



Struttura Territoriale Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche

CORSO

Il nuovo regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici

Federico Ventura

Il nuovo regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici

Ancona, 4 novembre 2010

IL NUOVO REGOLAMENTO ATTUATIVO DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

SSPAL

Ancona, giovedì 4 novembre 2010

avv. Federico Ventura

PERCORSO NORMATIVO

Art. 5 codice contratti pubblici

- 1. Lo Stato detta con regolamento la disciplina esecutiva e attuativa del presente codice in relazione ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di amministrazioni ed enti statali e, limitatamente agli aspetti di cui all'articolo 4, comma 3, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione o soggetto equiparato.

Iter normativo

- 3. Il regolamento è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400

Iter normativo (segue)

- 4. Il regolamento è adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri delle politiche comunitarie, dell'ambiente, per i beni culturali e ambientali, delle attività produttive, dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, e previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Sullo schema di regolamento il Consiglio di Stato esprime parere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali il regolamento può essere emanato. Con la procedura di cui al presente comma si provvede altresì alle successive modificazioni e integrazioni del regolamento.

Rinvio al regolamento

a) programmazione dei lavori pubblici

...

d) progettazione dei lavori, servizi e forniture, con le annesse normative tecniche;

h) procedure di affidamento dei contratti, ivi compresi gli incarichi di progettazione, i concorsi di progettazione e di idee, gli affidamenti in economia, i requisiti e le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici;

i) direzione dei lavori, servizi e forniture e attività di supporto tecnico-amministrativo;

Rinvio al regolamento (segue)

- n) quota subappaltabile dei lavori appartenenti alla categoria prevalente ai sensi dell'[articolo 118](#);
- r) intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza retributiva e contributiva dell'appaltatore;
- s-bis) tutela dei diritti dei lavoratori, secondo quanto già previsto ai sensi del regolamento recante capitolato generale di appalto dei lavori pubblici, approvato con [decreto del Ministro dei lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145](#).

La approvazione del regolamento

- Primo testo regolamentare approvato (previo parere Consiglio superiore dei lavori pubblici del 22.06.2007, parere del Consiglio di Stato n. 3262/2007 del 17 settembre 2007), dal Consiglio dei Ministri in data 21.12.2007
- emanato con d.PR del 28.1.2008
- ritirato dal Ministro a seguito dell'acquisizione delle osservazioni della Corte dei Conti contenute nel rilievo n. 51/I del 26 maggio 2008, intervenuto nelle more della pubblicazione

La approvazione del regolamento (segue)

- rivisitazione del testo per adeguarlo alle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti (riproduttive, in alcuni casi, di osservazioni già formulate dal CdS per le quali non era intervenuto l'adeguamento)
- Adeguamento al terzo correttivo del codice (d.lgs. 152/08), nel frattempo emanato
- Iter approvazione riavviato nel novembre 2008

La approvazione del regolamento (segue)

- trasmissione del nuovo schema di regolamento ai Ministeri concertanti, al Consiglio superiore dei lavori pubblici ed all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici
- Consiglio superiore dei lavori pubblici ha reso parere n. 159/08 e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ha trasmesso le proprie osservazioni in data 18.12.2008

La approvazione del regolamento (segue)

- Pareri dei ministri concertanti
 - Ministero per le politiche europee nota n. prot. 1461 del 6.11.2008
 - Ministero degli affari esteri nota n. prot. 49109 del 10.02.2009
 - Ministero per i beni e le attività culturali nota n. prot. 3336 del 17.02.2009 e successiva nota integrativa n. prot. 14341 del 6.07.2009
 - Ministero dello sviluppo economico nota n. prot. 9758 dell'1.04.2009
 - Ministero dell'economia e delle finanze nota n. prot. ACG/17/INFRA/4633 del 2.04.2009
 - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nota n. prot. 14785 del 25.06.2009

Pareri non obbligatori

- Conferenza unificata Stato-Regioni e ANCI
(marzo 2009)

La approvazione del regolamento (segue)

- Approvazione in via preliminare CdM 17.12.2009
- parere del Consiglio di Stato n. 313/2010 del 24 febbraio 2010
- parere integrativo AVCP 11.2.2010
- Operazione di adeguamento a tutti i pareri acquisiti
- Adeguamento alle modifiche normative nel frattempo intervenute

STRUTTURA DEL REGOLAMENTO

Suddivisione in sette PARTI

- parte I (Disposizioni comuni);
- parte II (Contratti pubblici relativi a lavori nei settori ordinari);
- parte III (Contratti pubblici relativi a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria nei settori ordinari);
- parte IV (Contratti pubblici relativi a forniture e altri servizi nei settori ordinari);
- parte V (Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori speciali);
- parte VI (Contratti eseguiti all'estero);
- parte VII (Disposizioni transitorie e abrogazioni).

PARTE I – DISPOSIZIONI COMUNI

- TITOLO I - Potesta' regolamentare e definizioni
- TITOLO II – TUTELA DEI LAVORATORI E REGOLARITA' CONTRIBUTIVA
- TITOLO III – ALTRE DISPOSIZIONI COMUNI

PARTE II - CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI NEI SETTORI ORDINARI

- TITOLO I - ORGANI DEL PROCEDIMENTO E PROGRAMMAZIONE
- TITOLO II - PROGETTAZIONE E VERIFICA DEL PROGETTO
- TITOLO III - SISTEMA DI QUALIFICAZIONE E REQUISITI PER GLI ESECUTORI DI LAVORI
- TITOLO IV – MODALITA' TECNICHE E PROCEDURALI PER LA QUALIFICAZIONE DEI CONTRAENTI GENERALI
- TITOLO V - SISTEMI DI REALIZZAZIONE DEI LAVORI E SELEZIONE DELLE OFFERTE

segue

- TITOLO VI – GARANZIE E SISTEMA DI GARANZIA GLOBALE DI ESECUZIONE
- TITOLO VII – IL CONTRATTO
- TITOLO VIII – ESECUZIONE DEI LAVORI
- TITOLO IX – CONTABILITA' DEI LAVORI
- TITOLO X – COLLAUDO DEI LAVORI
- TITOLO XI – LAVORI RIGUARDANTI I BENI DEL PATRIMONIO CULTURALE

PARTE III - CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A SERVIZI ATTINENTI ALL'ARCHITETTURA E ALL'INGEGNERIA NEI SETTORI ORDINARI

- TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI
- TITOLO II - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI
- TITOLO III – GARANZIE

PARTE IV – CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A FORNITURE E ALTRI SERVIZI NEI SETTORI ORDINARI

- TITOLO I - PROGRAMMAZIONE E ORGANI DEL PROCEDIMENTO
- TITOLO II – REQUISITI DI PARTECIPAZIONE, SISTEMI DI REALIZZAZIONE E SELEZIONE DELLE OFFERTE
- TITOLO III – ESECUZIONE DEL CONTRATTO E CONTABILITA' DELLE FORNITURE E DEI SERVIZI
- TITOLO IV – VERIFICA DI CONFORMITA'
- TITOLO V - ACQUISIZIONE DI SERVIZI E FORNITURE SOTTO SOGLIA E IN ECONOMIA

NOVITA' NEI CONTRATTI DI LAVORI

Principali novità in materia di lavori

- Progettazione
 - Studio di fattibilità
 - Verifica del progetto
- Qualificazione
 - Nuove categorie e classifiche
 - Potenziamento controlli sulle SOA
- Categorie c.d. superspecialistiche

Studio di fattibilità

- Art. 11 dpr 554/99
 2. Sulla base dello studio di cui al comma 1 le amministrazioni aggiudicatrici provvedono alla redazione di studi di fattibilità necessari per l'elaborazione del programma di cui all'articolo 14 della Legge.
- Art. 14 nuovo regolam.
 1. Lo studio di fattibilità si compone di una relazione illustrativa contenente:....
 2. Qualora lo studio di fattibilità è posto a base di gara, ai sensi degli articoli 58 e 153 del codice, si compone dei seguenti elaborati, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento:

Livelli di progettazione

- definizione più analitica dei **livelli di progettazione**
- in particolare la progettazione preliminare e la definitiva
- particolare riferimento alle relazioni tecniche ed agli elaborati grafici

Verifica e validazione

Dpr 554/99

- Art. 46 verifica del progetto preliminare
- Art. 47 validazione del progetto

Nuovo regolamento

- Capo II, titolo II, PARTE II: verifica del progetto
- Art. 55 validazione

Verifica del progetto

- Art.. 45 e ss. del regolamento
- Finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione ovvero negli elaborati progettuali già approvati.

Verifica del progetto (segue)

- La verifica accerta in particolare: la completezza della progettazione; la coerenza e la completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti; l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta; i presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo; la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso; la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti; la sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori.

Affidamento della verifica

- Verifica attraverso strutture interne o esterne alla stazione appaltante
- organismi di ispezione (di tipo A, B e C) che, per lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, devono essere accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020

Novità in materia di qualificazione

Art. 40 d.lgs. 163/06 ss.mm.ii.

- Rinvio al regolamento per la disciplina della qualificazione (superamento del dpr 34/00)
- Sanzioni alle SOA

Nuove classifiche di importo

I	- fino a euro	258.000
II	- fino a euro	516.000
III	- fino a euro	1.033.000
III-	- fino a euro	1.500.000
bis		
IV	- fino a euro	2.582.000
IV-	- fino a euro	3.500.000
bis		
V	- fino a euro	5.165.000
VI	- fino a euro	10.329.000
VII	- fino a euro	15.494.000
VIII	- oltre euro	15.494.000

Nuova qualificazione

- Art. 73 sanzioni AVCP nei confronti delle SOA
- Art. 74 sanzioni AVCP alle imprese
- Verifica requisiti generali
 - Accesso al casellario integrale
 - Obbligo di verifica della permanenza dei requisiti

Nuova qualificazione (segue)

- Noleggio di mezzi e attrezzature
- Equiparate OG11, OS3, OS28 OS30

Art. 79 comma 16

- Per la qualificazione nella categoria OG 11, l'impresa deve dimostrare di possedere, per ciascuna delle categorie di opere specializzate individuate con l'acronimo OS 3, OS 28 e OS 30 nella tabella di cui all'allegato A, almeno la percentuale di seguito indicata dei requisiti di ordine speciale previsti dal presente articolo per l'importo corrispondente alla classifica richiesta:
 - - categoria OS 3: 40 %
 - - categoria OS 28: 70 %
 - - categoria OS 30: 70 %

Art. 79 comma 16 (segue)

- L'impresa qualificata nella categoria OG 11 può eseguire i lavori in ciascuna delle categorie OS 3, OS 28 e OS 30 per la classifica corrispondente a quella posseduta.

Art. 79 comma 16 (segue)

- Ai fini dell'individuazione delle categorie nella fase di progetto un insieme di lavorazioni è definito come appartenente alla categoria OG 11 qualora dette lavorazioni siano riferibili a ciascuna delle categorie specializzate OS 3, OS 28 e OS 30 pari almeno alla percentuale di seguito indicata dell'importo globale delle lavorazioni attinenti alla categoria OG 11:
 - - categoria OS 3: 10 %
 - - categoria OS 28: 25 %
 - - categoria OS 30: 25 %

Nuove categorie

- inserimento nella categoria OG 10 degli impianti di pubblica illuminazione;
- riformulazione della categoria OG 11;
- sdoppiamento della categoria OS 2;
- riformulazione della categoria OS 8 limitata alle impermeabilizzazioni
- sdoppiamento della categoria OS 12;
- sdoppiamento della categoria OS 18;
- sdoppiamento della categoria OS;
- modificazione della categoria OS 21 a seguito dell'inserimento delle indagini geognostiche nella categoria OS 20-B
- nuova categoria specialistica OS 35

Ratio della riforma

- La scelta tecnica di aumentare il numero delle opere cosiddette “superspeciali”, ha un riverbero in termini di trasparenza, nella convinzione, più volte espressa dai tutori dell’ordine pubblico, che quanto più si valorizza motivatamente la specializzazione, tanto meno si verificano i tentativi di infiltrazione negli appalti.
- Si è scelto di ridefinire la “superspecialità” in relazione alle categorie strettamente necessitanti di alta specializzazione, senza vincolare, inutilmente ed ingiustificatamente, la libertà d’impresa. In questa luce va letto anche l’articolo 107

Articolo 107

- 2. Si considerano strutture, impianti e opere speciali, le opere generali e specializzate, se di importo superiore ad uno dei limiti indicati all'articolo 108, comma 3, di seguito elencate e corrispondenti alle categorie individuate nell'allegato A con l'acronimo OG o OS qui riportato:

Art. 108

- *Condizione per la partecipazione alle gare*

Art. 109

- *Criteria di affidamento delle opere generali e delle opere specializzate non eseguite direttamente*
- 1. L'affidatario, in possesso della qualificazione nella categoria di opere generali ovvero nella categoria di opere specializzate indicate nel bando di gara o nell'avviso di gara o nella lettera di invito come categoria prevalente può, fatto salvo quanto previsto al comma 2, eseguire direttamente tutte le lavorazioni di cui si compone l'opera o il lavoro, anche se non è in possesso delle relative qualificazioni, oppure subappaltare dette lavorazioni specializzate esclusivamente ad imprese in possesso delle relative qualificazioni.

Art. 109 (segue)

2. Non possono essere eseguite direttamente dall'affidatario in possesso della qualificazione per la sola categoria prevalente, se privo delle relative adeguate qualificazioni, le lavorazioni, indicate nel bando di gara o nell'avviso di gara o nella lettera di invito, di importo superiore ai limiti indicati dall'art. 108, c. 3, relative a:
- a) categorie di opere generali individuate nell'allegato A;
 - b) categorie di opere specializzate individuate nell'allegato A come categorie a qualificazione obbligatoria.

Art. 109 (segue)

- Esse sono comunque subappaltabili ad imprese in possesso delle relative qualificazioni. Resta fermo, ai sensi dell'articolo 37, comma 11, del codice, il limite di cui all'articolo 170, comma 1, per le categorie di cui all'articolo 107, comma 2, di importo singolarmente superiore al quindici per cento; si applica l'articolo 92, comma 7.

Art. 109 c. 3

- 3. Le lavorazioni di cui al comma 2 sono altresì scorporabili e sono indicate nei bandi di gara ai fini della costituzione di associazioni temporanee di tipo verticale.

**NOVITA' NEI
SERVIZI E NELLE FORNITURE**

Principali novità in servizi e forniture

- Programmazione (art. 271)
- Art. 273 responsabile del procedimento
- Art. 278: finanza di progetto nei servizi
- Art. 279: progettazione
- Titolo III: esecuzione e contabilità
- Titolo IV: verifica di conformità

PROGRAMMAZIONE (1)

- Art. 271 Reg. Codice
 - Facoltà di programmazione annuale
 - Possibilità di acquisti extra programmazione in caso di eventi imprevisti
 - Modalità: rinvio art. 128 codice
- Il programma individua l'oggetto, l'importo presunto e la relativa forma di finanziamento

Art. 29 codice

- 4. Nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato

Art. 29 codice (segue)

- 10. Se gli appalti pubblici di forniture o di servizi presentano carattere di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, è assunto come base per il calcolo del valore stimato dell'appalto:
 - il valore reale complessivo dei contratti analoghi successivamente conclusi nel corso dei dodici mesi precedenti o dell'esercizio precedente, rettificato, se possibile, oppure
 - il valore stimato complessivo dei contratti successivi conclusi nel corso dei dodici mesi successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio se questo è superiore a dodici mesi.

Preinformazione

- Art. 63 codice
- 1. Le stazioni appaltanti possibilmente entro il 31 dicembre di ogni anno, rendono noto mediante un avviso di preinformazione
 - l'importo complessivo stimato delle forniture che intendono aggiudicare nei dodici mesi successivi, qualora pari o superiore a 750.000 euro;
 - l'importo complessivo stimato degli appalti di servizi che intendono aggiudicare nei dodici mesi successivi, qualora pari o superiore a 750.000 euro

Proposte ITACA al Regolamento

- la programmazione può essere un utile momento per la stima del valore degli appalti come più volte sollecitato dalla Commissione e per l'applicazione dell'Avviso di preinformazione

PROGETTAZIONE

Art. 94 Codice

Il regolamento stabilisce i livelli e i requisiti dei progetti nella materia degli appalti di servizi e forniture

nonché i requisiti di partecipazione e qualificazione dei progettisti.

Progettazione di servizi e forniture

- Progetto come elemento essenziale per definire l'oggetto del contratto (capitolato, definizione dettagliata...)
- Perché progettare?
 - Facoltà

ESTERNALIZZAZIONE DELLA MANO D'OPERA

- Contratto di lavoro subordinato
- Interposizione di mano d'opera
- Contratto di appalto

La subordinazione nel codice civile

- Art. 2094: “alle dipendenze e sotto la direzione”

DEFINIZIONE DI APPALTO NEL CODICE CIVILE

- Art. 1655 c.c.:

l'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione di mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro

Causa del contratto di appalto

- CAUSA: funzione economico sociale del contratto, oggettivamente intesa
- CAUSA DEL CONTRATTO DI APPALTO:
 - compimento di un'opera o di un servizio
 - dietro pagamento di un prezzo
 - **organizzazione dei mezzi**
 - **rischio di impresa**

Mezzi

- Mano d'opera
- Strumenti, attrezzature, materiali
- Capitale

Somministrazione di lavoro

- Art.20 e ss. del d.lgs. 276/03 e ss.mm.ii.

L'attuale normativa: art. 29

- *“il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell’art. 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per*
- *la organizzazione di mezzi necessari da parte dell’appaltatore, che può anche risultare dall’esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell’appalto,*
- *nonché per l’assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio di impresa”.*

Appalto o somministrazione?

- Ministero del lavoro, nota prot. 15749 del 27 novembre 2007
- **Progettazione** che definisca le caratteristiche del servizio appaltato

nota Ministero del Lavoro 15749 del 2007

- L'autonomia imprenditoriale può essere ravvisata essenzialmente nella predisposizione della sola organizzazione del lavoro solo in alcune ipotesi eccezionali poiché **la regola generale richiede che l'attività appaltata sia supportata da mezzi e capitali propri dell'appaltatore**

(segue)

- sussiste la fornitura illecita di prestazioni lavorative anche quando l'appaltatore è provvisto di una propria effettiva ed autonoma organizzazione imprenditoriale, ma di fatto si limita a prestare solo manodopera senza assumersi rischio economico nell'esecuzione dei lavori appaltati

Progettazione e sicurezza

- Art. 26 d.lgs. 81/08
- Eliminazione interferenze

Progettazione e sicurezza

- Il committente deve
 - Informare l'appaltatore dei rischi
 - Coordinarsi con l'appaltatore per ridurre le interferenze (**progettazione**)
- Se la progettazione elimina le interferenze, assolve le funzioni del DURC

www.serviziocontrattipubblici.it

Avv. Federico Ventura

Via Santo Stefano 50 -40125- Bologna

Tel 051 263393

Tel. Cell. 3200825051

fv@ventura-vecli.it