

Rassegna stampa

Centro Studi CNI - Edilizia e Territorio n. 8



1° RAPPORTO SUGLI INGEGNERI IN ITALIA

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	28/02/11 P. 3	PROGETTI E CONCORSI: Lo dicono i dati: serve una legge	Francesco Orofino	1
Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	28/02/11 P. 4	PROGETTI E CONCORSI: Costruzioni, business meno ricco E gli ingegneri si impoveriscono	Massimo Frontera	2

COLLAUDI

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	28/02/11 P. 13	NORME E DOCUMENTI: L'intera procedura del collaudo rientra nelle competenze statali Bocciate le norme lombarde	Luca Corazza, Fabrizio Luches	3
--	----------------	---	----------------------------------	---

GIURISPRUDENZA APPALTI PUBBLICI

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	28/02/11 P. 9	NORME E DOCUMENTI: Il danno erariale non riguarda il progettista perché manca il rapporto di servizio con la Pa	Fabio Baglivo	5
--	---------------	---	---------------	---

UNIVERSITÀ E LAVORI PUBBLICI

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	28/02/11 P. 12	Servizi all'Università: deciderà la Corte Ue		8
--	----------------	--	--	---

PIANO CASA

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	28/02/11 P. 4-5	Piano casa, pochi esempi e solo su edifici singoli	Franco Tanel	9
--	-----------------	--	--------------	---

LEGISLAZIONE REGIONALE EDILIZIA

Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	28/02/11 P. 9	E per le varianti in corso d'opera niente Dia		10
Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	28/02/11 P. 9	La Lombardia semplifica l'Ace	Massimiliano Carbonaro	11

L'INTERVENTO

Dai concorsi lo 0,4% del mercato

Lo dicono i dati: serve una legge

DI FRANCESCO OROFINO*

Aulteriore sostegno della necessità e dell'urgenza dell'iniziativa assunta da «Progetti e Concorsi» sulla proposta di legge sull'architettura intervengono, a mio parere, alcuni interessanti dati contenuti nel recentissimo rapporto sugli ingegneri in Italia pubblicato dal centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri (vedi anche articolo a pagina 4).

Mi riferisco in particolare alle analisi relative ai bandi pubblici per i servizi di ingegneria dalle quali, ancora una volta, emerge un quadro disastroso sui concorsi di progettazione nel nostro Paese. Dal 2009 al 2010 i concorsi di progettazione sono calati di un ulteriore 17,6%, passando dal già ridicolo numero di 68 del 2009 ai 56 del 2010.

Rispetto al totale dei bandi di gara per servizi di ingegneria i concorsi di progettazione sono stati l'1,5%, a fronte del 31,3% delle gare di progettazione (1.207 gare rilevate nel 2010) e del 40,4% degli appalti integrati (1.207 bandi di questa tipologia nel 2010). Quest'ultima metodologia di affidamento ha visto tra il 2009 e il 2010 un incremento di ben il 56,4 per cento. Il segnale è chiaro: si vuole affermare senza tentennamenti che per la pubblica amministrazione sempre più la responsabilità del progetto spetta all'impresa e che l'intero processo edilizio deve giocarsi tra due soggetti: committenza e impresa, senza la fastidiosa mediazione del progettista.

Sono naturalmente consapevole che nella categoria «servizi di ingegneria» rientrano anche i bandi di gara per l'affidamento di incarichi di progettazione per grandi infrastrutture. Ma il dato resta comunque molto significativo.

Il paradosso è che, leggendo i numeri forniti dal centro studi degli ingegneri, si rileva che i concorsi di idee (strumento che personalmente reputo, nel nostro Paese, inutile e per certi aspetti dannoso), sempre tra il 2009 e il 2010 sono cresciuti dell'8,8%, passando da 128 a

136. Il concorso come accattivante «divert-smant» per conquistare un po' di consenso: purché non incida in nessun modo sui reali processi di progettazione delle trasformazioni del territorio.

Se esaminiamo poi gli importi per servizi di ingegneria attivati da queste procedure ci accorgiamo che i concorsi di progettazione hanno assegnato servizi per 3.332.150 euro a fronte dei 242.904.202 euro delle gare e dei 534.463.838 euro degli appalti integrati. In sostanza del fatturato totale di progettazioni assegnate da pubbliche amministrazioni il 90,5% ha seguito la strada della gara e dell'appalto integrato e solo lo 0,4% quella del concorso di progettazione.

Il quadro che emerge, pur con tutte le necessarie puntualizzazioni, è chiaro: in Italia esiste un profondo convincimento da parte di tutti i soggetti pubblici che per progettare un'opera sia molto meglio scegliere il «prestatore di servizi» che il progetto e che per individuare il prestatore di servizi sia sempre meglio ricorrere a parametri «certi»: fatturati, tempi di progettazione e ribassi di parcella.

Sempre dall'analisi dei dati forniti dal rapporto emerge, infatti, che nel 2010 l'8,1% dei bandi di sola progettazione sono stati aggiudicati con il criterio del prezzo più basso e il 10,6% con il criterio associato di curricula e prezzo più basso. Anche nelle gare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'elemento «prezzo» e l'elemento «tempo» (inteso come rapidità nell'elaborazione progettuale) hanno avuto un peso maggiore rispetto agli elementi qualitativi di valutazione delle offerte nel 9,1% dei casi e nel 6,5% dei bandi prezzo e tempo hanno pesato in egual misura rispetto ai dati di qualità tecnica della proposta.

Da questo scenario non può che esser tratta, a mio parere, una conseguenza: la modifica del quadro normativo è l'unico modo per diffondere la pratica del concorso di progettazione in Italia. Se pensiamo di affidarci alla «sensibilità» delle amministrazioni pubbliche non otterremo nessun risultato.

Per questo ritengo importante sostenere in ogni modo l'iniziativa di «Progetti e Concorsi» che deve trovare nuove forme e nuovi strumenti per essere raccontata non solo agli addetti ai lavori ma anche e soprattutto all'opinione pubblica. Occorre veramente spiegare con chiarezza ai cittadini del nostro Paese i tanti perché che sono alla base di una battaglia giusta che cerca di eliminare un'anomalia tutta italiana e un ulteriore fattore di ritardo economico e culturale rispetto al resto d'Europa. ■

* Consigliere dell'Ordine degli architetti di Roma

© RIPRODUZIONE RISERVATA



La mappa e il ritratto della professione nel primo rapporto realizzato dal centro studi del Cni

Costruzioni, business meno ricco E gli ingegneri si impoveriscono

La corsa allo sconto e la contrazione del mercato dell'edilizia complicano la competizione per i singoli professionisti

DI MASSIMO FRONTERA

Ingegneri, avanti c'è posto, in sette regioni su 20. In Lombardia, Veneto e Lazio c'è una vera e propria carenza (oltre 400 posti); ma in misura minore un ingegnere è ben gradito anche in Basilicata, Molise, Abruzzo e Trentino Alto Adige e nel Nordovest. In tutte le altre regioni bisogna invece mettersi in fila. In tre aree in particolare – Emilia Romagna, Campania e Sicilia – la situazione è più problematica, con un esubero superiore a 400 professionisti per ciascuna regione.

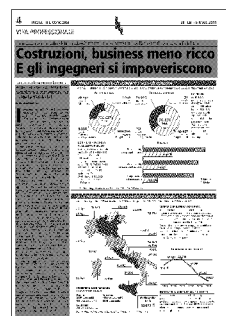
Questa la mappa occupazionale elaborata dal centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri italiani. Ma nelle 65 pagine del «Primo rapporto sugli ingegneri in Italia» ci sono altri numeri interessanti, come quelli relativi al reddito, per esempio. La crisi si è fatta sentire in modo pesante. Il reddito medio (elaborato in base ai dati Inarcassa) non ha fatto che scendere negli ultimi anni. Nel 2006 e 2007 era attestato tra 42 e 43mila euro. Oggi è finito sotto i 38mila.

Colpa di un mercato che si è fortemente ridimensionato, soprattutto nel settore degli appalti pubblici. La dinamica del mercato della progettazione degli ultimi anni è stata nel segno del massimo ribasso, con una punta di sconto oltre l'89,1% nel 2010. Non stupisce che lo studio parli di «prestazioni

professioni «devastate» da una competizione fondata sul prezzo». Nel 2010, dice il report, una «quota significativa» di bandi di sola progettazione continua a essere aggiudicata con il criterio del prezzo più basso (98 gare, pari all'8,1% di tutte quelle rilevate) o associando al criterio del prezzo anche la valutazione del curriculum (156 bandi, pari al 10,6% del totale dei bandi pubblicati). Queste e altre circostanze (come la cauzione provvisoria chiesta ai progettisti) «determina – sintetizza il rapporto – una sostanziale espulsione dei liberi professionisti dal mercato dei bandi pubblici». Gli ingegneri, infatti, sono praticamente assenti nei bandi di progettazione ed esecuzione (0,2% del valore aggiudicato); tuttavia mantengono ancora una quota del mercato della sola progettazione o dei servizi (16,4% degli importi).

L'area di maggiore sofferenza si conferma quella della libera professione nei servizi legati alle costruzioni, dove l'effetto della corsa ai ribassi si somma al ridimensionamento del mercato edilizio. «Un quarto degli ingegneri che fa la libera professione – ha ricordato **Giovanni Rolando** presidente del Cni – guadagna in media 4-5 euro l'ora. C'è una grande area di giovani sottopagati; la stragrande maggioranza sbarca il lunario». L'aspetto positivo è che complessivamente il mercato assorbe ancora ingegneri (sia pure a prezzo di uno spostamento in altre regioni d'Italia). Sul reddito, c'è sicuramente spazio per migliorare: a un anno dalla laurea un ingegnere guadagna circa 1.300 euro netti al mese e dopo cinque anni 1.650. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA



L'intera procedura del collaudo rientra nelle competenze statali Bocciate le norme lombarde

La legge regionale prevedeva che per gli appalti sottosoglia relativi a forniture e servizi a carattere periodico e a prestazioni intellettuali il collaudo e la verifica di conformità potessero essere sostituiti da un attestato del Rup. Ma per la Consulta la norma è illegittima.

DI LUCA CORAZZA E FABRIZIO LUCHES

La disciplina del collaudo rientra nella competenza dello Stato. Il principio è stato ribadito dalla Corte costituzionale che, con sentenza 9 febbraio 2011, n. 53 avente a oggetto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 1, lettera r), della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2010, n. 7, ha affermato l'invasione dell'ambito materiale dell'ordinamento civile riservato esclusivamente allo Stato, delle disposizioni regionali dirette a disciplinare il collaudo e la verifica di regolarità dell'esecuzione.

L'esecuzione dei contratti

La pronuncia in commento conferma il costante orientamento che qualifica la disciplina dell'esecuzione dei contratti di appalto nell'ambito dell'ordinamento civile, materia di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Infatti, la giurisprudenza costituzionale ritiene che, nel settore degli appalti pubblici, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme che devono essere ascritte all'ambito ma-

Testo a pagina 25

teriale dell'ordinamento civile (cfr. sentenze 43/2011; 186/2010; 45/2010; 160/2009; 411/2008; 401/2007). Ciò in quanto, in tale fase, l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non nell'esercizio di

**La disciplina
della fase che inizia
con la stipula
del contratto
fa parte
dell'ordinamento civile**

poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (*ex multis*, sentenza 401/2007).

In tale materia rientra la disciplina del collaudo (o verifica di conformità), istituto che persegue la *ratio* di

verificare e certificare che l'opera o il lavoro siano stati eseguiti a regola d'arte, secondo il progetto approvato e le relative prescrizioni tecniche (ed eventuali perizie di variante), in conformità del contratto (e degli eventuali atti di sottomissione o aggiuntivi approvati) e comprensivo di tutte le verifiche tecniche previste dalle leggi di settore incidenti sulla prestazione eseguita.

La soglia comunitaria

La norma censurata prevedeva che – per gli appalti di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 28, comma 1, lettere a) e b), del codice dei contratti pubblici –, relativi a «le forniture di beni prodotti in serie e di servizi a carattere periodico» nonché ai «servizi di natura intellettuale», il collaudo e la verifica di conformità potessero essere sostituiti da un attestato di regolare esecuzione rilasciato dal Rup ovvero dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio.

Ad avviso della Consulta tale norma si pone in contrasto con quanto prescritto dall'articolo 120 del Dlgs 163/2006, che disciplina il collaudo, nessun pregio dovendosi riconoscere

■ GLI EFFETTI CIVILISTICI

Il collaudo delle opere pubbliche integra un procedimento amministrativo, richiedente da un lato l'emissione del c.d. certificato di collaudo (che racchiude il giudizio finale del collaudatore intorno all'opera e contiene la liquidazione del corrispettivo spettante all'appaltatore) e, dall'altro, l'approvazione del collaudo da parte dell'amministrazione (che esprime sostanzialmente l'accettazione dell'opera per conto del committente e rende definitiva la predetta liquidazione).

Solo con l'approvazione espressa da parte della Pa si perfeziona la fattispecie procedimentale del collaudo di opere pubbliche generativa del diritto del collaudatore al compenso (in tali termini cfr. Cassazione civile, sezione I, 26 maggio 2010, n. 12884 e 23 maggio 2008, n. 13427), non trovando applicazione negli appalti di opere pubbliche la disciplina privatistica di cui all'articolo 1665 Cc (relativa all'accettazione implicita dell'opera realizzata nell'ipotesi in cui il committente, senza giustificato motivo, si rifiuti di procedere alla verifica di conformità).

Nelle opere pubbliche, la procedura di verifica deve necessariamente concludersi con un atto formale di collaudo, in quanto solo con l'esito positivo del relativo procedimento prendono corpo e significato sia la tematica dell'accettazione dell'opera, sia quella di un'eventuale decadenza del committente dalla possibilità di far valere difformità e vizi dell'opera, sia, infine, quella della prescrizione dell'azione volta a far valere la garanzia per tali vizi.

alle particolari tipologie di prestazione riguardate dalla norma regionale caducata, né al fatto che la norma medesima fosse confinata all'ambito delle prestazioni cd. sotto soglia.

In particolare, tale ultima circostanza non sarebbe idonea a elidere il contrasto con il parametro costituzionale evocato, atteso che la Corte ha già affermato (cfr. sentenze 45/2010, 160/2009 e 411/2008) che, ai fini della individuazione della competenza statale, non rileva il dato quantitativo relativo al valore economico del contratto.

Nel caso in esame neppure ha rilevato la circostanza che la norma regionale non disciplinava direttamente la verifica di conformità/collaudo, ma si limitava a stabilire modalità organizzative semplificate della relativa procedura, stabilendo che essa potesse essere facoltativamente svolta in caso di appalti cd. "standardizzati" direttamente dal Rup o dal dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio (non sussistendo la necessità di un collaudatore "terzo" quando la verifica di conformità è scevra da attività tecnico-valutative e consiste unicamente nella verifica del-

lo svolgimento delle attività appaltate).

Il nuovo regolamento

La Regione Lombardia ha evidenziato alla Corte che, *medio tempore*, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (regolamento di esecuzione e attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2010, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce»), il quale, in attuazione dell'articolo 120 del suddetto codice ha previsto che per tutti gli appalti di servizi e forniture sotto soglia (e dunque anche a maggior ragione per il sottoinsieme enucleato dalla disposizione impugnata) sia possibile che l'attestazione di regolare esecuzione venga rilasciata con modalità esecutive semplificate.

La Consulta ha ritenuto irrilevante tale circostanza ai fini del giudizio di legittimità costituzionale della censurata norma regionale, riconosciuta lesiva dell'ambito ordinamentale riservato in esclusiva allo Stato: e ciò indipendentemente dalla confor-

mità o meno della normativa regionale alla sopravvenuta disciplina regolamentare adottata con il citato Dpr 207/2010.

Infatti, anche a voler valutare il contenuto della disciplina regionale in rapporto con quella dettata dal regolamento governativo, risulta che essa è significativamente dissonante da quest'ultima.

In specie il dettato dell'articolo 325 del Dpr 207/2010 impone che, qualora la stazione appaltante – per le prestazioni contrattuali sotto soglia – non ritenga necessario conferire l'incarico di verifica di conformità, «si dà luogo a un'attestazione di regolare esecuzione emessa dal direttore dell'esecuzione e confermata dal responsabile del procedimento».

Rispetto a tale disposizione, la normativa regionale censurata diverge in due punti significativi, in quanto:

a) rispetto alla generale formulazione adoperata dal regolamento governativo, restringe l'area delle forniture e dei servizi per i quali sono previste le modalità semplificate di verifica della conformità della prestazione (cioè alle forniture a carattere periodico o di natura intellettuale);

b) rispetto alla previsione del rilascio dell'attestato di regolare esecuzione da parte di due soggetti che cooperano tra loro originando un atto complesso (il direttore dell'esecuzione, che redige l'attestato, e il responsabile del procedimento, che ne dispone la conferma), la norma regionale dispone che detta attestazione di regolare esecuzione sia rilasciata da un solo soggetto, il Rup o, in alternativa, il dirigente della struttura destinataria della fornitura o del servizio.

Si tratta di elementi di differenziazione tra la disciplina statale e quella regionale che confermano – ad avviso dei giudici della Consulta – la violazione, a opera della normativa impugnata, della sfera di competenza statale esclusiva prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il danno erariale non riguarda il progettista perché manca il rapporto di servizio con la Pa

La giurisdizione spetta quindi al giudice ordinario e non alla Corte dei conti. Questo perché il rapporto fra il professionista e la Pa è solo di natura negoziale. Discorso diverso per il direttore lavori. Lo hanno chiarito le Sezioni unite della Cassazione.

DI FABIO BAGLIVO

La sentenza della Corte di cassazione a Sezioni unite n. 3165 del 9 febbraio 2011 rappresenta una tappa importante nel percorso di definizione del riparto di giurisdizione in ordine ad azioni risarcitorie radicate nei confronti del progettista di opera pubblica.

La particolarità della fattispecie non ha impedito alle Sezioni unite di fornire un'ampia ricognizione dei consolidati approdi giurisprudenziali in materia, arrivando a tracciare (proprio ai fini del riparto di giurisdizione) una netta differenziazione tra la posizione giuridica del direttore dei lavori e quella del professionista già affidatario dell'incarico di progettazione.

Il caso

La pronuncia definisce, rigettandolo, un ricorso per regolamento di giurisdizione promosso nell'ambito di un giudizio civile di risarcimento danni promosso da un Comune nei confronti sia dell'impresa appaltatrice che del professionista cui era stato affidato il ruolo di direttore dei lavori e, prima ancora, di progettista dell'opera.

Testo a pagina 22

Proprio tale professionista, nella sua qualità di convenuto, ha eccepito la carenza di giurisdizione del giudice ordinario, sul rilievo che la pretesa risarcitoria avanzata nei suoi confronti si configurasse a tutti gli effetti come azione

La progettazione affidata a un libero professionista assume valenza pubblicistica solo dopo il varo dell'ente pubblico

di danno erariale, soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 52, Rd n. 1241 del 1934 («Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti»), in virtù del rapporto di servizio intercorso con

il Comune attore.

La sentenza

L'iter argomentativo delle Sezioni unite muove, anzitutto, dall'esame della disposizione normativa testé citata (articolo 52, Rd 1241/1934), in base alla quale «i funzionari impiegati e agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento autonomo che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte» (dei Conti, *ndr*) «nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali».

Questa previsione, a seguito dell'introduzione dell'articolo 58 della legge 142/1990 (norma oggi confluita nel Dlgs n. 267 del 2000, c.d. Testo unico degli Enti locali), è stata estesa anche ai funzionari in servizio presso gli Enti pubblici

DECISIONE IN LINEA CON IL NUOVO REGOLAMENTO

Le conclusioni cui è pervenuta la Corte di cassazione sembrano, peraltro, trovare adeguato riscontro anche nel nuovo regolamento di esecuzione dei contratti pubblici di recente approvazione.

Oltre, infatti, a confermare (articolo 269) la necessità per il progettista di fornire un'adeguata polizza assicurativa a copertura di eventuali errori progettuali, il Regolamento introduce anche una dettagliata disciplina in tema di garanzie (e, per quanto qui più rileva, di responsabilità) del soggetto incaricato dell'attività di validazione dei progetti (articoli da 52 a 59).

Ebbene, dall'esame dell'articolo 56 si trae conferma che (oltre al progettista) anche il professionista esterno incaricato dell'attività di validazione non può considerarsi "agente" ai fini dell'eventuale giurisdizione della Corte dei conti: decisiva sembra essere, anzitutto, la necessità dell'atto formale di approvazione della validazione adottato, ai sensi dell'articolo 55, comma 1, dal responsabile del procedimento.

L'articolo 56, comma 2, secondo periodo, inoltre, espressamente prescrive che solo «nel caso in cui il soggetto incaricato della verifica sia dipendente della stazione appaltante esso risponde nei limiti della copertura assicurativa di cui all'articolo 57, salve la responsabilità disciplinare e per danno erariale secondo le norme vigenti». Mentre in caso di "validatore" esterno, si limita a prevedere, sul piano della responsabilità, un obbligo di risarcimento dei danni in conseguenza del proprio inadempimento: obbligo che, al pari di quello vantato nei confronti del progettista (lo stesso articolo 56 fa salva «l'autonoma responsabilità del progettista circa le scelte progettuali»), l'Ente committente è chiamato a far valere innanzi al giudice ordinario.

territoriali.

L'estensione

La Corte ha sottolineato che, nel corso degli anni, il novero dei soggetti potenzialmente destinatari di azioni di responsabilità per danno erariale è stato costantemente ampliato, arrivando a ricomprendere anche figure estranee, sul piano dello status giuridico, all'apparato amministrativo: il tutto, peraltro, in linea con le parallele innovazioni che hanno sancito il passaggio dalla nozione soggettiva di pubblica amministrazione a quella oggettiva (si pensi, per tutte, all'estensione anche a soggetti non formalmente pubblici delle regole di azione amministrativa sancite dalla legge n. 241 del 1990).

Gi agenti

E così, accanto alla figura tradizionale dei funzionari o dei di-

pendenti inquadrati in un vero e proprio rapporto di pubblico impiego, si è affermata ben presto la categoria degli "agenti", ovvero di soggetti che, sia pur estranei alla sfera soggettiva della pubblica amministrazione, siano venuti "a contatto" con l'esercizio di una funzione pubblica, cagionando un danno all'amministrazione beneficiaria della loro attività.

La categoria degli "agenti", proprio alla luce della sua ampia latitudine, si è rivelata da subito foriera di risvolti interpretativi: finendo per essere estesa a «qualunque soggetto che a qualsivoglia titolo – e perfino per incarico occasionale – espliciti attività per conto dell'amministrazione».

Il rapporto di servizio

Sul piano sistematico, l'ampliamento della responsabilità erariale a soggetti non ricompresi nel-

l'apparato amministrativo è stato ricondotto alla categoria del «rapporto di servizio», configurabile quando un professionista esterno venga chiamato a svolgere una data attività in favore di una pubblica amministrazione, assumendo, a quel punto, non soltanto obblighi (civilistici) di corretto adempimento della prestazione affidatagli ma, soprattutto, vincoli (pubblicistici) connessi alla funzione cui ogni attività amministrativa è, per definizione, orientata.

Il direttore lavori

Il rapporto di servizio, nello specifico ambito dei contratti pubblici, è stato considerato sussistente in capo alla figura del direttore dei lavori; e ciò in quanto le importantissime prerogative a esso riservate dalla normativa (sia dal codice dei contratti pubblici che dal relativo regolamento di esecuzione) nella fase di esecuzione del contratto attribuiscono a tale soggetto il ruolo di organo tecnico della stazione appaltante, titolare di poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore quando non, addirittura, di vera e propria rappresentanza del committente pubblico.

Il professionista convenuto in giudizio dal Comune ha invocato la carenza di giurisdizione del giudice ordinario proprio sul presupposto – confermato dal quadro normativo e giurisprudenziale riferito – della configurabilità di un rapporto di servizio tra ente appaltante e il direttore dei lavori; rapporto da cui discenderebbe l'impossibilità di far valere in sede ordinaria danni (erariali) perseguibili nel nostro ordinamento solo attraverso l'azione di responsabilità esercitata dalle procure regionali della Corte dei conti.

La pronuncia in commento ha confermato la validità di tali principi con riferimento alla figura del direttore dei lavori, ma ha dovuto, al contempo, constatare che, a ben vedere, l'azione risarcitoria avviata in sede ordinaria dal Comune

era stata estesa al professionista convenuto con espresso (ed esclusivo) riferimento alla sua qualità di progettista dell'opera: mentre, per quanto concerneva la sua qualità di direttore dei lavori, l'ente aveva riservato ogni eventuale azione proprio alla procura della Corte dei conti (nell'assunto, confermato dalla Corte di cassazione, che, in tale prospettiva risarcitoria, la giurisdizione appartenesse proprio alla Corte dei conti).

Il progettista

Si è trattato, pertanto, di stabilire se nella categoria di "agente" individuata dall'articolo 52 del Rd 1241/1934 possa essere ricompresa, oltre al direttore dei lavori, anche la figura del progettista dell'opera che, proprio attraverso l'attività di progettazione, abbia cagionato un danno all'ente committente.

La risposta fornita dalle Sezioni unite è stata negativa, per due sostanziali ragioni.

Anzitutto, ha giudicato la Corte, «nessun rapporto di servizio è configurabile tra la stazione appaltante e il progettista dell'opera (...) versandosi in tal caso in un'ipotesi, non di inserimento del soggetto nell'organizzazione dell'amministrazione, ma di contratto d'opera

professionale», inquadrabile nell'articolo 2222 del codice civile e, sul piano della responsabilità negoziale, nell'articolo 1176 del codice civile.

Allo stesso tempo, la progettazione di opera pubblica affidata a un libero professionista può assumere valenza (giuridica) pubblicistica soltanto in funzione di un atto di approvazione successivo posto in essere direttamente dall'ente pubblico beneficiario del progetto.

Questi due indici – natura meramente contrattuale del rapporto e necessità di successiva approvazione del progetto mediante atto formale dell'ente committente – depongono nel senso dell'assenza di un rapporto di servizio tra progettista e stazione appaltante; e, dunque, della carenza di giurisdizione della Corte dei conti sulle relative controversie risarcitorie.

Conclusioni

Sotto tale profilo, la differenziazione operata dalla Corte tra la figura del direttore dei lavori e quella del progettista sembra assumere, soprattutto in chiave prospettica, anche la funzione di argine rispetto a fenomeni di eccesso di devoluzione in favore della giurisdizione della Corte dei conti: evi-

tando il rischio di un ritorno a una nuova (quanto atipica) soggettivizzazione del criterio di riparto fondata (questa volta) sulla natura pubblica dell'ente danneggiato.

In altri termini, a fronte di un rapporto negoziale tra un professionista e una pubblica amministrazione che appaia privo di risvolti pubblicistici, trova applicazione la disciplina (in punto di giurisdizione, ma non solo) dettata dal codice civile; senza che il danno di natura contrattuale possa essere indebitamente accostato al danno erariale semplicemente alla luce della (comune) identità pubblica del soggetto danneggiato.

Il criterio fondamentale di riparto, infatti, è (e deve rimanere) quello della tipologia di attività posta in essere dal soggetto destinatario della pretesa risarcitoria pubblica e, in particolare, la connotazione o meno di tale attività in termini di diretta funzionalizzazione rispetto a un interesse pubblico.

Con la conseguenza che ogni pretesa risarcitoria avanzata nei confronti di un professionista titolare di un incarico di progettazione resta attribuita alla cognizione del giudice ordinario. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Servizi all'Università: deciderà la Corte Ue

Arriva alla Corte di giustizia europea la battaglia dell'Oice contro l'affidamento di servizi di ingegneria alle Università attraverso convenzioni dirette. Il Consiglio di Stato ha sollevato una questione pregiudiziale alla Corte Ue proprio per chiarire se la disciplina delle convenzioni (articolo 15 legge 241/1990) sia compatibile con i principi di trasparenza e concorrenza previsti dalle direttive appalti. Palazzo Spada si è occupata della vicenda in seguito al ricorso contro la sentenza del Tar Puglia promosso dall'Oice.



Nonostante il premio di cubatura anche in Veneto, regione con il record di domande (21.613), sono del tutto marginali le iniziative di sostituzione

Piano casa, pochi esempi e solo su edifici singoli

A Padova una ventina di interventi, abitazioni unifamiliari e non occupate – Le voci di progettisti, imprese e tecnici locali

DI FRANCO TANEL

C' è il piano casa dell'articolo 2, gli ampliamenti che, almeno in Veneto, sembra riscuotere un buon successo, e il piano casa dell'articolo 3 quello della demolizione e ricostruzione, che invece stenta a decollare. Non sono disponibili dati precisi ma la sensazione che si ricava parlando con gli uffici dell'edilizia privata di alcuni capoluoghi veneti è che le istanze presentate siano praticamente quasi solo relative agli ampliamenti (articolo 2).

Le domande presentate in Veneto in base al piano casa sono in tutto 21.613. La provincia di Padova è quella con il maggior numero di istanze, 4.584, Belluno l'ultima con 998.

Il capo settore dell'Edilizia privata a Padova ingegner Armandino Stoppa spiega: «Abbiamo iniziato a suddividere le pratiche presentate a seconda del tipo di intervento, ampliamento, quindi articolo 2 o demolizione e ricostruzione, articolo 3 anche se talvolta la classificazione non è così semplice e devo dire che in effetti le domande imperniate sull'articolo 3 sono poche, non più di una ventina. Ma la predisposizione del progetto in questo caso è più complessa, e magari altre pratiche arriveranno in futuro. Invece noto con sorpresa, ma anche con sollievo che il livello dei ricorsi con il piano casa non è esploso come temevamo».

L'architetto Mario Micalizzi, socio dello Studio Micalizzi Ruzza Architetti Associati, è uno dei professionisti che ha utilizzato l'articolo 3 del piano casa: «La concessione è al rilascio – spiega – e siamo stati tra i primi a esplorare bene le

possibilità di questo strumento. Noi lavoriamo soprattutto per le imprese di costruzioni e le immobiliari, quindi le condizioni necessarie perché sia economicamente fattibile un intervento di demolizione e ricostruzione sono un po' diverse rispetto a un privato. I costi hanno la loro importanza. Per questo gli immobili più adatti sono piccoli edifici con poche unità abitative, vuoti, con un unico proprietario e che possibilmente insistano su un'area tale che ci permetta di non saturare subito l'indice di edificabilità».

E il piccolo edificio di Via Landucci poco fuori dal centro storico di Padova in zona Sant'Osvaldo è perfetta. «Sì perché ci permette – spiega Micalizzi – di usufruire dell'aumento di cubatura permesso dagli indici di edificabilità, al quale aggiungiamo il premio di cubatura consentito dal piano casa. Un extra che rende economicamente più interessante l'intervento nonostante i maggiori costi dovuti all'adozione del risparmio energetico».

In realtà la difficoltà è quella di "bilanciare" bene il livello di sostenibilità dell'immobile (con i costi che ne conseguono) con il premio di cubatura che si vuole ottenere. «In effetti se si volesse usufruire del 40% pieno – spiega Micalizzi – bisognerebbe adottare tecnologie così costose, ad esempio pompe di calore, da rendere poco conveniente la cosa, almeno per chi deve poi rivendere l'immobile. In realtà si può arrivare agevolmente al 30%».

Anche Franco Calore, uno dei titolari della impresa di costruzioni Rodi Srl che realizzerà l'intervento di Via Landucci a Padova, spiega: «È un intervento di demolizione e ricostruzione che avremmo potuto rea-

lizzare anche senza il piano casa perché gli indici di edificabilità ce lo permettevano, ma visto che l'articolo 3 ci ha dato questa opportunità la abbiamo colta, sommando così i due incrementi di cubatura. Per me sono due i punti chiave: è necessaria una complessa serie di calcoli per stabilire la percentuale esatta di risparmio energetico, quindi abbiamo un costo di spesa tecnica maggiore e una maggiore burocrazia nella gestione della pratica. Per raggiungere il premio massimo di cubatura serve un intervento con materiali e tecnologie il cui costo fa facilmente superare il prezzo di realizzo al quale io posso vendere con un adeguato guadagno».

A Mestre invece, su circa 400 istanze presentate solo 5 riguardano la demolizione e ricostruzione ex articolo 3. E due sono seguite dal geometra Massimiliano De Martin titolare dello Studio Tecnico Graphia. «Per entrambi gli interventi – spiega – i lavori non sono ancora partiti, ma i titoli abilitativi sono al rilascio. I tempi sono abbastanza lun-

ghi, non tanto per la parte urbanistica quanto per la parte che riguarda la sostenibilità, nel mio caso bioedilizia. Gli uffici non sono ancora perfettamente rodati nel verificare questo tipo di pratiche». I due progetti sono a Mestre e a Marghera e riguardano due piccoli edifici residenziali: il primo era affittato fino a poco tempo fa, ora è libero e la famiglia proprietaria ha deciso per la ricostruzione. Il secondo riguarda un'abitazione unifamiliare di due piani, però occupata dagli stessi proprietari: sarà demolita e soprallevata con una nuova coibentazione e l'applicazione delle tecniche della bioedilizia.

«A Mestre – spiega De Martin – a causa del tessuto urbano particolare, è difficile applicare la demolizione e ricostruzione senza incappare in altre limitazioni, come quella della distanza dai confini, ma sulla costa, ad esempio, alberghi e camping possono utilizzarla in pieno». ■



E per le varianti in corso d'opera niente Dia

Il Collegato ordinamentale 2011 mette mano anche alla legge urbanistica della Lombardia, la 12 del 2005, introducendo diversi elementi di semplificazione, chiarendo le caratteristiche dell'ufficio Vas e soprattutto prorogando al 31 dicembre 2012 il termine per i Comuni entro cui dotarsi del nuovo strumento urbanistico, il piano del governo del territorio.

La legge interviene in molti punti, anche eterogenei tra di loro. Vengono ad esempio semplificate le procedure legate ai titoli abilitativi: toccherà agli stessi Comuni automaticamente allegare i certificati di loro competenza necessari per autorizzare Dia o permessi di costruire. Nel caso poi di varianti in corso d'opera di un intervento, che non incidono sugli indici o sulle volumetrie

della realizzazione e che non modificano la destinazione d'uso o la sagoma dell'edificio, non sarà più necessario presentare una Dia. Sarà sufficiente comunicare l'attività con una relazione formata da un tecnico a fine lavori per ottenere l'agibilità.

La nuova legge interviene anche in merito all'autorizzazione paesaggistica. In caso di mancata risposta da parte della soprintendenza, sarà possibile rivolgersi alla Regione che in 60 giorni dovrà rispondere. Il Collegato soprattutto agisce per prorogare ancora una volta i termini concessi ai Comuni per approntare il Pgt. Dalla Regione non solo ribadiscono che in questa occasio-

ne non ci saranno ulteriori dilazioni, ma soprattutto rendono ancora più stringente la sanzione se entro il 30 settembre di questo anno non saranno adottati i nuovi strumenti urbanistici.

Con la precedente modifica alla legge 12 si sceglieva come penale di bloccare i piani attuativi in variante. Adesso il non adottare il Pgt porta allo stop anche dei piani conformi al Prg. Si calcola che solo un 30% del totale dei centri lombardi sia già arrivato all'appro-

vazione definitiva del Pgt.

Sempre per quanto riguarda la pianificazione, la nuova legge consente alle amministrazioni di definire criteri per cui sono escluse destinazioni d'uso all'interno del centro storico. Il provvedimento è pensato per garantire che in certi luoghi particolari di una città non possano essere inserite attività in contrasto con il valore storico, architettonico e culturale. Un'altra modifica legislativa affronta la procedura di Vas ribadendo che l'autorità competente e quella precedente devono essere chiaramente differenziate anche se sono identificate all'interno dello stesso ente. Un passaggio necessario dopo il rischio blocco (ormai scongiurato, però) dei Pgt che si è abbattuto sui Comuni impegnati con le rispettive Vas in seguito al ricorso sul piano del Comune di Cermenate che appunto non aveva una netta distinzione tra gli uffici impegnati nella valutazione ambientale. ■

M. Ca.

Nel Collegato anche la proroga al 2012 per il Pgt



Una legge cancella il bollo comunale obbligatorio e il certificato energetico diventa valido subito

La Lombardia semplifica l'Ace

Abilitati anche i professionisti non iscritti ad Albi – Contributo sugli incentivi

DI MASSIMILIANO CARBONARO

Il paradosso di un contributo aggiuntivo per chi intende avvalersi degli incentivi volumetrici frutto di prestazioni superiori ai limiti regionali nella realizzazione di edifici. La novità dell'obbligo di dichiarare la classe energetica di un immobile negli annunci commerciali. La polemica generata dalla sparizione dell'obbligo di essere iscritti a un albo professionale per partecipare ai corsi di formazione per l'accreditamento per la certificazione energetica.

Sono questi solo alcuni degli elementi generati dal Collegato ordinamentale 2011 approvato dal Consiglio regionale della Lombardia che interviene sulla legge regionale 24/2006 «Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente».

Le modifiche che diventano immediatamente operative con la pubblicazione prevista in questi giorni del Collegato senza alcuna delibera di Giunta o ulteriore regolamento intervengono su una semplificazione procedurale. La certificazione energetica diventa efficace immediatamente con la registrazione nel sistema informativo regionale. Non è più necessaria la vidimazione delle amministrazioni comunali. La Regione è anche intervenuta per spingere a una maggiore responsabilizzazione di proprietari e amministratori di condominio nel caso di affidamento di un impianto termico a un tecnico terzo qualora non vengano eseguiti i lavori di messa a norma.

Ma ciò che sta già destando polemiche riguarda la possibilità di accedere ai corsi di formazio-

ne per diventare certificatori senza appartenere a un albo professionale. Si tratta di un emendamento introdotto nella legge in Consiglio, in nome della concorrenza. Ora in Lombardia è sufficiente per ottenere l'abilitazione a rilasciare certificati energetici il titolo di studio già previsto per legge (in pratica tutti dall'ingegnere all'agronomo), ma non più l'effettiva iscrizione all'albo professionale.

Questo non è piaciuto a Sergio Colombo presidente del Collegio dei periti lombardi che ha stigmatizzato la scelta regionale: «Penso che sia un ulteriore dequalificazione di una prestazione che invece dovrebbe avere un contenuto di qualità elevata – ha dichiarato –. O si dice che la certificazione energetica è un documento che ha solo un valore indicativo oppure se deve essere qualcosa di altamente professionale e avere al suo interno una certa qualità, allora questo provvedimento è inaccettabile».

La partita della certificazione energetica è un tema caldissimo in Lombardia, sono oltre 13mila i soggetti accreditati e da settembre 2007 sono circa 450mila le certificazioni energetiche eseguite. Soprattutto – spiegano in Regione – si sta lavorando per elaborare un sistema di controllo efficace per verificare così la bontà della certificazione: fino a ora si è trattato di accertamenti a campione.

GLI IMPIANTI

Attendono una delibera di Giunta che ne dettati l'efficacia forse gli elementi del nuovo provvedimento destinati ad avere maggiore impatto. Dal primo agosto 2012 è introdotto l'obbligo di installare dei dispositivi di termoregolazione e contabilizzazione per gli impianti di riscaldamento condominiali che renderanno in-

dipendente il consumo secondo i fabbisogni delle singole famiglie. La legge prevede un'estensione progressiva della normativa partendo dagli impianti più obsoleti o potenti, e lascia alla Giunta il compito di individuare i casi in cui il provvedimento, per impedimenti tecnici, non si può attuare. Dalla Regione calcolano che il risparmio sia in termini di emissioni sia di consumi energetici possa arrivare fino al 30%, soprattutto si aspettano un impulso alla manutenzione e alla sostituzione delle caldaie più vetuste.

CARI INCENTIVI

Sempre dalla Giunta arriveranno i dettagli che renderanno operativo l'elemento forse più contraddittorio del Collegato.

È previsto un contributo a carico di chi realizza interventi che si avvalgono di bonus volumetrici maturati grazie a prestazioni ener-

getiche superiori a quelle fissate dalla normativa regionale. Con queste risorse verrà alimentato un fondo destinato a finanziare il controllo delle prestazioni energetiche annunciate e che hanno valso gli incrementi volumetrici.

In pratica l'essere ancora più virtuoso di quanto prevede la legge non sarà così vantaggioso per gli operatori.

CLASSE DA DICHIARARE

La legge infine sulla scia di quanto già è avvenuto in Francia e soprattutto previsto dalla recente direttiva dell'Unione europea 31/2010 sull'efficienza energetica introduce l'obbligo negli annunci commerciali per vendita o locazione anche di singole abitazioni e non solo per interi immobili della dichiarazione della classe e dell'indice di prestazione energetica. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

