

Rassegna stampa

Centro Studi C.N.I. - Edilizia e Territorio n.31-32



SCIA

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 6-8	COMMENTI E NORME-La Scia prende il posto della Dia, avvio immediato ma la Dia 60 giorni per le verifiche	Domenico Chinello	1
--------------------------------------	-----------------	--	-------------------	---

CONTROLLI ANTIMAFIA

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 7	Nei piccoli cantieri il certificato non basta più	I Valeria Uva	4
--------------------------------------	---------------	---	---------------	---

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 2-3	Ma quella segnalazione rimane ambigua: danni seri sulla base di soli indizi		6
--------------------------------------	-----------------	---	--	---

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 3	Negli appalti pagamenti soltanto con il bonifico Altrimenti stop al contratto		7
--------------------------------------	---------------	---	--	---

AUTORITÀ CONTRATTI PUBBLICI

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 6	L'Autorità: Saldi mai oltre i 30 giorni	Valeria Uva	9
--------------------------------------	---------------	---	-------------	---

SICUREZZA NEL CANTIERE

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 7	Carabinieri, edilizia più colpita	Alessandro Lerbini	10
--------------------------------------	---------------	-----------------------------------	--------------------	----

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 7	I 10 ERRORI PIÙ FREQUENTI RILEVATI DALL'ARMA		11
--------------------------------------	---------------	--	--	----

INCENTIVI TECNICI PUBBLICI

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 12	Incentivo 2%, legge a ottobre		12
--------------------------------------	----------------	-------------------------------	--	----

BANDI DI PROGETTAZIONE

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 5	PROGETTI E CONCORSI-«Stop ai ribassi selvaggi e più spazio ai concorsi»	Mauro Salerno	13
--------------------------------------	---------------	---	---------------	----

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 5	Compensi più alti per le opere più complesse	Lorenza Ponzone, Filippo Romano	15
--------------------------------------	---------------	--	------------------------------------	----

BARRIERE STRADALI

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	09/08/10 P. 12-14	COMMENTI E NORME-Barriere stradali, il Ministero chiarisce le regole del 2004No a protezioni sproporzionate	Francesca La Torre	17
--------------------------------------	----------------------	---	--------------------	----

La Scia prende il posto della Dia, avvio immediato ma la Pa ha 60 giorni per le verifiche

La segnalazione certificata sostituisce la Dia anche nel campo dell'edilizia. L'avvio degli interventi è immediato ma i 60 giorni di cui dispone la Pa per le verifiche e il rischio di bocciatura potrebbero ridurre l'appeal della semplificazione.

DI DOMENICO CHINELLO

Testo a pagina 18

L'ambito di applicazione

Secondo la definizione normativa, contenuta nel nuovo comma 1 dell'articolo 19 della legge 241/1990, la nuova abilitazione basata sulla Scia va a sostituire ogni atto di autorizzazione, licenza, con-

Dalla procedura accelerata sono esclusi gli atti che toccano ambiti su cui gravano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali

cessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominati, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di un'attività imprenditoriale, commerciale o artigianale.

Lo scorso 30 luglio è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* la legge n. 122/2010, con la quale il Parlamento ha convertito il Dl n. 78/2010 recante la nuova manovra finanziaria. In sede di conversione, il legislatore ha inserito *ex novo* il comma 4-bis all'articolo 49, con il quale ha interamente sostituito l'articolo 19 della legge generale sul procedimento amministrativo n. 241/1990, dedicato alla «Denuncia di inizio attività».

La Dia permetteva di sostituire un gran numero di autorizzazioni con una semplice dichiarazione del privato interessato (corredata dalle certificazioni e delle attestazioni richieste), che poteva iniziare l'attività oggetto della dichiarazione dopo trenta giorni dalla presentazione all'autorità competente.

La nuova disposizione ha invece sostituito la Dia con la nuova figura della Scia, e cioè con la «segnalazione certificata di inizio attività», quale nuovo titolo abilitativo sufficiente per l'espletamento di tutta una serie di operazioni economiche e interventi.

L'elencazione risulta volutamente generale e generica, con l'evidente intento di rendere applicabile la segnalazione certificata a qualsiasi ambito e in sostituzione di qualsivoglia titolo abilitativo.

Sono previste, però, anche tre condizioni negative – che devono risultare tutte contemporaneamente rispettate –, nel senso che la procedura semplificata può trovare applicazione solo qualora l'atto di assenso tradizionale:

I) possa essere rilasciato sulla scorta del solo accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale;

II) non sia previsto alcun limite o contingente complessivo;

III) non siano richiesti specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti.

Deve trattarsi cioè, di provvedimenti sostanzialmente vincolati, non contingentati, e rilasciabili sulla semplice verifica del rispetto delle normative di riferimento.

Sono, peraltro, esclusi (così come già succedeva con i Dia) taluni settori particolarmente delicati od oggetto di specifiche forme di tute-

la, come gli ambiti assoggettati a vincolo ambientale, paesaggistico e culturale e tutti gli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, alla amministrazione delle finanze.

La procedura

Al pari della vecchia Dia, la nuova segnalazione certificata consiste in una comunicazione che il privato effettua alla Pa, corredata da tutta una serie di documenti o autocertificazioni necessari ad attestare i dati di fatto, gli stati e le qualità personali del denunciante, nonché il soddisfacimento di tutti i requisiti richiesti dalla legge.

Può essere inoltre necessario produrre attestazioni o asseverazioni di tecnici abilitati, dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese, nonché eventuali elaborati tecnici idonei a consentire alla Pa di effettuare le verifiche di rito.

Sempre nell'ottica di massima semplificazione, è stabilito che il privato possa procedere con la Scia, anche nei casi in cui la legge richieda l'acquisizione di pareri da parte di altri organi o enti, oppure una preventiva verifica di taluni requisiti da parte della Pa. In tali circostanze, chi deposita la segnalazione, può limitarsi ad allegare un'autocertificazione, ovvero attestazioni, asseverazioni o certificazioni, che poi l'Ente competente dovrà eventualmente verificare.

Avvio immediato

L'innovazione più rilevante consiste, però nella cancellazione del termine di trenta giorni, che, prima, doveva necessariamente intercorrere fra la denuncia alla Pa e l'inizio dell'attività: con la Scia l'attività può essere iniziata fin dalla data della presentazione della segnalazione.

I poteri della Pa

Con la Scia è venuta meno la

IL RISCHIO DI BOCCIATURA

Il raddoppio del termine concesso agli Enti pubblici per lo svolgimento delle verifiche è sicuramente più consono e idoneo a consentire una ponderata valutazione di quanto segnalato dai privati.

D'altro canto, tuttavia, due mesi sono un tempo piuttosto lungo, durante il quale il privato può svolgere la propria attività in maniera ampia, con il rischio di vedersi poi «bocciare» quanto già eseguito.

Tale problema si pone non tanto per attività di servizi, che difficilmente possono produrre conseguenze durature, ma soprattutto nell'applicazione della Scia all'edilizia: in sessanta giorni il soggetto interessato ben potrebbe realizzare dei manufatti anche di notevole entità, con tutte le conseguenti difficoltà di procedere alla «rimozione degli eventuali effetti dannosi».

Ciò anche alla luce del fatto che il nuovo articolo 19 non contempla alcuno specifico apparato sanzionatorio e tale situazione potrebbe essere foriera di notevoli problemi applicativi e di inevitabili contenziosi. Del resto, è facile immaginare che chi ha investito tempo e denaro per due mesi, per realizzare un intervento edilizio, difficilmente accetterà di buon grado un ipotetico ordine di ripristino.

Oppure, in senso contrario, potrebbe prospettarsi una sostanziale inefficacia della nuova segnalazione certificata di inizio attività. Invero, può senz'altro ipotizzarsi che chi intende eseguire un intervento edificatorio, preferisca non correre il rischio di spendere denaro per un'opera che potrebbe poi venire «bocciata» dall'Ente locale, dopo quasi due mesi di lavori, ma ritenga più opportuno depositare la Scia e aspettare il decorso dei sessanta giorni necessari per le verifiche.

In questa ipotesi, verrebbe però tradito lo spirito della norma e la ratio stessa che ha spinto il legislatore a introdurre questo strumento abilitativo.

pregressa coincidenza fra i tempi di attesa imposti al privato e quelli di controllo concessi alla Pa.

Il cittadino che deposita la Scia può immediatamente dar corso a quanto segnalato, senza il rispetto di alcun termine dilatorio, mentre l'Amministrazione competente ha sessanta giorni per adottare «motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa», ogniqualvolta venga accertata la mancanza dei requisiti e dei presupposti di legge.

L'Ente pubblico può comunque intervenire in autotutela, con un vero e proprio procedimento di secondo grado, anche dopo l'avvenuto decorso dei sessanta giorni.

L'applicabilità all'edilizia

Quanto esaminato in linea gene-

rale con riguardo alla nuova figura della Scia, si tratta ora di valutare compiutamente se essa risulti tout court applicabile anche al settore dell'edilizia in sostituzione automatica della Dia.

Nello specifico, il tenore letterale del nuovo articolo 19 lascia ipotizzare, che il legislatore abbia inteso estendere la nuova figura della Scia anche alla materia edilizia. Così il comma 1, nell'elencare la documentazione da allegare alla segnalazione certificata di inizio attività richiama anche le «attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati» e impone che siano – se del caso – corredate «dagli elaborati tecnici» necessari a consentire le verifiche dell'Amministrazione.

Del pari, per i casi in cui sia decorso il termine di sessanta giorni, entro il quale l'Ente pubblico

■ PENE PIÙ ASPRE PER CHI DICHIARA IL FALSO

Un'attenzione particolare meritano pure le sanzioni penali previste o richiamate dalla nuova disciplina della «Scia», anche in considerazione del fatto che la previgente formulazione dell'articolo 19, legge 241/1990, nulla stabiliva in proposito.

A oggi, il comma 3 della norma in esame precisa espressamente che «in caso di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci» trovano applicazione le «sanzioni penali di cui al comma 6, nonché quelle di cui al capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

Per quanto riguarda il riferimento al capo VI del Dpr 445/2000 - recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa» - basti dire che si tratta di un mero rinvio a una norma (l'articolo 76 del citato Tu) che già non prevedeva nulla di nuovo, limitandosi a rinviare alle disposizioni penali di carattere generale sull'argomento. Il comma 1 del citato articolo 76 stabilisce infatti, che «Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia». Dunque, si tratta - in tutta evidenza - di un semplice rinvio alle disposizioni del codice penale che puniscono i delitti contro la fede pubblica e, in particolare, la falsità in atti.

In particolare, si richiama l'articolo 481 Cp, che sanziona - con la reclusione fino a un anno o con la multa da 51,00 euro a 516,00 euro - la falsità ideologica in certificati commessa da persone esercenti un servizio di pubblica necessità (per esempio, il professionista tecnico che, in sede di progettazione, abbia falsamente rappresentato lo stato dei luoghi) e nel quale concorre anche il privato committente (cfr. Cassazione, sezione III, 29 settembre 2009, n. 40194).

A fronte di tali previsioni di carattere generale, ecco che il comma 6 del riscritto articolo 19, legge 241/1990, introduce un'ipotesi di illecito penale senz'altro più grave, in quanto stabilisce che «Ove il fatto non costituisca più grave reato, chiunque, nelle dichiarazioni o attestazioni o asseverazioni che corredano la segnalazione di inizio attività, dichiara o attesta falsamente l'esistenza dei requisiti o dei presupposti di cui al comma 1 è punito con la reclusione da uno a tre anni».

In buona sostanza, la procedura abilitativa della «Scia» è stata pensata e introdotta dal legislatore con il chiaro scopo di semplificare lo svolgimento di numerosissime attività, ivi compresa - a quanto si è visto - la realizzazione degli interventi edilizi, ma a tale forma di semplificazione fa da contraltare un inasprimento delle sanzioni penali, per chi intenda abusare di tale nuovo strumento acceleratorio.

può vietare la prosecuzione dell'attività, il comma 4 prevede espressamente che alla Pa sia consentito intervenire «solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale ...» e tale ipotesi di danno è comunemente ricollegata soltanto a un'attività edilizia idonea a modificare in maniera stabile il territorio.

Si consideri poi che il comma

4-ter dell'articolo 49 della nuova Manovra finanziaria, nel fornire una sorta di interpretazione autentica della disposizione in esame precisa che l'espressione Dia, ovunque ricorra, deve intendersi sostituita con Scia e che la disciplina sulla segnalazione certificata di inizio attività «sostituisce direttamente quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale».

L'intento del legislatore sembra quindi proprio quello di estendere l'operatività di questa nuova procedura abilitativa a tutti gli ambiti dell'ordinamento, compresa la materia edilizia, tant'è che, per superare eventuali obiezioni legate alla natura concorrente - fra lo Stato e le Regioni - della legislazione sul governo del territorio (ove l'edilizia rientra a pieno titolo), il succitato comma 4-ter ha chiarito che la disciplina della Scia «attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione», tanto da rientrare nell'alveo della legislazione esclusiva statale e sottrarsi a possibili valutazioni contrarie dei governi regionali.

Siffatta lettura, naturalmente, non risulta di applicazione indiscussa e, anzi, la riscrittura integrale dell'articolo 19, sarebbe stata l'occasione migliore per esplicitare in maniera chiara l'effettiva applicabilità del nuovo istituto al settore dell'edilizia.

Senza contare che i potenziali profili di critica della nuova norma appaiono comunque molteplici, a iniziare dalla possibile «invasione» - se così si può dire - della potestà legislativa delle Regioni, che certo non mancheranno di far sentire la propria voce, stando almeno alle prime informali notizie.

Le sanzioni amministrative

Un ulteriore problema si pone, tuttavia, con riguardo all'apparato sanzionatorio, per le ipotesi in cui il nuovo procedimento abilitativo venga utilizzato in maniera illegittima.

Per quanto riguarda le sanzioni amministrative si ritiene che continui a essere senz'altro applicabile l'intero meccanismo sanzionatorio del Tu dell'edilizia. Tanto più se si considera che le sanzioni amministrative del Dpr n. 380/2001 sono legate alla natura sostanziale dell'intervento edilizio, eseguito più o meno abusivamente, e non alla procedura abilitativa seguita.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

È definitivo il regolamento sul monitoraggio dei prefetti su ogni opera in fase di realizzazione senza limiti di soglia - Verifiche anche sui professionisti

Nei piccoli cantieri il certificato non basta più

L'obiettivo è bloccare i tentativi di infiltrazione - Per la prima volta è prevista l'audizione dell'imprenditore coinvolto

DI VALERIA UVA

Polizia, Guardia di Finanza e Carabinieri entrano in tutti i cantieri. Per controllare le persone al lavoro, compresi i fornitori e i liberi professionisti.

L'estensione del monitoraggio antimafia anche alla fase successiva alla gara, quella di esecuzione del contratto, è il punto centrale del regolamento sugli accessi ai cantieri varato dal Consiglio dei ministri in via definitiva il 30 luglio. E al quale manca soltanto la pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» per la piena operatività. Tenendo presente il periodo festivo che rallenterà gli ultimi passaggi alla Corte dei conti, si può ipotizzare che le nuove disposizioni siano operative da ottobre circa.

La filosofia di fondo del provvedimento è l'estensione anche ai cantieri sotto la soglia europea dei 4,8 milioni dei cosiddetti accessi, ovvero dei controlli operativi che una volta erano decisi dall'Alto commissario e oggi invece dai prefetti. L'estensione nasce dalla consapevolezza che è proprio nelle attività minori, collaterali (dalle forniture ai noli fino ai subappalti) che è maggiore il rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. Inoltre è emersa la necessità, non solo per le grandi opere, ma per la maggior parte degli appalti anche minori di pas-

sare da un mero controllo burocratico, cartaceo a uno più costante e «sul campo». Infatti il decreto aggiunge al già previsto certificato antimafia della Camera di commercio necessario per arrivare alla firma del contratto un controllo successivo, durante l'esecuzione del contratto. Viene esteso a tutti gli appalti un meccanismo già sperimentato in località circoscritte, da ultimo la ricostruzione all'Aquila.

L'accesso al cantiere viene deciso dal prefetto in cui è in corso l'appalto. Non ci sono più limiti di soglia, né esclusioni sui soggetti da controllare. Il monitoraggio viene eseguito dai gruppi interforze, con apporti multi-professionali provenienti dalle forze dell'Ordine (Guardia di finanza, Carabinieri, Polizia) e direzione investigativa antimafia, ma anche dal personale dei provveditorati e dell'ispettorato del lavoro.

Gli ispettori dovranno individuare sia la presenza di cause di decadenza, divieto o sospensione della possibilità di contrarre con la pubblica amministrazione (articolo 10 legge 575/1965) sia la più vaga situazione di presenza di tentativo di infiltrazione mafiosa in atto (si veda anche l'articolo in basso).

Una volta concluso l'accesso che va svolto con «ce-

IL CASO CONDOTTE



SENZA AUDIZIONE

Ad aprile 2008 un'informativa antimafia bloccò i cantieri Anas di Condotte. Secondo il prefetto l'azienda era a rischio di infiltrazione. Ma non fu ascoltata prima. I giudici annullarono la segnalazione. Assolti anche l'ex presidente Paolo Bruno e il direttore lavori.

lerità ed efficacia dell'azione amministrativa», il gruppo ha trenta giorni di tempo per consegnare al prefetto una relazione (scadenza non sanzionata).

Il prefetto - sempre in teoria - ne ha 15 per esaminarla e decidere cosa fare. In questi 15 giorni può essere ascoltata anche l'impresa appaltatrice.

Finora nelle indagini antimafia aveva prevalso anche sul diritto di difesa la necessità di tutelare le investigazioni in corso. Ora il prefetto potrà decidere di sentire l'interessato, instaurando così un contraddittorio, in teoria anche per sondare la pos-

sibilità di «sanare» subito la situazione. O per accertare se è vittima del tentativo di avvicinamento della criminalità. L'audizione è disciplinata dall'articolo 5 del regolamento: la comunicazione va spedita al legale rappresentante dell'impresa. Quest'ultima potrà portare propri documenti. Le dichiarazioni devono essere messe a verbale.

La novità è significativa se si pensa ai recenti casi di cronaca: ad esempio il caso Condotte (si veda box a fianco) in cui una parte significativa fu giocata proprio dal mancato coinvolgimento iniziale dell'azienda.

Se comunque il prefetto rileva il pericolo, emette l'informativa, che va comunicata: alla Camera di commercio, all'Osservatorio sui contratti pubblici, alla banca dati della Dia e ai ministeri delle Infrastrutture e dello Sviluppo economico.

GLI EFFETTI

Quella che il prefetto emette è una segnalazione antimafia ai sensi dell'articolo 10 del Dpr 252. Che rende impossibile all'azienda interessata stipulare contratti con la pubblica amministrazione. In questo caso la situazione è diversa, perché la segnalazione arriva a contratto già in corso. E dunque si applica l'articolo 11, comma 3 del Dpr 252. Quindi lo stop al contratto non è automatico: la norma prevede una «facoltà di revoca o re-

Sul nostro sito il regolamento sugli accessi ai cantieri
www.ediliziaterritorio.ilssole24ore.com



A DECIDERE SULLA SORTE DEL CONTRATTO

RESTA DA SOLA LA STAZIONE APPALTANTE

I passaggi procedurali dei nuovi controlli antimafia previsti

dal regolamento varato il 30 luglio in via definitiva

Controlli in cantiere

1

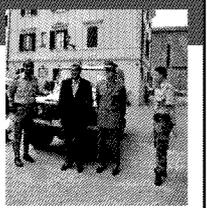
Tutti i cantieri senza limiti di soglia possono essere controllati per rilevare i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata. Il prefetto decide quale cantiere da controllare e affida il compito ai gruppi interforze (Polizia, Gdf, Carabinieri, Dia e altri). I soggetti da controllare sono tutti quelli presenti in cantiere: appaltatore, subappaltatore, fornitori, noleggiatori e anche i prestatori di servizi di natura intellettuale



La relazione

2

L'ispezione deve essere svolta con celerità ed efficacia. Alla fine dell'accesso, il gruppo interforze consegna entro trenta giorni al prefetto una relazione sugli accertamenti svolti in cantiere con i dati e le informazioni acquisite durante l'accesso



Imprese ascoltate

3

Dai dati raccolti il prefetto valuta se verso l'impresa oggetto dei controlli e verso tutti i soggetti che possono influenzare le scelte di quell'impresa siano emersi elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa. Il prefetto decide se convocare le imprese coinvolte in audizione anche per adottare eventuali contromisure e arginare i tentativi di infiltrazione mafiosa



La sorte del contratto

5

La stazione appaltante che riceve l'informazione antimafia sull'impresa con la segnalazione dei tentativi di infiltrazioni mafiose applica la scelta prevista dall'articolo 11, comma 3, del Dpr 252. Ovvero deve decidere se proseguire l'appalto o revocare il contratto. La norma del Dpr 252 non prevede automatismi, ma lascia alla discrezione della stazione appaltante questa difficile decisione, esponendola tra l'altro anche al rischio di ricorsi per risarcimento del danno se i giudici annullano poi le informative. In caso di recesso è obbligatorio il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente



cesso» quando sono accertate infiltrazioni nella fase di esecuzione del contratto.

La difficile scelta se continuare o no viene quindi rimpallata sulle spalle della stazione appaltante. Che dovrà tenere presente anche lo stato di avanzamento del contratto. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

v.uva@ilssole24ore.com

La segnalazione

4



In caso di riscontri positivi entro 15 giorni dall'arrivo della relazione il prefetto emette una informativa antimafia ai sensi dell'articolo 10 del Dpr 252/1998, oppure se l'impresa è di un'altra provincia trasmette i dati al prefetto competente. Il prefetto trasmette l'informativa alle Camere di commercio, stazione appaltante, Osservatorio contratti pubblici, Osservatorio appalti pubblici presso la Sia, ministeri Infrastrutture e Sviluppo economico

Ma quella segnalazione rimane ambigua: danni seri sulla base di soli indizi

Le nuove norme regolamentari in materia di rilascio delle informazioni antimafia aggiungono un altro tassello alla disciplina degli accertamenti che potranno essere disposti dalle prefetture, con l'ausilio del Gruppo interforze, presso i cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici.

Le modalità di accesso sui cantieri consentiranno infatti ai prefetti di valutare se, sulla base dei dati raccolti, potranno desumersi quegli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 10, comma 7, del Dpr 252/1998, che evidenziano un collegamento dell'impresa con ambienti mafiosi.

Questi elementi rappresentano il presupposto per l'emanazione, da parte delle prefetture, delle informative antimafia, ossia di quei provvedimenti di tutela preventiva nella lotta alla criminalità organizzata, che attestano l'esistenza, a danno dell'impresa interessata dal provvedimento prefettizio, di un divieto a contrarre con la pubblica amministrazione. In particolare, l'informazione prescinde dall'accertamento, in sede penale, di uno o più reati connessi all'associazione di tipo mafioso e non richiede la prova dei fatti di reato o dell'effettiva infiltrazione dell'impresa, essendo sufficiente il tentativo di infiltrazione che possa condizionare le scelte dell'impresa.

Il sistema delle informative antimafia è attualmente definito dall'articolo 4 del decreto legislativo 490/1994 e dall'articolo 10 del Dpr 252/1998, che hanno portato alla individuazione di due distinte tipologie di provvedimenti prefettizi: le informative tipiche e le informative atipiche, o supplementari.

LE DUE INFORMATIVE

A queste fa riferimento il testo del nuovo regolamento. Sono contemplate dall'articolo 10, comma 7, del Dpr 252/1998. In particolare, i provvedimenti individuati dalla lettera c) si fondano sull'accertamento di un fatto che denota un tentativo di infiltrazione mafiosa: in questo caso, l'informativa assume carattere interdittivo, nel senso che la comunicazione prefettizia determina automaticamente l'esclusione dell'impresa dalla gara o la revoca del contratto stipulato.

Le informative atipiche trovano il loro fondamento normativo nell'articolo 10, comma 9, del Dpr 252/1998, e si caratterizzano per il fatto che gli indizi acquisiti non risultano essere così gravi, precisi e concordanti da far maturare il convincimento circa la reale sussistenza del tentativo di infiltrazione mafiosa. In tali casi, le prefetture si limitano a rilevare un mero pericolo di tentativo di infiltrazione mafiosa e, di conseguenza, non essendoci elementi tali da giustificare un provvedimento interdittivo,

trasferiscono alla stazione appaltante il compito di valutare discrezionalmente le sorti del rapporto con l'impresa, ponendo l'amministrazione nella oggettiva difficoltà di assumere una decisione non supportata da alcun indizio certo.

Il quadro appena delineato evidenzia la caratteristica comune di entrambi i provvedimenti antimafia, che è data dal fatto di essere originati da una vicenda che non ha assunto i contorni di un reato, ma che ha raggiunto la soglia del tentativo o del pericolo di tentativo di infiltrazione mafiosa e rispetto alla quale non è intervenuta alcuna pronuncia definitiva del giudice penale.

GLI EFFETTI

Nonostante che i presupposti delle informative si collochino a un livello solamente indiziario, le conseguenze che essi comportano appaiono particolarmente gravose sia per le imprese, che sono esposte a seri rischi economici, determinati dall'esclusione dalle gare e dalla risoluzione dei rapporti contrattuali in essere, sia per le prefetture e le pubbliche amministrazioni, chiamate a rispondere del risarcimento del danno conseguente all'annullamento dell'informativa da parte del giudice amministrativo.

L'incertezza dei confini, all'interno dei quali operano tali strumenti di tutela anticipata, necessita pertanto di una definizione del concetto di infiltrazione mafiosa, che consenta una individuazione di quegli elementi, sulla base dei quali è rilevabile la sussistenza di un tentativo di infiltrazione mafiosa. Non a caso, la giurisprudenza amministrativa si è dedicata ad una vera e propria attività di interpretazione e di qualificazione delle diverse ipotesi che possono dar luogo al rilascio delle informative antimafia, cercando di comprendere se legami di parentela di un socio con esponenti della criminalità organizzata, presenza sui cantieri di soggetti pluripregiudicati o pressioni estorsive possano configurare elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa.

Tuttavia, questa esigenza di tipizzazione non ha ancora condotto a risultati giurisprudenziali univoci: così il rapporto di matrimonio di un amministratore dell'impresa con un soggetto legato ad ambienti mafiosi ora appare sintomatico di un collegamento con l'associazione criminale, altre volte invece secondo i giudici necessita dell'apporto di ulteriori indizi per poter essere considerato elemento di sospetto.

E dunque il principio di tassatività si conferma ancora una volta quale elementare presidio di tutela per tutti quei soggetti, pubblici e privati, coinvolti nelle indefinite vicende delle informative antimafia, ma soprattutto per coloro che aspirino a contrattare con le pubbliche amministrazioni. ■

www.igitalia.it

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Va subito in vigore la tracciabilità finanziaria Negli appalti pagamenti soltanto con il bonifico Altrimenti stop al contratto

In vigore da subito l'obbligo di tracciare i movimenti negli appalti, messi da aspettare per la revisione della normativa sulla certificazione antimafia. Sono questi i due effetti contrastanti per le costruzioni contenuti nel «Piano straordinario contro le mafie». La legge è stata approvata in via definitiva dal Senato. Dunque sarà operativa a breve: possiamo ipotizzare che entrerà in vigore intorno a settembre, 15 giorni dopo la sua pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale». E chi si occupa di appalti pubblici dovrà subito fare i conti con la tracciabilità dei flussi finanziari. Sì perché la legge la impone a tutto campo, ma non contiene alcuna norma transitoria, che indichi un momento, un passaggio a partire dal quale si applica.

LA TRACCIABILITÀ

Alla materia è dedicato l'articolo 3 della legge. Che specifica subito come: «Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici... devono essere registrati sui conti correnti dedicati... e devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario e postale». Dunque la tracciabilità vale per tutti gli appalti di lavori, servizi e forniture. E per tutte le soglie. Nella norma non c'è mai un limite minimo di importo se non quello dei 500 euro di spese giornaliere di minuta gestione del cantiere che possono essere fatte senza bonifici. A chi si applica? A tutti e non solo all'appaltatore principale. La norma è indirizzata a «appaltatori, subappaltatori e i subcontrattanti della filiera della impresa». Tutti questi soggetti devono dimostrare di avere uno o più conti correnti bancari o postali dedicati «anche non in via esclusiva». Precisazione quest'ultima importante, che potrebbe rappresentare un'ancora di salvezza per gli innumerevoli casi di più cantieri aperti in contemporanea. Non è necessario dedicare un conto corrente per ogni contratto di appalto, ne basta uno. La comunicazione alle amministrazioni va fatta entro sette giorni dall'accensione del conto, specificando anche nome e codice fiscale dei soggetti che sono abilitati a operare. Sul conto confluiscono tutti i movimenti relativi

all'appalto, tutti i pagamenti (compresi gli stipendi) di dipendenti e consulenti e dei fornitori. Gli stipendi o le consulenze devono confluire sul conto indicato per intero, anche se non sono riferibili in totale a un singolo appalto.

Solo i versamenti contributivi e previdenziali e le tasse possono essere fatti con altri sistemi diversi dal bonifico.

Quando scatta l'operazione? Come detto appunto, nella legge non c'è una norma transitoria che magari faccia partire la tracciabilità dai bandi pubblicati dopo una certa data. L'unico elemento certo è invece il riferimento al contratto di appalto. Che deve subito prevedere «a pena di nullità assoluta» la clausola che impone la tracciabilità. E dunque questo onere dovrebbe applicarsi anche ai bandi già pubblicati, purché non ancora «chiusi» con un contratto firmato. Sulla stazione appaltante grava anche il compito di verificare che a sua volta l'appaltatore inserisca la clausola nei propri subcontratti.

LE SANZIONI

La prima è senz'altro la clausola risolutiva espressa, ovvero lo stop al contratto appena l'appaltatore esce dai confini della tracciabilità. Ma c'è anche una multa da pagare che va dal 5 al 20% della somma «nascosta» a carico di chi è inadempiente. La sanzione scende dal 2 al 10% se la transazione avviene in un conto corrente non dedicato o senza bonifico o senza Cup.

LE ALTRE MISURE

Scatta dall'entrata in vigore e quindi a breve anche l'obbligo di inserire nella bolla di consegna dei materiali per il cantiere la targa del camion e il nome del proprietario, in modo da «tracciare» anche gli ingressi nei cantieri. Anche i tesseri di riconoscimento cambiano un po': dovranno contenere la data di assunzione e gli estremi dell'eventuale subappalto.

Nasce subito anche un nuovo reato: il delitto di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente. Si compie quando qualcuno influenza il momento di formazione del bando con – si legge all'articolo 10 – «violenza o minaccia, o con doni, promesse, collusioni o altri mezzi fraudolenti». Si rischia l'arresto da sei mesi a cinque anni e una multa fino a mille euro. Cambia la pena per la turbativa d'asta che può ora essere punita con l'arresto da sei mesi a cinque anni.

LA REVISIONE

Il Governo ha sei mesi di tempo per varare una disciplina della stazione unica appaltante, su base regionale e un anno per rivedere con un codice unico la certificazione antimafia, compresi i casi di esclusione e i limiti di soglia a partire dai quali viene richiesta. ■ **V. Uv.**



SUL CONTO CORRENTE ANCHE STIPENDI E CONSULENZE

Come funziona la tracciabilità nella legge sul piano anti mafie

- Nei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture va inserito l'obbligo di tracciabilità
- Nel conto corrente dedicato confluiscono tutti i pagamenti compresi quelli per i dipendenti, i consulenti e i fornitori anche se non dedicati in esclusiva a quel contratto
- La stazione appaltante deve verificare l'inserimento della clausola sulla tracciabilità anche nei subappalti
- Il bonifico bancario o postale deve sempre riportare il Cup (codice unico di progetto)

L'Autorità: Saldi mai oltre i 30 giorni

DI VALERIA UVA

Sono inique e illegittime le clausole dei contratti di appalto che esplicitamente danno all'amministrazione la possibilità di pagare oltre i trenta giorni previsti in via ordinaria dalla legge italiana. Così come non si può attribuire un punteggio maggiore in fase di gara al concorrente che accetta dilazioni nei pagamenti, magari invocando le restrizioni del patto di stabilità.

A tentare di ricondurre entro i binari della normalità le amministrazioni pubbliche nella materia dei pagamenti ci sta provando ora anche l'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici con una determinazione (la 4/2010) che tenta di interpretare a vantaggio delle imprese, sfinite dai ritardi, la normativa esistente.

L'Autorità è partita dalla impietosa fotografia della situazione attuale, realizzata anche grazie a un ciclo di audizione degli operatori. E così, sempre secondo le associazioni ascoltate, il totale dei crediti vantati dai fornitori con la Pa è pari a 378 miliardi di euro, dovuti soprattutto ai ritardi delle Asl e del settore dei rifiuti. I termini di pagamento oscillano da un minimo di 92 giorni fino a casi disperati pari a 664 giorni (quasi due anni).

Confermata poi l'indicazione che traspare anche dalle tante storie di ritardi che «Edilizia e Territorio» sta documentando da mesi in tutta

Italia con la sua iniziativa «Sportello Cassa»: i ritardi sono pesanti soprattutto nel Nordovest (con il 61,5% delle imprese pagate oltre i due mesi) e ancora più gravi al Sud dove questa stessa percentuale raggiunge il 63,3 per cento.



■ Giuseppe Brienza verso l'insediamento

LE INDICAZIONI

In questa situazione di emergenza che – sono le parole del provvedimento – «distorce il confronto concorrenziale» l'Autorità fa leva sulla norma che vieta di inserire nei contratti clausole sproporzionate, che servano a garantire una ingiustificata liquidità all'amministrazione (articolo 7, decreto 231). E dunque bolla come inique, e perciò illegittime tutte le clausole nei contratti di appalto che fissano pagamenti oltre i famosi trenta giorni o stabiliscono una diversa decorrenza degli interessi di mora. La nullità è automatica e può essere rilevata d'ufficio o fatta valere dalla parte.

La conseguenza è che nessun concorrente può essere escluso da una gara se non accetta una clausola contrattuale iniqua come quella che sposta i termini di pagamento. Così come in fase di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non si possono preve-

dere più punti per chi accetta i ritardi. L'Autorità suggerisce poi che lo stesso contratto imponga all'appaltatore termini corretti anche nei confronti dei subappaltatori, ai quali vanno girati i pagamenti della Pa «con lo stesso giorno di valuta». Un passaggio particolarmente apprezzato da **Finco** che in una lettera scritta al presidente facente funzioni, **Giuseppe Brienza** suggerisce di inserire il rispetto dei termini di pagamento «tra i criteri reputazionali» allo studio della stessa Authority per completare la qualificazione. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Il bilancio delle ispezioni del nucleo tutela del lavoro vede i cantieri al primo posto nelle sanzioni

Carabinieri, edilizia più colpita

Sequestrati 59 lavori in corso – Contestate alle imprese oltre 11mila ammende

PAGINA A CURA DI ALESSANDRO LERBINI

La pericolosità dei cantieri edili è l'infrazione più sanzionata dai carabinieri. È quanto emerge dai dati sui controlli e le ispezioni del comando dell'Arma per la tutela del lavoro nei primi sei mesi del 2010.

Su 1.758 accertamenti nei settori dell'edilizia, agricoltura, industria, commercio e servizi su tutto il territorio nazionale, sono state riscontrate 3.636 violazioni della sicurezza sui luoghi di lavoro, la maggior parte delle quali (1.369) riguardano la prevenzione degli infortuni nelle costruzioni. Sempre nello stesso arco temporale, su 50.736 lavoratori controllati nell'ambito dell'attività generale del comando, 7.551 sono risultati "in nero" e su 333 minori, 161 "occupati illecitamente".

I dati, tra le violazioni della sicurezza accertate, indicano al secondo posto la carenza di informazione e formazione dei lavoratori (616), di sicurezza durante il lavoro (611), di misure per la salute e la sicurezza nei cantieri temporanei (566) e dell'igiene (384).

Gli aspetti di maggiore criticità restano confermati nell'edilizia. Nel 2010 sono stati sequestrati 59 cantieri, sospesi 535 lavori, contestate 11.387 ammende per 6,6 miliardi e denunciate 1.346 persone.

Nel quadro dell'attività generale del comando sono stati controllati anche 12.077 lavoratori extracomunitari, di cui 3.145 sono risultati irregolari, 886 clandestini e 221 sono stati espulsi.

Solo a Roma sono state effettuate settanta ispezioni, 113 prescrizioni, 1.466 ammende per un importo di 891.397 euro, 197 violazioni contestate, la maggior parte (45) per il mancato rispetto delle norme

per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni. In generale tra i principali errori rilevati nei cantieri, ci sono redazioni di piani di sicurezza non adeguate, il pericolo di crollo delle pareti di scavo per colpa dei mezzi di trasporto, l'instabilità delle strutture montanti.

LA STRUTTURA DELL'ARMA

Il Comando carabinieri per la tutela del lavoro (Cctl) è posto direttamente alle dipendenze del ministero del Lavoro e delle politiche sociali ed è una struttura appartenente all'organizzazione speciale dell'Arma. È composto da personale altamente specializzato e qualificato che esercita la vigilanza sull'applicazione delle leggi in materia giuslavoristica e legislazione sociale con poteri ispettivi e di vigilanza.

Il Comando, retto dal colonnello Luciano Annicchiario, si articola in un nucleo centrale, una sezione analisi a livello centrale con compiti di monitoraggio e di osservazione dei fenomeni connessi al lavoro, quattro gruppi per la tutela dell'impiego dislocati

a Como, Roma, Napoli e Palermo, 102 nuclei di ispettorato presenti in ogni capoluogo di provincia, Trentino Alto Adige escluso. È previsto anche il potenziamento di 12 nuclei di ispettorato dislocati in realtà operative di maggiore rilievo.

E proprio per potenziare i controlli sul territorio, è stato firmato a Roma un protocollo con il Comitato territoriale paritetico per la formazione dei militari nel campo dell'edilizia (si vedano gli articoli a lato). L'accordo riguarda la prevenzione e la sicurezza sul lavoro articolato in sei punti, tra cui formazione professionale, attività di cantiere, pubblicazioni e attività di supporto e comitato tecnico scientifico. ■

Numerose le violazioni per la scarsa prevenzione infortuni

© RIPRODUZIONE RISERVATA



I 10 ERRORI PIÙ FREQUENTI RILEVATI DALL'ARMA

Le infrazioni nei cantieri edili

- 1** Redazione di un Piano operativo di sicurezza non adeguato e attinente al singolo cantiere. Spesso documenti fatti con un **copia e incolla**
- 2** Mancata formazione e informazione nei confronti dei lavoratori, mancata sensibilizzazione sul problema degli infortuni anche nei confronti del personale più anziano ed esperto
- 3** Nei lavori di scavo non vengono osservate le misure previste per impedire il crollo del terreno e la caduta dei materiali. Molto spesso, **i mezzi di trasporto passano vicinissimi allo scavo con pericolo di crollo delle pareti**
- 4** Utilizzo di ancoraggi pericolosi nei lavori in quota. Spesso la fune collegata alla cintura di sicurezza è "assicurata" ad ancoraggi improvvisati
- 5** **Instabilità delle strutture montanti.** I carichi non vengono ben distribuiti e gli ancoraggi vengono improvvisati utilizzando sistemi non autorizzati. Gli impalcati non sono aderenti alla costruzione e non vengono irrigiditi
- 6** Nell'utilizzare attrezzature di lavoro, non vengono rispettate le indicazioni fornite dal costruttore, specie nella mancata delimitazione di movimento del mezzo, con conseguente pericolo di schiacciamento
- 7** Nei lavori di demolizione non vengono seguite le procedure che impongono di iniziare dall'alto verso il basso, assoggettandosi così al pericolo determinato dalla caduta di materiali
- 8** Mancato utilizzo degli impalcati di protezione per eventuali cadute dall'alto di materiali
- 9** Durante particolari lavorazioni vi è il **mancato rispetto della distanza di sicurezza (almeno 5 metri)** dai fili elettrici dell'alta tensione
- 10** Durante il contemporaneo svolgimento di fasi lavorative, vi è la mancanza di un adeguato coordinamento che impedisca interferenze pericolose, palesando così anche la mancata programmazione della prevenzione



Incentivo 2%, legge a ottobre

Il collegato Lavoro che contiene anche la norma che ripristina l'incentivo del 2% per i tecnici pubblici incaricati della progettazione, torna in Aula al Senato entro la prima metà di settembre. A illustrare l'iter che ancora attende questo travagliato testo è il relatore della commissione Lavoro, Maurizio Castro. L'intenzione della maggioranza è di dare l'ok alla metà di settembre e di contare su un passaggio blindato al Senato che possa farlo diventare legge entro ottobre.



I professionisti valutano l'impatto della determinazione dell'Autorità sulle gare di progettazione

«Stop ai ribassi selvaggi e più spazio ai concorsi»

DI MAURO SALERNO

Stop ai corrispettivi determinati in modo arbitrario: per determinare gli importi di gara bisogna tenere conto delle tariffe. Paletti per contrastare il fenomeno degli sconti selvaggi con verifica dell'anomalia delle offerte, anticipazione della formula prevista dal nuovo regolamento sui lavori pubblici, limitazione del criterio del massimo ribasso a servizi semplici e ripetitivi. Impulso ai concorsi, considerati a tutti gli effetti come un modo per affidare gli incarichi, mirato a tutelare la qualità del progetto e non il prezzo.

Ci sono molte delle richieste avanzate dai progettisti negli ultimi mesi nelle linee guida per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria che l'Autorità di vigilanza sui Lavori pubblici ha varato il 27 luglio (determinazione numero 5/2010). Un vero e proprio manuale d'uso corredato di tabelle (vedi anche l'articolo in basso) cui le stazioni appaltanti dovranno fare riferimento in futuro. Obiettivo: dare indirizzi precisi e



Braccio Oddi Baglioni
«Novità utile l'incrocio di opere, classi e categorie delle tabelle allegato»

omogenei a un mercato "impazzito" a causa della crisi e della guerra dei prezzi scoppiata tra i professionisti a corto di commesse.

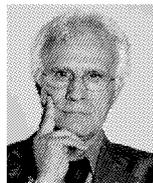
«Siamo soddisfatti – dice Paolo Pisciotta, consigliere nazionale architetti con delega a concorsi e lavori pubblici – perché finalmente c'è una determinazione che tratta il tema degli incarichi di progettazione in modo unitario, dando un indirizzo preciso in un contesto in cui finora ha invece prevalso l'arbitrarietà, con 8mila modi diversi di bandire le gare per 8mila comuni».

Tra i punti chiave c'è il richiamo alle tariffe del 2001 per stabilire la base d'asta per le gare. Basta con i compensi arbitrari dunque. «Spesso questo fenomeno – dice Pisciotta – è servito anche a tenere il valore degli incarichi al di sotto della soglia comunitaria ed evitare il ricorso alla gara pubblica. Ora l'Autorità oltre a indicare la necessità di riferirsi alle tariffe per determinare il costo chiede che al bando venga allegato un

documento con un'elaborazione di parcella in modo tale che i concorrenti possano rendersi subito conto di quali sono le prestazioni richieste e a fronte di quale prezzo». Un modo per permettere ai candidati di avere un quadro chiaro della situazione e proporre un'offerta a ragione veduta. «Ha visto mai una gara di lavori bandita senza un computo metrico estimativo delle opere

da realizzare?», commenta il consigliere.

Altri paletti per arginare il fenomeno degli incarichi aggiudicati a prezzi stracciati riguardano il doppio invito ad anticipare l'applicazione della formula prevista dal regolamento sui lavori pubblici in via di pubblicazione che penalizza le offerte super-scontate e a verificare la congruità delle offerte escludendo quelle considerate anomale. «Elemento decisivo – dice Braccio Oddi Baglioni – in un mercato che annovera sconti del 70-80%, anomali per definizione, e in cui invece si ricorda solo un caso di esclusione, nella gara da due milioni per la progettazione del nuovo ospedale Galliera di Genova». Ma non è tutto qui. Una novità decisiva è contenuta nelle tabelle allegato alle linee gui-



Paolo Pisciotta
«L'Autorità ha ribadito che i concorsi hanno pari dignità delle gare per affidare un incarico»



LINEE GUIDA PER LA PA

Le novità della determinazione 5/2010

- **Stop ai compensi arbitrari:** il valore degli incarichi deve essere stabilito tenendo conto delle tariffe del 2001
- **I bandi devono essere corredati da un documento** che consenta di verificare il valore delle singole prestazioni
- **La complessità delle opere va valutata in modo corretto:** l'Autorità offre un modello nelle tabelle che incrociano classi e categorie
- **Freno agli sconti record:** invito a verificare le offerte anomale
- **Criteri di aggiudicazione:** per gli incarichi di progettazione il massimo ribasso "non è funzionale"
- **Anticipazione della formula prevista dall'allegato M** al regolamento che penalizza i ribassi eccessivi
- **Concorsi:** obbligo di affidare l'incarico al vincitore se l'opzione è indicata nel bando

da cui l'Autorità invita a fare riferimento per determinare i compensi. Nell'incrocio tra classi e categorie l'Autorità mette un freno alla tentazione delle stazioni appaltanti di declassare la complessità delle opere come università, ospedali, musei per risparmiare sul prezzo. Per tutte queste opere le tabelle dell'Autorità fanno riferimento alle categorie più alte, quasi si trattasse dell'aggiornamento di un prezzario.

Infine i concorsi, cui è stato dedicato un intero capitolo del documento. «Messaggio importante che funzionerà da impulso – chiude Pisciotta – perché chiarisce che il concorso è una procedura certa, normata e indirizzata dall'Autorità per affidare gli incarichi, non una esercitazione accademica». ■

**CHIAVI
DI LETTURA**

 DI LORENZA PONZONE*
E FILIPPO ROMANO**

Aggiornato l'elenco del 1949

Compensi più alti per le opere più complesse

Nelle tabelle allegate alle linee guida un modello per determinare i prezzi e un «computo metrico estimativo»

Qualità dei progettisti e delle offerte, descrizione analitica delle prestazioni professionali richieste e dei loro costi a base di gara, effettiva verifica di congruità delle offerte, maggiore trasparenza e parità di trattamento degli operatori: sono questi alcuni dei principali obiettivi che ha inteso perseguire l'Autorità con le linee guida sui servizi di architettura e di ingegneria, adottate con la determinazione n. 5 del 2010. Le linee guida sono corredate da alcune tabelle illustrative che forniscono suggerimenti alle stazioni appaltanti sulla determinazione dell'importo a base di gara e sulla valutazione dei servizi

analoghi; si tratta di indicazioni piuttosto innovative anche rispetto a precedenti riflessioni dello stesso organismo di vigilanza ed emerse nell'ambito di un tavolo tecnico con gli operatori del settore, coordinato dal consigliere Giuseppe Borgia, nonché dall'attività di vigilanza.

La consultazione ha messo in evidenza la preoccupazione degli operatori per i ribassi eccessivi, le difficoltà di condurre le verifiche sulla congruità delle offerte, la necessità, ai fini di una uniforme applicazione delle disposizioni riguardanti gli affidamenti, di una omogeneizzazione dei documenti di gara, l'importanza della corretta individuazione dell'oggetto contrattuale, anche per la determinazione dell'importo a base dell'affidamento, nonché la preventiva analisi degli elementi della prestazione ai fini della successiva verifica della congruità del prezzo offerto. Una ulteriore questione ha riguardato i requisiti di partecipazione con riferimento alle classi e categorie di opere previste dalla legge 143/1949 sulle tariffe professionali, in quanto la richiesta di specifici servizi svolti in particolari classi e categorie potrebbe comportare una restrizione della concorrenza.

Il punto di partenza è la considerazione che per l'affidamento dei servizi tecnici si intrecciano più aspetti connessi: a quale classe e categoria fra quelle previste dalla categoria professionale appartiene l'opera pubblica da realizzare, quale è il costo della progettazione da porre al centro del confronto concorrenziale, quali sono i requisiti di natura economico-finanziaria e tecnico-organizzativa che debbono possedere i progettisti. Questi aspetti sono collegati alla struttura della tariffa professionale degli ingegneri e degli architetti, risalente, nell'impianto fondamentale, al 1949. La tariffa prevede una suddivisione di tutte le opere (pubbliche e private) in classi e categorie, in corrispondenza delle quali vi è poi una percentuale decrescente con l'importo dei lavori che moltiplicata per tale importo e per le aliquote delle prestazioni da redigere, determina il corrispettivo da pagare ai progettisti. Con il decreto 4 aprile del 2001 il legislatore ha tenuto fermo l'impianto delle classi e categorie, modificando sostanzialmente percentuale e aliquote delle singole prestazioni.

Operazioni fondamentali che le stazioni appaltanti devono effettuare per la indizione di appalti di servizi tecnici sono la determinazione dell'importo del corrispettivo del servizio da porre a base di gara e la individuazione dei requisiti di carattere speciale che devono possedere candidati e concorrenti.

Le tabelle allegate alle linee guida illustrano come determinare l'importo dei corrispettivi della progettazione da porre a base di gara, come individuare le classi e le categorie degli interventi e come specificare i requisiti speciali dei concorrenti. Nell'elaborare le tabelle si è tenuto conto della profonda differenza che sussiste fra le moderne opere da realizzare e quelle considerate nel 1949.

Le tabelle n. 1, 2 e 3 sono state costruite suddividendo gli interventi in base alla loro destinazione funzionale e/o complementare (per esempio, opere strumentali alla prestazione di servizi di istruzione, opere strumentali alla prestazione di servizi di giustizia, opere strutturali, impianti



tecnologici). Per ogni destinazione funzionale sono state individuate le possibili opere e per ognuna la classe e categoria o classi e categorie cui normalmente appartiene.

Di tutte le classi, una presenta aspetti particolari: quella relativa agli organismi edilizi (classe I) in quanto la tariffa del 1949 prevede in categorie diverse all'interno della stessa classe opere che strutturalmente sono la stessa cosa: le caratteristiche degli edifici nel 1949 non corrispondono a quelle del 2010 dal punto di vista delle funzioni sociali che svolgono e della struttura tecnologica, ad esempio, gli impianti sono molto diversi rispetto a quelli dell'epoca.

D'altra parte, dopo l'abolizione dei minimi tariffari, l'importo a base di gara connesso alla categoria individuata per l'opera non comporta il pagamento del corrispettivo previsto, in quanto questo è determinato dalla concorrenza in gara. A una categoria più elevata corrispondono requisiti del progettista più elevati e quindi di maggiore garanzia per la realizzazione di opere di qualità.

Le tabelle 4.1 - 4.7 costituiscono, invece, una linea guida per redigere una specie di computo metrico estimativo delle diverse prestazioni che può essere la base per una adeguata verifica di congruità delle offerte. Le tabelle contengono un esempio, relativo a un'opera puntuale, di come si possano collegare le aliquote delle prestazioni parziali previste dal decreto 4 aprile 2001 con il nuovo elenco degli elaborati progettuali stabilito dal regolamento attuativo del codice in corso di emanazione.

Tali aliquote, moltiplicate per la corrispondente percentuale di cui alla tabella A del decreto e per l'importo presunto dei lavori da progettare forniscono i costi presunti dei diversi elaborati. Tale elenco di elaborati, con relativi costi, dovrebbe, a parere dell'Autorità, costituire un allegato ai documenti di gara. ■

** Dirigente Ufficio
per la Regolazione Avcp*

*** Direttore generale vicario Osservatorio
dei Contratti pubblici – Analisi e Studio dei
Mercati – Avcp*

Barriere stradali, il Ministero chiarisce le regole del 2004 No a protezioni sproporzionate

Con una circolare il ministero delle Infrastrutture illustra le norme sulle barriere stradali chiarendone il campo di applicazione e sottolineando il ruolo e le responsabilità del progettista. Bocciate le barriere con classi di protezione troppo elevate.

DI FRANCESCA LA TORRE(*)

Il ministro delle Infrastrutture detta le istruzioni per l'applicazione delle norme in materia di barriere di sicurezza stradale, al fine di garantire un'applicazione uniforme.

Con la circolare «Uniforme applicazione delle norme in materia di progettazione, omologazione e impiego dei dispositivi di ritenuta nelle costruzioni stradali» del 21 luglio scorso il ministero chiarisce i dubbi emersi nell'ultimo decennio e richiamare l'attenzione degli enti proprietari, concessionari e gestori di strade, dei progettisti, dei produttori e degli installatori di barriere di sicurezza stradali sull'uniforme applicazione della normativa vigente.

La circolare è frutto del lavoro sinergico del Gruppo di lavoro per la predisposizione delle linee guida generali per la corretta installazione su strada dei dispositivi di ritenuta stradali istituito e coordinato dalla Direzione generale per la sicurezza stradale del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti come tavolo di confronto con enti gestori, produttori, progettisti e mondo accademico. L'obiettivo

Testo a pagina 115

principale del Gruppo di lavoro è quello di arrivare alla definizione di una linea guida che regoli la materia e fornisca strumenti pratici e operativi ai progettisti dell'installazione delle barriere di sicurezza stradali

La progettazione

Uno dei fili conduttori della circolare 21/7/2010 è rappresentato dall'inquadramento delle responsabilità del progettista ma anche delle sue libertà di azione in modo da consentire ai progettisti e ai gestori di strade di operare con maggiore serenità e certezza per poter proporre soluzioni che consentano di sfruttare appieno le enormi potenzialità che il mercato delle barriere di sicurezza offre oggi in Italia garantendo al contempo gli elevati standard di sicurezza che il quadro normativo italiano si prefigge.

Viene chiarito ancora una volta che la normativa tecnica che

discende dal Dm 223/1992, fino all'ultimo Dm 21/6/2004, è una norma tecnica di progettazione e non di gestione e che pertanto disciplina la «progettazione» degli interventi e non costituisce invece un criterio di verifica delle condizioni di efficienza tecnica delle strade in esercizio che non siano oggetto di uno specifico intervento sulle barriere di sicurezza.

Anche per quanto attiene il campo di applicazione della normativa vigente viene sgombrato il campo dalle diverse possibili interpretazioni chiarendo che è limitato ai soli progetti esecutivi relativi alle strade a uso pubblico extraurbane e urbane che hanno velocità di progetto maggiore o uguale a 70 km/h chiarendo altresì che sono espressamente escluse dal campo di applicazione della norma le progettazioni inerenti le strade extraurbane e urbane con velocità di progetto inferiore a 70 km/h. Al tempo stesso vengono forniti elementi chiari per la determinazione del parametro discriminante «velocità di progetto» sulle strade esistenti oggetto di specifici interven-

ti di riqualificazione o di manutenzione straordinaria dei dispositivi di ritenuta.

Occorre però evidenziare che nei progetti relativi a strade a uso pubblico che non rientrano nel campo di applicazione della norma il progettista dovrà comunque valutare le situazioni ove si rendono necessarie protezioni in relazione alla presenza o all'insorgenza di condizioni di potenziale pericolo, tenuto conto delle specifiche condizioni locali in termini di configurazione dello stato dei luoghi e di circolazione, qualora sia previsto anche un intervento sui margini o sui dispositivi di ritenuta, ma potrà adottare soluzioni anche difformi da quelle indicate nel Dm 21/6/2004. Più libertà dettata dalla peculiarità della rete viaria urbana ed extraurbana minore ma anche più responsabilità al progettista.

I prodotti

Non più confusione poi tra il tipo di prodotto da installare ed il suo utilizzo su strada. Viene infatti chiarito che «L'ubicazione delle protezioni su strada risulta però spesso indipendente dalla tipologia di dispositivo da adottare. A titolo di esempio la protezione di un bordo laterale può essere realizzata con una barriera del tipo "per opera d'arte" se si prevede l'installazione della barriera su cordolo in cemento armato. Analogamente, sempre a titolo di esempio, a protezione di uno spartitraffico potrà essere previsto l'impiego di due barriere del tipo "per opera d'arte" o per bordo laterale a condizione che lo spazio a disposizione tra le due barriere sia compatibile con l'idoneo funzionamento di ciascun filare di barriere». Dubbio spesso posto nel passato dagli operatori del settore e che non aveva mai visto una risposta ufficiale formalizzata che potesse garantire una uniformità di comportamento ai progettisti. Ma al contempo viene posto fine a una prati-

■ L'IMPORTANZA DEL PROGETTISTA

Dopo la direttiva 3065 del 25 agosto del 2004 si è reso necessario ribadire nuovamente il ruolo essenziale del progettista delle installazioni che deve curare con specifici disegni esecutivi e relazioni di calcolo l'adattamento dei singoli dispositivi omologati o per i quali siano stati redatti rapporti di prova, alla sede stradale, con riferimento ai terreni di supporto, ai sistemi di fondazione, allo smaltimento delle acque, alle zone di approccio e di transizione. E ancora viene ribadito che, in taluni casi, l'adattamento può comportare l'esigenza di modificare alcuni elementi del dispositivo. Di conseguenza difformità rispetto all'omologazione o a quanto indicato nei rapporti di prova potranno aversi nel progetto dei dispositivi installati senza che questo invalidi in alcun modo la validità dell'omologazione. Questo si applica ad esempio ai montanti, ai sistemi di ancoraggio e alle zone di transizione tra dispositivi diversi. Le modifiche in ogni caso dovranno essere adottate affinché il sistema barriera/supporto sia in grado di offrire prestazioni analoghe a quelle osservate durante la prova di crash e non per modificarne le modalità di funzionamento.

Maggiore libertà ma maggiore responsabilità al progettista anche per quanto riguarda il posizionamento delle barriere di sicurezza davanti agli ostacoli che hanno visto, nell'ultimo decennio, le interpretazioni più varie da quella assolutamente rigida che prevedeva l'impossibilità di avere ostacoli all'interno della larghezza operativa della barriera alla totale ignoranza del problema che ha portato ad avere pali della luce installati direttamente all'interno delle barriere di sicurezza tra lame e paletti.

Al progettista è demandato il compito di verificare l'idoneità della compatibilità tra l'infrastruttura stradale e la barriera di protezione, quale sistema complessivo che assolve a precisi compiti di tutela dai rischi derivanti dalla circolazione stradale sulla base anche:

- delle caratteristiche geometriche e strutturali degli ostacoli;
- delle caratteristiche dell'ambiente esterno all'infrastruttura stradale;
- della distribuzione probabilistica degli eventi per valutare le effettive condizioni di esercizio della barriera.

Vengono introdotti per la prima volta esplicitamente nella materia i concetti fondamentali di analisi di rischio che regolano ormai da anni la progettazione in quasi tutti i campi dell'ingegneria civile.

ca deleteria per la sicurezza stradale che consisteva nell'installare barriere con modalità completamente diverse da quelle con cui è stata assoggettata a prova per l'omologazione chiarendo che la modalità di installazione (ancorata su cordolo o infissa in terra) dovrà essere quella adottata nelle prove di crash con la sola eccezione delle zone di transizione, di ancoraggio e nei punti singolari, dove il progettista potrà adottare soluzioni difformi da quelle di crash.

No a protezioni eccessive

Viene infine stigmatizzato l'uso indiscriminato di barriere con classe di protezione troppo elevata che, oltre a essere un aggravio per le risorse pubbliche, non sempre garantisce standard di sicurezza più elevati perché all'aumentare della classe aumenta, in generale, il livello di severità d'urto sugli occupanti dei veicoli leggeri. Contenere un maggior numero di veicoli pesanti non equivale pertanto a garantire una maggiore sicurezza se non si tiene conto al contempo del possibi-

le incremento di danno sugli occupanti dei veicoli leggeri. L'adozione in progetto di protezioni con classi superiori alle minime richieste dalla norma deve essere quindi opportunamente giustificata dal progettista in funzione dell'effettivo stato dei luoghi e limitata ai casi ove siano effettivamente necessarie.

Fornitura e posa in opera

Una speciale attenzione viene infine rivolta alla fornitura e posa in opera delle barriere di sicurezza e degli altri dispositivi di ritenuta che, se non opportunamente regolata e controllata, può vanificare gli sforzi fatti in fase di progettazione per realizzare soluzioni con elevati standard di sicurezza ma economicamente sostenibili. Particolare rilevanza assume il richiamo alla necessità di verificare la conformità del prodotto installato con quello su cui sono state eseguite le prove di crash le cui caratteri-

stiche costitutive dovranno essere certificate mediante prove di laboratorio eseguite sui materiali di cui è costituito il prototipo e non semplicemente dichiarate dal produttore. Per contro le caratteristiche del prodotto fornito in opera saranno certificate dal produttore in quanto provvisto di un sistema di controllo della produzione certificato ai sensi delle norme della serie Uni En Iso 9000. La congruenza tra le caratteristiche di materiali risultanti dalle prove sul prototipo e quelle relative alla produzione fornita dovrà essere fatta dalla Direzione lavori prima della redazione del certificato di corretta posa in opera che, sottoscritto dalla diverse parti coinvolte, attesta la conformità del prodotto con quanto dichiarato e delle modalità di installazione con quanto indicato nel progetto dell'installazione stessa e nelle eventuali prescrizioni aggiuntive effettuate per iscritto dalla Direzione lavori tenuto conto anche di

quanto riportato nei rapporti di prova e nelle raccomandazioni e istruzioni presenti nel manuale per l'utilizzo e l'installazione del dispositivo di ritenuta.

(*) *ordinario di Progettazione stradale all'Università di Pisa*

© RIPRODUZIONE RISERVATA