

I rapporti tra committenza e impresa e la gestione dell'appalto

Vito Barozzi
(COBAR costruzioni srl)

Il tema affidatomi “ I rapporti tra committenza e impresa e la gestione dell'appalto” si presta ad una esposizione di tipo prettamente giuridico, e cioè di esposizione delle norme che regolano i rapporti tra committenza pubblica ed impresa affidataria di un appalto avente ad oggetto il restauro di beni culturali.

Tuttavia, poiché l' incontro di stasera non è un convegno giuridico, né il sottoscritto intende arrogarsi tali competenze, ritengo opportuno soffermarmi, senza trascurare i necessari riferimenti normativi, sugli aspetti dinamici di tale rapporto ; sulla base delle esperienze svolte, intendo segnalare i comportamenti, a mio parere “virtuosi”, di tutti i soggetti coinvolti, che consentono di concludere l'opera con successo e quelli invece che influiscono negativamente o che portano all'insuccesso.

E' evidente a tutti che anche una specifica normativa che regoli puntigliosamente tutti gli aspetti del rapporto contrattuale che si instaura a seguito dell'aggiudicazione non assicura di per sé la buona riuscita dell'appalto se manca la capacità di svolgere il proprio lavoro con lealtà e buona fede, che costituiscono anche concetti giuridici oltre che di buon senso comune; occorre anche una capacità organizzativa e professionale che sappia risolvere con equilibrio le problematiche, e sono tante, che emergono durante l'esecuzione dei lavori.

Queste problematiche venivano risolte nel passato, oramai remoto, tramite la comprovata affidabilità delle imprese che operavano nei restauri le quali dovevano essere inserite negli elenchi delle imprese fiduciarie delle Soprintendenze ai Beni culturali.

In tale contesto il rapporto fiduciario tra committente e impresa era un rapporto costruito nel tempo e, per così dire, già collaudato.

Tale sistema, tranne alcune eccezioni, (vedasi gli interventi urgenti)

si è modificato, anche su impulso delle direttive europee rivolte a favorire la concorrenza.

Nell'attuale sistema il principio generale e quasi assoluto è quello dell'affidamento dei lavori con procedure di evidenza pubblica.

Con tale sistema, che indubbiamente favorisce la concorrenza, l'affidabilità dell'impresa non è valutata e conosciuta dal Committente, ma è certificata dalle SOA. L'affidabilità morale e professionale dell'impresa non è comprovata da esperienze dirette precedenti ma è attestata da presupposti, per così dire astratti (certificazioni amministrative o penali etc.). Con ciò non vogliamo sostenere che il vecchio sistema era preferibile all'attuale ma segnalare il rischio di situazioni di criticità che possono intervenire nella gestione di un appalto di restauro laddove le incognite in fase di esecuzione sono quasi la normalità rispetto ad altre tipologie di lavori.

Il legislatore è attento a tale particolarità tant'è vero che per il restauro dei beni culturali oltre alla qualificazione SOA con la classifica OG2 le stazioni appaltanti possono richiedere ulteriori requisiti in considerazione della particolare natura del bene.

Inoltre sono previsti limiti maggiori per l'affidamento dei lavori in economia o con procedure negoziate o con licitazione semplificata ed è altresì previsto il raddoppio del limite per le perizie di variante suppletive.

Abbiamo accennato prima al concetto di equilibrio e riteniamo che qualsiasi rapporto contrattuale che non soddisfi tale esigenza sia destinato alla risoluzione. Occorre quindi stabilire quali siano i rispettivi e legittimi interessi delle parti da rispettare.

L'interesse del Committente è quello di ottenere il restauro del bene culturale conformemente alle indicazioni progettuali, nei tempi stabiliti e con i costi e gli impegni di spesa autorizzati.

L'interesse dell'impresa, costituzionalmente protetto, è quello di ottenere un corrispettivo adeguato all'impegno e ai costi sopportati.

Tutto ciò in un appalto per la realizzazione di un nuovo immobile è quasi perfettamente calcolabile mediante dettagliati progetti esecutivi.

Nei lavori di restauro invece anche il più dettagliato progetto esecutivo si rivela spesso inadeguato a causa di quanto può emergere nel corso di esecuzione dei lavori. Quando ciò accade, e accade spesso, le opzioni sono due: o eseguire i lavori minimizzando quanto emerso, e cioè rispettare pedissequamente il progetto, oppure considerare le emergenze o le scoperte e adeguare il progetto. La seconda opzione però comporta necessariamente una complicazione tra cui i maggiori costi che possono derivarne e l'allungamento dei tempi di esecuzione.

Il primo accorgimento da adottare per ridurre al minimo i rischi di tali situazioni è quello di evitare le procedure al massimo ribasso;

E' evidente che tale procedura non consente alcuna possibilità per l'impresa di modificare la tipologia e la quantità delle opere rispetto a quelle previste nel progetto predisposto dal committente e neppure di sospendere i lavori in attesa dell'adeguamento progettuale.

Imporre all'impresa aggiudicataria con il massimo ribasso tali adeguamenti farebbe venire meno l'equilibrio a cui si è fatto cenno.

Occorre quindi, quantomeno per i restauri più complessi, adottare procedure di appalto concorso che comportano la necessità per l'impresa di eseguire approfonditi studi sul bene da restaurare sin dalla fase di partecipazione alla gara. Ciò consente all'impresa di disporre di elementi di valutazione che riducono, ma non eliminano, il rischio di sorprese. E' chiaro che l'impresa deve riservarsi una certa flessibilità sulle modalità di intervento e quindi abbia necessità di modulare il prezzo offerto non basandosi sulle tecniche esecutive e sui materiali che consentono il massimo risparmio ma prevedendo anche costi maggiori.

Da qui la necessità che nell'appalto concorso il criterio del prezzo offerto non assuma rilievo determinante.

Occorre inoltre che la committente riservi una parte delle risorse finanziarie quali somme a disposizione per le evenienze non previste altrimenti si incorre nella strettoia costituita da un lato dall'esigenza del rispetto storico culturale del bene oggetto dell'intervento e dall'altro dalla carenza delle risorse necessarie.

Problematiche ancora più gravi intervengono quando all'esigenza di rispettare i tempi di ultimazione dei lavori, esigenza dettata da vari motivi, si aggiunga la necessità di un considerevole adeguamento progettuale o incremento delle opere previste.

In tali situazioni la committente deve tenere conto dello sforzo che si richiede all'impresa, (doppi o tripli turni di lavoro anche nei giorni festivi come accaduto per l'esperienza avuta nella ricostruzione del Teatro Petruzzelli a Bari) e svolgere il proprio ruolo nel raggiungimento di quell'equilibrio invocato prima rispettando ad esempio i termini di pagamento dei lavori.

Un'ultima osservazione riguarda proprio l'esperienza del Teatro Petruzzelli di Bari e del Teatro San Carlo di Napoli dove si è apprezzata la maggiore tempestività nelle decisioni e nella risoluzione delle varie problematiche da parte della committenza. Tale vantaggio scaturisce dal tipo di gestione commissariale della procedura e a un utilizzo continuo e proficuo dello strumento delle conferenze di servizi.

Concludendo ritengo, per la mia personale e oramai trentennale esperienza formatasi su beni immobili di rilevante pregio storico-artistico quali il palazzo Barberini in Roma, il Teatro Petruzzelli di Bari ,il Teatro San Carlo di Napoli e altri ancora, che il nostro paese abbia raggiunto competenze scientifiche e tecniche di alto livello nella tutela del proprio patrimonio culturale e che disponga di realtà imprenditoriali di corrispondente livello professionale che possono competere e primeggiare a livello europeo e mondiale.