



**«I LIVELLI MINIMI DI PROGETTAZIONE  
ALLA LUCE DELLO SBLOCCA-CANTIERI»**

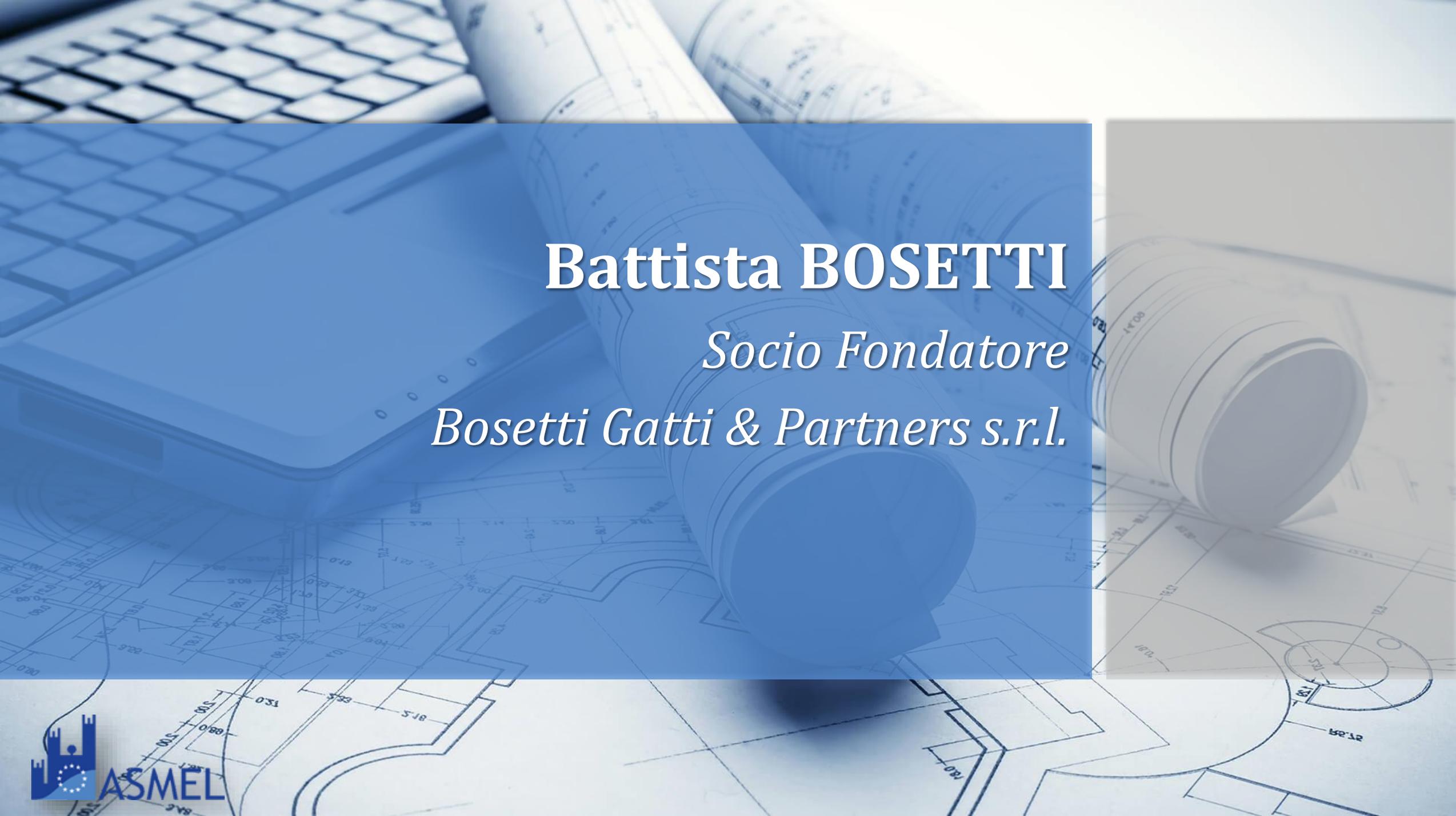
a domanda risponde

***Battista BOSETTI***

*04 novembre 2019 dalle ore 11.30 alle ore 12.30*



**Avv. Vito RIZZO**  
*Coordinatore Scientifico*  
*Webinar ASMEL*



**Battista BOSETTI**  
*Socio Fondatore*  
*Bosetti Gatti & Partners s.r.l.*

# Quesiti

*Da alcuni decenni si sente parlare della «centralità del progetto».*

*A tale scopo sono stati dettagliati i contenuti dagli articoli da 14 a 43 del Regolamento generale, sono state introdotte le verifica e la validazione, estese le responsabilità del RUP, ma tutti questi accorgimento non pare abbiano conseguito l'obiettivo.*

*Le contestazioni in fase esecutiva (ma non solo) continuano ad essere imperniate il larga parte su carenze progettuali, intese in senso lato, quindi non solo carenze tecniche oggettive, bensì inadeguatezza della disciplina dei rapporti economici tra stazione appaltante ed esecutore e carenze nella preventivazione e nella definizione dei corrispettivi. Confusione nella disciplina delle prestazioni a corpo e a misura, imprecisione nella definizione delle categorie ecc.*

# Quesiti

*A tali inconvenienti non ha rimediato nemmeno la verifica di progetto che, pur non potendo essere una «riprogettazione», si limita a verifiche formali, ignorando che l'art. 26, comma 4, prevede verifiche di merito specifiche e, soprattutto l'art. 205, comma 2, terzo periodo, che recita «Non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica». Tale disposizione, sospesa fino al 31 dicembre 2021, collega direttamente il diritto alle riserve con la verifica, con la conseguenza che la verifica non può che essere incisiva nel merito tecnico (carenze formali non si vede come possano essere oggetto di riserve). Ma anche dopo il periodo do transitorio, quando la norma citata riacquisterà efficacia, gli aspetti progettuali oggetto di verifica saranno sempre contestabili in fase esecutiva, malgrado la formula legislativa usata, diversamente opinando sarebbero travolti principi civilistici e costituzionali primari e irrinunciabili.*

# Quesiti

*Ma veniamo al rapporto tra amministrazione committente e titolare della progettazione. Anche se la fase di affidamento è sufficientemente disciplinata e osservata, sulla base delle Linee guida n. 1 di ANAC (anche se con alcuni equivoci, imprecisioni e contrasti con il diritto comunitario), è l'impianto che precede, ovvero lo schema di contratto disciplinare di incarico o il capitolato prestazionale o, a prescindere dalla denominazione, il documento che regola i rapporti tra stazione appaltante e professionista o titolare dell'incarico, che risulta di norma gravemente deficitario, con la conseguenza che il fase di prestazione progettuale e di direzione dei lavori, adempimenti altamente opportuni o addirittura obbligatori, vengono ignorati, con pesanti conseguenze successive. Se non addirittura quando tali documenti sono presentati direttamente dall'affidatario e fatti propri acriticamente dall'amministrazione, o rinviati a dopo l'aggiudicazione, con un «negoziato improprio» sui contenuti e sulle obbligazioni.*

# Quesiti

*Facendo alcuni esempi: si omette la disciplina dei rapporti in caso di varianti, i rapporti con il geologo, la disciplina delle prestazioni accessorie (acustica, coordinamento sicurezza, antincendio, acquisizione degli atti di assenso «esterni»), la partecipazione nella definizione dei criteri di valutazione e dei requisiti, l'ausilio nella verifica delle offerte anomale, la progettazione degli allacciamenti, l'individuazione delle prestazioni accessorie o strumentali alla progettazione, la gestione dei rapporti con il RUP, il rapporto la partecipazione di terzi incardinati o meno nell'affidatario in relazione alle prestazioni indivisibili (DL, coordinamento sicurezza), i compiti nella gestione del contenzioso e delle riserve, le modalità di contabilizzazione, la vigilanza sui subappaltatori e sugli ausiliari operativi).*

# Quesiti

*In altri termini, mentre lo schema di contratto d'appalto per lavori (e il relativo capitolato speciale) propedeutici all'affidamento, scontano una casistica consolidata nell'esperienza comune e sufficientemente standardizzata, nell'affidamento dei servizi tecnici questa condizione non esiste, quindi volta per volta la disciplina contrattuale con l'affidatario deve essere non dico «reinventata» ma almeno adeguata al caso specifico. Se l'offerente (e poi l'aggiudicatario) devono avere la certezza dei rapporti che saranno instaurati (e quindi delle prestazioni che effettivamente sono chiamati ad assumere con le relative modalità, anche economiche) a maggior ragione la stazione appaltante, e per essa il RUP, devono sapere esattamente cosa devono ottenere dall'incarico, a che prezzi e a quali condizioni. Per far ciò è la documentazione iniziale (schema di contratto di incarico) che deve essere predisposta con la massima cura.*

# Quesiti

## 1. Quali sono i livelli minimi (di progettazione)?

*I livelli minimi di progettazione dipendono sia dall'oggetto che dalle modalità di affidamento o al soggetto giuridico al quale è riconducibile l'onere e la responsabilità della progettazione .*

**Quanto all'oggetto:** *dopo il livello di fattibilità tecnico economica il livello minimo di progettazione è il definitivo per le manutenzioni ordinarie e per le manutenzioni straordinarie che non prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti.*

*In ogni altro caso il livello definitivo il livello minimo di progettazione è il progetto esecutivo.*

*Resta sempre la possibilità, motivata in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento, di unificare motivatamente l'omissione di uno dei due primi livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso (art. 23, comma 4 del Codice).*

# Quesiti

***Quanto alle modalità di affidamento o al soggetto giuridico al quale è riconducibile l'onere e la responsabilità della progettazione:***

- il progetto di fattibilità tecnico economica è richiesto all'amministrazione per gli affidamenti in p.p.p.; il livello definitivo è richiesto all'aggiudicatario, il livello esecutivo è richiesto al contraente privato; nel caso di p.p.p. di iniziativa privata (art. 183, commi 15 e 16) il progetto di fattibilità è richiesto al proponente;*
- negli appalti integrati, dopo l'approvazione del progetto di fattibilità tecnico economica è richiesto all'amministrazione il progetto definitivo da porre a base di gara; il progetto esecutivo costituisce prestazione contrattuale del contraente aggiudicatario;*
- nelle opere di urbanizzazione a scomputo tutti i livelli sono di competenza del privato attuatore.*

# Quesiti

## 2. La verifica preventiva della progettazione quando è necessaria?

*In premessa si rammenta che i due concetti di «verifica» e «validazione» non coincidono anche se spesso ci si può confondere e si tende a sovrapporli. Si può dire che la validazione è sempre preceduta dalla verifica ma che la verifica non è necessariamente seguita dalla validazione (lo è solo se il progetto, a qualunque livello sia approvato, è posto a base di gara).*

*Oggi il sistema è codificato dall'art. 26 del Codice, carente di dettagli e in parte contraddittorio. Al comma 2 prevede che la verifica avvenga di norma prima della procedura di affidamento, mentre al comma 3 prescrive che avvenga prima dell'approvazione. Ebbene, si ritiene che sia il comma 3 a prevalere; in altri termini siccome l'approvazione del progetto deve avvenire una volta acquisiti tutti gli atti di assenso «esterni» la verifica (che accerta l'appaltabilità e quindi anche la presenza degli atti di assenso) deve necessariamente precedere l'approvazione.*

# Quesiti

*Diversamente opinando, ovvero rinviando la verifica all'avvio dell'appalto, si correrebbe il rischio di approvare un progetto non verificato o non verificabile e che, in fase di verifica, subisce variazioni che richiedono una nuova approvazione.*

*Sempre al comma 2 si prevede che in caso di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione (appalto integrato), la verifica della progettazione redatta dall'aggiudicatario ha luogo prima dell'inizio dei lavori, mentre al comma 8-bis si prevede che nello stesso caso il progetto redatto dall'aggiudicatario sia verificato prima dell'approvazione.*

*Anche in questo caso si ritiene che prevalga il comma 8-bis, ovvero la verifica deve precedere l'approvazione del progetto, rinviandola all'inizio dei lavori (quindi posteriore all'approvazione) causerebbe il medesimo inconveniente già citato, ovvero iniziare i lavori con un progetto verificato ma difforme da quello approvato (a meno di reiterarne l'approvazione).*

# Quesiti

## **3. Quando il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve essere preceduto dal documento di fattibilità?**

*Il documento di fattibilità (delle alternative progettuali) come definito dall'art. 3, lettera ggggg-quater), alla base del primo livello di progettazione è obbligatorio nei seguenti casi:*

- 1) per lavori di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario;*
- 2) in caso di attivazione del dibattito pubblico per gli interventi come definiti dall'art. 22, comma 1, e individuati dal d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76;*
- 3) in caso di indizione di un concorso di progettazione o di un concorso di idee ex art. 152.*

*Nei casi citati il documento di fattibilità è necessario per l'inserimento dell'intervento nella programmazione triennale.*

*Fuori dai casi citati il documento di fattibilità è facoltativo.*



# Quesiti

*In realtà anche quando il documento di fattibilità è facoltativo, appare sempre indispensabile uno studio di fattibilità (ovvero un documento di fattibilità semplificato e sommario), sia per il rinvio dell'art. 216, comma 4, agli articoli 14 e seguenti del regolamento generale (in quanto compatibili), sia in quanto qualunque previsione sia ai fini della programmazione e della previsione di bilancio che per l'affidamento dei servizi di progettazione, non si può prescindere da una individuazione di massima dell'oggetto (con le relative condizioni di ubicazione, destinazione, compatibilità ecc.) e delle risorse economiche necessarie. Tale individuazione non può che avvenire mediante uno studio di fattibilità preventivo, rinvenibile nel concetto di «quadro esigenziale» come sarà definito dal prossimo regolamento di attuazione.*

*Diversamente ogni programmazione sarebbe aleatoria o quantomeno tanto approssimativa da non avere le caratteristiche minime di credibilità.*

# Quesiti

## **4. Anche per i lavori inferiori a 1.000.000 di euro occorre preliminarmente approvare il progetto di fattibilità tecnico economica per essere inseriti nell'elenco annuale?**

*Per l'inserimento nell'elenco annuale di lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro non è necessaria la previa approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica.*

*Per i lavori da 100.000 a 1.000.000 di euro (i lavori inferiori a 100.000 euro non sono previsti nella programmazione) non è richiesto formalmente alcunché (salvo i casi in verità rarissimi per questi importi, nei quali sia richiesto il documento di fattibilità delle alternative progettuali). Tuttavia, per i motivi pratici illustrati nella risposta al quesito precedente, si rende comunque necessario uno studio di fattibilità sulla base dell'art. 14, comma 1, del Regolamento generale, ovvero del «quadro esigenziale» da porre a base della progettazione di fattibilità (art. 3 lettera gggggg-nonies) e art. 23, comma 5).*

# Quesiti

## **5. È possibile affidare solo la progettazione definitiva a tecnico esterno e porre a gara per l'appalto integrato il progetto definitivo?**

*Non si vedono ostacoli all'affidamento esterno (secondo le procedure di rito) della progettazione definitiva da porre a base della successiva gara per l'aggiudicazione della progettazione esecutiva ed esecuzione dell'intervento (cosiddetto «appalto integrato» ex art. 59, commi 1, 1-bis e 1-ter, del Codice), transitoriamente ammesso anche fuori dai casi eccezionali previsti dalla norma in virtù del decreto sblocca-cantieri.*

*Il progettista non potrà essere coinvolto nella progettazione esecutiva dell'aggiudicatario né avere altri rapporti economici o di parentela per ovvie ragioni di incompatibilità e conflitto di interessi. Potrà invece assumere la direzione dei lavori e il coordinamento per la sicurezza.*

# Quesiti

## 6. Le Quali sono le differenze della progettazione di attività manutentiva rispetto ad altri interventi?

*Le manutenzioni ordinarie (quando non costituiscono «servizi di manutenzione») e straordinarie, sotto il profilo progettuale scontano gli stessi obblighi, ovvero la necessità della progettazione di fattibilità e della progettazione definitiva (eventualmente fuse in una documentazione progettuale unitaria ai sensi dell'art. 23, comma 4, del Codice) prescindendo di norma dalla progettazione esecutiva.*

*In forza dell'art. 1, comma 6, della legge n. 55 del 2019 (conversione dello sblocca-cantieri) per gli anni 2019 e 2020, le manutenzioni possono essere affidate sulla base del solo progetto definitivo semplificato in quanto costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei relativi costi non soggetti a ribasso.*

# Quesiti

*La vera discriminante è costituita dalle manutenzioni straordinarie che prevedono **il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti**, dove non si può prescindere dalla progettazione esecutiva (seppure anche in questo caso sussumibile unitariamente con la progettazione definitiva ai sensi dell'art. 23, comma 4, del Codice).*

*Le definizioni di manutenzione ordinaria e straordinaria rinvenibili nell'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 e la relativa disciplina edilizia e conservativa nel caso di immobili vincolati, restano immutate.*

*Dalle definizioni del Codice e delle norme speciali richiamate, non possono esistere manutenzioni ordinarie che prevedano il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti. Se sussistono queste condizioni devono essere qualificate come «straordinarie» e quindi fatte ricadere nell'obbligo della progettazione esecutiva a base di gara.*

# Quesiti

## **7. Progetti relativi alle opere pubbliche del piano triennale 2020-21-22 - elenco annuale 2020 di importo inferiore ad un milione di euro: livelli di progettazione da predisporre, tempi, approvazione.**

*Per l'inserimento nell'elenco annuale 2020 di lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro non è necessaria la previa approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica e il Codice non prevede direttamente un particolare livello tecnico di previsione. Tuttavia, nelle more dell'approvazione del nuovo regolamento generale, l'art. 23 rinvia transitoriamente all'art. 216, comma 4, per cui, come già detto in risposta ad un precedente quesito è necessario uno studio di fattibilità ex art. 14 del Regolamento generale, quale sostituto provvisorio del «quadro esigenziale». Quanto ai tempi e alle approvazioni nulla è mutato rispetto ai canoni già noti.*

Per info contattaci a:

 *webinar@asmel.eu*

 *800 165654*

 *www.asmel.eu*

**Grazie  
per la  
partecipazione!**