

Edilizia e Territorio

Nuovo codice/2. Guida progettazione: addio all'appalto integrato, ma nessuna spinta sui concorsi

Non passa la richiesta di uso obbligatorio dei parametri per determinare i compensi. Serve un decreto per introdurre il vincolo di progettare in Bim

26 aprile 2016 - G.La - Mau.S.



Il capitolo progettazione lascia l'amaro in bocca. Tanto che l'Anac ha già sulla scrivania un lungo elenco di richieste di intervento, in sede di linee guida. Tra tutti i tasselli che compongono il puzzle del nuovo Codice appalti, ce n'è uno che più di tutti è stato oggetto di critiche fin dal primo minuto: addirittura, lo stesso ministro delle Infrastrutture, Graziano Delrio è arrivato ad ammettere in audizione che sulla centralità della progettazione si poteva fare meglio. Ma quelle correzioni, ora che il Dlgs n. 50 del 2016 è stato pubblicato, sono arrivate soltanto in parte.

Gli elementi positivi, per la verità ci sono. L'incentivo del 2%, ad esempio, è stato rivisto, ponendo termine a una battaglia che andava avanti da anni: i dipendenti della pubblica amministrazione, per le attività di progettazione, sono stati esclusi dal pagamento del bonus. Questo, almeno in teoria, dovrebbe portare un incremento delle gare. Allo stesso modo, è arrivato un divieto secco sull'appalto integrato, anch'esso invocato per anni. Sarà possibile soltanto per il general contractor e nelle concessioni: per il resto l'affidamento contemporaneo di progettazione ed esecuzione entra nei libri di storia. Importante anche la norma sul Bim: il building information modeling, con un successivo decreto, diventerà progressivamente obbligatorio.

Mentre, sul fronte dei livelli di progettazione, fa il suo esordio il progetto di fattibilità, che guarda al rapporto tra costi e benefici per la collettività. Qualche errore è stato corretto in corsa, lasciando però le cose identiche a come sono ora.

È accaduto sulla cauzione: nelle prime bozze era stata resa obbligatoria anche per i progettisti, nelle ultime i professionisti hanno incassato la deroga di cui godono anche ora. Discorso simile sulla trattativa privata: nelle prime versioni del Codice il tetto per le gare senza bando veniva elevata a 209mila euro, adesso scende fino a 100mila, esattamente come adesso. E veniamo, così, alle delusioni. La prima – e più grande – riguarda il Dm parametri.

Il decreto per la determinazione degli importi da porre a base delle gare di progettazione non dovrà essere usato in maniera obbligatoria. Le stazioni appaltanti, in sostanza, potranno continuare a fare come vogliono. L'altro buco è relativo ai concorsi. Qui il codice, nella versione finale, è migliorato rispetto alle bozze. Soprattutto, i rimborsi spese sono diventati obbligatori ed è stata introdotta una quota di partecipazione riservata ai giovani. Rispetto al vecchio sistema, però, manca un'innovazione vera: i concorsi, nella geografia della progettazione italiana, restano periferici

Di seguito la guida e la valutazione delle principali misure per la progettazione.

FATTIBILITÀ AL POSTO DEL PRELIMINARE (Articolo 23)

La progettazione in materia di lavori pubblici si articola su tre livelli successivi: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo. I contenuti di dettaglio dei diversi livelli di progettazione saranno fissati da un decreto del ministero delle Infrastrutture, sulla base di una proposta elaborata dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. La grande novità rispetto al passato, però, è certamente rappresentata dal progetto di fattibilità tecnica ed economica che 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». Quindi, rispetto al passato, il primo livello di progettazione appare più focalizzato sull'impatto concreto dell'opera e sulle sue conseguenze in termini economici.

Innovazione: media - Efficacia: media

COMPENSI, NON PASSA L'OBBLIGO DEI «PARAMETRI» (Articolo 24, comma 8)

È il grande buco nero per i progettisti. La questione riguarda gli importi da porre a base delle gare di progettazione. Il Dm numero 143 del 2013 contiene una serie di tabelle, frutto di una trattativa estenuante tra professionisti e Governo, che consentono di calcolare i prezzi di riferimento delle diverse prestazioni, a seconda dei livelli di complessità delle opere. Al momento, però, l'uso di questo decreto non è obbligatorio per le Pa che, quindi, lo usano mediamente in un caso su due. La speranza degli ordini era che, finalmente, il Codice rimediassero a questo problema, fissando un obbligo esplicito. Questo non è avvenuto. I corrispettivi «possono essere utilizzati dalle stazioni appaltanti», che volendo possono anche fare ricorso a criteri diversi. Adesso la speranza è che le linee guida dell'Anac ammorbiscano in qualche modo questo passaggio.

Innovazione: bassa - Efficacia: bassa

ADDIO APPALTI INTEGRATI, GARE SOLO SULL'ESECUTIVO (Articolo 59, comma 1)

Finisce l'epoca dell'appalto integrato. Il nuovo codice stabilisce che è vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione, con l'eccezione degli interventi riservati a general contractor (ormai una rarità) e delle opere finanziate con capitali privati. In tutti gli altri casi gli appalti relativi ai lavori dovranno essere affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo.

Si torna così alla netta separazione tra progettazione e costruzione che era stata alla base anche della legge Merloni, primo tentativo organico di riforma dei lavori pubblici datato ormai venti anni fa. La scelta di far entrare immediatamente in vigore, senza scivoli normativi, l'addio all'appalto integrato ha creato diversi problemi alle stazioni appaltanti. Fino a pochi giorni prima della pubblicazione è scattata la corsa a svuotare i cassetti dei progetti da affidare su definitivo. Ora si rischia la frenata per la necessità di portare i progetti al livello esecutivo prima di andare in gara.

Innovazione: alta - Efficacia: alta

DELUSIONE CONCORSI: LE COMPETIZIONI DI ARCHITETTURA RESTANO AI MARGINI (Articolo 156)

Qualche ritocco normativo, qualche agevolazione di tipo documentale e un'indicazione di favore per i giovani progettisti. Ma nessuna spinta a fare dei concorsi di progettazione il principio cardine per la selezione dei progetti da realizzare. A guardare bene il capitolo che il nuovo codice dedica ai concorsi si risolve in una mezza delusione per i progettisti. Sull'obbligo di assegnare il progetto al vincitore, se previsto dal bando, si fa addirittura un passo indietro a quanto affermato dall'Anac nelle scorse settimane. L'Autorità aveva chiarito che si trattava di un obbligo. Il codice parla di facoltà. Nessun vincolo poi rispetto all'obiettivo di selezionare i progetti, almeno quelli più rilevanti, con i concorsi. Le uniche novità riguardano le competizioni in due fasi. Dove si stabilisce che il 30% dei progettisti ammessi alla seconda fase deve essere formato da professionisti abilitati da meno di 5 anni e si indica una quota obbligatoria garantita di rimborso spese per i concorrenti.

Innovazione: bassa - Efficacia: bassa

NIENTE BONUS 2% PER I PROGETTISTI DELLA PA (Articolo 113)

Il bonus del 2% per i tecnici Pa resta ma cambia pelle. L'incentivo storicamente dedicato ai dipendenti della pubblica amministrazione non sarà più destinato alle attività di progettazione, come avviene ora, accogliendo una richiesta storica dei progettisti privati. Il due per cento degli importi posti a base di gara sarà, invece, usato solo per compensare le attività di programmazione della spesa per investimenti, di predisposizione e di controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di responsabile unico del procedimento, di direzione dei lavori e di collaudo tecnico amministrativo, di verifica. Insomma, l'amministrazione si occuperà della fase di Programmazione delle opere, del controllo, delle verifiche e dei collaudi, svolgendo quindi soprattutto un ruolo di coordinamento e di supervisione. La progettazione, invece, andrà di regola appaltata all'esterno, per garantire una maggiore qualità.

Innovazione: alta - Efficacia: alta

L'INNOVAZIONE DEL BIM AFFIDATA A UN DECRETO (Articolo 23, c. 13)

Con il codice debutta in modo ufficiale negli appalti pubblici anche la progettazione parametrica del Bim (Building information modeling). Le amministrazioni con le spalle più larghe potranno bandire da subito gare con la richiesta di progettazione o gestione del cantiere con Bim. Si deve però trattare di progetti complessi. Mentre le stazioni appaltanti devono dimostrare di poter contare su personale adeguatamente formato. L'introduzione dell'obbligo è invece demandata a un decreto del ministero delle Infrastrutture, che dovrà definire tempi e modi dell'applicazione, anche con l'aiuto di una commissione varata ad hoc. Il decreto dovrà tenere conto del «grado di digitalizzazione» dimostrato dalla Pa. Senza aspettare troppo. Il codice prevede che il provvedimento debba essere varato nel giro di tre mesi, entro il 31 luglio 2016.

Innovazione: media - Efficacia: media

GARANZIE, NIENTE CAUZIONE PER I PROGETTISTI (Articolo 93, comma 10)

L'articolo 93 del Codice regola la cauzione, spiegando che «l'offerta è corredata da una garanzia fideiussoria, denominata garanzia provvisoria pari al 2 per cento del prezzo base indicato nel bando o nell'invito, sotto forma di cauzione o di fideiussione». Nella prima versione del decreto obbligo riguardava anche i professionisti, con un problema evidente: quelli più piccoli, con meno liquidità a disposizione, avrebbero avuto un problema oggettivo ad accedere ai bandi. Nella versione finale del decreto, però, si spiega che questo articolo «non si applica agli appalti di servizi aventi a oggetto la redazione della progettazione e del piano di sicurezza e coordinamento e ai compiti di supporto alle attività del responsabile unico del procedimento». I professionisti, cioè, sono già coperti dall'ombrello dell'assicurazione professionale.

Innovazione: bassa - Efficacia: media

CONCORRENZA, LA SOGLIA DI GARA RESTA A CENTOMILA EURO (Articolo 157, comma 2)

Anche in questo caso il codice è stato corretto in corsa. Nella versione finale del decreto, all'articolo 157, si stabilisce che «gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo di importo superiori a 40mila e inferiore a 100mila euro possono essere affidati» con procedura negoziata con invito ad almeno cinque soggetti. Sotto i 40mila euro si procede con affidamento diretto. Sopra i 100mila serve una gara vera e propria. Nella prima versione del decreto la soglia per la trattativa privata veniva portata a 209mila euro, mettendo nell'ombra quasi il 90% del mercato.

La scelta finale, di fatto, ha ripristinato il sistema attualmente in vigore, senza grandi concessioni all'innovazione.

Innovazione: bassa - Efficacia: bassa