

Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale", n. 91 del 19 aprile 2016 - Serie generale

Sped. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

GAZZETTA  **UFFICIALE**
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Martedì, 19 aprile 2016

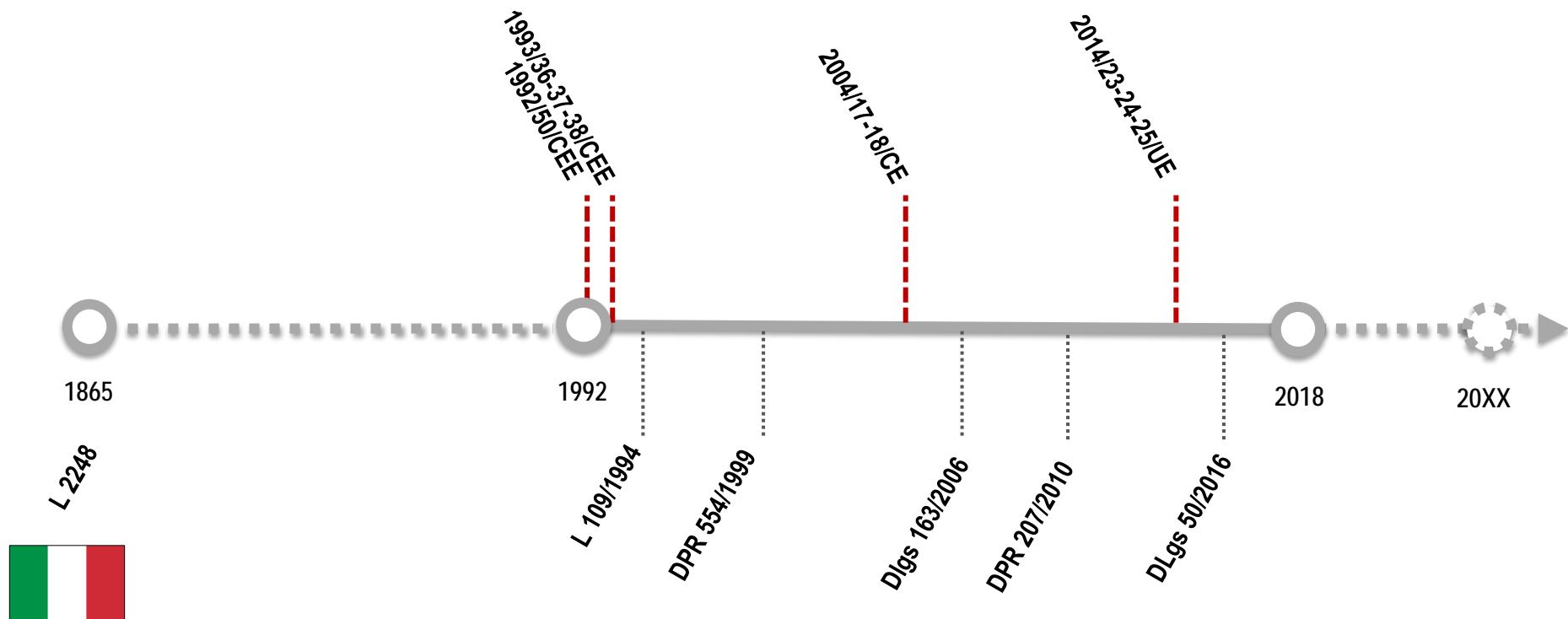
SI PUBBLICA TUTTI I
GIORNI NON FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 30 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARA, 661 - 00186 ROMA - CENTRALINO 06-49801 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00186 ROMA

N. 10/L

DECRETO LEGISLATIVO 18 aprile 2016, n. 50.

Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.



DALLA LEGGE N°2248 DEL 1865 ALLA LEGGE QUADRO DEL 1994

LEGGE SUI LAVORI
PUBBLICI N°2248 DEL 1865



**INTEGRITÀ MORALE E TOTALE TERZIETÀ DEL PROGETTISTA E DEL
DIRETTORE DEI LAVORI**

DALLA LEGGE N°2248 DEL 1865 ALLA LEGGE QUADRO DEL 1994

1992 TANGENTOPOLI



Ai comportamenti corretti e rispettosi della “parola data”, si sostituiscono gravi fenomeni di corruzione.

DALLA LEGGE N°2248 DEL 1865 ALLA LEGGE QUADRO DEL 1994

IL PERIODO ANTE-MERLONI È CARATTERIZZATO DA:

- Interventi senza un programma complessivo che ne verificasse l'esigenza;
- Appalti di opere con progetti "frettolosi" con carenze che portavano alle "varianti in corso d'opera";
- Delega del progetto stesso all'impresa esecutrice con la conseguente perdita di controllo da parte della committenza;
- Assenza di una precisa distinzione tra progettazione ed esecuzione;
- Assegnazione degli incarichi di progettazione e direzione lavori con scelta discrezionale.

LEGGE QUADRO DEL 1994

Il processo di riforma avviato all'inizio degli anni novanta dall'allora Ministro dei LL PP Francesco Merloni, affondava le sue radici nella:

- PROGRAMMAZIONE
- CENTRALITÀ DEL PROGETTO
- NETTA SEPARAZIONE DEI RUOLI TRA IDEATORI ED ESECUTORI DELL'INTERVENTO.



ESCLUSIONE QUASI TOTALE DELLE IMPRESE DAL PROCESSO IDEATIVO

LEGGE QUADRO DEL 1994

OBIETTIVO:

**SCOMPARSA DI QUALUNQUE FORMA DI COLLABORAZIONE TRA IMPRESA,
PROGETTISTA E DIRETTORE DEI LAVORI**

Questa legge, pertanto, si configura come uno strumento volto a evitare fenomeni pregiudizievoli come quelli sopra descritti e a garantire un miglior funzionamento della P.A. e la sua riappropriazione dell'attività progettuale.

LEGGE QUADRO DEL 1994

La legge “Merloni” nel suo testo originario (1994), prevedeva che gli appalti fossero affidati esclusivamente con il criterio del prezzo più basso (Pubblico Incanto e Licitazione Privata).



Lo scopo era palese: cercare di ovviare agli inconvenienti così drammatici di quegli anni, diminuendo gli spazi di discrezionalità ed aumentando i vincoli procedurali.

CRITERIO DEL MASSIMO RIBASSO

Negli appalti aggiudicati in base al criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso le imprese sono concentrate quasi esclusivamente sul calcolo del prezzo che consentirà loro di vincere la gara d'appalto.

CRITERIO DEL MASSIMO RIBASSO

Questo porta spesso alla situazione di costi superiori all'offerta presentata. Da qui il ricorso agli strumenti ormai molto noti che consentono margini di ricavo: riserve, accordi bonari, contenziosi e risparmi sulle condizioni di sicurezza.

CRITERIO DEL MASSIMO RIBASSO

Intervista al Sindaco di Venezia Massimo Cacciari, pubblicata sul Corriere della Sera del 19 Dicembre 2007

“Cambiare le regole degli appalti”

“Le norme sui lavori pubblici ci costringono a scegliere sempre quello che costa meno”. Da poche ore a Venezia è morto Maurizio Michielon, operaio di una società di costruzioni. Il sindaco Massimo Cacciari scrive: “Partecipo al dolore dei familiari e del mondo del lavoro”. Poi attacca: “Nel campo dell’edilizia saremmo più tranquilli se potessimo operare con regole che non costringano, di fatto, ad assegnare appalti con il solo criterio del massimo ribasso”.

È questo che accade?

“Sì, noi amministratori ormai siamo dei sorvegliati speciali. Ci considerano sempre in procinto di diventare ladri potenziali”.

Chi vi considera così?

“La legge è di questo genere, la legge Merloni”.

Cosa significa in concreto?

“Che non possiamo guardare in modo approfondito alla qualità delle imprese, alla loro professionalità. Le varie leggi Merloni, stabilendo che i lavori vanno assegnati a chi costa meno, mettono lacci e laccioli che impediscono di chiamare imprese di cui potersi davvero fidare. Ma sono regole controproducenti. Una volta su due chi si aggiudica l’appalto fallisce, oppure chiede revisioni dei prezzi e, in nessun caso, conclude nei tempi previsti. Così, oltretutto, si spende di più”.

E se si scegliesse in modo diverso?

“La ditta che non ha preso il lavoro fa ricorso al Tar”.

Tornando alla sicurezza?

“Di certo sarebbe utile poter indire bandi costruiti attorno a criteri molto rigidi e rigorosi in materia di subappalti. Si creerebbe un contesto di maggiore sicurezza”.

In Italia, purtroppo, non si muore solo nei cantieri edili.

“Allora pensi a un’impresa: il direttore di un impianto industriale spesso è condizionato dai vertici perché risparmi il più possibile. Lo so perché io, a mia volta, sono assillato dalle imprese di Marghera, gente che lavora bene, che vengono superate nei bandi da concorrenti arrivati da chissà dove che costano meno. Ma nei lavori delicati bisogna poter scegliere anche in base ad altro: esperienza, conoscenza”.

Secondo lei come si è arrivati a questo punto?

“In Italia sugli appalti qualcuno rubava. E siccome in questo Paese, invece di tenere l’aurea mediocritas, si va giù come bob impazziti, è capitato che norme troppo lasche su furti e corruzione sono state sostituite da altre, che non impediscono di rubare, ma impediscono di fare i lavori in fretta e bene”.

(Mario Porqueddu)

CRITERIO DEL MASSIMO RIBASSO

Articolo di Morandini pubblicato sul quotidiano “Il Tirreno” il 23 giugno 2008

Sicurezza a rischio negli appalti pubblici

*Allarme dei sindacati dopo il sequestro del cantiere Casalp a Venturina **PIOMBINO**.*

All'esame sicurezza sul lavoro anche l'appaltatore pubblico è rimandato. L'ultimo episodio a Venturina, nella zona dell'ex aeroporto, un cantiere sotto le insegne di Casalp, la società che gestisce l'edilizia residenziale pubblica, è stato chiuso quattro giorni fa dopo che l'Azienda Usl ha riscontrato irregolarità nell'allestimento del ponteggio. «Abbiamo obbligato la ditta a sospendere i lavori - afferma Annamaria Biricotti, presidente Casalp - Più volte il nostro direttore alla sicurezza ha dato indicazioni all'impresa di adeguare il cantiere, fino all'intervento dei tecnici Usl». Che gli appalti pubblici abbiano perso le caratteristiche di qualità e sicurezza che dovrebbero contraddistinguerli lo segnalano anche Guglielmo Zanchi (Filca Cisl), Lorian Tosi (Fillea Cgil) e Leonida Lancioni (Feneal Uil): «Il protocollo sugli appalti sottoscritto dalle organizzazioni sindacali, dalle associazioni datoriali e dalla Provincia da oltre un anno, non è mai stato discusso e, men che meno, recepito in nessun consiglio comunale della Val di Cornia. E ciò nonostante l'impegno di tutte le amministrazioni a portarlo in approvazione nei rispettivi consigli». Una matassa comunque ingarbugliata la sicurezza nei cantieri. «La legge regionale ci obbliga a costruire a un prezzo definito che è assolutamente basso e fuori mercato - spiega Biricotti - Stiamo sollecitando la Regione affinché adegui i massimali di costo per favorire l'accesso alle gare anche di aziende più strutturate e magari del nostro territorio». Il resto in peggio nel limitare la possibilità di selezione della ditta lo fa il meccanismo del massimo ribasso per l'aggiudicazione dell'appalto, a partire dal prezzo indicato nel bando di gara. «Si spuntano prezzi con i quali è difficile pensare di gestire l'appalto - afferma Dario Talini, responsabile Costruzioni di Cna Livorno - Negli ultimi anni la presenza in zona di imprese che arrivano dal nord e dal sud Italia è cresciuta, vincono i lavori con ribassi sul prezzo di base dell'appalto, che è già limato in partenza, anche del 35%. Si fatica quindi a pensare come sia possibile che riescano a stare dentro il sistema delle regole, che ha dei costi». Anche per Cna un primo passo per segnare una linea di confine tra sicurezza e "giungla" nei cantieri a committenza pubblica poteva essere il protocollo sugli appalti. «Servirebbe a evidenziare le criticità del sistema - spiega Talini - Ma sostituire al criterio del massimo ribasso quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è oggi previsto dalla legge, non è semplice e richiede competenze specifiche. È un meccanismo che può consentire di selezionare le ditte ma incide sui costi di appalto ed espone a contenziosi legali». Che la macchina degli appalti perda colpi lo segnala Lorian Tosi. «Con il massimo ribasso la sicurezza è aleatoria - spiega Tosi - Chi si aggiudica i lavori si serve del subappalto e in questo c'è spazio per le aziende non in regola. Anche nel cantiere Casalp di Venturina una delle ditte in subappalto, almeno fino a venti giorni fa, risultava non in regola con i versamenti alla Cassa edile. Un operaio si è rivolto a noi perché deve ancora riscuotere due mensilità e ci rivarremo su Casalp, perché come committente risponde in solido. Ma non è l'unico caso di lavoratori che non riscuotono da ditte impegnate in appalti pubblici nella zona, anche affidati dai comuni. E a loro chiediamo di attivarsi perché è il pubblico che deve dare l'esempio al privato, e di utilizzare la polizia municipale almeno nel controllo dei propri cantieri».

(Manolo Morandini)

CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

Vengono considerati e valutati, al fine dell'aggiudicazione dell'appalto, oltre al prezzo anche tanti altri elementi di natura sia quantitativa che qualitativa.

Questi elementi variano in funzione della tipologia dell'appalto.

CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

VANTAGGI:

Tende a ridare elasticità all'aggiudicazione stimolando le capacità tecniche delle imprese che si trovano a doversi confrontare non soltanto sul fattore prezzo, ma sulla qualità complessiva dell'offerta combinata alle soluzioni tecniche proposte e, in particolare, sul rapporto costi-benefici.

CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

VANTAGGI:

Si è spesso sottolineata la difficoltà di gestire questo procedimento, il quale richiede innegabilmente elevate professionalità e costi aggiuntivi nonché una dilatazione dei tempi.

LEGGE QUADRO DEL 1994

Con la “**MERLONI QUATER**” vennero riviste molte posizioni ripristinando, almeno in parte, i fondamentali flussi di conoscenza tra i vari protagonisti del processo edilizio.



Viene ampliato l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel caso di importi superiori alla “soglia comunitaria” con prevalenza della componente tecnologica.

LA NORMATIVA COMUNITARIA DEL 2004

LA COMUNITÀ, AL FINE DI COSTITUIRE UN GRANDE MERCATO INTERNO, EMANÒ UNA SERIE DI DIRETTIVE VOLTE AD APRIRE GLI APPALTI PUBBLICI ALLA CONCORRENZA COMUNITARIA.



La liberalizzazione degli appalti pubblici rivestiva una grande importanza sia sotto il profilo economico che sotto il profilo più specifico dell'integrazione europea, nella prospettiva di creare un ampio spazio economico.

LA NORMATIVA COMUNITARIA DEL 2004

Questo progetto di mercato interno ha richiesto ad ogni Stato membro di modificare il proprio ordinamento recependo quello comunitario.

Le direttive europee, infatti, non sono direttamente applicabili a livello interno, ma devono essere incorporate in disposizioni nazionali prima di esplicare i propri effetti.

DECRETO LEGISLATIVO 163 DEL 2006

TUTTE LE NORME RELATIVE AI LAVORI PUBBLICI
SONO STATE RAGGRUPPATE IN UN UNICO TESTO

DECRETO LEGISLATIVO 163 DEL 2006

“TESTO UNICO LAVORI PUBBLICI SERVIZI E
FORNITURE”

DECRETO LEGISLATIVO 163 DEL 2006

Dal 12 Aprile 2006, il Decreto legislativo n.163 raccoglie e sostituisce tutte le leggi che regolavano gli appalti pubblici aventi per oggetto lavori, servizi e forniture, recependo e dando attuazione alle già citate direttive della Comunità Europea del 2004.

In particolare, per quanto concerne l'aggiudicazione degli appalti, si converge verso **l'equiparazione del criterio di scelta del massimo ribasso a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.**

DECRETO LEGISLATIVO 163 DEL 2006

In questo nuovo scenario la P.A. vede **crescere il suo potere discrezionale**, cui fanno da contrappeso **l'aumento di responsabilità, procedure di valutazione rigorose** che dovrebbero garantire un “non ritorno” al passato.



La P.A. è obbligata a motivare la scelta del contraente secondo regole fissate a monte della gara che tengano conto delle circostanze, delle specifiche esigenze ed aspettative da soddisfare.

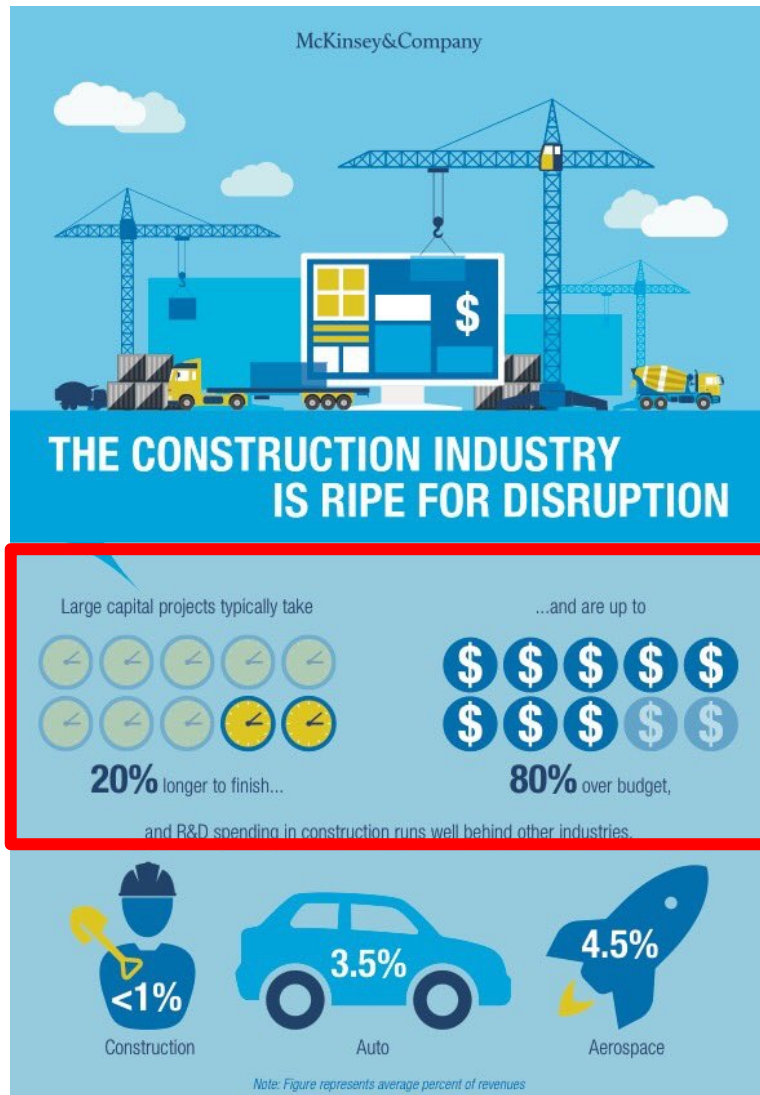
DECRETO LEGISLATIVO 163 DEL 2006

Purtroppo, spesso accade, che quando aumenta la discrezionalità della P.A., aumenta anche la probabilità di errore e la probabilità che si verifichino abusi ed irregolarità.

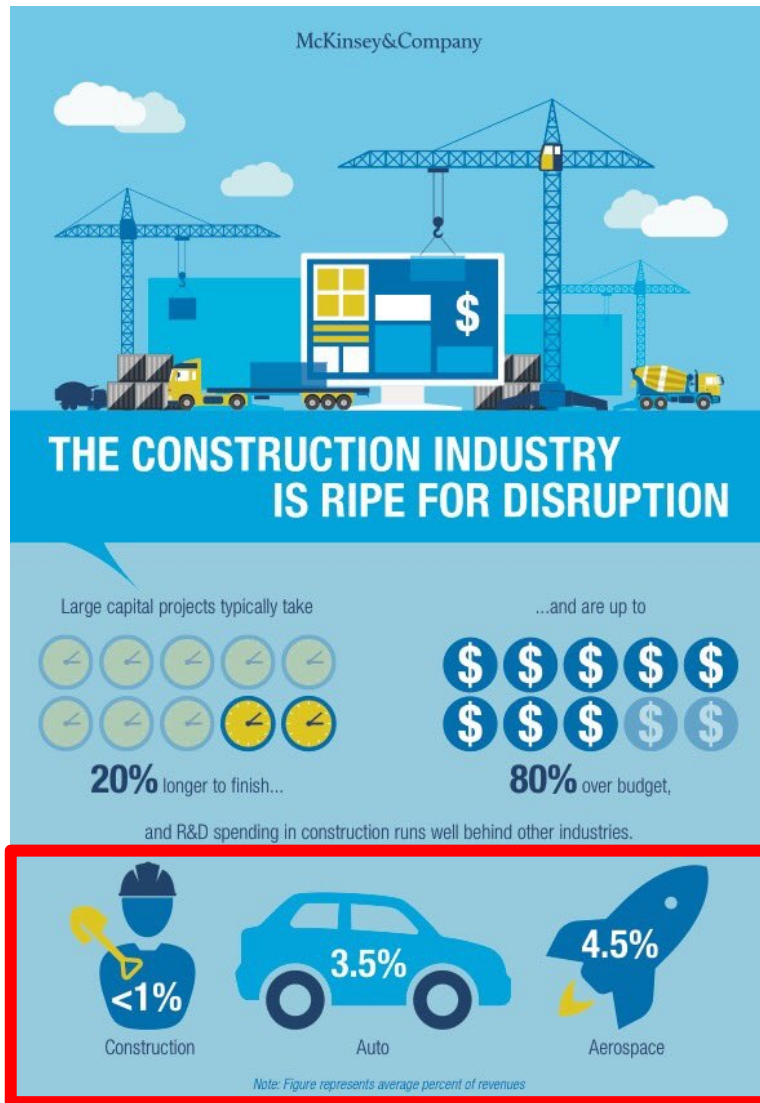
I criteri di scelta devono essere stabiliti in partenza e, quindi, **la P.A. deve autovincolarsi con il bando e con il capitolato, stabilendo corretti e specifici sistemi di valutazione.**

2007

LA CRISI DEL SETTORE

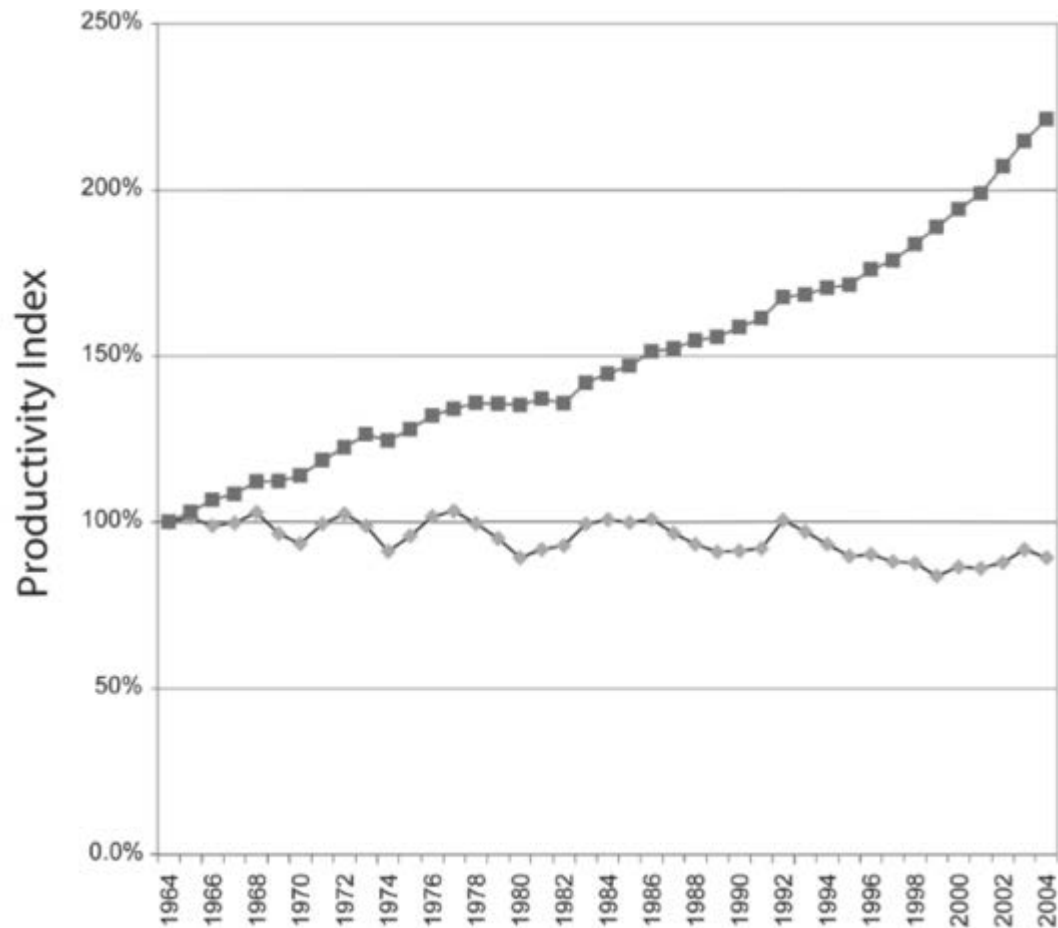


- Tempi di completamento più lunghi del 20% rispetto a quelli pianificati.
- Costi realizzativi superiori dell'80% rispetto al budget previsto.



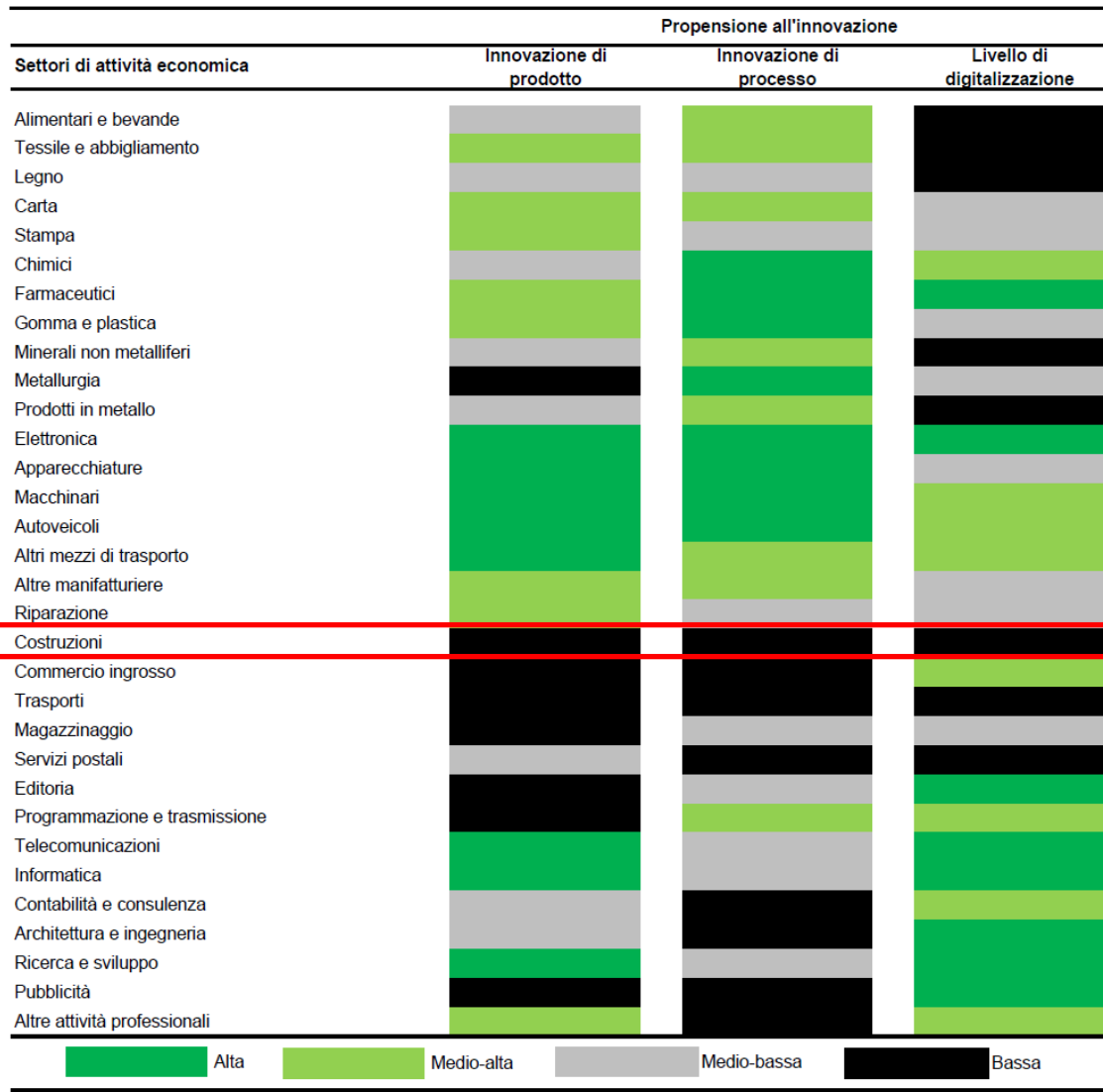
L'industria non ha ancora investito in nuovi modelli organizzativi e nuove tecnologie digitali.

La spesa per la ricerca e lo sviluppo nelle costruzioni si assesta su meno dell'1% dei ricavi, contro il 3,5 e il 4,5% per i settori automobilistico e aerospaziale.



- La produttività delle costruzioni è in diminuzione dagli anni '90 rispetto agli altri settori industriali.
- I rendimenti finanziari per gli appaltatori sono molto bassi.

Prospetto 3.1 - Propensione all'innovazione di prodotto, all'innovazione di processo e livello di digitalizzazione, per settore di attività economica - Anni 2012-2014



ISTAT - Rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2018)

Classificazione dei settori produttivi in termini di propensione all'innovazione di prodotto e di processo e all'adozione di tecnologie digitali.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat



Tavola 3.5 - Struttura e produttività dei gruppi di propensione alla trasformazione digitale, per macrosettore - Anno 2015 (valori percentuali e euro) (a)

Macrosettore	Gruppi di propensione alla trasformazione digitale					Totale
	Indifferenti	Sensibili vincolate	Digitali incomplete	Sensibili	Digitali compiute	
Imprese (%)						
Manifattura	65,9	23,7	1,7	7,4	1,2	100,0
Costruzioni	78,0	19,2	0,9	1,6	0,3	100,0
Commercio	56,5	25,4	3,8	10,7	3,6	100,0
Servizi di mercato	59,1	18,8	2,7	14,2	5,3	100,0
Totale	63,0	22,0	2,3	9,7	3,0	100,0
Produttività (valore aggiunto per addetto; euro)						
Manifattura	45.806,4	51.976,9	58.445,1	66.336,9	81.652,2	48.948,2
Costruzioni	43.467,3	44.077,4	42.791,0	68.705,3	65.034,0	43.792,0
Commercio	39.522,8	43.504,3	49.734,5	61.885,4	78.222,0	43.383,6
Servizi di mercato	29.830,4	31.098,1	47.948,7	53.581,7	58.163,1	35.168,2
Totale	40.622,2	45.117,3	52.738,1	60.944,1	65.457,1	43.877,6
Patrimonializzazione (patrimonio netto/totale fonti di finanziamento; %)						
Manifattura	21,7	25,7	25,2	33,9	35,6	24,1
Costruzioni	15,6	17,5	11,3	21,6	21,6	15,9
Commercio	19,0	18,7	19,6	25,3	20,0	19,5
Servizi di mercato	17,2	16,1	12,7	24,4	23,4	18,1
Totale	19,0	20,3	17,5	27,6	24,3	20,3
Redditività (margine operativo lordo/valore aggiunto; %)						
Manifattura	25,8	29,9	29,9	36,9	37,5	27,8
Costruzioni	21,5	23,1	21,0	36,1	35,1	22,1
Commercio	26,9	27,5	29,5	37,7	37,8	28,7
Servizi di mercato	20,0	22,0	31,2	29,0	28,0	22,4
Totale	23,8	26,5	29,8	33,9	32,6	25,8

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

(a) Distribuzione delle imprese nei macrosettori: 2015; dimensione, produttività, patrimonializzazione e redditività: 2015; gruppi di propensione alla trasformazione digitale: 2017.

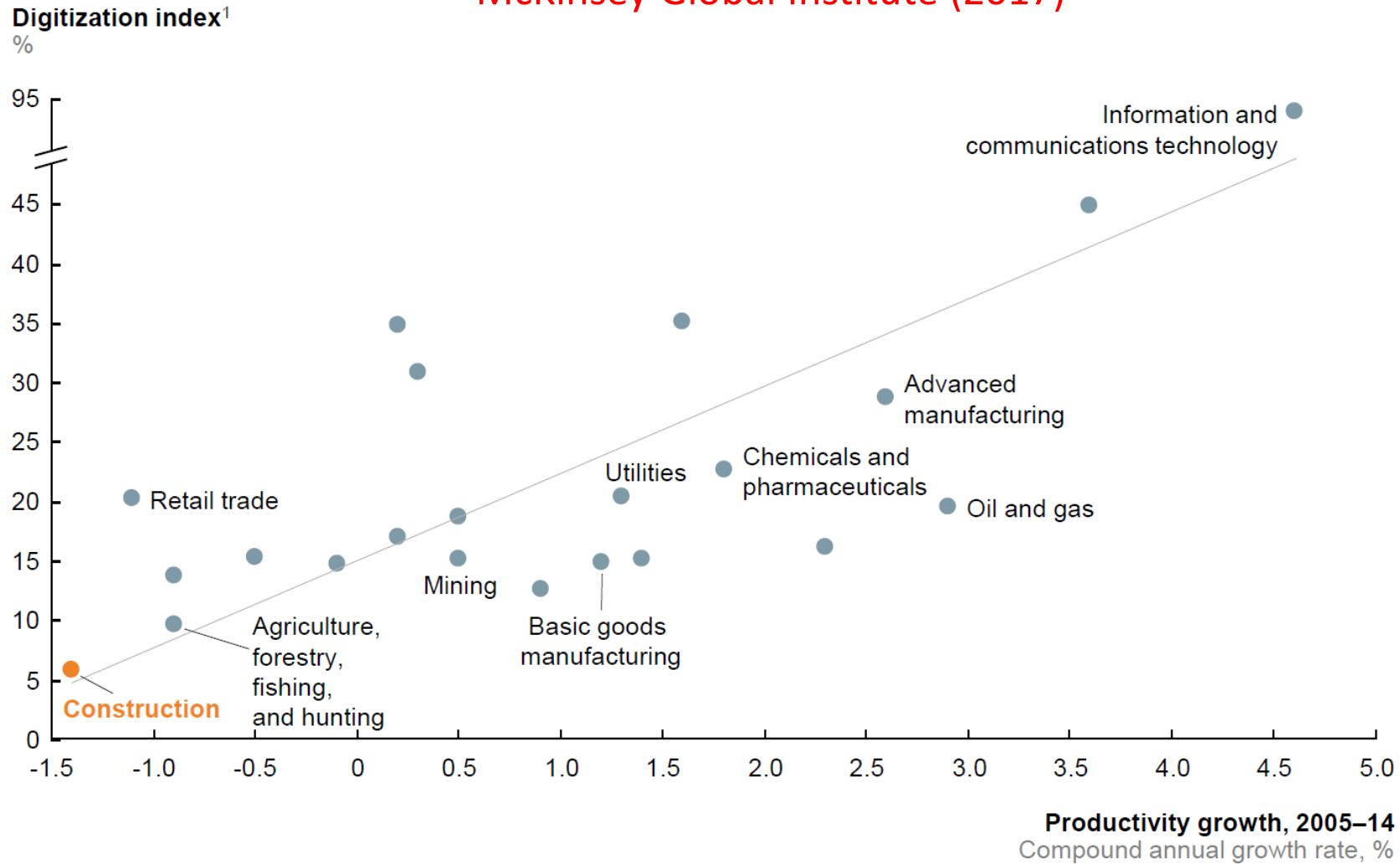
ISTAT - Rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2018)

Classificazione dei settori produttivi in termini di propensione all'innovazione digitale.



Il 78% delle imprese non ha effettuato significativi investimenti in passato né (soprattutto) li ritengono rilevanti ai fini dell'attività di impresa.

McKinsey Global Institute (2017)



Digital Built Britain 2011

«Never Waste Crisis»

Lower costs

33%

Reduction in the initial cost of construction and the whole life cost of built assets

Faster delivery

50%

Reduction in the overall time, from inception to completion, for newbuild and refurbished assets

Lower Emissions

50%

Reduction in greenhouse gas emissions in the built environment

Improvement in exports

50%

Reduction in the trade gap between total exports and total imports for construction products and materials

- riduzione dei costi di circa il 33%
- maggiore velocità di consegna dei lavori
- riduzione del 50% delle emissioni di gas serra
- aumentare le esportazioni

Uno studio condotto in UK si pone l'obiettivo di concepire una **politica a medio termine nel settore delle costruzioni.**

Questo studio parte dal presupposto di **non buttare via una crisi**

Digital Built Britain 2011

Spinta propulsiva per la digitalizzazione del settore delle costruzioni con particolare riferimento alla modellazione informativa BIM



DIRETTIVA EUROPEA 2014/24/EU

Incoraggia l'adozione della metodologia BIM. La direttiva europea (EU PPD 2014) ne promuove l'uso nell'ambito degli appalti pubblici e il relativo recepimento da parte degli Stati membri entro pochi anni.

DIRETTIVA EUROPEA DEL 2014

Le ragioni principali:

-la necessità di valorizzare la spesa pubblica, nel senso dell'allocazione delle risorse in funzione della qualità del risultato finale.



-l'internazionalizzazione delle Imprese e dei Professionisti che potranno operare in una realtà globale.



-convergere verso interventi sostenibili sul territorio. Tutto ciò è possibile solo con un processo decisionale alla base della progettazione quanto più possibile "informato".



DECRETO LEGISLATIVO 50 DEL 2016

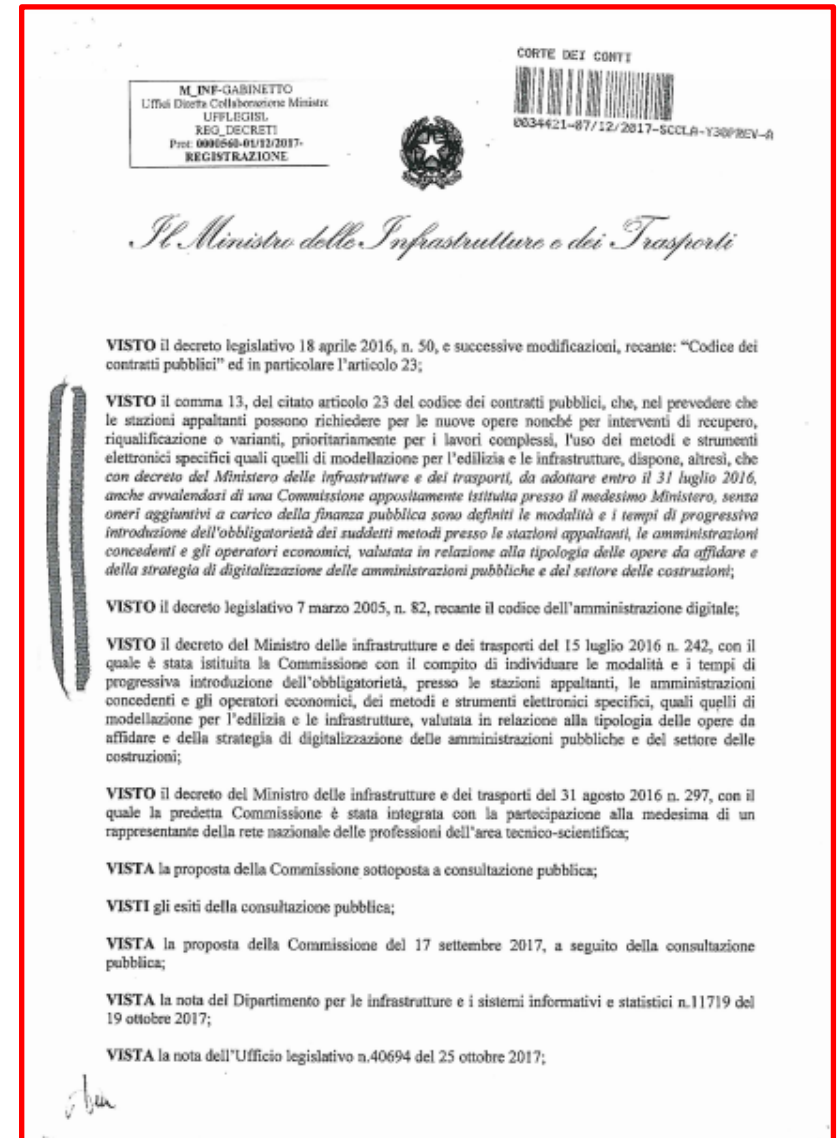
Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 “Codice dei contratti pubblici” ha introdotto, come previsto dalla direttiva europea 2014/24/EU, l'obbligatorietà di metodi e strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture, nella progettazione.

Il **comma 13, dell'articolo 23** del codice dei contratti pubblici prevede che le stazioni appaltanti possano richiedere per le nuove opere, per interventi di recupero, riqualificazione o varianti, prioritariamente per i lavori complessi, l'uso dei metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture.

Il codice dispone altresì che “con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro il 31 luglio 2016, vengano definiti le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà dei suddetti metodi presso le stazioni appaltanti.

DECRETO MINISTERIALE 560 DEL 2017

Il 19 giugno 2017 è stata presentata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la bozza del “Decreto BIM” rimasta in consultazione pubblica fino al 3 luglio 2017 per poi essere definitivamente pubblicato in Gazzetta nella sua forma finale nel dicembre del 2017: **DM 560**



DECRETO MINISTERIALE 560 DEL 2017

OBBLIGATORIETA' GRADUALE: SOFT LANDING

Il Decreto 560 prevede una certa gradualità temporale di implementazione della metodologia BIM in modo da garantire la progressiva maturazione culturale derivante dalla formalizzazione dei processi digitali nelle organizzazioni e dal monitoraggio dei risultati via via conseguiti.

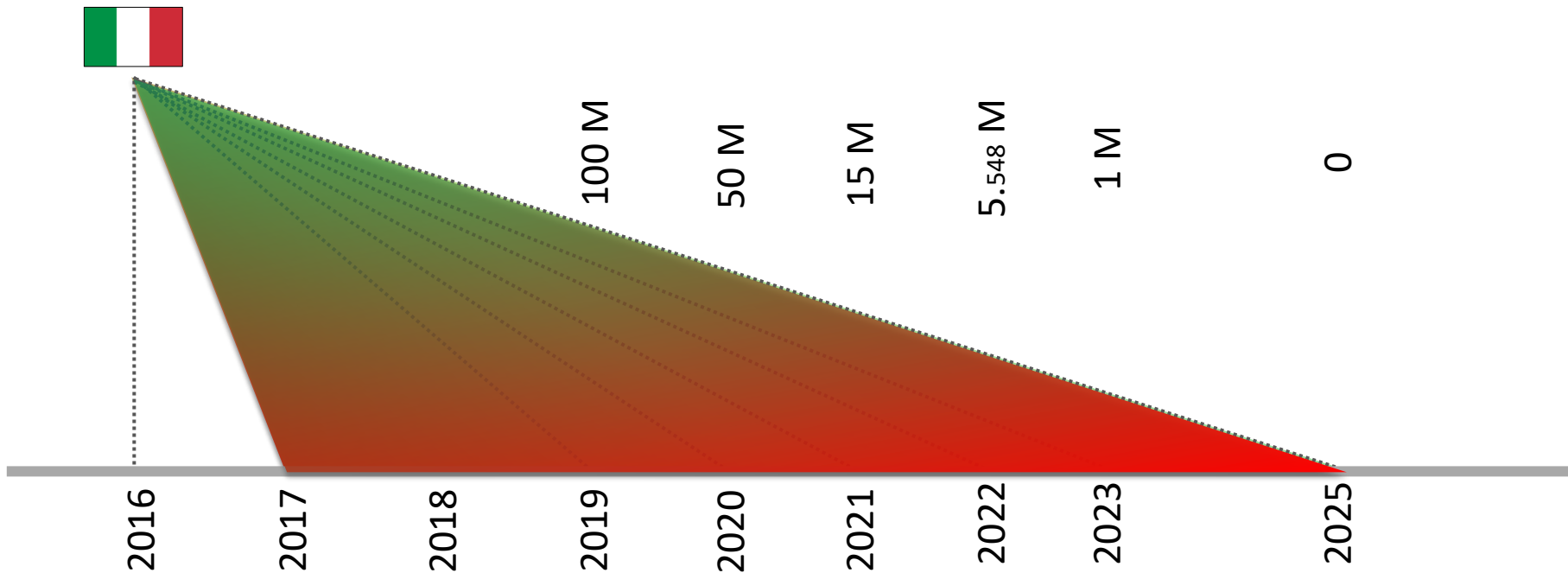
Il provvedimento prevede, all'art.6, che le stazioni appaltanti prevedano l'utilizzo del Bim :

- dal 2019 per le opere di importo superiore a 100 milioni di euro;
- dal 2020 per le opere di importo superiore a 50 milioni di euro;
- dal 2021 per le opere di importo superiore a 15 milioni;
- dal 2022 per le opere di importo superiore a 5.22 milioni;
- dal 2023 per le opere di importo superiore a 1 milione di euro;
- dal 2025 tutte le opere pubbliche.

DECRETO MINISTERIALE 560 DEL 2017

TEMPI e MODI di introduzione ...

MODI di introduzione ?



TEMPI di introduzione ...