

# Stato e Autonomie locali nei LL. PP.

## Novità e problemi nell'attuazione della Legge Merloni. Quale ruolo per lo Stato, le Autonomie locali, le imprese, i professionisti

Mercoledì 23, ore 18.30

### Relatori:

Franco PELLIZZER,  
Assessore alla Mobilità e Lavori Pubblici Comune di Bologna

Pierluigi BOTTINO,  
Direttore Lavori Pubblici Comune di Bologna

Lidia ZANNINOTTO,  
Direttore Centrale Opere Pubbliche ANCE

Gabriele GIACOBBAZZI,  
Consigliere OICE

Dante CORRADI,  
Provveditore Opere Pubbliche presso il Ministero dei Lavori Pubblici

R. BRUNI del Comune di Bologna

Felice MONACO,  
Direzione Lavori Pubblici Comune di Bologna

**Pellizzer:** Il vero tema problematico della legge Merloni è la ricaduta di questa normativa sulle amministrazioni. La legge Merloni nasce nel 1994, in epoca post tangentopoli, e pretende di sostituire una legislazione farraginoso di 150 anni e una normativa di chiaro stampo centralista; la legge si inquadra in una stagione di grande attenzione per le autonomie locali, basti pensare alla riforma Bassanini, che vorrebbe un'amministrazione efficace, efficiente e spedita, un'amministrazione che dovrebbe recuperare e valorizzare l'autonomia normativa, che per le amministrazioni regionali vuol dire leggi e per le amministrazioni locali vuol dire regolamenti.

Di fronte ad un quadro statale minuto e puntuale, dove può risiedere l'autonomia normativa delle amministrazioni? Non bisogna sempre intendere l'autonomia come autonomia normativa, si tratta piuttosto della possibilità di rivendicare un minimo di autoorganizzazione.

A pochi mesi dal completamento di questo quadro, che ha impiegato sette anni a completarsi, vi sono da parte sia della maggioranza che dell'opposizione delle proposte e dei disegni di parziale riforma; è singolare notare come queste tendenze di riforma vadano proprio nella direzione di semplificare ulteriormente le regole che sono state introdotte e perfezionate dalle varie leggi Merloni: il programma dei lavori pubblici, le permute, l'appalto contro permuta, il *project financing*.

**Bottino:** La nuova legge, sostituendo una legge vecchia di centoventi anni, dal punto di vista della sussidiarietà doveva darci molto e invece alle prime prove ci ha dato molto poco. La sussidiarietà dovrebbe consistere anzitutto nel fatto che con i soldi e con l'iniziativa privata possiamo aiutare lo Stato a svolgere quel ruolo di promotore dei lavori pubblici, delle opere pubbliche; infatti quando uscì la Merloni si parlava di *project financing*, di vendita contro lavoro di progettazione, di collaudazione, di conferenza, dei servizi di sicurezza... tutti elementi che potevano contribuire fortemente alla sussidiarietà; così ad esempio i comuni possono dismettere l'eccesso di proprietà immobiliare che non riescono a gestire. Ebbene questa dismissione potrebbe – e così sembrava volesse dire la legge – uno strumento facilissimo, invece di fatto il regolamento prevede una gara d'appalto per la vendita e una gara d'appalto per affidare i lavori, centinaia di giorni e quindi praticamente l'impossibilità di questa risoluzione.

Così anche il *project financing*: il regolamento di questa legge ha previsto dei meccanismi davvero complessi di programmazione anche in questo settore. Tutta la legge è basata su una programmazione così complessa da non essere realizzabile, perché si tratta di una programmazione rigida di fronte ad un mondo che invece manifesta una flessibilità enorme.

La sussidiarietà deve essere anche nella progettazione, e nella collaborazione tra ente pubblico e ente privato, nel fare la collaudazione. La collaudazione infatti va affidata all'esterno, il collaudatore è il primo giudice di tutto l'iter di giudizio, e deve essere un elemento esterno all'amministrazione. La progettazione deve funzionare con una struttura snella: il comune deve essere una struttura sempre più snella, elastica, fatta di poche persone capaci.

**Zaninotto:** Dal punto di vista delle imprese, debbo dire che questa legge non può che essere letta con un minimo di criticità. Che cosa vuol dire con un minimo di criticità?

Se facciamo un passo indietro capiamo che questa legge affonda le radici nel disegno di legge Prandini del 1989. La prima volta infatti in cui si è parlato di legge quadro è stato con Prandini, il quale aveva cercato di capire che cosa mancava in un sistema in cui tutto si teneva e si cercavano di coprire o rattoppare i buchi. La legge quadro, da legge che doveva chiudere un sistema è diventata legge che andava contro quel sistema, è diventata legge anticorruzione ed ha preso come punto di riferimento tutti gli operatori perché erano coloro che mettevano in atto quel sistema di corruzione. Ha preso ed ha messo alla gogna in primo luogo gli amministratori, ma anche le imprese e il mondo della progettazione.

Quindi questa è una legge la cui struttura fondamentale è contro tutta una serie di meccanismi di corruzione. In particolare, prende momento per momento della corruzione e dice: “La trattativa privata è fonte di corruzione? Benissimo, allora non si può più fare ancorché la comunità la consente, togliamola di mezzo, la limitiamo ad eventi calamitosi. L’offerta più economicamente vantaggiosa è possibile fonte di corruzione? Benissimo la togliamo. Il sistema di qualificazione fa acqua per dei momenti di corruzione? Benissimo, lo modifichiamo”. Quindi la legge è contro, contro, contro.

Come conseguenza di questo c’è una impostazione per cui, ad esempio, gli oneri e la responsabilità di un lavoro ricadono sull’impresa, quindi ci deve essere il prezzo chiuso. Quindi possiamo dire che da un’impostazione che cerca di togliere tutta una serie di passaggi, fonte di corruttela, nasce un minimo di costruzione e la legge afferma che per spendere deve sapere per che cosa spendere, che occorre che ci sia un bisogno alla base.

In buona sostanza quelli che sono i pilastri della legge quadro possono dirsi benefici indiretti di un sistema che avendo tolto una serie di passaggi che venivano reputati fonte di corruttela non poteva che sostituire una serie di altre regole che portano alla concorrenza: è una legge che si occupa della concorrenza, e che porta a quello che Forlani chiamava una sorta di patto sociale. D’altro canto è una legge che pone una serie di divieti, che costruisce una serie di benefici indiretti ma che sostanzialmente si disinteressa del mondo degli operatori, che strutturalmente è contro il sistema degli operatori: alcuni comportamenti erano fatti di corruttela, pertanto la legge pone una serie di divieti, anche in maniera rigida.

Questa legge sostanzialmente non vuole sussidiarietà, impone comportamenti, vuole modificare da subito certe regole; dopo di tutto questo, ci sono degli spazi per quanto modesti che possono essere percorsi, anche dalla sussidiarietà, ma sono spazi residuali.

**Giacobazzi:** L’OICE è una associazione sindacale di organizzazioni di ingegneria, è portavoce delle grandi società di capitali, associa circa 300 organizzazioni che sono imprese ma sono anche studi associati o singoli ingegneri e architetti che hanno scelto di fare il mestiere in forma organizzata. Queste entità, che hanno diversa natura giuridica, hanno una loro opinione sulla legge Merloni, che tendono a vedere dal loro punto di vista, che è ovviamente diverso dagli altri fin qui presentati.

Le novità introdotte sono numerosissime: anzitutto, il progetto recupera un ruolo centrale nel processo edilizio. Veniamo da decenni nei quali la pratica dell’appalto concorso, della concessione hanno prodotto sicuramente grandi e belle opere, grandi investimenti ma anche tanti problemi, sui costi, sui tempi di realizzazione delle opere; resta da vedere se nei fatti questo principio della centralità del progetto si traduce in comportamenti, in fatti virtuosi, ma intanto in termini generali questo c’è. Inoltre le norme nella loro complessità e nel loro insieme riconoscono finalmente la complessità del progetto. Ad esempio i tre livelli progettuali, preliminare, definitivo ed esecutivo, per la prima volta corrispondono ad atti amministrativi certi che sono: il finanziamento, l’approvazione degli enti terzi, e l’esecutivo, l’appalto.

Come conseguenza di questi due fatti vengono introdotti per la prima volta nel settore dell’ingegneria elementi di mercato, entità alla quale i legislatori credono debba per forza essere riconosciuta la capacità di risolvere qualsiasi problema... l’introduzione di questi elementi sicuramente ci mette al passo di altre realtà economiche istituzionali con le quali abbiamo deciso di concorrere.

Esiste oggi un mercato maturo dell’ingegneria? La domanda di ingegneria, cioè le amministrazioni, i privati, le imprese che chiedono progetti, li chiedono in maniera efficace? Matura? Capace di innescare comportamenti corretti? Anzitutto ci deve essere un progetto adeguato: questo è sicuramente un onere in più, una complicazione in più, ma è anche un esercizio che, in quanto prefigura degli obiettivi, è già un’attività progettuale e che quindi consente a tutti di misurarsi con dei risultati. Per quanto poi riguarda l’offerta, l’ingegneria italiana è fatta da entità molto piccole, che spesso non sono all’altezza: infatti oggi le grandi gare di ingegneria vedono delle massicce presenze di stranieri, in gran parte e quasi sempre usati strumentalmente, ma per raggiungere standard, caratteristiche, referenze, crediti – come si dice all’anglosassone – che gli italiani non hanno. Infine, perché il mercato sia maturo occorrerebbe una chiara suddivisione di responsabilità; la legge e il regolamento individuano nuovi centri di responsabilità ma non chiariscono in che relazione stanno con gli altri.

**Corradi:** Non è del tutto vero che i progetti dopo la Merloni siano uguali a prima. Prima molte volte i progetti non c’erano, adesso è emersa la centralità del progetto.

Il regolamento e la Merloni creano alla nostra amministrazione un certo miglioramento, anche per l’introduzione di norme che sono successive. Uno dei primi problemi con cui ci troviamo a dibattere è quello dell’istituzione del responsabile al procedimento, che è una figura fondamentale nel nuovo sistema di realizzazione delle opere pubbliche e che era necessaria, anche se è molto simile a quello che era l’ingegnere capo. Calato nell’amministrazione nostra questo crea diversi problemi, sia per l’organizzazione stessa in quanto al responsabile del procedimento sono affidati tanti e tali procedure o adempimenti che difficilmente una persona sola riesce ad affrontarli tutti. Un altro problema, sempre legato al responsabile di procedimento è quello di promuovere, organizzare il personale.

**Bruni:** Certamente la legge Merloni, soprattutto nelle sue prime formulazioni, metteva un riordino importante nella attività di progettazione: uno dei suoi meriti all’inizio è stato proprio quello di legare i livelli di progettazione. Prima di questa legge infatti molte volte i progetti, anche progetti esecutivi, venivano redatti e poi non venivano deliberati, non soltanto perché ci fossero dei problemi progettuali, ma perché proprio l’amministrazione stessa aveva più possibilità di

accantonare un progetto per privilegiarne un altro; con l'introduzione della Merloni c'è stata una localizzazione della responsabilità tecnica ma anche una localizzazione della responsabilità in capo al decisore.

La Merloni ha cercato di compiere un'opera di razionalizzazione: oggi i progetti, per quello che riguarda la mia esperienza personale, sono fatti meglio, per lo meno sono più esecutivi, perché la legge non lascia neanche più la discrezionalità, in quanto progettista, di dire quali sono gli elaborati che devi allegare al progetto; ti obbliga a fare le prove sui terreni, ti obbliga a farle sui materiali, ti obbliga a fare tutti i rilievi di carattere topografico, ti impone quindi una serie di obblighi.

Il nodo della questione è che un fervore poliziesco sottende la legge, nel senso che sottende la legge la ricerca di figure di responsabili in capo ai quali porre la qualità del progetto, ma anche, purtroppo, la responsabilità del progetto, tanto è vero che si crea un affollamento e una sovrapposizione di responsabilità. Purtroppo ne deriva che anziché arrivare ad uno snellimento delle procedure, snellimento che noi chiediamo anche perché dobbiamo correre dietro ad una società in evoluzione, si ha invece un appesantimento di responsabilità, di ricerca di responsabilità che fa del responsabile del procedimento oltre che una figura difficilissima, una figura rigida, una figura pesante all'interno della progettazione.

**Monaco:** La Merloni è una legge che è in vigore da un mese e prevede una serie di figure nuove che hanno una ricaduta sulla struttura organizzativa di una pubblica amministrazione. È però molto singolare fare una legge senza tenere conto di dove questa legge ricade, e diventa molto difficile cambiare la struttura organizzativa abituata a gestire una legge del 1865. Pertanto mi sembra strano e molto singolare che questa legge non abbia un articolo che preveda una qualifica del personale; è un caso analogo alla legge sulla sicurezza. Si prevede di mettere a norma tutte le scuole, ma non c'è un decreto in parallelo che permetta dei finanziamenti per metterla a norma. Nell'esperienza diretta quotidiana ci troviamo quindi ad applicare la Merloni ed il suo regolamento sostanzialmente con il buonsenso.