

Ultimo arrivato il Dm sul Bim - 29 provvedimenti ancora al palo

Al codice appalti mancano ancora 45 decreti attuativi

DI LAURA SAVELLI

A I termine della legislatura, il bilancio dell'attuazione del Codice è destinato a chiudere con il segno rosso. Ad oggi, sono infatti saliti solamente a quota 17 su 62 i provvedimenti richiesti dal Dlgs. n.50/2016, mentre ammontano a 16 quelli che restano fermi in cantiere, e a ben 29 i testi sui quali non si mai iniziato neanche a lavorare. All'attivo, passa l'edizione revisionata delle linee-guida dell'Anac n. 5/2016 - relativa ai criteri di professionalità dei commissari di gara - che ha fatto la sua comparsa sulla Gazzetta ufficiale n.28 del 3 febbraio scorso. In realtà, nonostante l'approvazione del nuovo testo, la regola che prevede la nomina di commissioni giudicatrici esterne alla stazione appaltante è destinata a rimanere per il momento inapplicabile. Per la sua piena operatività, manca infatti all'appello il decreto del ministro delle Infrastrutture e dei trasporti sulle tariffe di iscrizione all'albo e sui compensi dei commissari, oltre al successivo regolamento dell'Anac - da adottare nei tre mesi successivi - con le modalità di trasmissione della documentazione ai fini dell'iscrizione, e la data a decorrere dalla quale l'albo sarà a regime. A partire dal 27 gennaio scorso, è poi entrato in vigore il decreto del Mit n.560 del 12 gennaio 2018, che ha declinato la disciplina delle modalità e dei tempi di progressiva introduzione di utilizzo del Bim (Building information modeling).

Il provvedimento è stato pubblicato sul sito dello stesso ministero delle Infrastrutture (e non in Gazzetta Ufficiale), e troverà applicazione rispetto alle opere la cui progettazione sia stata attivata a seguito della sua entrata in vigore. Tuttavia, il suo utilizzo è stato prescritto come obbligatorio in maniera graduata, e cioè, dal 1° gennaio 2019, per tutti i lavori complessi di importo superiore a cento milioni di euro; dal 1° gennaio 2020, per quelli di importo superiore a 50 milioni; e, dal 1° gennaio 2021, per quelli di importo superiore a 15 milioni. Dopodiché, sarà il turno delle opere di importo superiore alla soglia comunitaria, rispetto alle quali l'obbligo di utilizzo del Bim decorrerà dal 1° gennaio 2022; e, infine, delle opere di importo superiore o inferiore ad un milione di euro, per le quali l'obbligo scatterà invece a far data, rispettivamente, dal 1° gennaio 2023 e dal 1° gennaio 2025. In realtà, prima della fine di questa legislatura, erano attesi in Gazzetta altri provvedimenti, il cui completamento, a questo punto, viene lasciato in eredità al nuovo Governo.

In cima alla lista, si trovano il decreto del Mit sulla direzione dei lavori e dell'esecuzione del contratto, e il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri sul dibattito pubblico. Entrambi i testi sono stati trasmessi alle competenti Commissioni di Camera e Senato, chiamate a pronunciarsi con i rispettivi pareri entro il termine del 29 gennaio scorso. Senonché, sui due schemi di decreto è stato necessario acquisire anche i pareri del Consiglio di Stato (nn. 359 e 360), che sono stati depositati il 12 febbraio: ragion per cui, ad oggi, solo la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera è riuscita a completare la sua attività. Ma, nella lista dei provvedimenti che hanno concluso il loro iter di approvazione e che sono in attesa del solo varo definitivo da parte del Ministero, finiscono anche gli ulteriori due decreti Mit relativi rispettivamente alla definizione dei criteri per l'adozione dei programmi triennali, che ha terminato il suo percorso con il consenso acquisito da parte della Conferenza unificata sin dallo scorso mese di settembre, e alla definizione dei livelli di progettazione, che invece ha ottenuto il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici dal successivo mese di ottobre.

Un passo in avanti è stato compiuto anche sul versante delle linee-guida Anac n. 4/2016. Sul nuovo testo della disciplina degli affidamenti sotto soglia messa a punto a seguito delle novità introdotte dal primo decreto correttivo, è arrivato il parere del Consiglio di Stato n. 361 del 12 febbraio e quindi, allo stato attuale, si attende solamente l'approvazione definitiva del testo da parte del Consiglio dell'Autorità, che chiuderebbe in questo modo il processo di restyling delle cinque linee-guida considerate vincolanti ai fini dell'attuazione del Codice. Da questo punto di vista, pertanto, sono solamente due i provvedimenti adottati fino ad ora dall'Anac (entrambi a carattere non vincolante), che necessitano di una revisione: il primo, le linee-guida n. 1/2016 sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, che ha incassato il parere del Consiglio di Stato ed a cui manca, anche in questo caso, il solo varo definitivo dell'Autorità; il secondo, le linee-guida n. 2/2016 contenente la disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sul cui testo non è mai stata effettuata in realtà alcuna operazione di riscrittura e di consultazione pubblica.

Ma, negli ultimi tempi, l'avanzamento dei lavori più significativo - che a questo punto spetterà al Governo entrante proseguire - è stato registrato con riferimento allo schema di Dpcm sulla qualificazione delle stazioni appaltanti. Dopo mesi di silenzio, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha appena licenziato un testo maggiormente definito - rispetto alla versione messa a punto dal Ministero delle Infrastrutture - nella individuazione dei requisiti richiesti alle P.a. ai fini della loro iscrizione nell'apposito albo detenuto dall'Anac, che è stato trasmesso proprio nelle ultime settimane alla Conferenza unificata per l'acquisizione del relativo parere.

Anche in questo caso, però, la strada da percorrere è ancora lunga, poiché, anche una volta che sarà adottato il decreto, l'Anac dovrà lavorare ad un ulteriore regolamento che definisca nel dettaglio le modalità attuative del sistema di qualificazione, e che poi altro non è se non uno dei restanti 45 provvedimenti che mancano al completamento del quadro della disciplina dei contratti pubblici. ■

LINEE GUIDA ANAC, IL PUNTO

Le principali misure

Provvedimenti	Articolo codice	Stato	Scadenza
Linee guida sull'assegnazione dei servizi di ingegneria e architettura (Linee guida n. 1)	24	Linee guida Anac n. 1. Prima edizione approvata con delibera n. 973 del 14 settembre 2016 e pubblicata sulla G.U. n. 228 del 29 settembre 2016. Seconda edizione post Correttivo in consultazione fino al 24 luglio 2017. Parere Consiglio di Stato n. 2698 del 22 dicembre 2017	Senza scadenza. Prov. non previsto dal codice
Linee guida sull'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Linee guida n.2)	95	Linee guida Anac n. 2. Prima edizione approvata con delibera n. 1005 del 21 settembre 2016 e pubblicata sulla G.U. n. 238 dell'11 ottobre 2016. In attesa di aggiornamento alle novità introdotte dal Correttivo	Senza scadenza
Disciplina dei compiti specifici e dei requisiti di professionalità del Rup (Linee guida n.3)	31, comma 5	Linee guida Anac n. 3. Prima edizione approvata con delibera n. 1096 del 26 ottobre 2016 e pubblicata sulla G.U. n. 273 del 22 novembre 2016. Seconda edizione approvata - a seguito del Correttivo - con delibera n. 1007 dell'11 ottobre 2017 e pubblicata sulla G.U. n. 260 del 7 novembre 2017	18 luglio 2016
Indirizzi a supporto delle stazioni appaltanti per l'affidamento degli appalti sottosoglia (Linee guida n. 4)	36, comma 7	Linee guida Anac n. 4. Prima edizione approvata con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e pubblicata sulla G.U. n. 274 del 23 novembre 2016. Seconda edizione posta in consultazione - a seguito delle novità introdotte dal Correttivo - fino al 25 settembre 2017. Parere Consiglio di Stato n. 361 del 12 febbraio 2018	18 luglio 2016
Indicazione dei requisiti di moralità, competenza e professionalità dei commissari di gara (Linee guida n.5)	78, comma 1 e comma 1-bis	Prima edizione approvata con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016 e pubblicata sulla G.U. n. 283 del 3 dicembre 2016. Seconda edizione approvata - dopo il Correttivo - con determinazione n. 4 del 10 gennaio 2018, pubblicata sulla G.U. n. 28 del 3 febbraio 2018. Necessari ancora il Dm Infrastrutture previsto dall'art. 77, comma 10, il regolamento Anac su modalità di trasmissione della documentazione per iscrizione da adottare entro il 31 dicembre 2017 e, nei successivi tre mesi, la delibera Anac per l'operatività dell'albo	17 agosto 2016
Indirizzi per standardizzare cause di esclusione e mezzi di prova relativi a carenze in precedenti appalti (Linee guida n.6)	80, comma 13	Linee guida Anac n. 6. Prima edizione approvata con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016 e pubblicata sulla G.U. n. 2 del 3 gennaio 2017. Seconda edizione approvata - dopo il Correttivo - con delibera n. 1008 dell'11 ottobre 2017 e pubblicata sulla G.U. n. 260 del 7 novembre 2017	18 luglio 2016
Linee guida sull'iscrizione all'albo delle società in house (Linee guida n.7)	192, comma 1	Linee guida Anac n. 7. Prima edizione approvata con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017 e pubblicata sulla G.U. n. 61 del 14 marzo 2017. Seconda edizione approvata - a seguito del Correttivo - con delibera n. 951 del 20 settembre 2017 e pubblicata sulla G.U. n. 236 del 9 ottobre 2017. Iscrizioni dal 15 gennaio 2018 (comunicato del Presidente Anac del 29 novembre 2017)	Senza scadenza
Proposta al Mit di decreto sulla qualificazione degli operatori economici e ulteriori requisiti per i general contractor	83, comma 2, 84, commi 2 e 8	Consultazione sul provvedimento terminata il 3 maggio 2017. Il Correttivo ha però stabilito che per la qualificazione serve un decreto Mit su proposta Anac e non più delle linee guida Anac	19 aprile 2017
Linee guida sul rating di impresa	83, comma 10	Ritirata la prima bozza di linee guida basata sul rating obbligatorio. Un nuovo provvedimento verrà predisposto alla luce del Correttivo che ha aggiornato la scadenza prima prevista per il 18 luglio 2016	20 agosto 2017
Linee guida sull'attività del direttore dei lavori	111, comma 1	Il Consiglio di Stato ha licenziato il 6 novembre parere sul decreto Mit che inglobava le linee guida varate dall'Anac chiedendo di rivedere radicalmente l'impostazione del provvedimento. Provvedimento in mano al Mit da sottoporre a ulteriore parere della Conferenza Unificata e da integrare alla luce delle novità del correttivo	18 luglio 2016
Linee guida sull'attività del direttore di esecuzione del contratto di servizi e forniture	111, commi 1 e 2	Nuovo testo - aggiornato anche alle novità del Correttivo - trasmesso alla Conferenza Unificata ad ottobre 2017. Inviato alle Commissioni parlamentari il 27 dicembre 2017, per parere da rilasciare entro il 29 gennaio 2018. Nuovo parere del Consiglio di Stato n. 360 del 12 febbraio 2018. Parere della Commissione VIII della Camera reso il 20 febbraio 2018	18 luglio 2016
Linee guida sul monitoraggio del mantenimento dei rischi in capo ai privati nelle operazioni di Ppp	181, comma 4	In consultazione fino al 10 giugno 2016. Dopo il parere n. 775 del Consiglio di Stato rilasciato il 29 marzo 2017, in attesa del via libera finale dell'Anac	18 luglio 2016
Linee guida sulle procedure negoziate senza bando per beni e servizi "infungibili" (Linee guida n.8)	63 e 125	Approvate con delibera n. 950 del 13 settembre 2017 e pubblicate sulla G.U. n. 248 del 23 ottobre 2017	Senza scadenza
Linee guida sul rapporto tra commissariamento dell'impresa e sistema di qualificazione	213, comma 2	Documento messo in consultazione il 16 giugno 2017 fino al 17 luglio 2017	Senza scadenza
Bandi tipo			
Schema di disciplinare-tipo per l'affidamento di servizi e forniture soprasoglia nei settori ordinari all'offerta più vantaggiosa	213, comma 2	Bando-tipo n. 1/2017. Adottato con delibera n. 1228 del 22 novembre 2017 e pubblicato sulla G.U. n. 298 del 22 dicembre 2017	Senza scadenza

DECRETI MIT, IL PUNTO *Le principali misure*

I decreti cui sta lavorando o ha lavorato il ministero delle Infrastrutture. Evidenziati quelli definitivi

Articolo codice	Contenuto	Scadenza	Stato di avanzamento
21, comma 8	Dm Infrastrutture-Economia, previo parere Cipe con i criteri e gli schemi tipo per i programmi della Pa (biennali di acquisto di beni e servizi e triennali sui lavori pubblici), incluse le modalità per favorire il completamento delle incompiute	18 luglio 2016	Parere Consiglio di Stato n. 351 del 13 febbraio 2017. Parere Cipe n. 24 del 3 marzo 2017, pubblicato su G.U. n. 147 del 26 giugno 2017. Testo modificato a seguito del Correttivo. Nuovo parere Consiglio di Stato n. 1806 del 27 luglio 2017. Parere Conferenza Unificata n. 110/CU del 21 settembre 2017
22, comma 2	Dpcm, su proposta ministero Infrastrutture per l'individuazione delle opere da sottoporre a débat public	19 aprile 2017	Firmato dal ministro delle Infrastrutture il 14 giugno 2017. Pareri resi dai ministeri Ambiente e Beni culturali, dalle Camere e dal Consiglio di Stato. Parere conf. unificata del 14 e 21 dicembre 2017. Nuovo parere CdS n.359 del 12 febbraio 2018. Parere della Commissione VIII della Camera del 20/2/2018
22, comma 3	Dm Infrastrutture, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, per definire i nuovi livelli di progettazione	Nessuna	Parere del Consiglio di Stato n. 22 del 10 gennaio 2017, con cui si chiede al Mit di acquisire il parere preliminare della Conferenza Stato-Regioni e di Itaca. Parere della Conferenza n. 121/CU del 5 ottobre 2017. Approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici il 22 ottobre 2017
23, comma 3-bis	Decreto Mit su proposta del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, sentita la Conferenza Unificata, per definire i contenuti della progettazione semplificata per gli interventi di manutenzione ordinaria di importo inferiore a 2,5 milioni	Nessuna	Nuovo decreto attuativo introdotto dal Correttivo (Dlgs 56/2017)
23, comma 13	Dm Infrastrutture per introdurre l'obbligo graduale di utilizzo del Bim per amministrazioni e operatori economici	31 luglio 2016	Decreto Mit n. 560 del 12 gennaio 2018. Pubblicato sul sito del Mit (non prevista G.U.)
24, commi 2 e 5	Dm Infrastrutture, sentita l'Anac, per definire i requisiti dei professionisti, delle società di ingegneria e loro consorzi	18 luglio 2016	Dm Infrastrutture n. 263 del 2 dicembre 2016 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2017
24, comma 8	Dm Giustizia-Infrastrutture con i nuovi parametri per i compensi negli incarichi di progettazione	18 giugno 2016	Dm Giustizia del 17 giugno 2016 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 174 del 27 luglio 2016
25, comma 13	Dpcm su proposta Beni Culturali-Semplificazione-Infrastrutture con misure di semplificazione e tempi certi per l'archeologia preventiva	31 dicembre 2017	Scadenza originaria del 18 luglio 2016 posticipata dal Correttivo
38, comma 2	Dpcm su proposta Infrastrutture-Economia-Semplificazione, sentita l'Anac e la Conferenza unificata, con i criteri di iscrizione e tenuta dell'albo delle stazioni appaltanti qualificate	18 luglio 2016	Predisposto dal Mit. Ottenuto a metà febbraio 2017 il concerto dal Mef, lo schema di decreto è stato inviato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e poi da questa, a gennaio 2018, alla Conferenza Unificata per il parere
73, comma 4	Dm Infrastrutture, d'intesa con Anac, con indirizzi generali sulla pubblicazione dei bandi (anche sui giornali)	19 ottobre 2016	Dm Infrastrutture del 2 dicembre 2016. Pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 20 del 25 gennaio 2017
77, comma 10	Dm Infrastrutture-Economia per stabilire tariffe di iscrizione all'albo e compenso dei commissari di gara	Nessuna	In corso di predisposizione da parte del Mit
81, comma 2	Dm Infrastrutture (sentite Anac e Agid) con indicazione di documentazione da inserire nella banca dati nazionale degli operatori economici al posto dell'Avcpass entro il 31 dicembre 2016	Nessuna	Terminata il 31 gennaio 2017 la consultazione pubblica sullo schema di decreto Mit
83, comma 2 e 84 commi 2 e 8	Sistema di qualificazione e sull'avvalimento nei lavori pubblici. Indicazioni sullo standard di controlli richiesti alle Soa	19 aprile 2017	Consultazione terminata il 3 maggio 2017. Il Correttivo ha detto per la qualificazione serve un Dm Mit su proposta Anac (al posto delle linee guida Anac)
84, comma 12	Dm Infrastrutture su proposta Anac per sperimentare qualificazione da parte delle stazioni appaltanti e superare sistema qualificazione unico	19 aprile 2017	
89, comma 11	Dm Infrastrutture, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici per definire l'elenco delle opere super-tecnologiche, escluse dall'avvalimento	18 luglio 2016	Dm Infrastrutture n. 248 del 10 novembre 2016. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2017
102, commi 3 e 8	Dm Infrastrutture, su proposta del Consiglio superiore dei Lavori pubblici, per disciplinare le modalità tecniche di svolgimento del collaudo	Nessuna	
111, commi 1 e 2	Dm Infrastrutture su proposta Anac, previo parere del Consiglio di Stato e delle commissioni parlamentari, con le linee guida sul direttore dei lavori e il direttore di esecuzione del contratto	18 luglio 2016	Nuovo testo trasmesso alla Conferenza Unificata a ottobre 2017. Inviato alle Commissioni parlamentari il 27 dicembre 2017, per parere da rilasciare entro il 29 gennaio 2018. Nuovo parere del Consiglio di Stato n.360 del 12 febbraio 2018. Parere della Commissione VIII della Camera reso il 20 febbraio 2018
111, comma 1-bis	Dm Mit su proposta del CSLP per individuare i criteri di determinazione dei costi degli accertamenti di laboratorio e le verifiche tecniche affidate al direttore dei lavori	Nessuna	Nuovo provvedimento attuativo introdotto dal correttivo
196, comma 2	Dm Mit-Mef sui limiti e modalità di utilizzo dei fondi a disposizione per il collaudo delle grandi opere con il supporto di soggetti specializzati	Nessuna	Decreto Mit 7 dicembre 2017. Pubblicato sulla G.U. n. 12 del 16 gennaio 2018
196, comma 4	Dm Infrastrutture per definire i criteri di iscrizione all'albo dei responsabili e dei direttori dei lavori e dei collaudatori delle opere a general contractor	19 ottobre 2016	
212, comma 5	Dpcm con composizione e modalità di funzionamento della cabina di regia a Palazzo Chigi, di concerto con Mit, sentita Anac e Conferenza unificata	19 luglio 2016	Dpcm 10 agosto 2016. pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 2013 del 31 agosto 2016

Già aperto il "cantiere" di riforma del codice

Appalto integrato, si prepara lo scontro imprese-progettisti

Condividiamo le critiche verso il codice appalti, pensiamo abbia fallito il suo obiettivo. Tuttavia, crediamo che il codice non vada completamente abolito, perché ci sono dei principi da salvaguardare, ma profondamente modificato da un tavolo cui partecipino le imprese e poi rapidamente attuato». Il presidente dell'Ance **Gabriele Buia** - nell'intervista al Sole 24 Ore del 24 febbraio - traccia la strada del "cantiere" codice che una vasta parte del mondo delle costruzioni vuole riaprire. A quasi 22 mesi di vita il codice è ancora molto lontano dall'applicazione (si veda articolo nella pagina a fianco). Alcuni fondamentali provvedimenti attuativi - qualificazione delle imprese; qualificazione delle Soa; qualificazione delle stazioni appaltanti; commissari esterni - non sono in vigore. L'unica recente novità resta il decreto sul Bim, che dal 2019 dovrebbe traghettare il mercato pubblico verso la digitalizzazione, di cui le costruzioni hanno più che mai bisogno per ottimizzare costi e processi.

Sotto accusa anche la soft law, l'apparato di norme non cogenti affidato all'Anac. Anche in questo caso - come per i Dm ministeriali - molto resta da fare: su 14 linee guida, solo quattro sono in vigore, altre 4 sono in iter, sei sono missing. Il ritorno al "vecchio" regolamento è un mantra che si sente sempre più spesso. «La soft law così è sbagliata, il regolamento n.207 era fatto bene - dice **Federico Titomanlio**, presidente dell'Igi, l'associazione che riunisce le grandi imprese -. Questo è un campo fatto di procedure, e la procedura deve essere precisa, ma, soprattutto, le linee guida devono essere fatte in maniera precettiva». Un tema ricorrente è anche il ritorno - strisciante - al massimo ribasso. «Se si stabilisce che non si possono fare appalti integrati - ragiona sempre Titomanlio - allora sul progetto esecutivo non mi puoi chiedere l'offerta economicamente più vantaggiosa: mi devi chiedere il massimo ribasso».



■ Edoardo Bianchi ■ Federico Titomanlio ■ M. Antonietta Portaluri

«L'appalto integrato - afferma ancora il presidente dell'Igi - è una soluzione che ci è sempre piaciuta, ma va gestita bene: non bisogna consentire varianti alle imprese; quando fai il progetto esecutivo non puoi eccepire che il progetto definitivo sul quale hai fatto l'offerta non era fatto bene: te ne dovevi accorgere prima». «L'offerta economicamente più vantaggiosa sul progetto esecutivo va integralmente ripensata - interviene **Edoardo Bianchi**, vicepresidente dell'Ance con delega alle opere pubbliche -: dove c'è complessità tecnologica, allora ha un senso un'offerta economicamente più vantaggiosa su un progetto definitivo, non esecutivo». Il massimo ribasso? «Vorremmo una norma che lo cancellasse - aggiunge Bianchi -. L'alternativa sta nell'esclusione automatica con il metodo dell'antiturbativa, articolo 97 del codice. Vorremmo che questo sistema venga innalzato fino a cinque milioni, nei casi in cui non c'è complessità tecnologica e non c'è interesse transfrontaliero».

«Il correttivo - dice **Andrea Mascolini** dell'Oice (società di ingegneria) - ha dato il massimo dell'apertura all'appalto integrato, ma ne vengono pubblicati solo 10-12 al mese: evidentemente il mercato non ha bisogno di appalti integrati. Per noi resta fondamentale il principio di delega della netta separazione tra progettazione e costruzione». «Sull'appalto integrato noi siamo sulla stessa linea di Raffaele Cantone - esordisce **Rino La Mendola**, vicepresidente del Consiglio nazionale architetti, con delega ai Lavori pubblici -. L'appalto integrato relega il progettista a un ruolo secondario nel processo dell'opera pubblica e va contro lo spirito della legge di delega del codice che afferma la centralità del progetto».

Anche l'Anie (tecnologia per le costruzioni) chiede modifiche normative. Nel codice, dice il direttore **Maria Antonietta Portaluri**, «non si è avuta la forza di eliminare l'obbligo di indicare la terna di subappaltatori che è un'inutile complicazione e neppure quello di rivedere il limite del 30% sull'intero importo del contratto che è una soglia troppo rigorosa. Vorremo tornare al 30% sulla categoria prevalente, limite da estendere dai lavori anche a forniture e servizi».

M.Fr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA