odierno, "Appalti pubblici e collettività", offre diversi stimoli e spunti di riflessione sul settore delle costruzioni.

Rappresento un'impresa di quarta generazione e posso dichiarare che il lavoro che svolgiamo è decisamente entusiasmante, perché vario e dinamico, ma anche perché ha ricadute sull'intera collettività che sono sotto gli occhi di tutti: costruiamo scuole, residenze universitarie, strade, ospedali ed abitazioni.

Il settore delle costruzioni è un unico nel suo genere, in quanto ha esclusivamente ricadute sull'occupazione locale e, da solo, è in grado di rilanciare l'economia in tempi brevi.

Malgrado ciò, i dati ci mostrano una fotografia dell'edilizia in grande sofferenza da quando ha avuto inizio la profonda crisi che lo ha colpito, circa dieci anni fa. Assistiamo ad eventi sconvolgenti mi riferisco al crollo di soffitti nelle scuole, di viadotti, strade sono poco sicure e ospedali vecchi. Non ci sono interventi preventivi di messa in sicurezza del territorio e degli edifici, e poi ci si stupisce se crollano i campanili medioevali durante gli eventi sismici!

Tutto ciò evidenzia che nel nostro Paese c'è ancora molto da fare. La carenza delle manutenzioni e la vetustà del patrimonio immobiliare sono indicatori significativi della tecnica costruttiva ed utilizzo di tecnologie antisismiche ed energetiche.

In merito al tema del convegno, il Codice degli appalti è stato la conseguenza dell'intenzione di recepire direttive emanate dall'Unione Europea per contribuire al rilancio del settore delle costruzioni.

Ma qual è stato il risultato?

A mio avviso non ci sono risultati positivi.

Inizialmente il settore delle costruzioni aveva grandi aspettative. I principi di base erano condivisibili e, abbiamo accolto le linee guida positivamente, come un fattore qualificativo per le imprese e per i lavori. Purtroppo però si sono riscontrate diverse problematiche nel momento in cui i principi sono stati tradotti in norme. Come già sottolineato dai relatori che mi hanno preceduto, una delle principali difficoltà è stata la mancanza di un periodo transitorio, necessario per permettere di recepire e capire il nuovo provvedimento ed adattarlo al contesto economico. Ciò non è avvenuto e, se da una parte il Governo ha incrementato gli stanziamenti, dall'altra, con il nuovo Codice, ha bloccato il settore pubblico per un anno.

Auspichiamo che il decreto correttivo, che ha accolto molte delle nostre istanze, possa contribuire alla ripresa del settore pubblico. Personalmente resto molto scettico anche su questo punto.

Il nuovo Codice aveva due obiettivi che ne hanno accelerato la stesura: semplificare le norme e contrastare la corruzione.

La semplificazione.

Il Codice è breve ma rimanda ad una lunga serie di regolamenti demandati all'ANAC – l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Questo fa riflettere: siamo un Paese che per regolamentare ha bisogno di altri enti aggiuntivi!

È importante chiedersi se per semplificare abbia senso approvare una legge breve che demanda a cinquantasette regolamenti, di cui solo il 30% ad oggi è stato pubblicato. È una lenta procedura che dà molto lavoro agli avvocati che però, data la confusione, non riesce a dare un contributo per chiarire la materia. Disporre di norme semplici e precise sarebbe un grande vantaggio per tutti!

La corruzione.

Mi domando se sia meglio approvare nuove leggi per evitare la corruzione o forse applicare e migliorare le leggi esistenti efficientando il sistema che dovrebbe vigilare sulla corruzione stessa. A 25 anni da Tangentopoli, la corruzione, come viene percepita e come leggiamo in diversi articoli, è in forte aumento.

Ci sono ruoli cardine, come la Presidenza dell'ANAC, che vengono svolti senza conseguire l'obiettivo che aveva ispirato la loro nomina.

Ritengo che la corruzione sia un fatto culturale. Troppo spesso in Italia si avviano procedimenti con leggerezza che danno celebrità sui media alle indagini ma che poi, anni dopo, vengono smentiti senza la stessa risonanza mediatica, penalizzando i soggetti coinvolti.

Concludo con un giudizio totalmente negativo sul Codice degli appalti: sono convinto che non riuscirà a semplificare e non riuscirà a impedire la corruzione. Ribadisco invece che dopo avere causato il blocco degli appalti creerà solo molta confusione e non permetterà all'Italia di ritornare il Paese che realizza opere pubbliche.

Grazie per l'attenzione.

Giuseppe Provvvisiero

2.3.5 Mario Comba (1:07:25)

Una valutazione generale sul nuovo codice dei contratti pubblici è certamente molto difficile, soprattutto nel breve tempo a disposizione. Si può comunque tentare una sintesi, mettendo in evidenza le luci e le ombre del nuovo testo legislativo.

Inizierei elencando quelle che sono, secondo me, le principali novità del Codice. Si tratta ovviamente di una operazione soggettiva, tanto che gli elenchi di novità elaborati dagli studiosi non coincidono quasi mai, ma ci sono alcuni elementi comuni.

Ho cercato di seguire, così, per principio di autorità, il parere che il Consiglio di Stato ha fatto sullo schema del decreto di approvazione del Codice, individuando quelle che sono considerate dal Consiglio di Stato come le principali novità. Ovviamente non possiamo commentarle tutte, però era per darvi un po' l'idea dei punti che sono stati toccati dal Codice attuale rispetto a quello precedente, che è poi stato approvato solo dieci anni fa.

1. La disciplina degli appalti in house: in realtà non è una novità perché esistevano già in giurisprudenza, il Codice ha il vantaggio di normativizzarla, cioè di dirci davvero come funziona senza dover ogni tre mesi aspettare la nuova sentenza della Corte Giustizia che ci fornisce una nuova indicazione sull'in house.

2. Il dibattito pubblico, che forse è una innovazione importante in linea con il titolo del nostro convegno preso da altre esperienze di Stati europei.

3. La centralizzazione della committenza, la qualificazione delle stazioni appaltanti e l'istituzione di Albo commissari di gara. Queste sono tre novità che possono essere riunite in una sola, di cui vi parlerò più approfonditamente nei minuti successivi

4. La preferenza per l'offerta economicamente più vantaggiosa: questo è un tema che probabilmente è positivo, cioè favorisce la qualità rispetto alla quantità. Se ne può discutere all'infinito. Altri paesi europei hanno ritenuto di non approfittare di questa opzione consentita dalle Direttive, e quindi mantenere una assoluta libertà per le stazioni appaltanti nello scegliere i criteri di valutazione dell'offerta.

Dalla preferenza per le offerte economicamente più vantaggiose deriva anche la novità sulla qualità della progettazione, separazione tra progettazione ed esecuzione, cioè temi di cui certamente i colleghi sono più esperti, che toccano più direttamente le competenze di ingegneri ed architetti

5. Altra novità importante secondo me è la disciplina della fase di esecuzione del contratto, non nel senso che il Codice precedente non ne parlasse, ma è che qui, per la prima volta, abbiamo una disciplina europea, quindi sono le direttive che per la prima volta entrano a regolare le modalità di esecuzione del contratto.

Mentre prima il diritto europeo si fermava all'aggiudicazione, adesso va avanti. E questo è un aspetto importante, secondo me, quando si parla di corruzione. Io sono abbastanza convinto che la corruzione ci sia soprattutto nella fase di esecuzione, la fase che rimane in fondo sempre un po' in ombra: il ricorso lo fai perché perdi la gara; poi ti va male il ricorso, lasci stare, pensi ad altro - il tu è l'imprenditore - non ti accorgi che magari chi ha vinto ha vinto magari senza violare la legge, come diceva il prof. Barosio: ha fatto un'offerta molto bassa, perché sapeva che poi in fase di esecuzione sarebbe riuscito a recuperare. E quindi è la fase di esecuzione che deve avere particolare attenzione per quanto riguarda i controlli

6. La 'cabina di regia': mi rendo conto che è una norma un po' tecnica, però la voglio menzionare perché ne faccio parte e quindi posso dare qualche indicazione di prima mano. E' un organo che è stato introdotto per facilitare i rapporti con l'Unione Europea e anche per aiutare il Governo nelle fasi tecniche, cioè nelle redazione dei decreti, convocata pochissime volte finora, e quindi non so che fine farà.

7. E infine l'aspetto normativo, che è stato più volte criticato, e cioè la "esecuzione del Codice tramite tanti atti attuativi anziché con un regolamento unico".

L'idea non è del tutto sbagliata. Con il codice precedente, nel 2006, il regolamento ci ha messo quattro anni ad essere approvato, dal 2006 al 2010, quindi l'idea era: non aspettiamo un unico regolamento per attuare il Codice, facciamo tanti atti attuativi diversi, in modo che a poco a poco vengano implementati, in modo incrementale.

Poi la realizzazione è quella che sappiamo: non si sa neanche che valore giuridico abbiano i diversi atti, perché sono tutti uno diverso dall'altro mentre il regolamento almeno aveva una chiara collocazione nel sistema delle fonti.

Adesso vorrei concentrarmi sulle modifiche di cui al punto 3 e cioè quest'idea della centralizzazione della committenza.

E mi voglio collegare proprio a quello che diceva Vittorio Barosio: non c'è bisogno di tante norme. Non bisogna partire da questa idea di sfiducia nei confronti del funzionario pubblico, perché è una sfiducia che ingabbia il funzionario, lo imprigiona in tutta una serie di regole e quindi lo deresponsabilizza.

Ebbene, l'idea di base di questa modifica, di questa novità sulla centralizzazione della committenza secondo me è proprio questo, e cioè: come alle imprese è richiesta tutta una serie di qualificazioni per poter partecipare all'appalto, così anche a chi prepara l'appalto, a chi prepara i bandi, a chi prepara i documenti deve essere richiesta una certa qualificazione, perché finora non era richiesta. Finora, stando dall'altra parte della barricata, qualunque funzionario pubblico, di un ufficio tecnico di un Comune o di un Ministero o di una qualche società pubblica, preparava i bandi e gli atti di gara.

L'idea adesso invece è che chi prepara i bandi deve avere una qualificazione. E questo ovviamente si accompagna ad una forte spinta verso la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, perché se debbono essere qualificati debbono essere di meno.

Il numero delle stazioni appaltanti è un grande mistero: il Consiglio di Stato dice 32.000, gli altri numeri che abbiamo visto nelle slide precedenti erano diversi, ma insomma è un numero molto alto.

La tendenza, quindi, a ridurre il numero delle stazioni appaltanti, e quindi favorire la concentrazione degli appalti, va insieme alla qualificazione richiesta ai soggetti che preparano gli appalti.

Poi mi rendo conto che è un gatto che si morde la coda, perché come viene effettuata questa qualificazione? Attraverso norme dettagliate che dicono quali requisiti devi avere per poter far parte dell'ufficio tecnico di una stazione appaltante qualificata.

Ma le norme son l'unica cosa, l'unico strumento che noi abbiamo in questa fase.

Quindi due cose che sono due facce della stessa medaglia: concentrazione, riduzione del numero delle stazioni appaltanti, quindi concentrazione degli appalti in capo a soggetti che sono specializzati nello svolgere questo mestiere.

Ci sono vantaggi e svantaggi. A livello europeo alcuni paesi non hanno colto l'opportunità fornita dalla Direttiva (non è un obbligo, è un'opzione).

In Germania non fanno centralizzazione. Probabilmente hanno più stazioni appaltanti di quante ne abbiamo noi, ma hanno ritenuto di non seguire questa via.

Noi l'abbiamo seguita. Ci sono svantaggi? Certamente la dottrina li ha subito individuati. Gli economisti hanno spiegato che la concentrazione delle stazioni appaltanti non necessariamente comporta una riduzione dei costi. Ciascuno di noi ha qualche esempio di servizi CONSIP comprati più cari di quanto avrebbe potuto essere pagati se comprati in loco.

Certamente ci sono studi che dimostrano come la centralizzazione riduce la concorrenza: è perché, aumentando i requisiti delle imprese che partecipano, ne riduce il numero.

La si può contrastare con i lotti, ovviamente.

E' chiaro che la concentrazione aumenta i tempi, se non altro perché ci sono più appalti che debbono essere fatti dallo stesso soggetto, che d'altra parte però, essendo specializzato, riesce anche a farli in modo più veloce e forse con costi fissi minori.

Qui bisogna vedere come ci si organizza. Il problema non è tanto il numero degli appalti che debbono essere fatti, quanto i rapporti con il soggetto che richiede l'appalto. Cioè, il Comune che si fa l'appalto per la manutenzione del canile da solo non è specializzato, ma lo fa subito. Se lo fa fare a una centrale di committenza, anche regionale non necessariamente CONSIP, c'è un passaggio in più, perché deve far la convenzione, poi mandare i capitolati alla centrale di committenza.

I vantaggi sono: maggiore specializzazione, minori costi di procedura, minori costi di acquisto, per le economie di scala, anche se questo è controverso, nonché la possibilità di sperimentare appalti strategici, appalti innovativi, innovazioni normative in tema di appalti, che le singole stazioni non possono provare perché non ne hanno il tempo né le competenze.

Quanto alla lotta alla corruzione, certo è un tema difficile da affrontare, soprattutto in questi giorni, in questi mesi, dove spesso CONSIP è uscita sui giornali. Ma non c'è solo CONSIP, ci sono le centrali di committenza regionali, che danno l'idea di un modello italiano abbastanza moderato, quindi non una centralizzazione assoluta, ma una centralizzazione moderata.

Vedremo come funzionerà, però secondo me ci sono delle buone premesse perché qualche miglioramento ci sia.

Grazie

Mario Comba

2.4 Introduzione alle domande del pubblico - Franco Prizzon

Grazie mille. Adesso passiamo alla seconda parte del nostro incontro seminariale, e cioè come vi dicevo, abbiamo raccolto le domande che sono pervenute da tutti coloro che si sono iscritti al seminario; le domande sono state molto numerose e per questo abbiamo dovuto fare delle scelte (poi vedremo alla fine gli argomenti su cui si sono concentrate le domande). Abbiamo selezionato le domande un po' dal punto di vista temporale (chi le ha mandate prima, è un criterio molto banale) e un po' rispetto ad argomenti che ci sembravano significativi.

L'idea nostra, come comitato promotore, è di riconvocare la tavola rotonda, non a brevissimo ovviamente, per affrontare ulteriori temi specifici magari sollecitati dalle domande che sono state fatte. Passiamo ora alle domande.

Franco Prizzon

2.5 Offerta economicamente più vantaggiosa (domanda di Lorenzo Buonomo)

La Commissione, per confrontare e valutare le offerte dei concorrenti, deve applicare i criteri previsti dal bando. Spesso la valutazione richiede pluralità di competenze. Nell'attribuire i punteggi ogni membro della Commissione valuta e attribuisce un voto anche su aspetti per i quali non possiede alcuna competenza. Il suo voto ha lo stesso peso del commissario competente sullo specifico aspetto.

La Commissione giudicatrice (organo collegiale) deresponsabilizza i singoli commissari?

Il concorrente deve indicare la qualità e il prezzo che intende offrire per realizzare l'oggetto della gara d'appalto. La Commissione giudicatrice deve creare una graduatoria attribuendo a ciascun concorrente un punteggio alle qualità e un punteggio al prezzo. È possibile predeterminare con criteri oggettivi il punteggio da attribuire al prezzo e ai criteri quantitativi, più difficile per i criteri qualitativi: all'origine c'è sempre la valutazione discrezionale del commissario.

La somma delle discrezionalità dei commissari si traduce in una valutazione oggettiva della Commissione?

Risponde

2.5.1 Vittorio Barosio (1:22:40)

Credo che la mia opinione sulle norme ormai sia abbastanza chiara. L'individuazione dell'offerta che sia veramente la migliore implica, ovviamente, una scelta. E allora il nostro legislatore cerca di risolvere questo problema mettendo tante norme e tanti paletti in modo da limitare la discrezionalità dei funzionari e la corruzione. Come se le norme fossero sufficienti ...

Io continuo a dire: non credo alle norme e ai paletti. Possiamo studiare cinquanta parametri per oggettivizzare la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma non risolviamo il problema.

Il problema sono i soggetti. E non le norme. E' il soggetto che deve fare la scelta, ed è quindi sul soggetto che bisogna lavorare.

Il problema sono i commissari. Se abbiamo dei commissari seri l'offerta più vantaggiosa sarà individuata correttamente. Se abbiamo dei commissari incapaci o non seri, mettete tutti i paletti che volete, ma non otterrete nulla.

Oggi il sistema è sbagliato - secondo me - anche per colpa della giurisprudenza, la quale dice che basta che nella Commissione di gara vi sia un soggetto competente dal punto di vista tecnico e tutto va bene. Ma io ho visto un sacco di gare, complesse tecnicamente, in cui - nella terna di commissari - c'è un tecnico che effettivamente conosce i relativi problemi, ma poi un funzionario dell'amministrazione appaltante e magari un dipendente ospedaliero con funzioni amministrative. Cioè, soggetti che di quell'appalto non capiscono nulla. Così, in realtà, chi decide è uno solo, e quindi è più facilmente corrompibile.

Inoltre decide in una materia, molte volte, assai ampia, di cui lui conosce un aspetto, ma niente di più. Se io devo mettere piastrelle qua dentro mi basta un esperto. Ma se devo fare un'opera complessa (l'illuminazione di una lunghissima galleria, un ospedale, un ponte, tante altre cose), mi occorre una pluralità di competenze tecniche.

Allora, anche se in partenza ero scettico, devo riconoscere che probabilmente ha ragione l'ing. Buonomo quando dice: "Forse tanto vale avere, anziché una commissione, un commissario unico, il quale però - e questo è il punto essenziale - si assuma poi lui la responsabilità di tutto, abbia il potere di scegliere lui i soggetti competenti che devono aiutarlo, e anche dell'operato di questi si assuma la responsabilità. A seconda dei casi questo Commissario unico si prende uno, due, tre, cinque persone competenti nei vari settori specifici di cui si compone quell'opera, e ne risponde lui. Così come ciascuno di noi, nel nostro piccolo, risponde delle scelte e dei risultati delle persone che ci scegliamo.

Fa un certo effetto parlare di commissario unico. Ma intanto è così, in realtà è già così oggi. Quindi tanto vale renderlo chiaro, trasparente e introdurre un sistema di quel tipo. L'errore oggi - ripeto - è quello della giurisprudenza che, per togliersi i problemi, dice: "Basta che uno sappia tutto"; ma non gli si danno i poteri che deve avere per scegliersi i suoi collaboratori, e non lo si rende responsabile di tutti.

Anche qui il passaggio è dalle norme ai soggetti. Non credo alle norme e ai paletti. E' un problema di funzionari.

Guardate che anche su questo punto il Codice è insufficiente. Ha creato l'Albo dei commissari. Benissimo. Ma chi ci va in quell'Albo? E' quello il problema. Cioè: o voi scegliete delle persone assolutamente capaci e serie, o di nuovo quell'Albo non serve a niente.

Grazie.

Vittorio Barosio

2.6 OEPV e progetto esecutivo (domanda di Marco Casavecchia e Giulietta Redi)

La Commissione, per confrontare e valutare le offerte dei concorrenti, deve applicare i criteri previsti dal bando. Spesso la valutazione richiede pluralità di competenze. Nell'attribuire i punteggi ogni membro della Commissione valuta e attribuisce un voto anche su aspetti per i quali non possiede alcuna competenza. Il suo voto ha lo stesso peso del commissario competente sullo specifico aspetto.

La Commissione giudicatrice (organo collegiale) deresponsabilizza i singoli commissari?

Il concorrente deve indicare la qualità e il prezzo che intende offrire per realizzare l'oggetto della gara d'appalto. La Commissione giudicatrice deve creare una graduatoria attribuendo a ciascun concorrente un punteggio alle qualità e un punteggio al prezzo. È possibile predeterminare con criteri oggettivi il punteggio da attribuire al prezzo e ai criteri quantitativi, più difficile per i criteri qualitativi: all'origine c'è sempre la valutazione discrezionale del commissario.

La somma delle discrezionalità dei commissari si traduce in una valutazione oggettiva della Commissione?

Rispondono

2.6.1 Guido Caposio (1:27:05)

Grazie per l'incarico.

Io darei già la soluzione, perché il termine temporale imposto è rigidissimo.

Da ingegnere, non c'è dubbio che la legge del degrado è proporzionale al risultato che si vuole ottenere; primo schema.

Per ridurre il degrado è necessario pervenire al risultato tramite norme che permettano di valutarlo con parametri prestazionali oggettivi.

Ora è chiaro che entrare nel merito tecnico di questi problemi non è semplice per chi non è addentro al problema, cioè vorrei sostenere, per semplificare, che l'offerta economicamente più vantaggiosa si basa fondamentalmente su due parametri: l'offerta qualitativa e l'offerta quantitativa. L'offerta qualitativa, tendenzialmente, perché stiamo parlando di offerta economicamente più vantaggiosa, cioè dove il rapporto qualità prezzo deve essere a favore della qualità, quindi il punteggio assegnato, e qui il tema è che dev'essere superiore al 50% l'offerta qualitativa in termini di punti. Ma poi i parametri che determinano l'offerta qualitativa sono parametri soggettivi, cioè evidentemente ogni ente in qualche modo studia in relazione al suo problema quali debbono essere i parametri. Vi vorrei solo far sorridere: ho preso una offerta economicamente più vantaggiosa per servizi di un ente importante che per i servizi ha fatto uno standard e nella qualitativa ha individuato massimo 70 punti, allora è costituito da: a) metodo, punteggio massimo attribuibile.

E il metodo: modalità di analisi dei dati e metodologia applicata. Io vorrei sapere quale commissione è in grado di esprimere un valore attribuibile a 10 punti sulla modalità di analisi dei dati. Leggo: "Sarà valutata l'analisi dei dati con riferimento alle specificità del target e il rapporto tra la condizione del/dei partecipanti di persona a rischio o vittima di discriminazione sulla base della etnia, età, religione, disabilità, genere, orientamento sessuale e il contesto territoriale anche sulla base del suo carattere innovativo per evincere la coerenza tra le finalità e gli obiettivi del servizio": 10 punti!

E vi vorrei leggere il resto ... Il decadimento è immediato !.

Allora ci rendiamo conto che il problema è la preparazione, quello che è stato detto, cioè già dal Politecnico – e non voglio entrare in un discorso storico – dove evidentemente abbiamo spinto per formare e per inserire materie come diritto, economia nei lavori pubblici da quando il sottoscritto, dopo 43 anni, ha cessato la sua attività, la materia è stata cancellata !

Allora come si può formare un ingegnere che si occupa di lavori, servizi e forniture se non ha una preparazione di impostazione metodologica, che deve essere affiancato da un architetto, che dev'essere affiancato da un avvocato, che dev'essere affiancato da una commissione?

Si va in una commissione, la commissione è costituita da soggetti tra virgolette vari, i quali se la contano. E voi, e noi pensiamo che la qualità sia raggiunta?

Non entro nel fatto corruttela, poi il fatto corruttela si aggrava. Allora è chiaro che il discorso finale qual è? Supposto che quel lavoro venga appaltato in questi termini, il risultato finale nel collaudo tecnico-amministrativo dovrebbe essere valutato. E che cosa vediamo nel collaudo tecnico-amministrativo? Anche qui carta, per chi non lo fa con un certo mestiere.

Quindi il problema di individuare dei parametri dovrebbe essere all'origine di formazione. E io qui do la ricetta: la ricetta c'è, cioè il responsabile unico del procedimento, che è un soggetto che ha capacità operativa, dovrebbe riuscire a determinare quei parametri oggettivi che in qualche modo non si prestano alla sensibilità epidermica come ho letto precedentemente, e che quindi permette al commissario di esprimersi.

Poi è chiaro che ci vogliono commissari preparati. Non possiamo pensare che in sala operatoria ci vadano dei soggetti che sono in grado di tagliare.

Debbono avere avuto una formazione adeguata. Per muoversi all'interno di una commissione ci vogliono persone di qualità. E su questo non c'è dubbio. Allora di chi è la responsabilità? Certamente dei vari enti, soggetti università. Non possiamo negare che bisogna formare in questa direzione. Non possiamo pensare che l'Ordine professionale faccia i corsi adeguati e poi successivamente ci siano persone che siano abilitate e qualificate.

Bisogna partire da zero!

Guido Caposio

2.6.2 Giuseppe Provviero (1:33:05)

Si rimanda alla videoregistrazione

2.6.3 Giambattista Quirico (1:40:25)

Diciamo che si è abusato, anche nel passato, dell'esecuzione dell'appalto integrato, perché spesso volte si dice così: beh, fermiamoci alla progettazione definitiva, così diciamo che abbiamo lanciato l'appalto quale volete.

Non va bene, perché l'appalto integrato, quando è nato, aveva come origine che cosa? Solo nel caso in cui determinate opere presentino degli aspetti tecnologici rilevanti, ecco che allora ti fermi al definitivo e poi... lo dico, ad esempio, nella costruzione della Metropolitana tutti i lotti ci siamo fermati a che cosa? Al progetto definitivo. Ma è pacifico, la tecnologia dell'impresa, e quindi offerte economicamente più vantaggiose che l'arch. Provvvisorio ha difeso proprio in quella fattispecie, era una necessità. Non c'era altra scelta.

Quindi, allora, non generalizziamo sempre: non va bene l'appalto integrato. No, bisogna fare gli esecutivi. Dipende, dipende, dipende. Cioè, bisogna valutare le opere e quindi le norme e l'applicazione di istituti come quelli previsti seconda del caso.

Questo volevo solo dire. Resta il fatto delle cose per capire se certe regole vanno bene o non vanno.

Trascrizione dalla videoregistrazione

2.6.4 Guido Caposio (1:42:00)

Penso che la critica sia una cosa e la proposta di soluzione è un'altra.

Non neghiamo che esistono linee guida attuative del nuovo Codice come documento di consultazione relativamente alle linee guida in materia di offerte economicamente più vantaggiose.

Quindi qui c'è un documento che offre una soluzione nova, innovativa. Cioè, mentre io debbo valutarla nel tema classico qualità-prezzo, quindi un rapporto qualità-prezzo, quindi devo esprimere i parametri relativi, c'è anche, sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo-efficacia. Quindi uno dice costo? Costo del ciclo di vita. Quindi costo del ciclo di vita rapportato all'efficacia, quindi parliamo di piano di manutenzione come progetto operativo, che quindi io posso quantificare economicamente il piano di manutenzione e quindi naturalmente mettere quei famosi parametri legati ai materiali, legati alla efficienza impiantistica, ai parametri prestazionali, a tutti quei parametri che ho in qualche modo indicato, che sono di tipo oggettivo, perché se io richiedo dei termini progettuali, e quindi io mi aggancio alla logica ingegneristica, con che poi ci sarà qualcuno che valuterà il parametro prestazionale, però fisicamente io ho già indicato dei parametri nell'ambito capitolare che permettono una valutazione più severa sotto il profilo del giudizio tecnico, e non libera.

Guido Caposio

2.7 Sub appalto (domanda di Piermario Bellone)

Poiché, sia sul piano della sicurezza, sia su quello della corruzione, uno snodo essenziale è quello dei subappalti, non è proprio pensabile di limitare il subappalto per le sole opere che davvero richiedano una particolare specializzazione?

O, quanto meno, prevedere che colui che vince l'appalto non possa subappaltare l'intera opera, attraverso una parcellizzazione di miriadi di subappalti?

Rispondono

2.7.1 Mario Comba (1:44:50)

Il subappalto, certo, suscita molte passioni. Sembra strano, ma è così.

In effetti non è facilmente interpretabile la domanda: sembra auspicare una maggiore restrizione nell'utilizzo del subappalto.

In realtà la tendenza a livello europeo è esattamente il contrario.

Noi siamo in Italia forse il paese più restrittivo con il subappalto, posto che gli altri paesi europei di dimensioni simili al nostro non hanno una limitazione quantitativa del 30% come abbiamo noi.

La Corte di Giustizia, non più tardi di qualche mese fa, ha emanato una sentenza dove ha dichiarato illegittima, cioè in contrasto con i principi europei, una legge lituana mi sembra, che

stabiliva un limite quantitativo agli appalti, dicendo che, pur essendo corretto l'obiettivo che si prefiggeva questa norma, cioè favorire le piccole e medie imprese e limitare la corruzione, però lo stesso obiettivo poteva essere raggiunto con strumenti meno limitativi della concorrenza, che è sempre il test che la Corte usa per valutare la legittimità di norme che vengono considerate limitative della concorrenza.

La limitazione del subappalto in termini meramente quantitativi, è considerata dal diritto europeo una limitazione della concorrenza, perché limita la capacità dell'imprenditore di organizzarsi come meglio crede.

E' come se si dicesse: non puoi fare l'A.T.I. o non puoi fare altre forme di organizzazione dell'impresa, in quanto il subappalto è considerato una forma di organizzazione nell'impresa.

In Francia la legge sul subappalto nel '75, poi modificata successivamente, dice soltanto che non può essere interamente subappaltato, quindi c'è un divieto del subappalto al 100%. E allora la giurisprudenza si chiede quale sia il limite, se l'80 o il 90%, comunque certamente non il 30% come in Italia.

Quello che è consentito dal diritto europeo è limitare il subappalto per le opere essenziali o caratteristiche. Allora poi lì si discute quale sia. Ma è una limitazione qualitativa, non quantitativa.

Noi abbiamo questa eccezione. Il Consiglio di Stato, nel parere sullo schema del codice appalti l'ha messo in evidenza. Addirittura però al contrario, cioè sollecitando un reinserimento di questo limite, che era stato eliminato nello schema di decreto ed è poi stato effettivamente reinserito. Il Consiglio di Stato lo ha giustificato, pur non affrontando il tema della compatibilità con il diritto europeo, sostenendo che è necessario per motivi di trasparenza.

Non mi stupirebbe se prima o poi ci arrivasse una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea per questo limite del 30%.

Mario Comba

2.7.2 Giuseppe Provisiero (1:47:50)

Nella filiera industriale l'esternalizzazione di processi produttivi, anche all'estero, viene considerata normale ed anzi un fattore vincente per la competitività - questo viene definito "outsourcing". Per contro, nel settore delle costruzioni l'esternalizzazione di processi produttivi viene chiamato "subappalto" ma generalmente in Italia viene contrastato e condannato.

Di nuovo c'è un problema di regole.

Quando si parla di subappalto è necessario distinguere le diverse tipologie di lavori. Ad esempio c'è una sostanziale differenza tra le opere stradali e le opere civili. Per le prime, che prevedono l'utilizzo di molti macchinari con una manodopera limitata, il subappalto al 30% può essere già sufficiente. Le opere civili di restauro/ristrutturazione sono invece molto complesse, servono impianti, restauratori, tutte le specializzazioni necessarie e le differenziazioni di categoria.

Sarebbe infatti auspicabile una differenziazione della percentuale di subappalto a seconda del tipo di opera.

Siamo a favore della normativa europea che prevede la liberalizzazione del subappalto.

Nella storia del nostro Paese ci sono stati tentativi di cambiamento della disciplina del subappalto - proposto al 50% - che però sono stati bloccati perché a rischio di infiltrazioni malavitose e di corruzione.

Anche in questo caso si tratta di un problema di norme. Così facendo si impedisce alle imprese di utilizzare sistemi avanzati, strutturando il management interno alle esigenze effettive del lavoro e bisogna rendersi conto che il contesto economico e sociale è già cambiato ed è in continua mutazione. È impensabile realizzare un'opera complessa con le proprie maestranze, soprattutto per un'azienda di medie dimensioni che può dover svolgere, contemporaneamente e in un determinato periodo, un numero elevato di interventi. Un'impresa che opera nelle costruzioni, soprattutto civili, non ha la possibilità di garantire l'occupazione stabile di un elevato numero di addetti, anche perché, a seconda della tipologia di intervento, avrà bisogno di maestranze specializzate - e non solo generica. La ricerca della specializzazione è molto diffusa e sta diventando un valore aggiunto nel mondo del lavoro, non capiamo perché non lo debba essere nel nostro settore.

È determinante contrastare i ribassi eccessivi, la corruzione e la mafia, ma abbiamo bisogno di trovare soluzioni che regolamentino il subappalto, una procedura che ha una determinata utilità e che non deve essere aggirata ma affrontata.

Ribadisco che le condizioni e il contesto sono differenti e gli stessi Amministratori Pubblici devono rendersi conto che quello che poteva valere e funzionare anche solo due anni fa, deve essere rivisto e compreso alla luce dei cambiamenti.

Questi stessi cambiamenti sono repentini, nel settore delle costruzioni, nel mondo del lavoro, nella società, e altrettanto rapide devono essere le risposte.

Giuseppe Provvvisiero

2.8 Soft law (domanda di Franco Prizzon)

Si è molto parlato, soprattutto in sede di Legge Delega, di un nuovo approccio legislativo basato sulla cosiddetta "soft law", in grado di semplificare il processo normativo sui contratti pubblici. Dopo l'uscita del Nuovo Codice e del Correttivo mi pare evidente che gli obiettivi non siano stati raggiunti, né dal punto di vista della semplificazione, né della completezza e chiarezza della normativa.

E' pensabile che un tale approccio possa davvero funzionare in un Paese come l'Italia, basato sul diritto romano, a differenza dei Paesi anglosassoni dove vige la «common law»?

Non era ipotizzabile fin da subito che in Italia la «soft law» non avrebbe funzionato?

Rispondono

2.8.1 Vittorio Barosio (1:53:35)

Siamo al punto solito, cioè chi ha fiducia e chi non ha fiducia nelle norme: io sono di quelli che non hanno fiducia, tantomeno ho fiducia in un sistema di norme di questo tipo.

Intanto "soft regulation" è già una contraddizione in termini. La "Regulation" è per definizione rigida, se no non è una regolamentazione. Soft invece è morbida. Ma non esiste una regolamentazione rigida e morbida allo stesso tempo.

Non è solo un fatto terminologico, perché nasconde proprio il concetto-base errato che è alla base di questo sistema.

La soft regulation è nata, in sostanza, per dire: siccome il vecchio Codice l'abbiamo cambiato con cento atti, non ricorriamo al legislatore tutte le volte che abbiamo bisogno di una modifica o di un aggiustamento. Creiamo un sistema di modifica più agevole, più rapido, più veloce. Quindi la soft regulation, che dovrebbe intervenire di volta in volta per modificare, adeguare, "aggiustare" il Codice.

Adesso non voglio entrare in tecnicismi giuridici, ma voi capite che per modificare una norma ci vuole un'altra norma. Per cambiare una norma non basta un'opinione, un atto di indirizzo.

Il Consiglio di Stato ha identificato tre tipi di linee guida (prendiamo solo le linee guida, fra i vari atti attuativi): quelle approvate con Decreto ministeriale (che sono dei regolamenti, e lì non c'è problema, sono atti normativi, con tutta la relativa efficacia; quelle dell'ANAC vincolanti; e quelle dell'ANAC non vincolanti.

Intanto comincia a essere difficile distinguere tra il vincolante e non vincolante. E se le linee guida vincolanti sono rigide, e possono anche modificare delle norme, quelle non vincolanti invece non lo sono, e quindi non possono modificare le norme.

Allora quelle non vincolanti a cosa servono? Sono solo indicazioni. Il Consiglio di Stato dice: "Le norme non vincolanti sono indicazioni". E allora, in concreto, che efficacia hanno? Io ho cinquanta Linee guida, ciascuna di 50 o 100 articoli, che costituiscono indicazioni, niente di più. Chi vuole le segue, chi non vuole non le segue. E per di più queste direttive sono spesso già in corso di modificazione. E allora?

E quelle vincolanti? Sì, quelle vincolanti sono atti normativi, ma probabilmente "non stanno in piedi" perché non sono atti formalmente normativi (in quanto non sono state formate con la procedura dovuta). Allora si dice: le linee guida vincolanti sono atti sostanzialmente normativi. Sì, esistono atti sostanzialmente normativi, ma sono legati a una serie di requisiti. Non è che uno possa alzarsi al mattino e dire: io faccio un atto sostanzialmente normativo. Ci sono dei precisi requisiti, sia per il diritto europeo sia per il diritto nazionale. Invece, a quanto pare (ma non lo dico io, lo dicono le prime indagini del Consiglio di Stato) le direttive vincolanti non sono supportate dai necessari fondamenti di diritto nazionale o comunitario, che diano effettivo valore ad esse. Quindi è molto probabile che prima o poi il bubbone scoppi. Prima o poi qualcuno verrà a dire che, applicando una

certa direttiva vincolante, questa direttiva non poteva modificare il codice perché è un atto sostanzialmente normativo che però non ha i requisiti per esserlo. E quindi va incontro ad un problema di illegittimità costituzionale.

E allora: abbiamo ottenuto soltanto un sistema che è stato un moltiplicatore di norme: dove prima c'erano 250 norme (con il vecchio Regolamento in tutto circa 600 norme), adesso abbiamo creato un sistema che ha creato una moltiplicazione di norme, che rimanda a numerose direttive, complesse, articolate, che hanno veramente un effetto letteralmente moltiplicatore di norme, e di cui non si conosce con precisione l'efficacia. Tutto questo serve a qualcosa?

Grazie.

Vittorio Barosio

2.8.2 Laura Porporato (1:57:15)

Non posso fare che condividere quello che è stato detto finora. L'abbiamo già evidenziato prima, quello che a nostro avviso non è stato ottenuto col nuovo codice è e la tanto auspicata semplificazione, data la scarsa dotazione di strumenti per poter operare nel settore, sia da parte delle pubbliche amministrazioni che da parte di noi operatori, sia imprese o che siano professionisti che quotidianamente si trovano ad interloquire con questi strumenti.

L'aver ottenuto un obiettivo non ci esime da ricominciare a lavorare attivamente a partire da domani. Quindi è necessario che, così come abbiamo fatto finora, ci poniamo tutti quanti in modalità proattiva, e cerchiamo di essere parte di tutti i tavoli di lavoro in cui dovremo essere presenti prima dell'emanazione delle norme attuative. Dovremmo evitare di rincorrerle per cercare di andarle ad emendare e porre dei correttivi a quanto già elaborato dalle commissioni. Dovremo essere di supporto in quanto tecnici, tant'è che si è detto anche in diversi interventi che mi hanno preceduto, che solo chi lavora sul campo ha la conoscenza di quelle che sono le problematiche che l'emanazione delle norme va a generare o va a supplire. E poi occorre cercare di lavorare in modo congiunto e coordinato all'interno del sistema di norme. In una delle audizioni con le commissioni che se ne stavano occupando, precedenti all'emanazione del correttivo, si stava cercando di capire se poteva avere senso raccogliere tutte le linee guida, ed i decreti attuativi in un documento che fosse inteso quale un testo unico.

Ci siamo chiesti: perché non redigere il Regolamento già da subito

Il fatto di rendere la soft law solo d'indirizzo va benissimo, ma occorre dare comunque gli strumenti, a tutti gli operatori, per poter agire nello specifico considerando tutte le differenti sfaccettature che possono presentarsi.

Cercare di lavorare in maniera coordinata con tutti gli attori del tavolo e della filiera, è importantissimo, e va in quella direzione che può permettere l'interpretazione corretta di quelle che sono le diverse modalità di utilizzo degli strumenti. Tant'è che l'appalto integrato come male assoluto non è considerato tale neanche dai professionisti. Il messaggio che non doveva assolutamente passare, era la perdita di competenza sul settore della progettazione. Una delle linee principali emanate con la legge 11 era costituita dalla suddivisione delle competenze. Pertanto, le pubbliche amministrazioni dovevano essere impegnate nella programmazione. I progettisti, che fossero interni alle strutture appaltanti, che fossero liberi professionisti o che fossero parte delle strutture operative delle imprese, dovevano essere impegnati alla progettazione, e questa progettazione doveva essere vista autonomamente e indipendentemente da quella che poteva essere la realizzazione dell'opera. Non perché doveva essere fatta necessariamente da soggetti diversi, ma perché ci doveva essere indipendente l'azione progettuale svolta, e quindi la progettazione non doveva essere succube né delle indicazioni della politica, né dell'ego personale del progettista, né della convenienza dell'impresa. L'intero sistema degli operatori doveva andare sinergicamente nella direzione della promozione di quello che è l'obiettivo prioritario dell'opera pubblica, operare per l'ottenimento del bene comune.

Laura Porporato

2.8.3 Mario Comba (2:01:10)

Questo concetto della soft law, in effetti, non è ambiguo, bisogna essere chiari: non è neanche che nei paesi di common law ci sia la soft law solo perché si dice in inglese. No, cioè, in entrambi i paesi di common law e di civil law sono stati di diritto, quindi il principio è che la norma viene dal

Parlamento che è legittimato. L'unica differenza è che nel common law anche la sentenza del Giudice ha effetto vincolante, mentre da noi no. Ma il soft law è un non-diritto, cioè o è diritto, e quindi è legittimato in base alle regole dello stato di diritto, o non è diritto.

Il soft law è una affermazione giuridica, una interpretazione, che può avere un certo prestigio per la fonte da cui proviene (ad esempio l'ANAC, ma potrebbe dirlo anche qualche altra associazione particolarmente prestigiosa). Ci sono quei problemi cui accennava il prof. Barosio di fonti un po' intermedie che non si sa bene come legittimare, ma non è che si possa all'improvviso creare qualche altro soggetto che crea diritto: o sta scritto in Costituzione che lo può fare, o no.

E lo stesso nei sistemi di common law. Anzi, paradossalmente, potrei dire il contrario, e cioè che nei sistemi nostri di civil law la giurisprudenza è soft law, se vogliamo chiamarla così, cioè la giurisprudenza non è vincolante, però ha un suo prestigio, poiché se la Cassazione dice ripetutamente una certa cosa, gli altri giudici la applicano, non perché siano costretti, ma perché sono persuasi.

Mario Comba

2.9 Società Miste (domanda di Manuela Rebaudengo)

Si è molto parlato, soprattutto in sede di Legge Delega, di un nuovo approccio legislativo basato sulla cosiddetta "soft law", in grado di semplificare il processo normativo sui contratti pubblici. Dopo l'uscita del Nuovo Codice e del Correttivo mi pare evidente che gli obiettivi non siano stati raggiunti, né dal punto di vista della semplificazione, né della completezza e chiarezza della normativa.

E' pensabile che un tale approccio possa davvero funzionare in un Paese come l'Italia, basato sul diritto romano, a differenza dei Paesi anglosassoni dove vige la «common law»?

Non era ipotizzabile fin da subito che in Italia la «soft law» non avrebbe funzionato?

Rispondono

2.9.1 Mario Comba (2:04:00)

La domanda è molto complessa, perché mette insieme diversi aspetti di un problema che è unitario. Però io, per facilità di risposta, distinguerei la società mista dal partenariato pubblico e privato. O meglio, la società mista è una delle forme, ma il partenariato pubblico privato può essere o di tipo istituzionale, cioè creo una società, creo una istituzione pubblica privata o solo di tipo contrattuale: projet finance è una collaborazione di tipo contrattuale. Le problematiche sono diverse tra le due ipotesi: nel primo caso c'è un problema di convivenza in una istituzione di due soggetti, il pubblico e il privato, che hanno sia giuridicamente sia proprio geneticamente obiettivi diversi - perché il pubblico e il privato hanno obiettivi diversi - e quindi gli strumenti giuridici difficilmente riescono a far convivere pacificamente questi diversi obiettivi.

La mia personale idea è che il pubblico ha molti più strumenti per controllare l'attività del privato attraverso la concessione, che attraverso gli strumenti che il diritto commerciale attribuisce al socio della società o e, quindi, a volte è forse inutile che sia socio se lo scopo è effettivamente quello di controllare che il privato svolga la sua attività nel perseguimento dell'interesse pubblico, perché se li vuole utilizzare ha molti più strumenti attraverso la concessione, che attraverso gli strumenti che il diritto commerciale attribuisce al socio della società

Diverso il discorso, sulla collaborazione pubblico-privato di tipo contrattuale, non istituzionale. Allora ci sono le varie forme di collaborazione, l'appalto stesso se vogliamo è una forma di collaborazione pubblico-privato di tipo contrattuale, ma le forme più elaborate sono quelle che si richiamano genericamente al concetto di concessione che, come tutti sappiamo, si distingue dall'appalto perché il concessionario si assume anche dei rischi ulteriori rispetto a quello della semplice realizzazione dell'opera.

Ora qui la raffinatezza della domanda, direi, sta nel fatto che mette insieme due cose, cioè quando il concessionario è una società mista, è giusto che la società mista assuma - in quanto concessionario - questi rischi previsti dalla legge? E beh sì, ma il problema sta appunto nel fatto che è società mista. In quanto società mista può, a sua volta, partecipare a forme di partenariato pubblico e privato del tipo contrattuale e, quindi, assumersi questi rischi.

Poi che sia opportuno o meno, e beh, sarebbe un discorso molto più lungo, però la struttura è questa, quindi l'inquadramento lo farei così.

Mario Comba

2.9.2 Giambattista Quirico (2:07:00)

L'istituto della società mista pubblico-privato, anche nella 163, ma ancor prima, nella Merloni, insomma, se ne parlava ed era un istituto normato.

Io posso dire che nella mia esperienza, in alcune occasioni, in una occasione in modo particolare, si è tentato di approcciare questa concessione, ecco, il fatto di poter fare una società mista pubblico e privato, poi ci siamo sempre fermati perché era complicato.

Era complicato nel senso che vedo più semplice, quando si vuole costruire un'opera pubblica, passare sulla procedura della concessione.

L'appalto di concessione, di costruzione e gestione, tutto sommato, ha lo stesso obiettivo. Vi sono anche stati dei casi di società miste, per realizzare, in un arco di tempo molto, molto lungo, infrastrutture importanti, che debbono però evidentemente avere un riscontro economico per chi entra nella società mista, quindi da parte del privato, con piani di business plan, con piani economici e finanziari attendibili, quindi non così..., perché poi alla fine, adesso le abbiamo visto, non vanno bene e alla fine il privato esce fuori e chi ci rimette è il pubblico. Perché poi capita così. Bisogna essere molto concreti.

Io vedo che nelle norme ci sono degli spunti da poter approfondire di caso in caso. Non sempre la norma diventa un qualcosa da applicare sempre perché funziona sempre: non è così.

Trascrizione dalla videoregistrazione

2.9.3 Giuseppe Provviero (2:09:05)

Si rimanda alla videoregistrazione

2.9.4 Guido Caposio (2:11:05)

Semplicemente, c'è una confusione mentale sul problema, perché quando parliamo – e faccio l'esempio del partenariato o della concessione – ci sono due soggetti: concessionario e concedente.

Il concessionario è l'esecutore, l'esecutore si assume i rischi di costruzione, non che quando ci siano varianti qualcuno dica: applico le riserve, perché una cosa è il contratto di appalto e una cosa è il piano economico finanziario. Bisogna vedere se c'è alterazione del piano economico finanziario, e quindi tutto il problema non è stato regolamentato sul merito.

Guido Caposio

2.10 Estrema urgenza (domanda di Giuseppe Veglia)

Si è molto parlato, soprattutto in sede di Legge Delega, di un nuovo approccio legislativo basato sulla cosiddetta "soft law", in grado di semplificare il processo normativo sui contratti pubblici. Dopo l'uscita del Nuovo Codice e del Correttivo mi pare evidente che gli obiettivi non siano stati raggiunti, né dal punto di vista della semplificazione, né della completezza e chiarezza della normativa.

E' pensabile che un tale approccio possa davvero funzionare in un Paese come l'Italia, basato sul diritto romano, a differenza dei Paesi anglosassoni dove vige la «common law»?

Non era ipotizzabile fin da subito che in Italia la «soft law» non avrebbe funzionato?

Risponde

2.10.1 Giambattista Quirico (2:13:20)

Facevo riferimento, anche nel mio intervento precedente, a questo tema. Esperienza olimpica, non perché si vuole sempre ripresentare questa esperienza che, tutto sommato, è andata bene, è andata bene, quindi voglio dire bisogna anche vedere come...

Allora il risultato ci deve essere il tempo giustamente per poter... Cioè, meglio ancora, i finanziamenti devono essere certi per rispettare dei tempi prestabiliti.

Cosa vuol dire? Vuol dire che tu non puoi iniziare un programma di opere complesse, come nel caso di eventi sportivi di una certa importanza, senza avere la certezza dei finanziamenti. E questo è un primo aspetto.

In quel caso c'erano. Ci fu una norma, una legge che ha previsto un certo finanziamento per tutte le opere. Quindi tu, in quel momento, sei in grado di partire: di partire con la progetta, partire con poi con le fasi successive di appalto e quant'altro, perché oggi è perderei finanziamenti necessari per poter..., perché se tu non hai queste certezze, evidentemente ne risponde non tanto la committenza pubblica nel senso federale del politico, la politica, ma ne risponde chi indice la gara di presentazione, eccetera, cioè quindi diciamo il funzionario.

Secondo aspetto. Il secondo aspetto è che quando c'è un tempo entro cui l'obiettivo dev'essere raggiunto, tu devi vedere se le norme in quel caso sono state tutte applicate, e le norme ti consentono anche qui di programmare le grandi fasi della realizzazione delle opere con una tempistica ben definita. Quindi tu sai che non devi andare oltre quella certa data per poter iniziare i cantieri.

Teniamo conto che nella nostra programmazione abbiamo detto così: al massimo nel 2003, nell'estate del 2003, dobbiamo avere tutto il cantiere in esecuzione.

Allora, se noi andiamo a vedere i tempi che ci son stati in quell'occasione per la progettazione. Lo appalti, la fase di progettazione. La fase di appalto e la fase di costruzione arriviamo ad avere che circa un 60% del tempo è stato dedicato alle prime due fasi, il 40% alla fase di costruzione.

Cosa vuol dire questo? Che la fase proprio di progettazione, ossia la fase di condivisione, i pareri, e poi certamente quella fase di appalto delle procedure non in deroga, ti porta fuori, fuori dal seminato, perché lasciare solo un 40% per la progettazione vuol dire che le imprese di costruzione debbono viaggiare a ritmi elevatissimi.

Allora le deroghe dove potevano servire? Potevano servire nella fase di gestione post, manco per le opere, ovvero nello sveltimento delle varianti, nell'eccetera, eccetera. Però nella fase di aggiudicazione, della fase di progettazione i tempi sono quelli. Allora l'urgenza, perché in altri casi si è derogato, si è andati sulla strada della deroga alle norme?

.....

Allora quando arriva a ridosso dell'evento è chiaro che deve andare in deroga, per forza. Ma se tu programmi i finanziamenti, le cose per bene prima, delle regole le davano.

Questo che voglio dire, l'estrema urgenza. Adesso non so se questo era il senso un po'..., ma mi è parso di capire questo. Anche qui, cioè, non è che ci sia..., dico, ma bene, i grandi eventi devono andare tutti in deroga. No, dipende, dipende. Se tu inizi per tempo e se tutti fanno bene il proprio lavoro, e le Conferenze dei Servizi funzionano, perché qui vedo parecchi..., le Conferenze dei Servizi debbono funzionare, e devono andare tutti nella stessa direzione.

E' possibile? Io dico: è possibile.

Trascrizione dalla videoregistrazione

2.11 Codice Appalti o Codice Anticorruzione ? (domanda di Pier Felice Pratis)

Prospetto un dubbio che potrebbe essere oggetto di riflessione: non è che il codice degli appalti si è trasformato nel codice dell'anticorruzione in materia di appalti ?

In altre parole quella che doveva essere la disciplina organica e chiara dell'appalto, o degli appalti, si è trasformata in una guida per evitare che un fenomeno rilevante e complesso quale è l'appalto sia insidiato da un altro peraltro deleterio fenomeno quale è la corruzione?

In altre parole ancora le regole contenute nel codice sono funzionali alla disciplina dell'appalto o a evitare l'insidia?

Mi domando allora se a fronte di questa ultima opzione l'operatore, stazione appaltante o appaltatore onesto, non sia disorientato a fronte di soluzioni ed incumbenti di cui non comprende la funzione se non nell'ottica del contrasto della corruzione, esigenza per lui estranea e comportante tal volta costi economici non indifferenti.

Il legislatore dal conto suo si acquieta pensando di aver trovato la soluzione, così rallentando la ricerca ed il contrasto diretto della corruzione, fenomeno trasversale a tutti i settori e che trova la sua maggior causa nella crisi della legalità che permea la società attuale.

Rispondono

2.11.1 Vittorio Barosio (2:20:20)

Il codice dovrebbe servire a darci un'opera pubblica ben fatta e a costi giusti. E' tutto lì. Quindi non dovrebbe essere dedicato alla corruzione. Il codice dovrebbe essere dedicato solo a problemi tecnici.

Il guaio è che ormai la corruzione è diventata - come dicevo prima - un fenomeno non più di secondo livello, cioè che s'inserisce su un organismo sano, bensì un fenomeno di primo livello, che scatta automaticamente. Noi l'abbiamo in testa nel nostro codice genetico. E per questo si sono inserite nel codice una serie di norme non tanto di carattere tecnico, quanto piuttosto a prevenire appunto il fenomeno corruttivo.

Servono? Non servono? Su questo ho già dato il mio parere. Non penso che servano a molto. In buona parte sono anche confuse e contraddittorie. In una Direttiva dell'Unione Europea si dice chiaramente che "la corruzione può essere limitata da norme chiare e stabili". Un sistema come il nostro, invece, è un sistema di norme non chiare e (lo abbiamo visto) non stabili. Le linee guida di cui parliamo si stanno già rifacendo. Se c'è una cosa che non è stabile, da noi, è proprio il sistema normativo. E quindi mi pare che sotto questo aspetto il codice abbia fallito.

Se poi accanto alle norme dirette a prevenire la corruzione ci sono norme di carattere tecnico, funzionali effettivamente per scegliere un'offerta buona, queste ci possono anche essere. Ma l'aspetto anticorruptivo non funziona. Il sistema anticorruptivo non è legato a norme, e tantomeno a norme non chiare e non stabili. E' legato a fenomeni "di testa". E per questo che poco fa ho detto ai ragazzi qui presenti: "o cambiamo la testa della gente o non ci arriviamo".

Vittorio Barosio

2.11.2 Mario Comba (2:22:20)

No, direi che concordo pienamente, quindi non ho da aggiungere.

C'è solo da dire, però, se vogliamo andare proprio alla radice, in realtà perché esiste una normativa sugli appalti pubblici, cioè sugli acquisti fatti dal pubblico? Perché comunque il presupposto è una presunzione della necessità di correggere quello che sarebbe il comportamento del funzionario pubblico.

In realtà la normativa sugli appalti pubblici è una normativa, quella di origine europea, perché l'Europa aveva paura che i funzionari italiani favorissero le imprese italiane e quelli francese le imprese francesi. Quindi il punto di partenza è una poca fiducia nei confronti della pubblica amministrazione, tanto che si costringe la pubblica amministrazione a seguire delle regole che sarebbero quelle che l'acquirente seguirebbe se fosse un privato e quindi se puntasse esclusivamente al miglior acquisto al minor prezzo.

Quindi in radice c'è un po' di questa diffidenza in tutte le regole sugli appalti pubblici. E' chiaro che poi si arriva ad un parossismo, come quello nostro, che è esagerato, però il punto di partenza è quello lì. E che in realtà non riguarda solo i pubblici acquirenti, in base alla teoria dell'agente e del principale. Tutte le volte che c'è una grossa struttura, anche privata, nella quale il proprietario è diverso da colui che effettua l'acquisto, c'è un problema di agenzia, e tutte le volte che c'è un rapporto di agenzia c'è il problema di costringere l'agente ad agire nell'interesse del principale e non di un altro interesse. Che sia pubblico o privato cambia poco. Il Codice appalti questo fa nel pubblico

Mario Comba

2.11.3 Giambattista Quirico (2:24:50)

Diffidenza o sospetto, son due aspetti che il codice evidenzia a tutti noi.

Però io dico, cioè, la corruzione c'è in tutte le fasi, se parliamo, diremo in tutte le fasi dell'appalto, dall'affidamento della progettazione e via via, ci può essere il sospetto e quindi la trasparenza certamente bisogna che tutti sia tracciabile e quant'altro. Però non funziona neanche quello che... oggi io ho potuto verificare, recentemente, e il prof, Caposio mi è testimone di quanto sto affermando, recentemente siamo stati entrambi, lui può smentirmi ma io ho capito così, a essere candidati per una commissione di gara, non faccio evidentemente riferimento alcuno, complessa, di importo rilevante. Ovviamente poi era una candidatura poi per estrazione, quindi eccetera, però il tema qual era? Era: obbligo di entrare in conclave per una settimana, senza telefonini e senza così rapporti se non per quelli fisiologici, fin quando l'aggiudicazione non fosse stata ultimata. Dico bene?

Allora c'è qualcosa che non funziona

C'è qualcosa di strano.

C'è qualcosa di strano, c'è qualcosa che è strano, e di molto.

Ovviamente la risposta è stata: no, grazie. Ma non per il fatto di essere chiuso, eccetera, perché già si parte in modo sbagliato.

Quindi sono delle circostanze che fanno pensare. A voi i pensieri.

Trascrizione dalla videoregistrazione

2.12 Auto disciplina degli Ordini Professionali (domanda di Francesco Gianfrotta)

Gli Ordini Professionali si pongono il problema generale della corruzione e, quindi, dell'eventuale coinvolgimento dei loro iscritti in fatti di corruzione nel settore degli appalti pubblici ?

In caso positivo, quali sono le discipline adottate e quali criticità sono emerse nella loro applicazione?

(2:27:25)

Ringrazio per questo che considero un trattamento di riguardo (la possibilità datami di illustrare personalmente il contenuto di un quesito che avevo preparato, su richiesta degli organizzatori, per i partecipanti alla Tavola rotonda): posso intuirne le ragioni, che, tuttavia, trovo sintomatiche di una straordinaria e non so quanto giustificata attenzione alla mia persona ed al mio ruolo.

Vedo, però, che “magistrato” è diventata, ormai, una parola evocativa di tante cose, debbo dire – sulla base di quanto ho già sentito in interventi precedenti- non sempre molto favorevoli per la categoria dei magistrati in servizio. Io sono un magistrato in pensione, quindi dite pure quello che volete, senza alcuna remora. Chi mi conosce sa benissimo che non ho mai difeso pregiudizialmente la categoria, né molto né poco. Ciò non toglie che certe analisi e valutazioni su singoli procedimenti o singoli magistrati siano sempre molto complesse e meriterebbero, perciò, una articolazione ben maggiore di quella che anche in questa sede si è riservata ad essi, per cui semplificazioni e scorciatoie sono, a mio avviso, sempre improprie. Lo dico non per polemizzare su certe cose che ho sentito, ma solo per tentare di riequilibrare la discussione su qualche aspetto affrontato negli interventi che mi hanno preceduto.

Spiego la domanda, non perché abbia bisogno di essere spiegata, ma semplicemente per chiarire come mai mi sia venuto in mente di formulare proprio quella domanda.

In sintesi essa è la seguente: quale può essere il ruolo degli Ordini professionali nelle strategie di contrasto alla corruzione e quali sono gli interventi che gli Ordini professionali hanno ritenuto, storicamente (ma anche e soprattutto più di recente), di mettere in campo in vista di questo obiettivo, e infine quale è stato l'impatto -quali le ricadute- di tali interventi, comprese le eventuali criticità che essi possano avere fatto registrare.

Perché questa domanda?

Il titolo del seminario/convegno di questa mattina non parla di corruzione: parla, in modo molto più elegante se mi si passa l'aggettivo, di “interferenze”. Non so voi, ma io ho inteso che la corruzione possa essere un tipo di interferenza, ed anzi così sia stata ritenuta anche da chi ha organizzato questo seminario.

Bene. Ma allora: che cos'è la corruzione nel nostro paese? E' qualcosa di sistemico, come da taluno si afferma? Non mi pronuncio al riguardo, non avendo personalmente approfondito questo aspetto.

Parto, però, dalla mia esperienza professionale. Nell'ultimo periodo della mia attività di magistrato, ma in sostanza per diversi anni, ho diretto, a Torino (dunque in una grande sede), un ufficio nel quale transitavano tutti i procedimenti penali per reati contro la pubblica amministrazione: la Sezione GIP del Tribunale di Torino, alla quale affluivano, per competenza, tutte le indagini che richiedevano un intervento del Giudice per le Indagini Preliminari e tutte le richieste di rinvio a giudizio nei casi in cui il Pubblico Ministero riteneva di esercitare l'azione penale per reati contro la Pubblica Amministrazione. Vi assicuro: molti procedimenti e processi; davvero molti.

Quindi, se per un verso l'aggettivo “sistemico” ho difficoltà ad usarlo con riguardo alla diffusione della corruzione nel nostro paese, ho presente la mia esperienza professionale. Non solo. Da cittadino che legge i giornali, apprendo che la Corte dei Conti, qualche anno fa, ha quantificato in numeri molto significativi l'importo della corruzione nel nostro paese: se non ricordo male, sessanta miliardi. E ricordo anche le statistiche internazionali pubblicate dalla stampa sul livello di corruzione del nostro paese rispetto ad altre realtà europee ed extra-europee: un posto in graduatoria del

quale non andare fieri. Tutto questo mi basta per dire semplicemente che la corruzione nel nostro paese è un fenomeno allarmante, essendo certo che su questo punto possiamo trovarci tutti d'accordo, perché il sostenerlo, per un verso, non è eccessivo, e comunque esprime la volontà di non cadere in sottovalutazioni e rappresentazioni riduttive del fenomeno stesso.

Orbene, se questi sono gli scenari, le interferenze, ed in particolare le corruzioni negli appalti pubblici, hanno bisogno, per essere contrastate, di una strategia. Prevenzione e repressione, certo. Della repressione non parlo, trattandosi di argomento relativamente semplice (salvo volersi soffermare su aspetti tecnici volti a realizzare una più efficace legislazione); ma la prevenzione cos'è?

La prevenzione non può consistere se non in una serie di interventi da pensare e realizzare su piani diversi.

La necessità di interventi normativi che riguardino le procedure degli appalti pubblici è argomento che mi convince solo in parte. Il pessimismo del prof. Barosio, sul punto, è lucido e carico di suggestioni che mi colpiscono anche emotivamente. Ciò, peraltro, non mi impedisce di pensare che anche quello delle procedure amministrative possa essere un piano sul quale possano e debbano essere sperimentate modifiche nell'ottica della prevenzione: in fondo, perché no?

Altra cosa è, ovviamente, la bulimia normativa. E altro ancora, purtroppo, è la verifica sconfortata che, nonostante anche la bulimia normativa, la corruzione continui a diffondersi: a riprova del fatto che il moltiplicarsi delle regole non è la ricetta giusta, potendo rivelarsi inutile se non dannosa. Al riguardo, ci sarebbero da dire tutta una serie di cose che occuperebbero un altro dibattito. Non dimentichiamo ciò che abbiamo capito –almeno- dalla stagione di “tangentopoli” e di “mani pulite”, e cioè che la corruzione nel nostro paese non può spiegarsi solo con cattive abitudini di singoli e di gruppi ristretti, e neppure solo con la disaffezione per l'interesse pubblico, o per la regola che lo afferma. C'è tutto questo, ma c'è anche dell'altro, che -come i cattivi costumi- è scritto nella storia del nostro paese e dei suoi gruppi dirigenti. Essa, infatti, chiama in causa (tangentopoli ce lo ha insegnato negli anni '90; ma certi fatti più recenti ce ne danno conferma) il rapporto tra politica ed economia. Ciò, indubbiamente, complica la riflessione su cosa sia necessario fare per contrastarla. Può apparire paradossale, ma siamo, purtroppo, ad un punto per cui un dibattito generale sulla corruzione consentirebbe di dire tutto e il contrario di tutto e rischierebbe di lasciarci allo stesso punto di prima, senza fare avanzare il livello di consapevolezza generale dei problemi neppure di poco. Meglio un seminario come questo, con un obiettivo in apparenza meno ambizioso, ma proprio per questo suscettibile di produrre riflessioni e proposte più specifiche.

E' utile, allora, discutere sul nuovo Codice degli appalti e sulle prassi, analizzare le esperienze, comprese quelle positive: se anche la corruzione nel nostro paese è divenuta sistemica, sono convinto che la realtà della Pubblica Amministrazione non giustifichi giudizi sommari e improntati a generalizzazioni. Ma proprio perché il problema, per la sua complessità, richiede più interventi su piani diversi, è essenziale il coinvolgimento di tutti gli attori. Per questo ho pensato agli Ordini professionali. Sicché la domanda da me rivolta a questo tavolo era proprio questa: gli Ordini professionali, allorché rilevano il coinvolgimento di loro iscritti in fatti di corruzione, si attivano con interventi? E una volta che siano stati accertati specifici fatti, pensano a strategie di contrasto che li coinvolgano come Ordini?

Naturalmente la prima parte della domanda è retorica. La seconda, invece, è più specifica: quali sono, in sostanza, le strategie che gli Ordini professionali hanno messo in campo per prevenire e contrastare un fenomeno patologico, quale l'eventuale coinvolgimento dei loro iscritti in fatti di corruzione negli appalti pubblici? Ma, sulla base dell'esperienza, quali sono le criticità emerse nella realizzazione di tali interventi e come si pensa di correggerle?

E' il tema della deontologia, ma forse non solo di quello. Un tema che riguarda non solo il mondo delle libere professioni, ma tutte le categorie professionali, a partire, ancora una volta, da quelle del settore pubblico. Non mi sfugge, ad esempio, che anche per i magistrati si ponga un problema di deontologia e di controlli: ma non è questo il tema di cui discutiamo oggi.

Grazie dell'attenzione.

Francesco Gianfrotta

Rispondono

2.12.1 Laura Porporato (2:36:30)

Proveremo proprio a far riferimento al codice deontologico, che durante tutto l'esercizio della professione si richiede al professionista di osservare.

Infatti, "Nell'esercizio della professione, gli iscritti all'Albo sono tenuti a rispettare le norme di deontologia professione, le regole etiche e i comportamenti a garanzia della collettività".

E questa è la base su cui si fonda la nostra attività.

Quando ciò non avviene o avviene in forma distorta, subentra il Consiglio di Disciplina. Consiglio che, nominato dal Tribunale, opera in maniera assolutamente autonoma, rispetto al Consiglio dell'Ordine, cosa che invece avveniva negli anni scorsi.

Il Consiglio di Disciplina è suddiviso in cinque Collegi e ha il compito di istruire e decidere i procedimenti disciplinari, che fanno riferimento a determinati articoli del nostro codice deontologico. Andiamo ad esaminare i principali.

L'art.11 sulla legalità richiama "il professionista, nell'esercizio della professione e nell'organizzazione della sua attività, al rispetto delle leggi dello Stato", e questo è il primo elemento fondamentale da considerare per poter operare nella direzione della corretta applicazione delle norme e non ad operare in suo contrasto, perché qualsiasi fattore corruttivo non è semplicemente lesivo di quello che è il dettato del codice deontologico, ma è lesivo di del comportamento nei confronti di una norma dello Stato.

Il comma 5 richiama: "Costituisce grave violazione deontologica, lesiva della categoria professionale, quindi non fa solo del male a se stesso o all'immediato contesto economico all'interno del quale agisce, ma all'intera categoria professionale, che viene screditata dal suo comportamento non consono".

"Costituisce grave violazione deontologica ogni reato punito con norme penali, relativo a fenomeni di criminalità organizzata di tipo mafioso, nonché per concorso nell'associazione di tipo mafioso". Ecco che, all'interno degli Ordini, ci siamo fatti carico del problema, l'abbiamo introdotto all'interno dell'articolato del nostro codice deontologico, al quale tutti i nostri iscritti devono conformarsi, e che ogni anno, devono provvedere a rivedere per aggiornare la propria formazione.

L'art.14, "Rapporti con i committenti", evidenzia, al comma 4, che "Il professionista, nello svolgere la propria attività, non deve accettare o sollecitare premi o compensi di terzi interessati". Ed ecco che automaticamente in ciò è già sancita l'impossibilità di entrare a far parte di un sistema corruttivo.

All'art. 41 "Sanzioni", vediamo illustrati i quattro diversi tipi di sanzione che può venire applicata ai nostri iscritti riconosciuti colpevoli. Di livello differente a seconda della gravità del tipo di reato: l'avvertimento, la censura, la sospensione, fino ad arrivare alla cancellazione dall'Albo. La cancellazione impedisce di fatto l'esercizio dell'attività professionale, non potendo più esercitare e apporre la propria firma e il proprio timbro. Quindi automaticamente la sanzione è amministrativa ed incide sulla sfera economica del professionista, perché va a configurarsi quale impedimento di fatto dello svolgimento della professione.

Laura Porporato

2.12.2 Donatella Selvestrel (2:40:15)

Anche per gli ingegneri valgono più o meno le stesse cose formulate in maniera molto simile. Facciamo formazione, facciamo controllo. Devo dire che nella mia esperienza come Consigliera è la cosa più difficile il saperlo.

Noi abbiamo iniziato nel 2009 spendendo un sacco di soldi per l'accesso agli atti in Procura, poi abbiamo visto che passano degli anni, ci vanno 10-15 anni per arrivare alla fine di un processo. Noi possiamo intervenire solo quando il collega è veramente condannato. Molti condannati 15 anni dopo hanno scoperto di essere innocenti, quindi rischiamo anche comunque noi di essere coinvolti in un risarcimento, più che fare formazione, più che sperare che la giustizia faccia in fretta, sia giusta e che quindi noi possiamo intervenire, sinceramente non so che dire.

I giornali danno sempre le notizie appunto dei grandi processi di grandi eventi, poi non si sa come finiscono.

Dovremmo avere un ufficio apposito, dovremmo poter avere accesso a tutti gli atti in tutt'Italia, perché noi abbiamo competenza provinciale, ma i nostri colleghi lavorano ovunque.

Sinceramente, come mettere in atto delle strategie, più che dire: speriamo che i nostri colleghi applichino l'etica e la deontologia. Ma in generale, perché io avrei piacere che un medico, un notaio, chiunque, anche il panettiere, e anche il verdureiere che mi vende le mele marce in mezzo a quelle buone, l'Ordine sì, può fare formazione, può intervenire prontamente quando si ha una

sentenza definitiva, può applicare i principi poi riportati anche nel 380 e man mano, però credo che più di quello non possa fare: può solo cercare di sensibilizzare il più possibile i propri iscritti.

Grazie

Trascrizione dalla videoregistrazione

2.12.3 Giuseppe Provviero (2:42:20)

Si rimanda alla videoregistrazione

2.12.4 Vittorio Barosio (2:45:00)

Si rimanda alla videoregistrazione

2.12.5 Guido Caposio (2:47:35)

Confermo e sarò brevissimo. Il titolo: appalti pubblici e collettività, opportunità.

Quindi se c'è l'opportunità c'è l'occasione per corrompere. Se non c'è l'opportunità non c'è la possibilità di corrompere.

Per ridurre l'opportunità bisogna individuare delle formule che permettano di annullare questa possibilità. Il Progetto. Il progetto dev'essere costruttivo.

Negli Stati Uniti, sostanzialmente, l'intervallo tra offerta e consuntivo è dell'ordine del 5%, perché il progetto è costruttivo. Quindi, se adottato questo meccanismo, riduco notevolmente. Non elimino, ma riduco notevolmente l'opportunità.

Cambiamo solo qualche piccola regola e probabilmente l'opportunità non si pone,

Guido Caposio

2.13 Criteri di qualificazione delle stazioni appaltanti (domanda di Nadia Conticelli) (2:48:45)

La direttiva sugli appalti pubblici inquadrando la nozione di centrale di committenza quale «amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze» ha introdotto una importante innovazione per assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici.

Le centrali di committenza sono quindi chiamate ad assumere il ruolo di strutture altamente professionalizzate, capaci di operare sul mercato nazionale ed europeo assicurando trasparenza delle procedure e riqualificazione della spesa pubblica.

Per ora, l'aggregazione della domanda si è tradotta in una mera sommatoria di gare e unificazione di risorse umane che, se non adeguatamente riqualificate, non possono contribuire alla creazione di veri e propri dipartimenti/uffici in grado di garantire il corretto svolgimento delle procedure di gara, indipendentemente da dirigente (RUP) designato quale responsabile del procedimento che impegna la PA verso terzi.

Domanda

Dal momento che l'art. 38, commi 3 e 4 del nuovo codice appalti, al fine di qualificare le stazioni appaltanti, identifica una lista di criteri di qualificazione delle "stazioni appaltanti", non sarebbe opportuno dettagliare quali siano i requisiti che caratterizzano il parametro di "strutture organizzative stabili"?

Per esempio, in caso di Stazioni Uniche Appaltanti/Aggregazioni di Comuni, suddetto criterio si traduce nell'identificazione di un ufficio coordinato da un dirigente, quale "struttura" stabile per l'intera durata della procedura, con previsione di immediata sostituzione del dirigente ove questi venga a mancare per qualsiasi ragione?

Trascrizione dalla videoregistrazione

Risponde

2.13.1 Franco Prizzon (2:51:20)

Purtroppo mi è capitato di vedere sia nel settore privato e poi ancor di più in quello pubblico, che spesso si pensa a interventi normativi volti all'economicità, pensando di accentrare delle funzioni.

A risultato avvenuto, spesso purtroppo, questo accentramento di funzioni non porta ad una economicità ma porta alla costruzione, a volte, di strutture molto pesanti e che sono quindi più

costose e addirittura rischiano di essere meno efficaci rispetto alla dispersione degli interventi delle stazioni appaltanti locali.

Da un certo punto di vista è ineludibile il problema: un numero così elevato di stazioni appaltanti è veramente impensabile tanto più impensabile quanto più è complessa la normativa di riferimento. A maggior ragione è importante riflettere sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e sulla loro aggregazione.

Non vedo però un'unica soluzione ovvero la stazione appaltante regionale non può essere l'unica possibile soluzione. Probabilmente serve anche l'unificazione di più Comuni: mantenere comunque una certa pluralità, io credo, possa essere una strada che porta a risultati positivi.

Poi occorre che dicano bene come si fa e quali sono i requisiti perché ad oggi non si capisce ancora.

Franco Prizzon

3 Spunti per future riflessioni – Franco Prizzon (2:53:25) Criteri Ambientali Minimi

In questa ultima slide abbiamo riassunto per grandi tematiche tutte le altre domande che sono pervenute: l'oggetto misterioso dei Criteri Ambientali Minimi, o se volete la follia misteriosa dei Criteri Ambientali Minimi contenuti nel nuovo Codice e nel Correttivo; responsabilità e limite; società tra professionisti; appalto integrato; responsabile unico del procedimento; autocertificazioni e controlli; varianti e progetto esecutivo, in qualche modo toccato da una domanda di oggi; il computo metrico contrattuale, tema caro all'ANCE che forse varrebbe la pena approfondire anche con Ordini; livelli di progettazione: io mi permetto di specificare l'oggetto misterioso e la stramberia di quello che è contenuto nella bozza del Decreto Livelli sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, una cosa che grida vendetta per me che mi occupo di studi di fattibilità.

Forse queste tematiche sono state volutamente tralasciate. L'idea è di predisporre altri incontri su tematiche più puntuali tra quelle viste e provare con gli Ordini professionali e con un mix di professionalità diverse ad approfondire questi temi.

Saranno predisposti i materiali del seminario e saranno inviati a tutti gli iscritti.

Franco Prizzon

4 Domande per future riflessioni

4.1 Prof dott. Silvana Ceresa – Torino – Potere, Responsabilità, Limite

Faccio parte di una disciplina che si occupa di sistemi complessi, in cui si dà un'importanza speciale all'accadimento del singolo evento e si denunciano i danni cognitivi quando derivano da una separazione tra soggettività "incarnata" e oggettività del "là fuori".

Allo scenario descritto dal congresso vorrei aggiungere un tema che penso preceda la declinazione tecnica: quello di "responsabilità e limite" associato al potere.

Potere quando non è legato al consenso e non ha legittimità: distinguo tra potenza e potere legittimo, tra le élites partitiche/organizzative ed i sottosistemi che incidono nella società .

Responsabilità è un concetto che presuppone la libertà del soggetto nello scegliere ed agire liberamente ma nel contempo implica un **limite** alla libertà stessa, una determinazione concreta del campo di azione pur nella indeterminatezza teorica della libertà.

In codesto paradosso oggi sembra vincente il "**perché no?**" che guida le scelte legate ad un ottuso personalismo e svincolate da ogni riflessione: se si può fare/ se lo fanno tanti/ se nessuno bada / perché no?

Quindi:

Il potere è esercitato da incapaci disonesti per loro connessioni esterne all'istituzione?

Può essere inevitabile assumere disonesti capaci, pena l'impossibilità di conseguire gli obiettivi istituzionali ?

I vantaggi economici ed i privilegi personali possono influenzare/ condizionare il criterio onestà/disonestà, senza porre un limite?

Il "perché no?" ha assorbito responsabilità e limite?

4.2 Ing. Valter Ripamonti - Torino - Validità curricula, Lacune del decreto parametri

Anche sulla scorta delle numerose sollecitazioni pervenute dai Colleghi inoltro due quesiti da porre all'attenzione della Tavola rotonda prevista sull'argomento:

1. la limitazione alla validità dei curricula, o meglio delle certificazioni dei lavori svolti, limitata agli ultimi 10 anni, così come previsto nel Codice degli Appalti e nelle circolari ANAC, impedisce, di fatto, la partecipazione a numerosi Colleghi, anche considerando che negli ultimi anni, con la crisi del mercato dei lavori pubblici, pochi professionisti hanno acquisito titoli negli specifici settori.

Occorre inoltre precisare che gli studi professionali sono di tipo medio/piccoli ed è spesso necessario ricorrere a forme di raggruppamento per riuscire a conseguire i titoli richiesti.

Non ultimo, ed ancora peggio, è il requisito relativo ai due servizi di punta negli ultimi 10 anni che devono essere presenti all'interno del gruppo e che non possono essere coperti da eventuali sommatorie di lavori.

Tutto questo premesso fa sì che l'accessibilità alle gare pubbliche sia fortemente condizionata dalla mancanza di adeguati titoli, anche nell'ambito di una maggior concorrenza ed allargamento di mercato. Si propone di estendere il periodo degli ultimi 10 anni eliminandolo totalmente o, in subordine, portandolo almeno a 20 anni incidendo inoltre anche nei due servizi di punta che possono essere raggiunti con una percentuale più ridotta rispetto all'attuale. Questa modifica favorirebbe di fatto l'accessibilità di molti più soggetti, compresi i giovani che non hanno sufficienti titoli negli ultimi 10 anni.

2. Pur esprimendo soddisfazione per la reintroduzione dell'obbligatorietà del decreto parametri per la determinazione della corretta base d'asta per gli incarichi professionali è di tutta evidenza che tale decreto non comprende una serie di prestazioni introdotte dal decreto correttivo come, ad esempio, studi di fattibilità economica a più livelli, nonché altre prestazioni che non possono essere ricondotte ad un importo delle opere (studi idraulici a supporto di PRGC, analisi di vulnerabilità, ecc.).

Inoltre, nell'ambito della Direzione lavori, non compare la variabile tempo quando ormai moltissime di queste prestazioni si protraggono di gran lunga rispetto al tempo contrattuale, per effetto delle sospensioni, proroghe, fallimenti d'impresa, ecc., che determinano un maggior impegno del Direttore dei lavori e del CSE; si evidenzia altresì la necessità di attribuire un compenso per la controdeduzione alle numerose riserve che spesso vengono poste dalle Imprese nei registri di contabilità.

Tutti questi aspetti dovrebbero essere tenuti in considerazione, nell'ambito di una revisione del decreto parametri, rendendolo coerente con le reali situazioni di mercato e di impegno nei quali si muovono i servizi di ingegneria e architettura.

Formulo i migliori auguri di buon lavoro e di pieno successo dell'evento unitamente ai più cordiali saluti.



Il Presidente
Valter RIPAMONTI

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Valter Ripamonti", written over a faint grid background.

4.3 Ing. Marco Tanese – Vercelli - Manutenzione straordinaria su beni vincolati

Relativamente ad appalti pubblici per lavori di manutenzione straordinaria su beni vincolati (ai sensi del D.Lgs. 42/2004) si applicano le seguenti disposizioni:

- art. 248 c. 3 del DPR 207/2010 al comma 3 prevede che “i lavori di cui al presente titolo, relativi alle categorie OG 2, OS 2-A, OS 2-B e OS 25, sono utilizzati ai fini della qualificazione soltanto dall'impresa che li ha effettivamente eseguiti, sia essa affidataria o subappaltatrice”;
- art. 146 c. 1 del D.Lgs. 50/2016 che, per i lavori sui beni culturali, richiede **“il possesso di requisiti di qualificazione specifici e adeguati ad assicurare la tutela del bene oggetto di intervento”**.
- art. 146 c. 2 del D.Lgs. 50/2016 che per gli appalti nel settore dei beni culturali prevede che **“i lavori di cui al presente capo sono utilizzati, per la qualificazione, unicamente dall'operatore che li ha effettivamente eseguiti”**.
- art. 146 c. 3 del D.Lgs. 50/2016 il quale prevede che per i lavori sui beni culturali **“non trova applicazione l'istituto dell'avvalimento”**.

Deve essere ammesso ad una gara d'appalto un consorzio stabile che, pur in possesso di attestazione SOA in categoria OG2, indica come consorziati materiali esecutori un restauratore (non in possesso di attestazioni SOA e non in grado di operare sulle componenti edili dei beni tutelati) ed una ditta edile non in possesso di attestazione SOA?

Con il precedente codice il solo possesso dell'attestazione in capo al consorzio abilitava lo stesso alla partecipazione alle gare, indipendentemente dal possesso di attestazione da parte delle ditte indicate come esecutrici.

4.4 Prof. Marco Zerbinati - Torino - Giovani professionisti – Appalto integrato

1) Il caso: affidamento diretto (incarico professionale fiduciario) da Ente pubblico, entro i valori di soglia (< 40.000,00 €, senza bando).

In base all'art. 24 c.5 del D. Lgs 50/2016, “Indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario l'incarico è espletato da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, personalmente responsabili e nominativamente indicati già in sede di presentazione dell'offerta, con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali.

E', inoltre, indicata, sempre nell'offerta, la persona fisica incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni specialistiche. Il decreto di cui al comma 2 individua anche i criteri per garantire la presenza di giovani professionisti, in forma singola o associata, nei gruppi concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di progettazione e di idee, di cui le stazioni appaltanti tengono conto ai fini dell'aggiudicazione. All'atto dell'affidamento dell'incarico, i soggetti incaricati devono dimostrare di non trovarsi nelle condizioni di cui all'articolo 80 nonché il possesso dei requisiti e delle capacità di cui all'articolo 83, comma 1.”

Domanda: E' necessaria la presenza di un giovane professionista nel R.T.P ?

2) L'art. 59 c. 1 del D. Lgs. 50/2016 "Scelta delle procedure", dispone espressamente il divieto di ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori. Come riescono certi Comuni a fare degli "Appalti integrati complessi" (vedi Bando 6.000 Campanili) partendo dal Progetto Preliminare (!!!!), in alcuni casi pure datato (1999) ?

Nel caso specifico, la gara per la D.L. ha fatto sì che il gruppo di Direzione dei Lavori abbia consegnato i lavori e il giorno seguente fermato il cantiere per richiedere un approfondimento di progetto, poiché quanto previsto dall'esecutivo (basato sulla stima del 1999!) non è sufficiente per portare a termine i lavori.

Perché il legislatore, continuamente alla ricerca di "procedure perfette", sembra perdere di vista la "variegata" realtà amministrativa locale?

4.5 Dott. Luigi Gazzera - Torino - Regime fiscale per le società di ingegneria

Sono ormai diversi anni che la legge consente espressamente la costituzione di società tra professionisti anche in forma di società commerciale. Però, dopo una vaga promessa di assimilare i criteri di determinazione del reddito alle associazioni professionali (in sostanza, la determinazione del reddito secondo il principio di cassa, e non di competenza), il Ministero e l'Agenzia delle Entrate non ne fecero nulla, e anzi l'Agenzia si pronunciò per la determinazione del reddito delle società tra

professionisti secondo il criterio della competenza. Con ciò rendendo assai poco appetibile il nuovo tipo di società. Un'occasione persa

4.6 Prof. Paolo Riccio – Bari - La corruzione in biologia e nelle leggi degli uomini

In Biologia si parla dei sistemi viventi. Lo stesso si fa nelle Religioni, in Filosofia e in tutti gli altri studi che hanno a che fare con l'uomo e tutti gli altri esseri viventi, ma la Biologia (o meglio la Biochimica) spiega su quali basi si fonda la vita. Il segreto, detto in poche righe, è nel fatto che tutto ciò che "vive" è fatto al 99% di quattro particolari elementi chimici: Idrogeno (H), Carbonio (C); Azoto (N); e Ossigeno (O). La particolarità di questi elementi è che amano mettersi insieme, ognuno secondo le proprie possibilità: H con un legame; O, con due; N, con tre; e C con quattro.

Possiamo dire che sono gli elementi dell'amore o, se sembra troppo, possiamo dire che sono socievoli, come in fondo lo sono gli uomini, che sono esseri socievoli per eccellenza. La capacità di attrazione e di aggregazione significa poter formare strutture complesse organizzate gerarchicamente: molecole, cellule, tessuti, organismi, popolazioni. Le strutture biologiche più complesse, come il cervello dell'uomo, permettono di arrivare al pensiero e alla capacità di scrivere queste righe. Per arrivare alle vette della vita, per come la conosciamo, occorre che ci sia armonia, nessuna difformità, nessuna evidenza di forze di attrazione troppo forti o troppo deboli, rispetto a quanto necessario.

Così nella vita dell'uomo, l'organizzazione della società è organizzata a livelli sempre più complessi: persona singola, famiglia, comunità, paese, regione, nazione e organizzazioni sovranazionali, ogni entità con la sua struttura organizzativa e burocratica. Ogni struttura superiore, come in biologia, comprende quelle inferiori. Se qualcosa non funziona più bene in una qualsiasi delle strutture, il tutto comincia a non funzionare bene: si dice che si è "corrotto". Non segue più le leggi, che in Biologia sono quelle naturali.

Quando la corruzione diventa sistema, diventa prassi, e quindi sistematica, in una qualsiasi struttura organizzativa dell'uomo, crolla tutta l'organizzazione. Quello che è negativo non è tanto il singolo evento, ma la persistenza dell'attività corruttiva che rende inservibile la struttura.

Poiché quello che dovrebbe essere al servizio di tutti, diventa al servizio di pochissimi, e poi neanche di questi pochi che fondano il loro "benessere" sulla corruzione.

Mancando il "rispetto" per il prossimo, prima ancora che per le leggi, la comunità si dissolve...

4.7 Arch. Peter Jagher – Torino - L'elaborazione dei bandi affidata a soggetti terzi

Premetto che sono tedesco ma da vent'anni torinese di adozione, che esercito la professione dal 2004 prevalentemente in Italia ma che conosco bene la realtà tedesca in quanto cresciuto in un contesto di progettisti.

In Germania la progettazione delle opere pubbliche viene di norma affidata a professionisti selezionati attraverso i concorsi di progettazione. Considerando che la pubblica amministrazione si limita ad amministrare l'apparato pubblico e che i concorsi vengono solitamente considerati eventi straordinari, l'elaborazione dei bandi viene affidata a soggetti terzi specializzati nella preparazione di gare in modo da dare l'impostazione migliore al concorso, da garantire una partecipazione più qualitativa e ottenere un risultato migliore per la collettività. Non sarebbe più opportuno anche qui da noi in Italia, affidare a società svincolate ed indipendenti dalla pubblica amministrazione appaltante la preparazione dei bandi? ... anche per una maggiore trasparenza della procedura?

4.8 Prof. Lorenzo Bonomo - Roma – "Burocrazia difensiva" e "Medicina difensiva"

La Medicina Difensiva (M.D.) ,secondo la definizione di Wikipedia, consiste nella pratica con la quale il medico difende se stesso contro eventuali azioni di responsabilità medico legale seguenti alle cure mediche prestate.

La M.D. può essere attiva (caratterizzata da un eccesso di prestazioni e atti diagnostico terapeutici non realmente necessari per ridurre, almeno apparentemente, i rischi e le denunce di malasanità) o passiva (caratterizzata invece dalla rinuncia da parte del medico ad intraprendere un percorso diagnostico o terapeutico complesso per aggirare inevitabili rischi ed evitare la possibilità di un contenzioso).

È un fenomeno in rapida ascesa in Italia e nel resto del mondo . Il costo sempre crescente della medicina difensiva sui conti del SSN si sta facendo ogni anno più pesante e viene stimato, dal Ministero della salute, aggirarsi sui 12 miliardi di euro/anno (10% del costo dell'intero SSN). Una indagine dell'Ordine dei Medici di Roma , già nel 2010, riportava che oltre l'80% dei medici pratica atteggiamenti difensivi attivi o passivi per paura di incorrere in denunce.

A differenza della "Burocrazia Difensiva" messa in atto da parte di funzionari che devono applicare il nuovo codice degli appalti con conseguenti ritardi se non addirittura blocchi operativi, la diffusione di comportamenti di M.D. ha determinato aumento consistente dei premi assicurativi sia per le strutture sanitarie che per i singoli medici che in alcune specialità ad alto contenzioso pagano premi assicurativi estremamente alti e pari fino a due-quattro mesi di stipendio annuo.

I nostri governanti, nel tentativo di porre freno al fenomeno della medicina difensiva, hanno prima emanato nel 2012 il decreto "Balduzzi" dal nome dell'allora ministro della salute (decreto non rivelatosi molto efficace) e poi il Parlamento è intervenuto, dopo ampio dibattito parlamentare, a promulgare una legge (legge Gelli dal nome del primo firmatario) pubblicata in GU lo scorso marzo sulla responsabilità professionale dei medici e infermieri. Con questa legge si spera di risolvere il problema della M.D.

Una delle novità introdotte dalla legge Gelli riguarda la nascita del Garante per il Diritto alla Salute a cui i cittadini potranno rivolgersi per segnalare eventuali malfunzionamenti nel sistema sanitario. Potrebbe una figura analoga essere utile per segnalare eventuali malfunzionamenti burocratici?