

# Messaggio

numero

**6968**

data

19 agosto 2014

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 11 marzo 2014 presentata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla sezione della logistica (CPIL) "Separazione della direzione lavori dalla progettazione"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

la mozione "*Separazione della direzione lavori dalla progettazione*" presentata l'11 marzo 2014 dalla CPIL sulla base delle esperienze raccolte e delle indagini compiute dalla stessa chiede al Governo che per le costruzioni di cui è committente la direzione dei lavori venga nettamente distinta dalla progettazione, sia dal punto di vista personale, sia da quello giuridico.

Il Consiglio di Stato si è già pronunciato su questo tema, in particolare rispondendo alle osservazioni della CPIL contenute nella comunicazione al Gran Consiglio dell'8 gennaio 2013 e nel rapporto finale dell'8 ottobre 2013. Riprendiamo di seguito alcune citazioni che rimangono comunque attuali:

*"Il rapporto della CPIL evidenzia la tematica della DL, che in tutti i casi analizzati è stata attribuita a professionisti esterni all'Amministrazione.*

*Preso atto delle verifiche effettuate dalla CPIL, appare chiaro che l'attività di committenza della SL dipende fundamentalmente dalla qualità della DL: una DL efficiente e attenta permetterà di avere regolari e corretti riscontri sull'andamento dei lavori con riferimento al controllo dei costi; una DL lacunosa non consente invece alla SL di disporre tempestivamente di tutte le informazioni necessarie per garantire il corretto svolgimento del progetto.*

*Sono in questo senso sintomatici i progetti analizzati dalla CPIL relativi al comparto di Mezzana, dove hanno operato due DL distinte (nei due casi la direzione lavori è stata attribuita al progettista): in un caso, quello del Dormitorio, il progetto non ha avuto problemi ed è stato accompagnato da una costante informazione da parte della DL; nell'altro caso, quello della Scuola, i lavori hanno cumulato dei ritardi e il controllo dei costi da parte della DL è risultato lacunoso."*

(Preso di posizione del Consiglio di Stato del 23 gennaio 2013 sulla comunicazione della CPIL dell'8 gennaio 2013, p. 3).

*"Sintenticamente, le principali indicazioni della CPIL, che il Governo condivide, sono le seguenti:*

- (...).
- *Una netta separazione tra progettazione e direzione lavori garantisce una migliore presa di responsabilità e una conduzione del progetto più efficiente. In futuro si chiederà quindi alla Sezione della logistica di prevedere in modo più sistematico una separazione di queste due*

*figure anche se, come svilupperemo più avanti, questo modo di procedere non fa l'unanimità tra gli addetti ai lavori.*

*(...).*

*Occorre quindi che la Sezione della logistica tiri le dovute conseguenze da quanto avvenuto, concentrandosi sui seguenti aspetti messi in rilievo dalla perizia:*

*- (...).*

*- La figura del progettista e del direttore dei lavori dovrebbero essere separate per garantire una sana concorrenza tra personalità e competenze di due entità distinte.*

*Va comunque detto che questo tema non fa l'unanimità nemmeno tra gli addetti ai lavori. In effetti, all'interno delle associazioni di categoria vi sono le due scuole di pensiero. Vi è da un lato chi ritiene, come il perito della CPIL, che la separazione tra progettazione e direzione lavori favorisce una visione più critica del progetto a garanzia di una verifica costante dello stesso, ma vi è anche chi d'altro lato intravede nella separazione delle attività di progettazione e direzione lavori un impoverimento dell'atto del progettare creando inevitabilmente dei progettisti che non hanno più in mano le conoscenze di realizzazione necessarie per progettare in modo corretto. In definitiva si può affermare che vi sono diversi casi di progetti andati a buon fine anche senza la separazione tra progettazione e direzione lavori e vi sono stati anche dei casi problematici con la separazione della progettazione e della direzione lavori.*

*Un esempio nel quale la separazione ha posto problemi è quello costituito dalla realizzazione del carcere giudiziario, progetto per il quale la SL, dopo aver sospeso i lavori, ha richiesto una perizia per accertare alcune problematiche manifestatesi sul cantiere, (...).*

*Dalla perizia emerse chiaramente che:*

*- il clima di lavoro tra progettisti e DL non era positivo. I rapporti erano caratterizzati da una mancanza di fiducia da parte dei progettisti nei confronti della DL, che a sua volta ha gestito in modo autonomo l'esecuzione dei lavori, senza coinvolgere i progettisti tempestivamente (difficoltà esecutive, maggiori costi);*

*- la ripartizione dei compiti non era ideale. Era mancato un progettista principale che rispondeva nei confronti del committente di tutta la progettazione e l'esecuzione, compreso l'andamento generale del cantiere (funzione non assunta dall'architetto);*

*- la DL, pur se non coinvolta nell'allestimento dei moduli d'offerta e del preventivo, non si è preoccupata a sufficienza della gestione dei costi, senza reagire tempestivamente al dilatarsi del programma di lavoro;*

*- (...);*

*- la DL avrebbe dovuto essere affidata a qualcuno che conosceva bene il progetto e il cantiere. Il perito suggeriva di coinvolgere l'architetto.*

*A seguito di questa situazione, i lavori in cantiere sono stati fermi per quasi 2 anni. Per la conclusione degli stessi si era poi optato per una DL interna alla SL.*

*La doppia palestra del CPC di Chiasso, lo Stabile Bossi a Lugano e la palestra della Scuola media di Riva S. Vitale sono altri esempi di cantieri problematici dove le difficoltà di passaggio di informazione tra i progettisti e la direzione lavori ha creato dei problemi più o meno importanti."*

*(Preso di posizione del Consiglio di Stato del 22 gennaio 2014 sul rapporto finale della CPIL dell'8 ottobre 2013, p 3 e p. 19-20).*

Il Consiglio di Stato, anche alla luce del dibattito parlamentare seguito al rapporto della CPIL, non ha motivi validi nuovi per cambiare questa sua impostazione e, pur riconoscendo una pertinenza alle argomentazioni indicate nella mozione, ribadisce che una netta separazione tra progettazione e direzione lavori non è forzatamente la soluzione ottimale per tutte le situazioni; del resto questa impostazione non fa l'unanimità tra gli addetti ai lavori. Ciò detto il Consiglio di Stato conferma la sua intenzione di voler ricorrere in modo più frequente a una separazione di queste due figure.

L'esperienza insegna, e dagli addetti ai lavori è risaputo, che la scelta della giusta forma organizzativa dipende dal caso concreto (genere di progetto, genere di attori coinvolti, ecc.). Come già indicato in risposta alle osservazioni contenute nei rapporti della CPIL, ci sono esempi nei quali anche separando la Direzione lavori dalla progettazione ci sono stati dei problemi importanti e ci sono anche esempi di progetti gestiti da un unico partner il cui risultato è stato di qualità.

Il Consiglio di Stato ritiene che alla base del problema nella gestione della direzione dei lavori in alcuni cantieri non vi sia tanto la separazione formale e giuridica tra queste due attività, ma piuttosto l'impoverimento qualitativo della figura del direttore dei lavori all'interno degli studi di architettura e di ingegneria. Oggi nel Cantone Ticino si constata una chiara carenza di professionisti in grado di garantire la qualità necessaria nella conduzione di un cantiere, nel controllo dei costi e dei termini e nella gestione dei contratti d'appalto con le imprese e gli artigiani.

Questo aspetto non può evidentemente essere risolto con la separazione forzata da parte dell'ente pubblico delle due figure professionali, ma mediante la formazione delle persone che lavorano all'interno degli studi di architettura e di ingegneria. A questo proposito vanno rilevati gli sforzi intrapresi dalle Associazioni professionali di categoria (CAT e SSIC), del Cantone e della SUPSI per migliorare la situazione, istituendo nel 2011 un corso CAS (*Certificate of Advanced Studies*) per direttore lavori. Quest'anno, in autunno, inizierà la terza edizione.

La mozione, a supporto della proposta di separare sistematicamente la direzione lavori dalla progettazione, evidenzia il problema vissuto dalla Città di Winterthur per quanto riguarda le lacune strutturali emerse in una nuova scuola.

Senza entrare nei dettagli di questo caso, rileviamo che si è trattato piuttosto di un errore della Città, che ha notificato un difetto dell'opera due mesi dopo esserne venuta a conoscenza, quando, secondo la sentenza del Tribunale federale, i difetti della natura in questione nell'ambito di un contratto di progettazione (quindi di appalto) avrebbero dovuto essere notificati subito (entro sette giorni). Tutti i committenti sanno ora come comportarsi in casi analoghi indipendentemente da chi assume la direzione dei lavori.

Probabilmente, è vero che, con una direzione lavori separata, il comune di Winterthur inconsciamente non sarebbe caduto in errore in quanto giuridicamente, si sarebbe tratto di un contratto di mandato. La Città avrebbe quindi avuto più tempo (le regole del contratto di mandato sono meno severe su questo punto rispetto a un contratto di appalto) per denunciare i difetti e quindi far valere i propri diritti.

Si tratta però di un tema che poco ha a che vedere con la questione principale alla base della mozione, ossia la separazione delle due figure professionali nell'ottica di una loro migliore responsabilizzazione.

In conclusione questa sentenza ci insegna che i contratti di progettazione e direzione lavori sono dei contratti di appalto mentre i contratti unicamente di direzione lavori sono dei contratti di mandato con delle regole diverse, ma in entrambi i casi il committente può far valere i propri diritti. Basta farlo nei termini corretti.

Osserviamo inoltre che anche tra gli addetti ai lavori più di una volta abbiamo assistito a critiche e a confronti all'interno dei vari gruppi di lavoro sul sistema del calcolo degli onorari SIA, in particolare quando vi è una separazione tra direzione lavori e progettazione. In effetti il limite tra una prestazione e l'altra è difficilmente tracciabile e di conseguenza il calcolo delle ore di lavoro riferite ai costi di costruzione è spesso sbilanciato tra direzione lavori e progettazione a vantaggio del progettista con il rischio di dover pagare due volte la prestazione.

Rileviamo d'altra parte che la mozione non è chiara in merito alla tipologia di progettazione e direzione lavori che si vorrebbe separare. Ad esempio la mozione non chiarisce se la regola va applicata unicamente all'architetto oppure se va applicata anche agli ingegneri civili e ai progettisti specialisti.

Il Consiglio di Stato ritiene che il tema della responsabilità verso il committente (tema che secondo la mozione giustifica la stretta separazione tra le due figure professionali) vada analizzato anche per queste prestazioni specialistiche di progettazione e direzione lavori.

Ritenuto che la mozione non ne precisa i contorni, qualora la stessa fosse accettata, per un edificio ci sarebbero almeno 4 studi di progettazione e 4 relative direzioni lavori.

Il Consiglio di Stato ritiene per concludere che su questo tema, prima di introdurre rigidi principi di separazione delle competenze tra progettisti e direzione lavori, sia necessario un approfondito confronto con i rappresentanti delle associazioni di categoria, prima fra tutte la CAT. A questo proposito sono già in atto incontri regolari su vari temi tra i quali il ruolo dell'architetto Cantonale, il calcolo degli onorari e l'applicazione della legislazione sulle commesse pubbliche. Il Consiglio di Stato ritiene utile poter utilizzare questo canale per sviluppare anche questa tematica.

In conclusione il Consiglio di Stato propone di accogliere parzialmente la mozione, confermando il suo sostegno di principio per una suddivisione tra direzione lavori e progettazione, ma non applicato in modo sistematico, escludendo a priori e in ogni caso la soluzione opposta.

Vogliate accogliere, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 11 marzo 2014

## MOZIONE

### Separazione della direzione lavori dalla progettazione

dell'11 marzo 2014

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL) chiede al Consiglio di Stato che per le costruzioni di cui è committente **la direzione dei lavori venga nettamente distinta dalla progettazione**, dal punto di vista personale e dal punto di vista giuridico.

*«A nostro avviso e in base all'esperienza, questo "principio del preferire la stessa Ditta per entrambi i mandati (Progettazione e Direzione lavori)" va sfatato. (...) con la separazione dei due mandati, solitamente, si crea di fatto una sana concorrenza tra personalità e competenze di due entità distinte. È risaputo infatti che un Direttore dei lavori ha maggiori difficoltà a fare critiche e/o a portare proprie soluzioni al Progettista della medesima Ditta (...), mentre un Direttore dei lavori di una Ditta concorrente è oggettivamente più libero in tal senso. A conferma della tesi di cui sopra, sono sempre di più i committenti pubblici che prediligono la separazione dei due mandati» [Rapporto della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla Sezione della logistica (CPIL), Bellinzona, 8 ottobre 2013, pag. 59].*

*«Alla luce delle esperienze fatte e dell'irruenza dell'imprenditoria in generale, la figura della direzione lavori dovrà assumere, molto più che attualmente, un ruolo cardine. Quindi separazione netta tra DL e progettazione. Difficilmente una DL che viene commissionata allo stesso studio di progettazione, anche se affidata ad una terza persona, e che opera per conto dello Stato potrà fare fino in fondo gli interessi del committente. Pertanto una scelta indipendente e oculata dovrà sempre essere presa in considerazione partendo dal presupposto che risparmiare su questa figura – scegliendo solo con criteri di costo – significa non dare la possibilità al committente pubblico di operare quei risparmi che regolarmente il committente privato riesce a spuntare» [Rapporto, pag. 124].*

Unendo progettazione e direzione lavori si crea un evidente conflitto di ruoli che sicuramente non giova al committente. Oltre a questa primaria ragione, a sostegno della richiesta può essere aggiunta una motivazione giuridica. Il contratto tra il committente e il progettista è un contratto d'appalto, mentre il contratto tra il committente il direttore dei lavori è un contratto di mandato; nei due contratti i termini differiscono.

Gli errori di progettazione devono essere notificati secondo i termini del contratto d'appalto, ma quando il progettista e il direttore dei lavori sono la stessa persona è comprensibilmente più difficile rilevarli tempestivamente. Il Tribunale federale ha stabilito che una segnalazione di errori di progettazione effettuata anche prima della consegna dell'opera può essere tardiva, rendendo impossibile la richiesta di risarcimenti. La sentenza, del 31.7.2012 (4A\_53/2012), riguarda un ricorso presentato dalla città di Winterthur nell'ambito di un contenzioso sui costi aggiuntivi per la costruzione di un edificio scolastico causati da errori di progettazione, in un caso in cui – appunto – il progettista si è occupato anche della direzione dei lavori.

La buona esecuzione della direzione lavori è indispensabile alla buona realizzazione del progetto. Va da sé che la direzione lavori, oltre ad essere staccata dalla progettazione, deve essere professionale e competente. Il Consiglio di Stato indubbiamente condivide l'opinione della CPIL in proposito. La Direttrice del DFE, esprimendosi davanti al Gran Consiglio in occasione della discussione sullo stato dei lavori della CPIL tenutasi il 29 gennaio 2013 (RVGC 2012/2013, pag. 4271 e 4272), così si esprime: *«Le preoccupazioni della Commissione collimano con le nostre; si tratta in particolare dei seguenti aspetti: (...) I problemi con le direzioni lavori esterne. Come dimostra l'articolato cantiere di Mezzana, la qualità e la professionalità delle direzioni lavori esterne sono un elemento fondamentale per i tempi, i costi e la qualità delle realizzazioni. La diversità qualitativa nella professionalità delle direzioni lavori esterne influenza anche la celerità e l'affidabilità delle informazioni sui cantieri: prova ne sia, ad esempio, il ritardo con il quale la SL ha*

*fornito le informazioni chieste dalla CPIL nel caso del (CPC) di Chiasso. Analoghi problemi possono sorgere, così come è accaduto in alcuni casi, con i progettisti, che faticano a fornire tempestivamente informazioni e documentazione complete e corrette riguardo all'evoluzione dei costi di un cantiere con il sistema CCC a tre cifre».*

Per la Commissione parlamentare d'inchiesta  
sulla Sezione della logistica (CPIL):  
Carlo Luigi Caimi, presidente