



“NUOVO CODICE DEGLI APPALTI: novità giuridiche e tecniche. Focus sulla progettazione” –

Aula Magna – 11 novembre 2016

In un Aula Magna gremita si è svolto il Convegno sul Nuovo Codice degli Appalti dal titolo: “Nuovo Codice degli Appalti: Novità Giuridiche e Tecniche”, organizzato sotto gli auspici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, dalla prof.ssa Lorella Montrasio, docente di Geotecnica dell’Università degli Studi di Parma e componente del gruppo di lavoro NCA presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con la collaborazione dell’Ordine degli Ingegneri della Provincia di Parma. Il Convegno è stato patrocinato dalla Provincia di Parma, dall’Unione Parmense degli Industriali e dall’Associazione Geotecnica Italiana.

Grande apprezzamento da parte del pubblico, perlopiù composto da ingegneri civili professionisti e amministratori pubblici per il tema di estrema attualità e per la modalità di svolgimento dei lavori che hanno visto il coinvolgimento, oltre all’Università, dei massimi livelli delle istituzioni e dello Stato preposti all’emanazione della Legge e dei Decreti Attuativi ad essa correlati: il Governo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, il Consiglio di Stato oltre all’Associazione Nazionale dei Costruttori Edili, direttamente coinvolta nell’impiego del codice dei contratti e all’Ordine degli Ingegneri.

Dopo i saluti del Magnifico Rettore, prof. **Loris Borghi**, che ha espresso massima soddisfazione per l’organizzazione dell’evento e per la presenza di relatori di grande rilevanza istituzionale tecnica e scientifica, ponendo l’accento sui variegati aspetti delle possibili cooperazioni tra Università e Istituzioni dello Stato, a vantaggio degli studenti, veri destinatari finali delle attività universitarie tra le quali spiccano l’innovazione scientifica e i rapporti tra Università e territorio, la prof.ssa **Lorella Montrasio** ha proseguito introducendo il rappresentante del Governo, Sottosegretario di Stato alle Infrastrutture e ai Trasporti, on. **Umberto Del Basso De Caro**.

Il Sottosegretario di Stato ha brillantemente illustrato i principi che hanno mosso il legislatore nella stesura del Nuovo Codice degli Appalti (il cui iter parlamentare è durato quasi due anni) sintetizzabili nel miglioramento di qualità e trasparenza nonché nella semplificazione delle procedure. Il Sottosegretario ha poi fornito un quadro complessivo sull’iter dei decreti attuativi del Nuovo Codice mettendo a disposizione

le tavole sinottiche che ne rappresentano lo stato, in parte in redazione o redatti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in parte da altri ministeri e dall'ANAC evidenziando altresì il tentativo del legislatore di rendere più flessibile l'impalcato normativo mediante l'introduzione di attuativi anche basati su linee guida e non solo su decreti, seguendo il principio della riduzione dell'iper-regolazione di dettaglio e della semplificazione normativa. Il Sottosegretario si è poi soffermato su tutti gli aspetti salienti che caratterizzano i contenuti del Nuovo Codice, a partire da quelli squisitamente giuridici, tra cui la valorizzazione degli arbitrati e il potenziamento dei poteri cautelari, per finire alle novità progettuali, dalla separazione tra chi progetta e esegue, alla sostenibilità sociale e ambientale, alla disciplina di qualifica delle stazioni appaltanti, ai commissari di gara esterna, all'informatizzazione delle procedure, al coinvolgimento dei giovani professionisti, e all'importante attività rivolta ad escludere il ricorso alle varianti in orso d'opera che è noto quanto abbia inficiato gli appalti pubblici nel passato anche recente. Il Sottosegretario ha concluso con un bilancio ottimista sui risultati che l'applicazione del Nuovo Codice dovrebbe garantire allo sviluppo del Paese per il quale gli appalti pubblici "pesano" economicamente come un quinto del PIL.

La parola è quindi passata al Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che ha presieduto le ulteriori fasi del Convegno. Il Presidente Sessa ha teso a sottolineare il ruolo Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, più antico e massimo Ente Tecnico dello Stato che è nato con Cavour ispiratosi all'Assemblea di Strade e Ponti francese (post rivoluzione) e che è organismo assembleare interdisciplinare unico ad essere in capo allo Stato e pertanto di ordine superiore rispetto a tutti gli altri consigli superiori che rispondono ai ministeri di competenza. Il Nuovo Codice rappresenta un'innovazione importante e con aspetti positivi per la progettazione che è l'aspetto di maggiore interesse per il Consiglio Superiore a cui è demandata la funzione di controllo e verifica tecnica dei progetti nonché quella di emanazione di alcuni dei decreti attuativi. Il Nuovo Codice, ha proseguito l'ing. Sessa, sconta un transitorio dovuto a una gestazione obbligata dall'Europa ad assorbire gli aspetti organizzativi e il MIT ha lavorato intensamente per assicurare il rispetto delle date. Tanti gli aspetti rilevanti che verranno illustrati dagli interventi dei relatori. Uno tra tutti la qualificazione delle centrali di committenza. Un progetto è opera complessa in cui il dominus (funzionario pubblico) deve essere conoscitore sia delle norme tecniche che delle procedure amministrative e non sempre in passato è stato così. specialmente per i piccoli comuni o per i consorzi e ciò ha prodotto una serie di ritardi, contenziosi e mancanza di risultati negli appalti pubblici. Una qualificazione sarà sicuramente foriera di miglioramento.

Il Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Parma, ing. Angelo Tedeschi ha rivolto un particolare ringraziamento, oltre che al tavolo dei relatori, alle numerose autorità presenti, dal Presidente del Tribunale di Parma, al TAR, alla Provincia e al Comune di Parma, alla Guardia di Finanza e ai Carabinieri. L'ing. Tedeschi ha sottolineato che l'obiettivo dell'Ordine è sempre stato quello di favorire un "linguaggio comune" tra i vari interlocutori istituzionali; agli ingegneri il compito di applicare le normative accettando nello stesso tempo di essere soggetti al controllo degli Enti preposti, Ha inoltre sottolineato che l'Ordine non abbia mai appoggiato obiezioni e critiche ingiustificate e pretestuose al Nuovo Codice degli Appalti, cercando sempre di mettere in condizione i propri iscritti di aggiornarsi sul tema e per far sì che le osservazioni assumano un ruolo costruttivo. L'ingegner Tedeschi ha auspicato che, rispettando la qualità della progettazione si rispetti anche la dignità dei progettisti, non a difesa di una categoria ma a garanzia di "un bene supremo" che è la sicurezza dei cittadini garantita anche dalla centralità del progetto e dei controlli in fase di esecuzione. L'ordine farà di tutto per tutelare la dignità dei professionisti pubblici e privati che operano correttamente. Evitare di prestare fianco a chi troppo spesso li vuole capro espiatorio mediatico di responsabilità non sempre ad essi imputabili.

Entrando nel vivo dei lavori il dott. Carlo Deodato, Consigliere di Stato, ha posto l'attenzione sugli aspetti giuridici che hanno caratterizzato il percorso di nascita e sviluppo del Codice e della stesura dei decreti attuativi e delle linee guida, in coerenza con quanto evidenziato dall'intervento del Sottosegretario di Stato, entrando nel merito delle problematiche squisitamente tecnico-giuridiche che hanno caratterizzato passo

passo i due anni messi a disposizione dall'Europa agli stati membri per recepire la direttiva europea di cui il Nuovo Codice è la trasposizione. In relazione a ciò il dott. Deodato ha evidenziato la scelta del legislatore di aumentare la legislazione di dettaglio rispetto a quella europea, in sintonia con il sistema giuridico tipicamente nazionale, ma di demandare alla semplificazione attuativa (prevedendo linee guida accanto a decreti) la semplificazione. Ma ecco insorgere il problema dell'aver demandato ad ANAC (ente terzo con poteri che un ente indipendente forse non dovrebbe avere ricevuto nell'emanazione di provvedimenti che non sono classificabili come prettamente tecnici). Importanti novità riguardano invece la semplificazione della tutela processuale... accelerare il contenzioso in chiave deflattiva e acceleratoria.. evitare contenziosi tardivi formalistici e riferentesi a fasi della gara di ammissione con ricorsi incrociati e contenziosi che riguardavano l'ammissione alla gara anziché i contenuti. Si è voluto superare questa difformità con una innovazione che è un rito super speciale. L'analisi approfondita e competente del dott. Deodato è proseguita con la puntualizzazione di numerosi altri aspetti che hanno riguardano le fasi istruttorie del Codice e degli attuativi. Il Consigliere di Stato ha concluso evidenziando che il tempo sarà portatore di evidenze circa i risultati attesi ma che un dialogo come quello odierno che ha messo a confronto **operatori diritto del diritto ed economici, lo Stato e le Istituzioni pubbliche competenti possono condurre a riconoscere e superare i profili di difficoltà e le criticità poiché tutti hanno interesse di rilancio vero e concreto sotto il profilo dell'efficientamento dei contratti pubblici.**

E' seguito l'interventi dell'avv. Francesca Ottavi, Direttore Ufficio Legislativo opere pubbliche di ANCE che ha spostato il tema verso gli argomenti più vicini al mondo delle imprese edili, che ANCE rappresenta, e in particolare verso i decreti che maggiormente interessano e hanno impatto sui costruttori. Dopo aver confermato i principi che sono stati evidenziati dal legislatore che hanno mosso la stesura della norma e degli attuativi, ovvero razionalizzazione e semplificazione, maggiore trasparenza legalità e migliore concorrenza migliore qualificazione dei soggetti coinvolti (stazioni appaltanti, progettisti, imprese) e maggiore discrezionalità da parte delle stazioni appaltanti, è entrata nel merito tecnico dell'impiego del BIM e dei contesti entro cui sia possibile che la stazione appaltante vi faccia ricorso nonché dell'art. 35 e dell'anticipazione del corrispettivo ridefinito nel suo significato. La qualificazione delle stazioni appaltanti ha proseguito l'avvocato Ottavi, presenta criticità poiché attualmente l'art. 36 non è ancora stato definito e ad ora apparirebbe sufficiente l'iscrizione ad ANAC per essere considerabili qualificati. L'avvocato si è poi soffermata sulle criticità dell'appalto integrato e sugli Artt. 77 e 78 sulla qualificazione dell'albo dei componenti (albo depositato presso ANAC).

L'architetto D'Antonio, relatrice della commissione redattrice del Decreto Attuativo dell'art. 23 del Codice presso il Consiglio Superiore ha poi proseguito citando i decreti in emanazione dal MIT che andranno a sostituire la parte del reg 207 del 2010 in materia di progettazione. Attualmente l'iter procedimentale è ultimato ma il decreto sarà sottoposto al Consiglio di Stato che, come citato dal dott. Deodato, anche se non previsto dalla Norma è stato ritenuto opportuno e avviene anche per le linee guida ANAC. La maggiore novità riguarda il progetto di fattibilità tecnica ed economica che costituisce il 1 livello della progettazione. I livelli sono 3. Esso sostituisce quindi il preliminare ma anche lo studio di fattibilità che non è ricompreso nel nuovo NCA progettazione. L'importanza del progetto di fattibilità è evidenziata dal codice all'art 23 e soprattutto dal nuovo decreto che evidenzia come esso abbia la finalità di analizzare tutte le possibili soluzioni progettuali alternative adottabili per la realizzazione di un'opera o di intervento. Ha quindi lo scopo di analizzare alternative compresa la opzione zero ovvero non realizzabilità. Nell'ambito di esse occorre quindi prescegliere quella che, come richiesto dal codice, rappresenti il miglior rapporto costi benefici per la collettività anche in relazione al contesto ambientale sociale e paesaggistico.. In relazione a ciò esso deve essere redatto **sulla base dei risultati delle indagini finalizzate alla realizzazione dell'intervento. Il livello deve essere tale da garantire affidabilità nella stima dei costi di realizzazione.** E' la prima volta che vengono inserite le indagini in modo che già ora venga effettuata la scelta progettuale, sviluppata nei due successivi livelli in modo da non subire variazioni sostanziali. Il progetto di fattibilità assume funzione strategica essenziale nell'ambito della progettazione. Ciò determina il fatto che esso risulti

molto complesso e impegnativo sotto il profilo economico. Per questo è stata prevista la possibilità di articolare il livello del progetto in due fasi o in una unica in relazione a tipo e dimensione di intervento. Ha proseguito l'ing. Ferrante, componente della medesima commissione redattrice del decreto attuativo progettazione al Consup che ha posto l'accento sulla pianificazione pubblica degli interventi e del rapporto tra la pianificazione e le nuove forme assunte dalla progettazione e dalle fasi previste.

Riallacciandosi agli interventi dei consiglieri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che hanno evidenziato il cospicuo lavoro svolto nella redazione dei decreti attuativi di carattere progettuale, per evitare il rischio di 'varianti in corso d'opera' la prof.ssa Lorella Montrasio, nell'intervento di chiusura dei lavori, ha sottolineato quanta parte abbia avuto, in passato, nel dilagare del fenomeno, la cosiddetta 'sorpresa geologica'. Ciò in virtù del fatto che in un progetto il terreno rappresenta, differentemente da tutti le altre componenti della progettazione, l'unico vero "materiale" non noto a priori sul quale si possono concentrare il maggior numero di incertezze in fase di indagine. La disciplina della Geotecnica che, tra quelle che formano l'ingegnere progettista, è quella dedicata al terreno, diviene, pertanto, centrale per evitare che la conoscenza del terreno stesso venga demandata a chi non possiede le basi di conoscenza necessarie per garantire la massima capacità per garantire la corretta pianificazione delle indagini e caratterizzazione meccanica e idraulica dei terreni, preludio ad evitare qualunque sorpresa successiva. In tal senso il Nuovo Codice è senz'altro sprone a far assumere alla disciplina della Geotecnica, bagaglio culturale dell'Ingegnere Civile, il giusto peso, in virtù della sua storia tutt'oggi recente, non sempre ha ancora assunto adeguatamente.

A concludere i lavori, l'importante intervento del Direttore Generale del Ministero delle Infrastrutture e Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Ing. Massimo Sessa

La registrazione della conferenza è disponibile all'indirizzo <https://youtu.be/1VMsJuqUSSc>