

# **IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI APPALTO E IL FUTURO DEL MERCATO PUBBLICO DELLE COSTRUZIONI**

## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE E LA PROGETTAZIONE NEGLI APPALTI INTEGRATI**

**3 APRILE 2023**

**RELATORE ING.ARCH. LUIGI CHIAPPINI**

## **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**

## **I TEMPI DELLE OPERE PUBBLICHE**

**AUTOSTRADA DEL SOLE MILANO – NAPOLI KM 770 CIRCA REALIZZATA IN 8 ANNI**





# I TEMPI DELLE OPERE PUBBLICHE

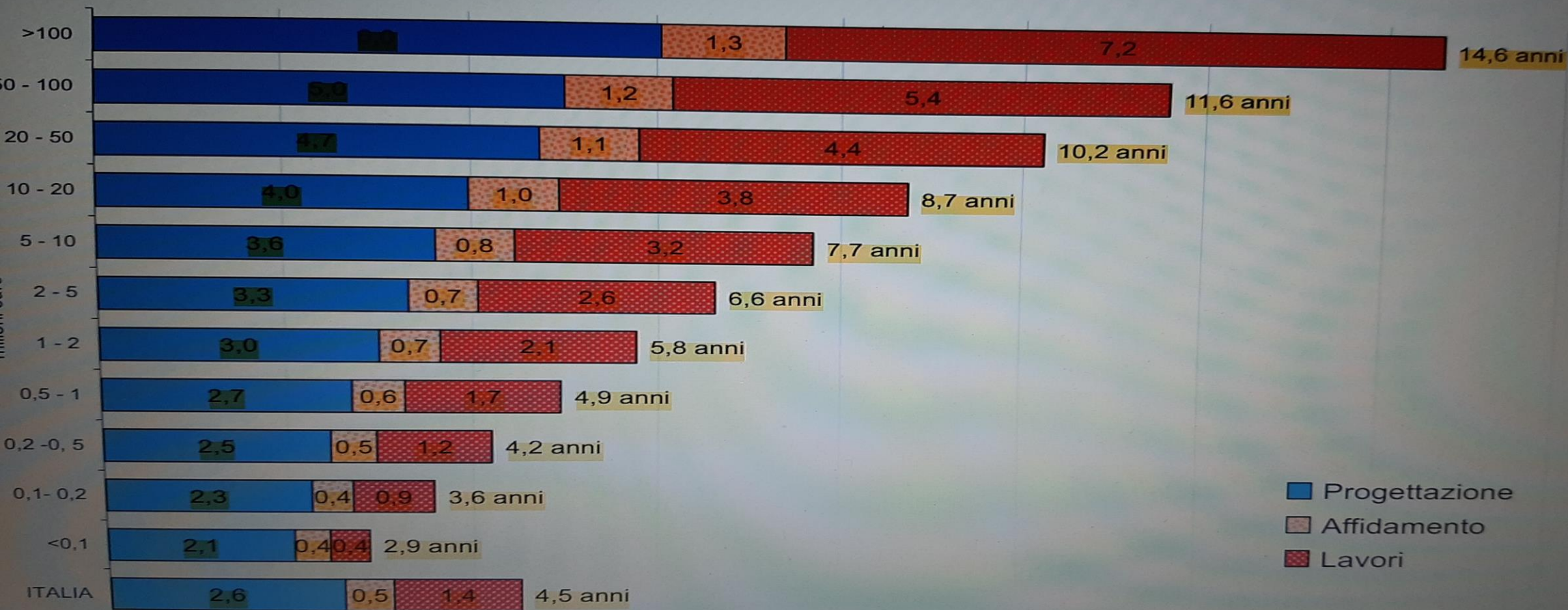
TERZA CORSIA QUARTO ALTINO – VILLESSE KM 95 (IN 12 ANNI FATTI CIRCA 45 KM)





# I TEMPI DELLE OPERE PUBBLICHE (PER FASI DI COSTO)

Figura 4 - Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi Italia



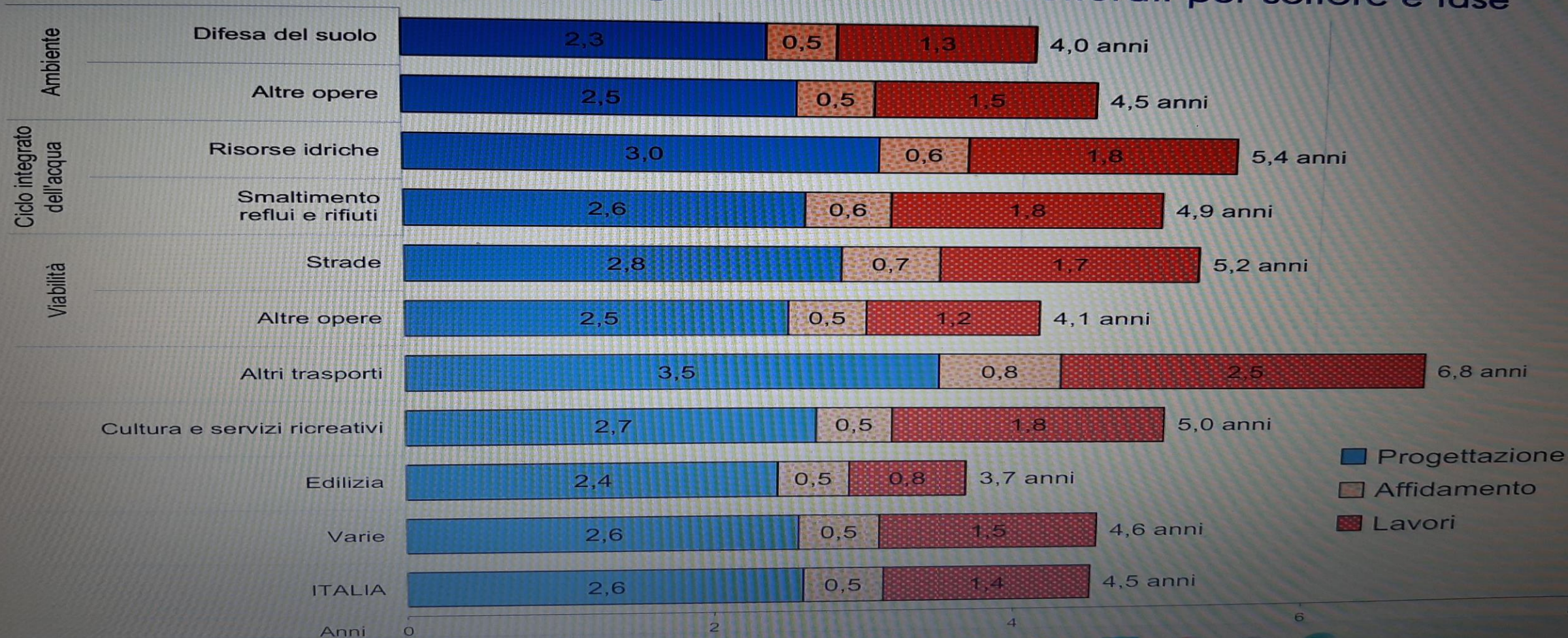
Cerca





# I TEMPI DELLE OPERE PUBBLICHE (PER SETTORE)

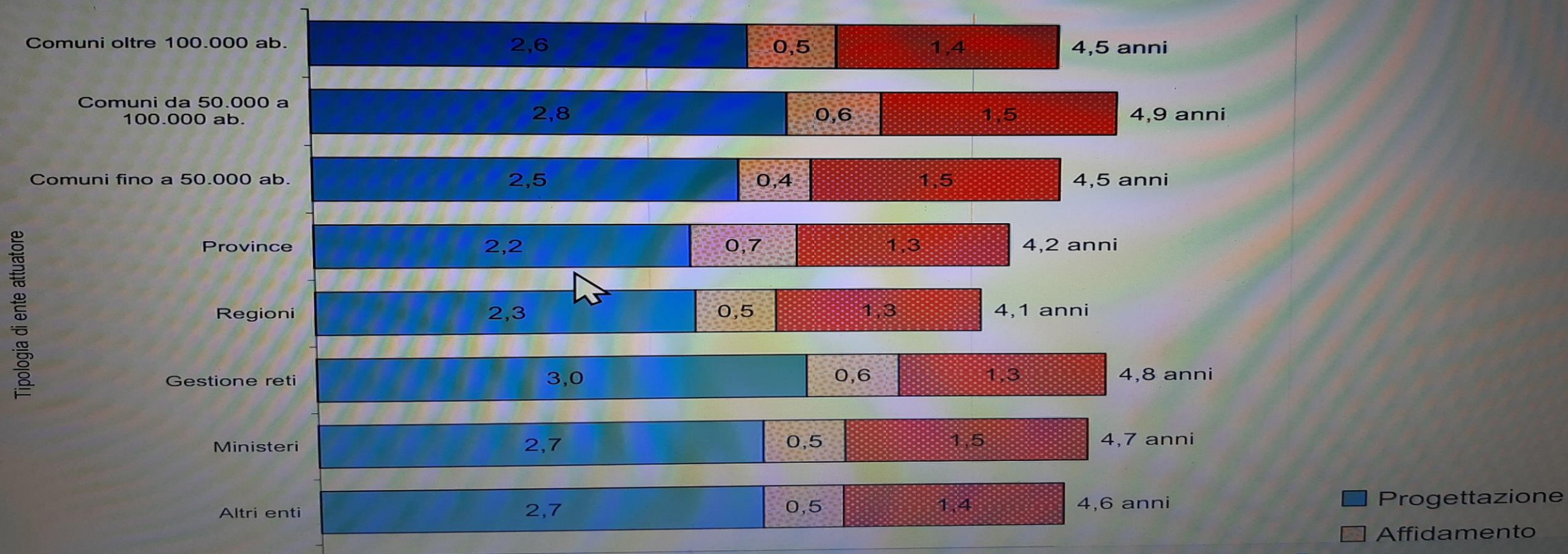
Figura 5 - Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per settore e fase





# I TEMPI DELLE OPERE PUBBLICHE (PER ENTE ATTUATORE)

Figura 16 - Durate nette delle fasi di attuazione degli interventi infrastrutturali per tipologia di Ente Attuatore



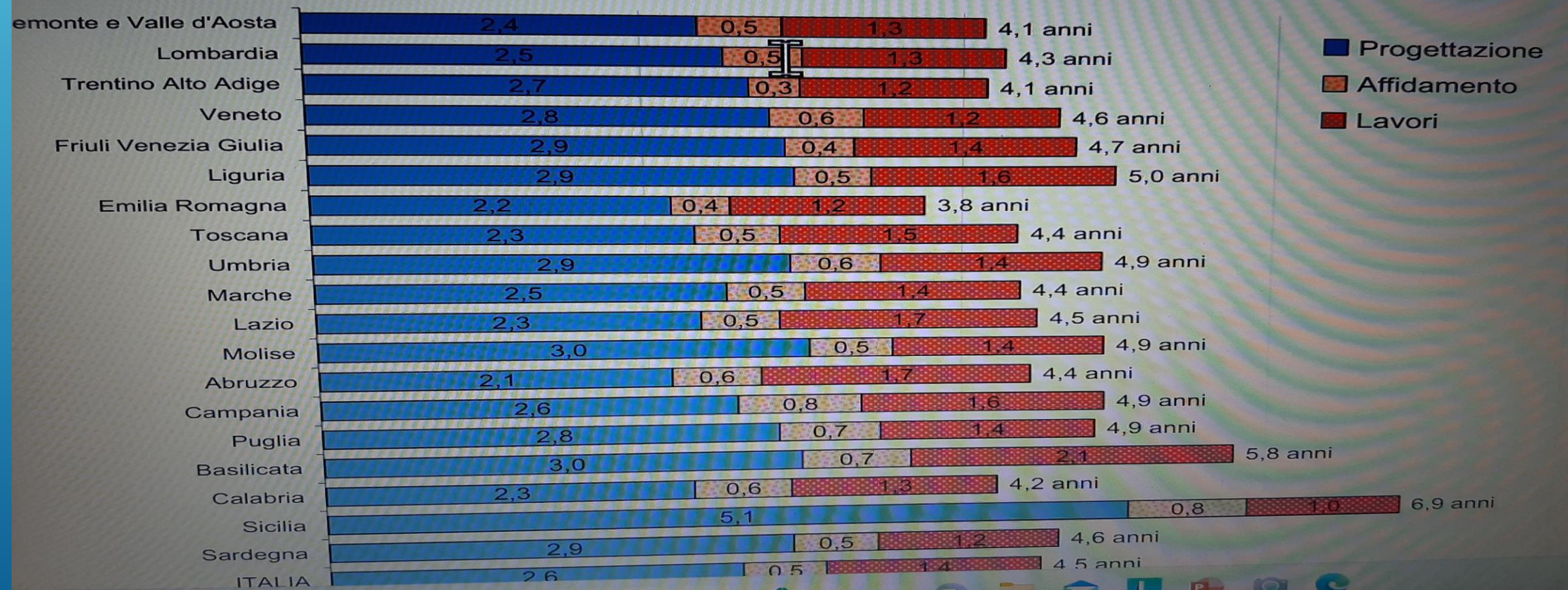
Cerca





# I TEMPI DELLE OPERE PUBBLICHE (PER REGIONE)

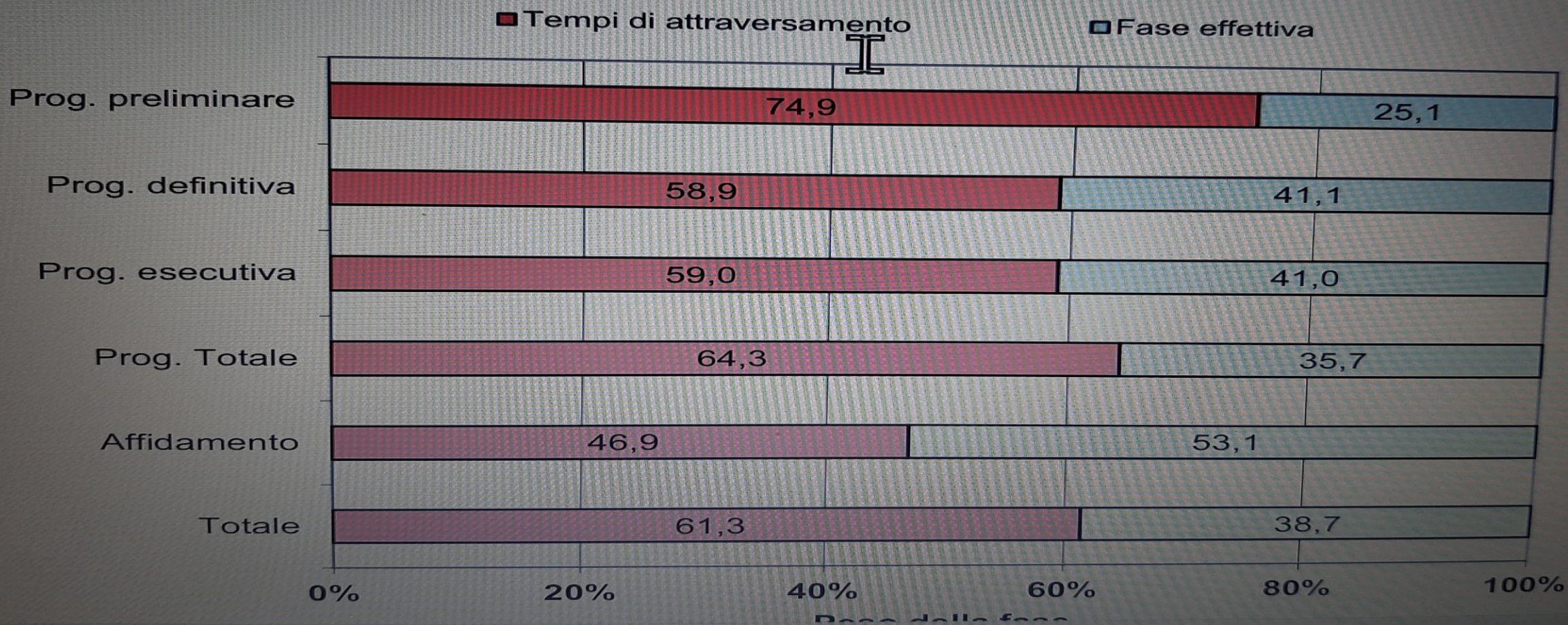
Figura 10 – Durate nette delle fasi di attuazione degli interventi infrastrutturali per regione e fase





# I TEMPI DELLE OPERE PUBBLICHE (TEMPI ATTRAVERSAMENTO)

Figura 7 – Peso dei tempi di attraversamento per fase (\*)





**LE OPERE INCOMPIUTE (ANAGRAFE MIT 393 OPERE INCOMPIUTE NEL 2020)**





## I LIVELLI DI PROGETTAZIONE DAL 1895 AD OGGI

NORMATIVA	LIVELLI DI PROGETTAZIONE	NOTE
D.M. 29.05.1895	N. 2 LIVELLI PROGETTO DI MASSIMA E PROGETTO DEFINITIVO	
LEGGE MERLONI 109/1994 E DPR 554/1999	N.3 LIVELLI PROGETTO PRELIMINARE (art.17-24 Reg.), PROGETTO DEFINITIVO (art. 25-34) E PROGETTO ESECUTIVO (art.35-45)	
CODICE DE LISE D.LGSL. 163/2006 e DPR 207/2010	N.3 LIVELLI PROGETTO PRELIMINARE (art. 17-23 Reg.), PROGETTO DEFINITIVO (art. 24-32) E PROGETTO ESECUTIVO (art. 33-43)	
CODICE VIGENTE D.LGSL 50/2016	N.3 LIVELLI PROGETTO FATTIBILITA' TECNICO-ECONOMICA (art.23 Legge), PROGETTO DEFINITIVO (art. 23) E PROGETTO ESECUTIVO (art.23)	
NUOVO CODICE	N. 2 LIVELLI PROGETTO FATTIBILITA' TECNICO-ECONOMICA (art.41 e allegati L.7) PROGETTO ESECUTIVO (art. 41 e allegato L.7)	



## I LIVELLI DI PROGETTAZIONE

**Art. 41 codice** *«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»*



## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – IL PROGETTO DI FATTIBILITA' TECNICO-ECONOMICA (ART. 41 E ART.6-21 ALLEGATO I.7)**

**Il progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) individua, tra più soluzioni possibili (eventualmente messe a confronto nel documento di fattibilità (DOC FAT), quella che esprime il rapporto migliore tra costi e benefici per la collettività e sviluppa quindi tale soluzione progettuale**

**Durante questa fase progettuale sono svolti anche adeguati indagini e studi conoscitivi (morfologia, geologia, geotecnica, idrologia, idraulica, sismica, unità ecosistemiche, evoluzione storica, uso del suolo, destinazioni urbanistiche, valori paesistici, architettonici, storico-culturali, archeologia preventiva, vincoli normativi ecc.), anche avvalendosi di tecnologie di rilievo digitali finalizzate alla definizione di modelli informativi dell'esistente**



## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – IL PROGETTO DI FATTIBILITA' TECNICO-ECONOMICA**

**Il progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE) in line generale è composto dai seguenti elaborati :**

**-Relazione generale – Relazione tecnica (con rilievi, accertamenti, indagini e studi specialistici) - Relazione di verifica preventiva dell'interesse archeologico e delle relative indagini – Studio di impatto ambientale VIA (ove previsto) – Relazione di sostenibilità delle opere – Rilievi piano altimetrici e stati di consistenza delle opere e di quelle interferenti – Modelli informativi e relative relazioni (ove previste) – Elaborati grafici delle opere.....- Computo estimativo – Quadro economico di progetto –**



## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – IL PROGETTO DI FATTIBILITA' TECNICO-ECONOMICA**

**....segue**

**- Piano economico finanziario di massima (in caso di partenariato pubblico privato) – Cronoprogramma – Piano di sicurezza e di coordinamento – Capitolato informativo (ove previsto) – Piano preliminare di manutenzione – Piano preliminare di monitoraggio geotecnico e strutturale – Piano preliminare di monitoraggio ambientale (per le opere soggette a VIA) – Piano particellare delle aree da espropriare o da acquisire (eventuale)**



## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – IL PROGETTO ESECUTIVO (ART. 41 E ART. 22-33 ALLEGATO I.7)**

**Il progetto esecutivo (PE), in coerenza con il progetto di fattibilità tecnico-economica, sviluppa un livello di definizione degli elementi tale da individuare compiutamente la funzione, i requisiti, la qualità e il prezzo dell'opera**

**In particolare il PE determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto con l'indicazione delle coperture finanziarie, il cronoprogramma ecc.**

## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – IL PROGETTO ESECUTIVO**

**Il progetto esecutivo (PE) è composto di norma dai seguenti elaborati :**

- **Relazione generale – Relazioni specialistiche – Elaborati grafici (comprensivi di quelli strutturali e impiantistici, nonché di quelli relativi all'ambiente) – Calcoli delle strutture e degli impianti – Piano di manutenzione – Aggiornamento del Piano di sicurezza e di coordinamento – Quadro incidenza della manodopera – Cronoprogramma – Elenco prezzi e relative analisi – Computo metrico estimativo e quadro economico – Schema di contratto e di capitolato ed elaborati di applicazione dei CAM – Fascicolo dell'opera adeguato - Eventuali modelli informativi (in caso di utilizzo di metodi, strumenti di gestione informativa digitale) – Manuale di gestione ambientale del cantiere (per opere soggette a VIA o se richiesto)**
- **Ulteriori dettagli sono richiesti in caso di progettazione legata ad un appalto integrato**



## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – EFFETTI DELLE NUOVE NORMATIVE**

**La scelta di ridurre a due i livelli di progettazione è stata presentata come un contributo per contenere i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, in quanto non si perde il tempo necessario per redigere ed approvare il secondo livello di progettazione (definitiva)**

**Ma la durata del processo di realizzazione delle opere pubbliche è solo in parte riconducibile ai tempi delle progettazioni**

**Con la nuova normativa si devono ovviamente incrementare i contenuti del primo livello di progettazione e quindi si registrerà una maggiore onerosità per la progettazione di primo livello, che spesso viene utilizzata per la fase della programmazione o per l'avvio dei concorsi di progettazione, fasi per le quali era probabilmente più adeguato il progetto preliminare**

## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – EFFETTI DELLE NUOVE NORMATIVE**

**La riduzione dei livelli di progettazione comportava anche la necessità di adeguare il Regolamento sui corrispettivi per le prestazioni professionali (D.M. 17.06.2016), il quale ripartiva i compensi sulla base di tre livelli di progettazione**

**In sede di approvazione definitiva il Governo ha peraltro inserito l'allegato I.13, riguardante la determinazione dei parametri per la progettazione, ripartendo le aliquote del D.M. 17.06.2016 con l'attribuzione delle aliquote del vecchio progetto preliminare e gran parte delle aliquote del vecchio progetto definitivo alla nuova progettazione di primo livello (progetto di fattibilità tecnico-economica)**



## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – LA DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI**

**Il nuovo codice intende assicurare la **progressiva digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti**, basata su una serie di pilastri :**

- la banca dati nazionale dei contratti pubblici presso l'ANAC(art.23)**
- il fascicolo virtuale dell'operatore economico nell'ambito della Banca dati (art.24)**
- le piattaforme di approvvigionamento digitale presso le stazioni appaltanti e gli enti concedenti (art.25)**
- la piattaforma unica della trasparenza presso l'ANAC (art.28)**
- l'anagrafe degli operatori economici partecipanti agli appalti presso l'ANAC (art.31)**

**E Inoltre :**

- i sistemi dinamici di acquisizione (art.32)**
- le aste elettroniche (art.33)**
- i cataloghi elettronici (art.34)**

# I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – LA DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI

## 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 un milione di 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 appaltanti)**

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



## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – I CONCORSI DI PROGETTAZIONE (ART. 46)**

**Il nuovo codice prevede che il **concorso di progettazione** per il settore dei LL.PP. si svolga di regola in una sola fase (precedentemente si poteva svolgere in una o in due fasi) e che abbia come oggetto il progetto di fattibilità tecnico-economica**

**Chi concorre per l'affidamento dell'incarico è quindi tenuto a presentare in sede di gara un progetto di fattibilità tecnico-economica, che si configura come progetto di fattibilità solo nel nome, mentre nei contenuti e negli elaborati richiesti si può paragonare in prima approssimazione al precedente progetto definitivo (e sotto certi aspetti anche al progetto definitivo)**

## **I LIVELLI DI PROGETTAZIONE – GLI INCARICHI A TITOLO GRATUITO (ART.8)**

**L'art. 8 del nuovo codice ribadisce il principio dell'equo compenso per gli affidamenti e vieta le prestazioni gratuite, consentendo però le donazioni e le liberalità**

**I rappresentanti dei professionisti sono istituzionalmente contrari alle prestazioni a titolo gratuito, in quanto ritengono che possano determinare ricadute negative sulle qualità delle progettazioni e, conseguentemente richiedono che le prestazioni a titolo gratuito siano limitate a casi eccezionali e adeguatamente motivati**



## **L'APPALTO INTEGRATO – L'ALTALENA DELLE NORMATIVE**

**L'appalto integrato** era inizialmente disciplinato dal codice De Lise (D.LGSL.163/2006), il quale all'art. 53 comma 2 prevedeva tre diverse modalità per l'esecuzione degli appalti pubblici :

- la sola esecuzione dei lavori
- la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice (cosiddetto appalto integrato)
- l'acquisizione in sede di gara del progetto definitivo, sulla base di un progetto preliminare dell'amministrazione, e quindi la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori (cosiddetto appalto concorso)

## **L'APPALTO INTEGRATO – L'ALTALENA DELLE NORMATIVE**

**Il codice degli appalti vigente (D.LGSL.50/2016), all'art. 50 comma 1 stabilisce che *«gli appalti relativi ai lavori siano affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo»* ed inoltre che *«è vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, ad esclusione di...»***

**Il decreto sblocca cantieri D.L. 32/2019 convertito con L. 55/2019 ha introdotto i commi 1bis, 1ter e 1quater all'art.50 del codice dei contratti, consentendo (con limitazioni) l'affidamento attraverso l'appalto integrato nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori e nel contempo ha sospeso la clausola del divieto fino al 31.12.2020 (poi prorogata al 31.12.2022 col decreto semplificazioni D.L. 76/2020 e L.120/2020 e al 31.12.2023 per le opere del PNRR con D.L. n.13/2023)**



## **L'APPALTO INTEGRATO – L'ALTALENA DELLE NORMATIVE**

**L'istituto dell'appalto integrato ha consentito per molti anni alle amministrazioni pubbliche di affidare congiuntamente agli operatori economici la progettazione esecutiva delle opere e la loro realizzazione, con l'obiettivo di velocizzare i tempi della progettazione, consentendo nel contempo alle stazioni appaltanti di limitarsi alla progettazione interna del solo progetto definitivo (talvolta anche con evidenti carenze) e di sottrarsi ad una progettazione esecutiva spesso complessa e delicata**

**La delega della progettazione esecutiva al futuro esecutore delle opere ha però consentito talvolta agli operatori economici di condizionare i contenuti della stessa progettazione, con l'obiettivo di proporre soluzioni tecniche e costruttive a loro esclusivo vantaggio**

## **L'APPALTO INTEGRATO (ART.44)**

**L'appalto integrato viene ora disciplinato all'art.44 del nuovo codice, modificato in sede di approvazione definitiva da parte del Governo**

***«Negli appalti, 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»***

**In sostanza il nuovo codice reintroduce l'istituto dell'appalto integrato, eliminando buona parte dei divieti che erano dettati dalla precedente normativa**

**Inoltre il codice non consente l'appalto integrato per opere di manutenzione ordinaria e straordinaria**



## **L'APPALTO INTEGRATO**

**I giudizi sull'appalto integrato non sono concordi**

**I contrari richiamano la centralità della progettazione, da affidare a figure professionali qualificate e indipendenti, ritenendo che non si possa delegare una fase importante della progettazione ad operatori economici titolari di specifici interessi, riguardanti le modalità di realizzazione e di gestione delle opere**

**I favorevoli ritengono invece che gli operatori economici abbiano capacità ed esperienza per produrre progettazioni, soprattutto a livello esecutivo e costruttivo, che potranno anche evitare o almeno ridurre la necessità di modifiche e di varianti nel corso dei lavori**

**Il RUP in ogni caso sarebbe in grado di limitare le scelte imprenditoriali ad esclusivo vantaggio degli operatori economici**