

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6968 R	21 ottobre 2014	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sulla mozione 11 marzo 2014 presentata dalla Commissione
parlamentare di inchiesta sulla sezione della logistica (CPIL)
"Separazione della direzione lavori dalla progettazione"**

(v. messaggio 19 agosto 2014 n. 6968)

INDICE

1.	LE RICHIESTE DELLA MOZIONE.....	1
2.	IL RAPPORTO E LE CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO	2
3.	LE CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE	3
4.	LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE	4



1. LE RICHIESTE DELLA MOZIONE

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 e 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».*

2. IL RAPPORTO E LE CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, facendo in parte leva sul dibattito parlamentare seguito al rapporto della CPIL, fa notare di non disporre di nuovi elementi per cambiare l'attuale impostazione introducendo delle rigidità che potrebbero essere controproducenti. 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. Impostazione che, del resto, non fa l'unanimità tra gli addetti ai lavori.

Conferma quindi che, anche a seguito dell'esperienza acquisita, la scelta della giusta forma organizzativa dipende dal caso concreto (genere di progetto, genere di attori coinvolti, ecc.) e disquisisce sul fatto che vi 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 inoltre 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.

E fa notare che proprio per cercare di ovviare a questa perdita di qualità, si sta implementando l'offerta formativa a favore delle persone che lavorano all'interno degli studi di architettura e di ingegneria.

Lo stesso Consiglio di Stato osserva poi che anche tra gli addetti ai lavori in più occasioni si è assistito a critiche e a confronti all'interno dei vari gruppi di lavoro sul sistema del calcolo degli onorari SIA e ciò 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.

Rileva infine 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.

3. LE CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Innanzitutto va detto che le considerazioni che hanno spinto la CPIL ad avanzare la mozione in oggetto sono sorte dall'analisi di una serie di situazioni (cantieri) che hanno evidenziato grosse lacune gestionali in particolare in fase esecutiva, ma anche in fase liquidatoria dove la mancanza della necessaria e puntuale attenzione amministrativa ha impedito la contestazione di fatturazioni esorbitanti legate sostanzialmente alle esecuzioni "a regia".

È pertanto evidente che una scelta aprioristica di un sistema a scapito dell'altro non mette al riparo il committente da disfunzioni in corso d'opera. Si pensi in particolare a tutte quelle situazioni che le settimanali riunioni di cantiere permettono di evidenziare e affrontare. Logicamente se alla discussione non fa seguito una corretta verbalizzazione delle decisioni e delle responsabilità, così come se le opere addizionali non sono supportate da chiare indicazioni esecutive e da altrettanto dettagliati bollettini di consegna, al momento della liquidazione delle fatture sarà impossibile dirimere i vari contenziosi.

Se però la suddivisione delle responsabilità tra progettisti e direzione lavori è chiara sin dall'inizio e soprattutto se questa scelta permette (impone) al committente di fare il committente e quindi di non essere implicato nella scelta delle modalità esecutive, anche l'eventuale conferimento delle responsabilità finali in caso di contenzioso ne risulterebbe ampiamente semplificata.

Nelle posizioni finali espresse dal Consiglio di Stato, la Commissione della gestione e delle finanze ravvisa una sorta di "lesa maestà" espressa dalla Sezione logistica che si

vedrebbe così sminuita nel suo ruolo di supporto tecnico specializzato a garanzia della buona esecuzione delle opere. Una posizione, a ben vedere, piuttosto debole considerata la grossa mole di soprassi (seppure nei limiti del 10%) a cui si assiste nonostante importanti riserve di cui abbondano i progetti che passano al vaglio del legislatore. Ma anche e soprattutto delle modalità esecutive che fanno difetto in molti casi e anche qui gli esempi si sprecano.

Certo la questione a sapere se in ogni situazione si debba far ricorso, per ogni prestazione, anche specialistica, a un progettista e a una direzione lavori non può essere banalizzata, ma andrebbe affrontata in maniera costruttiva e non in funzione demolitiva nei confronti della mozione. E ciò proprio perché trattandosi di una mozione, appunto, il margine di apprezzamento del Consiglio di Stato è ampiamente discrezionale e presuppone un approccio anche di tipo pragmatico.

4. LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

A fronte delle considerazioni sopra esposte, la Commissione della gestione e delle finanze non può condividere le conclusioni del Consiglio di Stato e invita pertanto lo stesso a formulare una proposta maggiormente vincolante che tenga conto in maniera efficace delle richieste della mozione.

La Commissione si permette inoltre di formulare alcune indicazioni in relazione all'applicabilità della richiesta che vanno nel senso di specificare i limiti finanziari entro i quali si deve operare:

- fino a 1'000'000 franchi, la separazione della direzione lavori dalla progettazione è di competenza del Consiglio di Stato. La direzione lavori può essere attribuita o alla Sezione della logistica oppure al progettista. Nei messaggi concernenti crediti di realizzazione che rientrano in questa categoria, la scelta del Consiglio di Stato quanto all'assegnazione della direzione lavori deve essere chiaramente specificata;
- oltre 1'000'000 franchi, la direzione lavori deve essere messa a concorso separatamente dalla progettazione.

Stante quanto sopraindicato, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento ad aderire alle soprastanti indicazioni.

Per la Commissione gestione e finanze:

Saverio Lurati, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Bignasca A. - Brivio -
Caimi - Caverzasio - Chiesa - Dadò - Garobbio -
Gianora - Guerra - Guidicelli - Kandemir Bordoli