

SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO APPALTI PUBBLICI LE NOVITA' DEL DECRETO "SBLOCCA CANTIERI"

MERCOLEDÌ, 17 LUGLIO 2019 ROMA - SALA MOCHI ONORI - CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Novità in materia di progettazione e appalto integrato

Patrizia Macaluso, Regione Umbria

CODICE DEGLI APPALTI

decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.

Storicamente sia la disciplina comunitaria che quella nazionale hanno tradizionalmente regolato con più dettaglio la **fase di scelta del contraente** sul presupposto che il buon esito della realizzazione di un'opera pubblica derivasse **da un'adeguata gestione della procedura di gara**, volta all'identificazione:

- della migliore offerta
- del soggetto più idoneo a realizzare l'opera

CODICE DEGLI APPALTI

decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.

Alla base della scrittura del Codice degli appalti nel 2016 era stato posto l'assioma

**La qualità
dell'OPERA PUBBLICA
è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga
sulla base del progetto esecutivo
adeguato e verificato**

CODICE DEGLI APPALTI

ARTICOLO 23 – LIVELLI DI PROGETTAZIONE

comma 1

La progettazione è intesa ad assicurare

- a. il soddisfacimento **dei fabbisogni della collettività**
- b. la **qualità architettonica e tecnico funzionale** e di relazione nel contesto dell'opera
- c. la conformità alle **norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici**, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di **tutela della salute e della sicurezza**
- d. **un LIMITATO CONSUMO DEL SUOLO**
- e. il rispetto dei **vincoli idro-geologici, sismici e forestali** nonché degli altri vincoli esistenti
- f. **il risparmio, l'efficientamento ed il recupero energetico** nella realizzazione e nella successiva vita dell'opera, nonché la valutazione del ciclo di vita e della **MANUTENIBILITÀ** delle opere
- g. la compatibilità con **le presistenze archeologiche**
- h. la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo **uso di metodi e strumenti elettronici specifici** quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture
- i. la compatibilità **geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera**
- j. **accessibilità e adattabilità** secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di **barriere architettoniche**.

CODICE DEGLI APPALTI

ARTICOLO 23 – LIVELLI DI PROGETTAZIONE

comma 2

Per la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico, le stazioni appaltanti ricorrono alle professionalità interne, purché in possesso di idonea competenza nelle materie oggetto del progetto o utilizzano la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee di cui agli articoli 152, 153, 154, 155 e 156. Per le altre tipologie di lavori, si applica quanto previsto dall'articolo 24.

NOVITÀ PROGETTAZIONE I/I INCENTIVAZIONE E ANTICIPAZIONE

Dalla lettura dei commi 1 e 2 dell'art. 23 del Codice degli appalti appare chiaro l'importanza che si assegna ad una corretta progettazione.

In questo senso il D.L. 32/2019 aveva inteso incentivare, modificando l'art. 113 comma 2 del codice, **la progettazione, il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione (CSP)** escludendo le attività di programmazione della spesa per investimenti e l'attività di predisposizione e controllo delle procedure di gara.

In fase di conversione per l'art. 113 non è stata prevista alcuna modifica

NOVITÀ PROGETTAZIONE 1/2 INCENTIVAZIONE E ANTICIPAZIONE

La mancata incentivazione della progettazione interna in sede di conversione è in linea con quanto previsto dal codice degli appalti che puntando alla professionalizzazione delle stazioni appaltanti riconosce come «altra» la professione di progettista.

Inoltre la capacità di progettazione richiede una professionalità dei progettisti interni delle stazioni appaltanti che è un numero residuale rispetto al numero nazionale di dipendenti pubblici che si occupano di appalti.

Quindi alla mancata incentivazione dei progettisti interni con la conversione ci sono dei dispositivi a supporto agli operatori economici di servizi.

NOVITÀ PROGETTAZIONE I/3 INCENTIVAZIONE E ANTICIPAZIONE

Le modifiche operate dal D.L. 32/2019 e confermate con la conversione sostituendo al comma 18 dell'articolo 35 del codice la parola prestazione alla parola lavori ha esteso la corresponsione **dell'anticipazione del 20%** anche per i contratti di servizi e forniture

Ne consegue che **l'anticipazione del 20% va corrisposta** anche ai contratti relativi a servizi di architettura e ingegneria per i quali ora si dovrà procedere al versamento dell'anticipazione all'affidatario entro 15 giorni dalla sottoscrizione del verbale di inizio attività o, in assenza di tale atto, dalla firma del contratto.

NOVITÀ PROGETTAZIONE 2

MANUTENZIONI STRAORDINARIE

Valido per un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2020

MANUTENZIONI ORDINARIE E STRAORDINARIE che NON prevedono il rinnovo o la sostituzione

di PARTI STRUTTURALI di opere ed IMPIANTI

Affidamento, senza limiti di importo, sulla base del solo progetto definitivo che dovrà contenere:

- a) relazione generale;
- b) elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste;
- c) computo metrico estimativo.
- d) piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

L'esecuzione dei lavori può prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo.

NOVITÀ PROGETTAZIONE 3/I FINANZIAMENTO PROGETTAZIONE E OPERE

Valido per un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2020

*I soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la **progettazione** possono avviare le relative procedure di affidamento anche **in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione.***

Le opere la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione.

IMPORTANTE

LE AMMINISTRAZIONI POSSONO COSTITUIRE UN PARCO PROGETTAZIONI CHE POSSONO ESSERE IMMEDIATAMENTE ATTUABILI IN CASO DI FINANZIAMENTO

NOVITÀ PROGETTAZIONE 3/2

FINANZIAMENTO PROGETTAZIONE E OPERE

Valido per un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2020

I soggetti attuatori di opere sono autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo.

Ovvero

PUÒ ESSERE DATO L'AVVIO DELLA FASE DI ESECUZIONE LAVORI O DI PROGETTAZIONE E QUINDI DI EROGAZIONE DI UN SERVIZIO ANCHE IN ASSENZA DELLE RISORSE UTILI PER CANTIERIZZARE L'OPERA.

I soggetti attuatori di opere sono autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione, nelle more dell'erogazione delle risorse finanziarie

NOVITÀ PROGETTAZIONE 3/3

FINANZIAMENTO PROGETTAZIONE E OPERE

ATTENZIONE

PER POTER AVVIARE L’AFFIDAMENTO DI UN CONTRATTO DI SERVIZI O DI LAVORI C’È NECESSITÀ DI FARE PROGRAMMAZIONE E CHE QUEST’ULTIMA SIA COERENTE CON IL BILANCIO. DM 14/2018

DM MEF 1 MARZO 2019

Le spese di progettazione che non hanno copertura finanziaria dell’intervento totale devono essere considerate spese correnti

Mentre da una parte la progettazione viene stimolata ed è considerata investimento dall’altre si svilisce ad elemento di spesa corrente

NOVITÀ PROGETTAZIONE 4/I

QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE NELL'APPALTO INTEGRATO

comma I-bis dell'articolo 59

I requisiti minimi per lo svolgimento della progettazione oggetto del contratto sono previsti nei documenti di gara nel rispetto del codice e del nuovo regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies

NOVITÀ PROGETTAZIONE 4/2

QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE NELL'APPALTO INTEGRATO

- I requisiti minimi per poter eseguire la progettazione sono posseduti**
- **dalle imprese attestatae per prestazioni di sola costruzione attraverso un progettista raggruppato (scelto tra i soggetti di cui all'articolo 46, comma 1 del codice) o indicato in sede di offerta e in grado di dimostrarli.**
 - **dalle imprese attestatae per prestazioni di progettazione e costruzione nel caso i requisiti per lo svolgimento della progettazione non siano dimostrati dal proprio staff di progettazione, devono documentare la presenza di operatori (esterni alle loro strutture) in possesso dei requisiti per lo svolgimento della progettazione esecutiva**

NOVITÀ PROGETTAZIONE E/I PROGETTO DI FATTIBILITÀ E DOCFAP

Il D.L.32/2019 riscrive integralmente il comma 5 dell'art. 23 del codice che descrive il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Nel testo previgente, il progetto di fattibilità tecnico-economica poteva essere realizzato in due fasi di cui la prima era chiamata DOCFAP (documento delle alternative progettuali e progetto di fattibilità) ai fini dell'inserimento dell'intervento nel documento di programmazione triennale delle opere, nonché nel caso dell'espletamento del dibattito pubblico e nel caso dei concorsi di progettazione mentre, in tutti gli altri casi, doveva essere redatto come unico documento di progettazione di fattibilità.

NOVITÀ PROGETTAZIONE 5/2 PROGETTO DI FATTIBILITÀ E DOCFAP

Il D.L.32/2019 riscrive integralmente il comma 5 dell'art. 23 del codice che descrive il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Nel testo attuale, invece, la redazione del Progetto di fattibilità tecnico economica è UNICA, con l'eccezione che per gli appalti di lavori di importo superiore alla soglia comunitaria si DEVE redigere il DOCFAP “anche ai fini della programmazione”, nonché per l'espletamento delle procedure del dibattito pubblico e dei concorsi di progettazione e di idee.

NOVITÀ PROGETTAZIONE 5/2 PROGETTO DI FATTIBILITÀ E DOCFAP

Livelli di progettazione (art. 23 d.lgs. 50/2016)

1. progetto di fattibilità tecnica ed economica
2. progetto definitivo
3. progetto esecutivo

ggggg-ter) «unità progettuale», il mantenimento, nei tre livelli di sviluppo della progettazione, delle originarie caratteristiche spaziali, estetiche, funzionali e tecnologiche del progetto;

NOVITÀ PROGETTAZIONE 5/2

progetto di fattibilità tecnica ed economica

1° FASE

documento di fattibilità delle alternative progettuali

Redatto dal progettista, che individua ed analizza le possibili soluzioni progettuali alternative, ove esistenti
Contiene indagini e schemi

2° FASE

- tutte le indagini e gli studi necessari
- elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche **dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche** dei lavori
- le **stime economiche**
- la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali
- deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa

- documento di fattibilità delle alternative progettuali
- tutte le indagini e gli studi necessari
- elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche **dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche** dei lavori
- le **stime economiche**
- la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali
- deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa

FASE UNICA

NOVITÀ PROGETTAZIONE 5/I

PROGETTO DI FATTIBILITÀ E DOCFAP

Il D.L.32/2019 riscrive integralmente il comma 5 dell'art. 23 del codice che descrive il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Nel testo attuale, invece, la redazione del Progetto di fattibilità tecnico economica è UNICA, con l'eccezione che per gli appalti di lavori di importo superiore alla soglia comunitaria si DEVE redigere il DOCFAP "anche ai fini della programmazione", nonché per l'espletamento delle procedure del dibattito pubblico e dei concorsi di progettazione e di idee,

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.

Per i lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia comunitaria,

Ai fini della programmazione

Per l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico

per i concorsi di progettazione e di idee,

il progetto di fattibilità è preceduto dal documento di fattibilità

NOVITA' PROGETTAZIONE 5/3

EFFETTO DELL'INSIEME ART. 21 E ART. 23 DOPO D.L.32/19

tipologia criterio	prima annualità	seconda annualità terza annualità	
lavori o lotti funzionali di lavori $100.000 \leq IL < 1.000.000$	documento di fattibilità delle alternative progettuali DOCFAP	DOCFAP	PRIMA SBLOCCA CANTIERI
lavori o lotti funzionali di lavori $1.000.000 \leq IL < SC$	progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intero lavoro	DOCFAP	DOPO SBLOCCA CANTIERI
lavori o lotti funzionali di lavori $IL \geq SOGLIA$ COMUNITARIA	progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intero lavoro	DOCFAP	DOPO SBLOCCA CANTIERI

NOVITÀ PROGETTAZIONE 5/4

QUELLO CHE SI VOLEVA OTTENERE ERA L'OPPOSTO

tipologia criterio	prima annualità	seconda annualità terza annualità	
lavori o lotti funzionali di lavori $100.000 \leq IL < 1.000.000$	progetto di fattibilità tecnica ed economica <u><i>SEMPLIFICATO</i></u>	DOCFAP progetto di fattibilità tecnica ed economica <u><i>SEMPLIFICATO</i></u>	PRIMA SBLOCCA CANTIERI
lavori o lotti funzionali di lavori $1.000.000 \leq IL < SC$	progetto di fattibilità tecnica ed economica	DOCFAP progetto di fattibilità tecnica ed economica <u><i>SEMPLIFICATO</i></u>	DOPO SBLOCCA CANTIERI
lavori o lotti funzionali di lavori $IL \geq SOGLIA$ COMUNITARIA	progetto di fattibilità tecnica ed economica + DOCFAP	DOCFAP progetto di fattibilità tecnica ed economica <u><i>SEMPLIFICATO</i></u>	DOPO SBLOCCA CANTIERI

NOVITA' PROGETTAZIONE 5/5 OGGI

OGGI NOI PROGRAMMIAMO, PROGETTIAMO LAVORIAMO ANCORA CON IL D.P.R. 207/2010

Sezione I - Disposizioni generali

Art. 14 - Studio di fattibilità

Art. 15 - Disposizioni preliminari per la progettazione dei lavori e norme tecniche

Art. 16 - Quadri economici

Sezione II - Progetto preliminare - Artt. 17 - 23

Sezione III - Progetto definitivo - Artt. 24 - 32

Sezione IV - Progetto esecutivo - Art. 33 - 43

NOVITÀ PROGETTAZIONE 5/4 OGGI

tipologia criterio	prima annualità	seconda annualità terza annualità	
lavori o lotti funzionali di lavori $100.000 \leq IL < 1.000.000$	STUDIO DI FATTIBILITÀ	STUDIO DI FATTIBILITÀ	PRIMA SBLOCCA CANTIERI
lavori o lotti funzionali di lavori $IL \geq 1.000.000$	PROGETTO PRELIMINARE	STUDIO DI FATTIBILITÀ	PRIMA SBLOCCA CANTIERI

NOVITÀ PROGETTAZIONE 6/I

ARTICOLO 23 – LIVELLI DI PROGETTAZIONE

comma 3

Con il **regolamento** sono definiti i contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali.

Con il **regolamento** è determinato il contenuto minimo del **quadro esigenziale** che devono predisporre le stazioni appaltanti.

comma 3 bis

Con ulteriore Decreto del MIT su proposta del CS LLPP, sentita la Conferenza Unificata, è disciplinata una **progettazione semplificata** degli **interventi di manutenzione ordinaria** fino a un importo di 2.500.000 euro. Tale decreto individua le modalità e i criteri di semplificazione in relazione agli interventi previsti.

APPALTO INTEGRATO I/I

Appalto che prevede l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori

L. 109/94 art. 19

L. 166/2002

D Lgs 163/2006 Codice appalti e Regolamento D.P.R. 207/10

l'appalto di progettazione ed esecuzione è stato fatto oggetto di valutazioni contrastanti e spesso di critiche in quanto si ritiene che sia una procedura che nel tentativo di raggiungere una semplificazione, relega il progetto ad un ruolo marginale nel processo di esecuzione delle opere pubbliche, alimentando comunque il ricorso a varianti in corso d'opera e contenziosi determinando criticità tali da perseguire obiettivi diametralmente opposti a quelli che si vorrebbero raggiungere di velocizzazione della realizzazione delle opere pubbliche

APPALTO INTEGRATO I/2

In realtà nel nostro codice il concetto di appalto in senso lato di “progettazione ed esecuzione” è sempre stato presente in figure che coinvolgevano nella rilevazione dei fabbisogni, nella progettazione e nell’esecuzione i PRIVATI

Un elenco abbastanza esaustivo è rappresentato dalle figure citate al comma I dell’art. 59 del codice degli appalti in cui si citano:

- **contraente generale**
- **finanza di progetto**
- **affidamento in concessione**
- **partenariato pubblico privato**
- **contratto di disponibilità,**
- **locazione finanziaria**
- **opere di urbanizzazione a scomputo**

APPALTO INTEGRATO I/3

Dopo l'azzeramento dell'appalto integrato presente nel d.lgs 50/2016, nel 2017 con il primo correttivo è stato introdotto all'art.59 il comma I bis a tutt'oggi vigente che prevede le **stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori**

APPALTO INTEGRATO I/4

Con il decreto cosiddetto “Sblocca cantieri” n. 32/2019, si era stabilito che fino al 31.12.2021 sarebbe stato possibile bandire appalti integrati concedendo quindi uno spazio temporale di due anni e mezzo circa per mettere in gara progetti definitivi anche non “tecnologicamente complessi” o relativi a lavori non “particolarmente innovativi”.

Anche perché i lavori meno complessi e innovativi sono più facilmente valutabili e controllabili da parte della stazioni appaltanti e quindi si sarebbe perseguito con più facilità l'obiettivo di velocizzare gli interventi.

La liberalizzazione era inoltre sostenuta dalla reintroduzione dell'incentivazione per la progettazione svolta internamente dai dipendenti pubblici

APPALTO INTEGRATO I/5

La conversione in Legge del D.L. Sbloccacantieri ha modificato integralmente la norma determinando una latente inefficacia del D.L. stesso.

Il Maxi emendamento è intervenuto sospendendo l'efficacia dell'art. 59 del Codice, congelando il divieto del ricorso all'appalto integrato per due anni anziché introducendo una deroga temporanea.

Avendo sospeso solo il penultimo periodo dell'art. 59 primo comma recante "E' vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori" ha lasciato applicabile il periodo precedente a quello sospeso che sancisce che "Fatto salvo quanto previsto al comma I-bis, gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto, come definito dall'articolo 23, comma 8, garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti."

APPALTO INTEGRATO I/6

La reintroduzione dell'appalto integrato non ha portato norme di attuazione in quanto era stato abrogato l'art. 169 del Regolamento 207/2010 che descriveva le procedure con le quali veniva governato questo appalto.

Questo ostacolo all'utilizzo del progetto integrato può essere rimosso prevedendo prima nei documenti di gara poi in quelli di contratto le disposizioni mancanti già previste nell'art. 169 suddetto;

- **tempi per la progettazione esecutiva deve essere avviata prima o dopo la firma del contratto;**
- **atto con il quale si dà il via alla progettazione esecutiva**
- **se e quali varianti possano essere introdotte nel progetto esecutivo**
- **con quali tempistiche dalla approvazione del progetto si debba procedere al pagamento del progetto stesso e alla consegna dei lavori**
- **quali siano le conseguenze della mancata approvazione del progetto esecutivo**

APPALTO INTEGRATO I/7

Il ricorso all'appalto integrato, continua a dover essere motivato nella determina a contrarre nella quale in modo puntuale devono essere chiarite “la rilevanza dei presupposti tecnici ed oggettivi che consentono il ricorso all'affidamento congiunto e l'effettiva incidenza sui tempi della realizzazione delle opere in caso di affidamento separato di lavori e progettazione”.

Lo Sblocca Cantieri ha contemporaneamente introdotto alcune disposizioni che avevano il compito di favorire il ricorso all'appalto integrato e l'efficacia dell'istituto.

La reintroduzione della possibilità di avvalersi in sede di gara di progettisti qualificati associandoli in raggruppamento o indicandoli

APPALTO INTEGRATO I/8

Il ricorso all'appalto integrato,

- **Utilizzo del criterio Offerta Economicamente Più Vantaggiosa**
- **Progetti definitivi approvati e banditi entro il 21.12.2020**
- **Pagamento diretto onorario al progettista se esterno all'esecutore**
- **Obbligo di motivazione della S.A. nella determina a contrarre**

SEMINARIO DI APPROFONDIMENTO APPALTI PUBBLICI LE NOVITA' DEL DECRETO "SBLOCCA CANTIERI"

MERCOLEDÌ, 17 LUGLIO 2019 ROMA - SALA MOCHI ONORI - CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Grazie per l'attenzione

Patrizia Macaluso, Regione Umbria