

**ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA CITTA' METROPOLITANA DI VENEZIA
COLLEGIO DEGLI INGEGNERI DI VENEZIA**

CONVEGNO

IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

INTERVENTO ING. ARCH. LUIGI CHIAPPINI

**IMPATTO DEL NUOVO CODICE SULLA PROGETTAZIONE
E DIREZIONE LAVORI**

10 MARZO 2023

IMPATTO GENERALE DEL NUOVO CODICE

IL NUOVO CODICE HA :

- n. 229 articoli per complessive pagine A4	n. 194
- n. 11 allegati per complessive pagine A4	n. 319
- una relazione per complessive pagine A4	n. 259
Totale	n. 772

IL R.D. n. 350/1895 AVEVA :

- n. 120 articoli (brevi) per complessive pagine A4	n. 22
---	-------

IMPATTO GENERALE DEL NUOVO CODICE

IL NUOVO CODICE HA UN PRIMO IMPATTO POSITIVO

Con l'entrata in vigore (1 aprile 2023 e 1 luglio 2023) è immediatamente operativo e sostanzialmente non necessita di atti attuativi, che di fatto sono provvisoriamente riportati negli allegati al codice e quindi entrano immediatamente in vigore; la normativa peraltro prevede che vengano sostituiti da nuovi testi

IL NUOVO CODICE HA UN PRIMO IMPATTO NEGATIVO :

L'entrata in vigore progressiva nel tempo dei nuovi atti attuativi (allegati) avrà l'effetto di avere una normativa continuamente aggiornata e quindi variabile

IMPATTO GENERALE DEL NUOVO CODICE

IL NUOVO CODICE HA ALTRI IMPATTI POSITIVI

Con l'inserimento nei primi articoli di una serie di principi generali ed in particolare .

- **all'art. 1 Principio del risultato** *«Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza»*
- **All'art. 2 Principio della fiducia** *«L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici»*

IMPATTO GENERALE DEL NUOVO CODICE

IL NUOVO CODICE HA ALTRI IMPATTI POSITIVI (segue)

- **all'art. 3 Principio dell'accesso al mercato «*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità*»**
- **All'art. 4 Criteri interpretativi e applicativi «*Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1-2 e 3*»**

IMPATTO GENERALE DEL NUOVO CODICE

IL NUOVO CODICE HA ALTRI IMPATTI POSITIVI (segue)

Con la ulteriore definizione riguardante il CONFLITTO DI INTERESSI

- ***all'art. 16 «Si ha conflitto di interessi quando un soggetto...ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico, o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia concreta ed effettiva alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto delle procedure di aggiudicazione o nella fase di esecuzione
In coerenza con il principio della fiducia e per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, la percepita minaccia di imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi ne invoca il conflitto»***

IMPATTO GENERALE DEL NUOVO CODICE

LA DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI

L'obiettivo del codice è quello di assicurare la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti (art. da 19 a 36)

La digitalizzazione è basata su una serie di pilastri :

- **art. 23 banca dati nazionale dei contratti pubblici (ANAC)**
- **art. 24 fascicolo virtuale dell'operatore economico (banca dati)**
- **art. 25 piattaforme di approvvigionamento digitale (stazioni appaltanti ed enti concedenti)**
- **art. 28 piattaforma unica della trasparenza (ANAC)**
- **art. 31 anagrafe degli operatori economici partecipanti agli appalti (ANAC)**

E poi sistemi dinamici di acquisizione (art.32), aste elettroniche (art.33), cataloghi elettronici (art.34)

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

LA DIGITALIZZAZIONE NELLA PROGETTAZIONE

Art. 43 «...a decorrere dal 1 gennaio 2025, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano metodi e strumenti di gestione informatica digitale delle costruzioni per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione e per gli interventi su costruzioni esistenti per importo a base d'asta superiore a....euro»

Ulteriori dettagli sono riportati nell'allegato I.7 (contenuti dei due livelli di progettazione)

Il codice prevede altresì una digitalizzazione integrale in materia di accesso agli atti

La crescente richiesta dell'uso delle tecnologie digitali ha ovviamente importanti ripercussioni sui professionisti, che devono redigere la progettazione e gestire l'esecuzione delle opere, e sul personale tecnico e amministrativo degli uffici pubblici (formazione, costi per acquisizione e gestione degli strumenti, organizzazione, qualificazione delle stazioni appalt.)

L'impatto maggiore riguarderà certamente i piccoli studi professionali e le stazioni appaltanti di ridotte dimensioni

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

LA FIGURA DEL RUP (RESPONSABILE UNICO DEL PROGETTO)

Art. 15 *«Le stazioni appaltanti nominano nell'interesse proprio e di altre amministrazioni un responsabile unico del progetto»*

Su richiesta del RUP è possibile nominare un responsabile del procedimento per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione

Il RUP *«assicura il completamento dell'intervento pubblico nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi connessi al suo incarico...»*

In merito alla responsabilità del RUP e degli altri soggetti l'art.2 comma 3 precisa *«...ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza.....non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti»*

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

I LIVELLI DI PROGETTAZIONE

Art. 41 «La progettazione in materia di lavori pubblici è articolata in due livelli di successivi approfondimenti : il progetto di fattibilità tecnico-economica ed il progetto esecutivo»

Effetti :

- **riduzione dei tempi per la realizzazione delle opere pubbliche, ma non in modo apprezzabile, in quanto si interviene in modo non risolutivo su altre componenti (nulla osta, autorizzazioni, permessi, pareri ecc.)**
- **maggiore onerosità della progettazione di primo livello (utilizzata spesso per la programmazione e per i concorsi di progettazione) rispetto al progetto preliminare (vedi allegato al codice l.7)**
- **incertezze nella determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara per gli affidamenti**
- **necessità di rivedere il Regolamenti sui corrispettivi di cui al D.M. 31.10.2013 n.143**

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

I CONCORSI DI PROGETTAZIONE

Art. 44 «Il concorso di progettazione relativo al settore dei lavori pubblici si svolge di regola in una sola fase e ha ad oggetto progetti o piani con livello di approfondimento corrispondente al progetto di fattibilità tecnica ed economica»

Effetti :

- **lo sviluppo di un progetto di fattibilità tecnico-economica, in relazione alla numerosità e alla complessità degli elaborati richiesti (vedi allegato I.7 del codice), appare non congruente con un concorso di progettazione**
- **la maggiore onerosità richiesta rispetto ad una progettazione preliminare ridurrà notevolmente le partecipazioni e quindi la concorrenza, pur auspicata dal codice**

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

GLI AFFIDAMENTI DEI CONTRATTI

Le principali novità riguardano :

a)- lo snellimento delle procedure per gli interventi definiti prioritari (programmazione, inclusione nel DEF, termini per le progettazioni, pareri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici) agli art. da 38 a 40

b)- la stabilizzazione delle normative emergenziali del decreto semplificazioni agli articoli da 48 a 55, i quali prevedono :

- affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro, anche senza la consultazione di più operatori**
- affidamento diretto dei servizi e delle forniture (compresi i servizi di ingegneria) di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza la consultazione di più operatori**

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

GLI AFFIDAMENTI DEI CONTRATTI

- **procedure negoziate senza bando, previa consultazione di n.10 operatori, per lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alla soglia comunitaria (....)**
- **procedure negoziate senza bando, previa consultazione di n.5 operatori, per servizi e forniture di importo pari o superiore a 140.000 euro e fino alla soglia comunitaria (....)**
- **gli affidamenti devono essere basati su criteri oggettivi, escludendo sorteggi e metodi di estrazione casuale**
- **Gli affidamenti vengono semplificati, con rischi di riduzione della concorrenza, anche per la modifica del criterio di rotazione e l'ANCE ritiene che la normativa degli affidamenti sotto soglia europea possa sottrarre al mercato molte opere, anche nei settori speciali e nelle concessioni**

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

GLI AFFIDAMENTI DEGLI INCARICHI PROFESSIONALI

Il nuovo codice ha confermato gli affidamenti degli incarichi professionali (progettazione, direzione lavori e collaudo) in via preferenziale ai tecnici della pubblica amministrazione (art.114 comma 6, art.116 comma 4 e allegato II.4)

Gli ordini professionali contestano gli affidamenti preferenziali a tecnici già oberati da carichi di lavoro e spesso con organici sottodimensionati, ritenendo che sia un errore ridimensionare la figura indipendente del professionista esterno

Anche in passato erano attive stazioni appaltanti che utilizzavano in prevalenza tecnici interni (uffici del Genio civile, Istituti autonomi case popolari ecc.) e comunque anche la precedente normativa aveva sottratto al mercato solo una quota non sostanziale degli incarichi

Una problematica da valutare riguarda i servizi di supporto richiesti ai professionisti dalle Amministrazioni pubbliche, che spesso sconfinano in veri e propri subappalti

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

CALCOLO DELL'IMPORTO STIMATO DEGLI APPALTI

Art. 14 *«Il calcolo dell'importo stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto di IVA, valutato dalla stazione appaltante»*

Le imprese ed i professionisti contestano la valutazione discrezionale della stazione appaltante e l'impatto potrà essere particolarmente grave per i professionisti, che in precedenza erano garantiti dal regolamento sui corrispettivi di cui al D.M. 31.10.2013 n.143 (che dovrebbe comunque essere rivisto a seguito della variazione introdotta sul numero dei livelli di progettazione)

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

INCARICHI A TITOLO GRATUITO

L'art. 8 ribadisce il principio dell'equo compenso per gli affidamenti, vieta le prestazioni gratuite, ma consente le donazioni e la liberalità

Gli ordini professionali richiedono che le prestazioni a titolo gratuito siano sempre motivate e comunque limitate a casi eccezionali

Si teme anche che le prestazioni a titolo gratuito possano avere ricadute negative sulla qualità delle opere da realizzare

IMPATTI SULLA PROGETTAZIONE

APPALTO INTEGRATO

Art. 44 *«Negli appalti di lavori complessi, con la decisione di contrarre la stazione appaltante o l'ente concedente, se qualificati, può stabilire che il contratto abbia per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato»*

Non si può ricorrere all'appalto integrato per opere di importo inferiore ad un certo valore (non determinato dal codice) e per opere di manutenzione ordinaria e straordinaria

L'appalto integrato viene sostanzialmente reintrodotta, eliminando i precedenti divieti

Gli ordini professionali criticano fortemente la normativa, ritenendo che si tratti di una delega del processo di progettazione a soggetti (appaltatori) che hanno i maggiori interessi economici negli appalti, relegando i professionisti in posizione subalterna, con grave pregiudizio per la centralità del progetto

Esistono opinioni discordi sull'utilizzo dell'appalto integrato, in quanto altri apprezzano la capacità e la possibilità delle imprese per la definizione del progetto a livello costruttivo

IMPATTI SULLA DIREZIONE DEI LAVORI

Gli impatti del nuovo codice sulla fase esecutiva degli interventi non stravolgono la precedente normativa, che sostanzialmente riprendeva gli indirizzi generali del R.D. n.350/1895 (collaudati in oltre 100 anni)

Per eventuali carenze della disciplina esecutiva si può ricorrere alle normative del Codice Civile (es. per mantenere il sinallagma contrattuale)

Alcune novità riguardano la gestione dei lavori :

- **art. 114 ... il direttore dei lavori è preposto al *«controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento anche mediante metodi e strumenti di gestione e informativa digitale»***

L'allegato I.9 espone in dettaglio i metodi e gli strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni

IMPATTI SULLA DIREZIONE DEI LAVORI

Altre novità riguardano le semplificazioni per le garanzie provvisorie e definitive

E' ammessa la facoltà di non richiedere la garanzia provvisoria in taluni casi ed inoltre

- **art. 117 garanzie definitive** *«Negli appalti di lavori l'appaltatore può richiedere, prima della stipulazione del contratto, di sostituire la garanzia definitiva con l'applicazione di una ritenuta a valere sugli stati d'avanzamento pari al 10 per cento degli stessi, ferma restando la garanzia fidejussoria costituita per l'erogazione dell'anticipazione e la garanzia da costituire per la rata di saldo.....Per motivate ragioni di rischio.... la stazione appaltante può opporsi alla sostituzione della garanzia»*
- *«Le ritenute sono svincolate dalla stazione appaltante all'emissione del collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione...»*

IMPATTI SULLA DIREZIONE DEI LAVORI

Altre novità riguardano :

- **art. 119 subappalti**
- **Il codice ribadisce sostanzialmente la precedente disciplina, ma legittima il cosiddetto «appalto a cascata», in ossequio alle direttive europee, attenuandone gli effetti con il riconoscimento di una certa discrezionalità della stazione appaltante**

«Le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni, che, pur essendo subappaltabili, non possono formare oggetto di ulteriore subappalto, in ragione delle...»

IMPATTI SULLA DIREZIONE DEI LAVORI

Altre novità riguardano :

- **art. 104 avvalimenti**

Il codice rafforza l'istituto dell'avvalimento, che potrà diventare un requisito di premialità, in grado di fornire risorse aggiuntive agli appalti (dotazioni tecniche, risorse umane e strumentali)

Il codice riconosce all'impresa ausiliaria di eseguire direttamente i lavori (se in possesso delle autorizzazioni e dei titoli abilitativi richiesti per la partecipazione alla gara) e, in tal caso, riconosce all'impresa ausiliaria anche la possibilità di subappaltare le prestazioni; anche negli appalti di servizi è riconosciuta la possibilità di subappaltare prestazioni a soggetti in possesso di titoli di studio o professionali necessari per la partecipazione alla gara

IMPATTI SULLA DIREZIONE DEI LAVORI

Altre novità riguardano :

- **art. 60 revisione prezzi** *«Nei documenti di gara iniziale delle procedure di affidamento è obbligatorio l'inserimento di clausole di revisione prezzi. Queste clausole....si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta, che determinano una variazione del costo dell'opera, in aumento o in diminuzione, superiore al...% dell'importo complessivo e opera nella misura del....% della variazione stessa»*
- **Per l'applicazione dei meccanismi revisionali si utilizzano gli indici sintetici delle variazioni dei prezzi approvati dall'ISTAT (31 marzo e 30 settembre) e permangono le problematiche delle coperture dei maggiori oneri derivanti dalle revisione dei prezzi**

IMPATTI SULLA DIREZIONE DEI LAVORI

Le novità relative alla revisione dei prezzi comportano impatti sulle imprese esecutrici e sui professionisti :

- **Impatti sulle imprese esecutrici quali la mancanza di precise indicazioni sui meccanismi revisionali (clausole, riferimento ai costi complessivi, assenza di indicazioni percentuali, inadeguatezza degli indici elementari ISTAT) e genericità delle risorse necessarie per finanziare i maggiori costi e quindi l'assenza di effettive disposizioni per garantire l'equilibrio contrattuale**
- **Impatti sui professionisti per i maggiori oneri a carico dei progettisti e dei direttori dei lavori (per analisi e modifiche alle voci dei prezziari regionali, conteggi complessi per passare dalle variazioni dei prezzi elementari alle variazioni dei prezzi delle lavorazioni vere e proprie, valutazioni sugli oneri effettivi degli appaltatori)**

IMPATTI SULLA DIREZIONE DEI LAVORI

Altre novità riguardano :

- **le modifiche contrattuali (art.120), riproponendo sostanzialmente le precedenti normative e precisando poi nell'allegato II.14 i dettagli sulla direzione dei lavori, sulla esecuzione dei lavori stessi e sui collaudi, inglobando con modifiche il D.M. 07.03.2018 n.49 (sulla direzione dei lavori) e gli articoli da 215 a 238 (sui collaudi) del D.P.R. n. 207/2010
In particolare vengono sintetizzati i compiti del direttore dei lavori e le indicazioni sui collaudi statici**
- **la qualificazione delle stazioni appaltanti (art.62-63)**
- **le commissioni giudicatrici (art.93)**

IMPATTI SULLA DIREZIONE DEI LAVORI

Altre novità riguardano :

- **le esclusioni negli appalti (art.94-98)**
- **il soccorso istruttorio (art.101)**
- **la reputazione delle imprese (art.109)**
- **Il partenariato pubblico-privato (art.174-175)**
- **le concessioni (art. 176-192)**
- **il contraente generale (art. 203-208)**
- **I ricorsi giurisdizionali e i rimedi alternativi (art.209-220)**
- **la governance (art.221-224)**