

# La normativa sui Lavori Pubblici

Settembre 2014

Relatore: Ing. Stefano Boninsegna

# Il Codice degli appalti (ex Legge Merloni)

- **Scopo:** disciplina il “processo attuativo” che porta alla realizzazione di un’opera pubblica;
- **Criteri e procedure:** il “processo attuativo” deve uniformarsi a criteri di efficienza ed efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza.

- **Oggetto del processo attuativo:**

è il **lavoro pubblico** cioè tutte le attività di **costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione** di opere ed impianti, anche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica. Nei contratti misti di lavori, forniture e servizi e nei contratti di forniture o di servizi quando comprendano lavori accessori, si applicano le norme della presente legge qualora i lavori assumano rilievo economico superiore al 60 per cento.

# Soggetti a cui si applica la Legge

1. Amministrazioni aggiudicatrici
2. Enti aggiudicatori o realizzatori

La distinzione tra aggiudicatore e realizzatore deriva da una classificazione dei metodi di affidamento di un lavoro pubblico che può avvenire col sistema dell'**appalto** o della **concessione**

# “Attori” del processo attuativo

- Stazione appaltante (è il soggetto che appalta i lavori);
- Appaltatore (è il soggetto che realizza i lavori);
- Soggetti terzi che a vario titolo assumono un ruolo nelle diverse fasi di attuazione del processo.

# Fasi principali del processo attuativo

- Programmazione
- Progettazione
- Affidamento
- Direzione dei Lavori
- Esecuzione
- Collaudo

# La Programmazione

- **Scopo:** predefinire, nei tempi e nei contenuti, le attività, gli strumenti e le modalità più idonei per la realizzazione degli interventi al massimo livello qualitativo compatibile con le risorse disponibili;
- **Strumenti di programmazione:**
  - Il programma triennale
  - L'elenco annuale dei lavori
- Il programma triennale e l'elenco annuale dei lavori sono degli allegati al Bilancio dell'Ente appaltante.

# I Soggetti coinvolti nella fase di Programmazione

La programmazione è una fase di attuazione che si svolge totalmente all'interno dell'ente appaltante coinvolgendo vari soggetti dello stesso:

- Gli Organi di governo (Consiglio e Giunta)
- Il Dirigente responsabile del Programma
- Il Responsabile del procedimento



# Il Programma triennale

- Identifica e quantifica i bisogni (lavori da realizzare) della Stazione appaltante tramite la redazione di Studi di fattibilità;
- Il Programma triennale deve prevedere un ordine di priorità tra le categorie e le tipologie dei lavori in esso previsti;
- In fase di attuazione dovranno essere rispettate le priorità fissate;

# L'elenco annuale dei Lavori

- Riguarda tutti i lavori che verranno eseguiti nel corso dell'anno;
- Per inserire un lavoro nell'Elenco annuale deve essere stato redatto almeno il progetto preliminare;
- Se si tratta di un lavoro da eseguire per lotti successivi, il lotto in esecuzione deve essere “Funzionale”
- Un'amministrazione, nell'anno in corso non può eseguire lavori che non siano stati ricompresi nell'Elenco annuale.

# La Progettazione

- La progettazione si articola su tre distinti livelli di definizione:
- PRELIMINARE
- DEFINITIVA
- ESECUTIVA

# I Soggetti coinvolti nella fase di Progettazione

- Il Committente (Dirigente);
- Il Responsabile del Procedimento;
- Il Progettista;
- Il Coordinatore in fase di progettazione.

# Documento Preliminare alla Progettazione

- Prima di procedere alla progettazione dell'opera il Responsabile del procedimento deve redigere il:
- DOCUMENTO PRELIMINARE ALLA PROGETTAZIONE

# Il progetto Preliminare

- **Scopo:** definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire ;
- **Documenti del progetto preliminare:**
  - a) relazione illustrativa;
  - b) relazione tecnica;
  - c) studio di prefattibilità ambientale;
  - d) indagini geologiche, idrogeologiche e archeologiche preliminari;
  - e) planimetria generale e schemi grafici;
  - f) prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza (esempio);
  - g) calcolo sommario della spesa. (esempio)

# Verifica progetto preliminare

- Successivamente alla redazione del progetto preliminare, il Responsabile del procedimento deve procedere alla verifica dello stesso ([artt.45 e da 52 a 54 del DPR 207/2010](#)).
- In generale la verifica riguarderà tutti i livelli successivi di progettazione (definitivo ed esecutivo) concludendosi poi con la **VALIDAZIONE** del progetto posto a base di gara.

# Il progetto Definitivo

- **Scopo:** Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare approvato e di quanto emerso in sede di eventuale **conferenza di servizi** e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni ed approvazioni;



- Documenti del progetto Definitivo:
  - a) relazione descrittiva;
  - b) relazioni tecniche specialistiche; relazioni geologica, geotecnica, idrologica, idraulica, sismica;
  - c) rilievi planoaltimetrici e studio di inserimento urbanistico;
  - d) studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale (esempio);
  - e) elaborati grafici;
  - f) calcoli preliminari delle strutture e degli impianti;
  - g) disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici;
  - h) piano particellare di esproprio (es1) (es2);
  - i) computo metrico estimativo (esempio);
  - j) quadro economico (esempio).

# Verifica progetto definitivo

- Successivamente alla redazione del progetto definitivo, il Responsabile del procedimento deve procedere alla verifica dello stesso (artt.45 e da 52 a 54 del DPR 207/2010).

# Il progetto Esecutivo

- **Scopo:** Il progetto esecutivo costituisce la ingegnerizzazione di tutte le lavorazioni e, pertanto, definisce compiutamente ed in ogni particolare architettonico, strutturale ed impiantistico l'intervento da realizzare. Il progetto è redatto nel pieno rispetto del progetto definitivo nonché delle prescrizioni dettate in sede di rilascio della concessione edilizia o di accertamento di conformità urbanistica, o di conferenza di servizi o di pronuncia di compatibilità ambientale ovvero il provvedimento di esclusione delle procedure, ove previsti.

- Documenti del progetto Esecutivo:

- a) relazione generale
- b) relazioni specialistiche
- c) elaborati grafici comprensivi anche di quelli delle strutture, degli impianti e di ripristino e miglioramento ambientale
- d) calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti
- e) piani di manutenzione dell'opera e delle sue parti (esempio)
- f) piani di sicurezza e di coordinamento D.lgs. 81/2008 (es PSC1 PSC2 PSC3)
- g) Cronoprogramma (esempio)
- h) elenco dei prezzi unitari e eventuali analisi (esempio)
- i) computo metrico estimativo definitivo e quadro economico
- j) quadro dell'incidenza percentuale della quantità di manodopera per le diverse categorie di cui si compone l'opera o il lavoro (esempio)
- k) schema di contratto e capitolato speciale di appalto (es1) (es2)

# Verifica e Validazione del progetto esecutivo

- Successivamente alla redazione del progetto esecutivo, il Responsabile del procedimento deve procedere alla verifica dello stesso (artt.45 e da 52 a 54 del DPR 207/2010).
- Prima della definitiva approvazione da parte dell'amministrazione appaltante, il Responsabile del Procedimento deve procedere alla validazione del Progetto esecutivo.

# Il Committente ed il Responsabile dei Lavori in fase di Progettazione

- Ai fini dell'applicazione del D.Lgs 81/2008, nel caso di Appalti Pubblici, **il Committente** è il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto, in genere coincidente con la figura del **Dirigente**.
- Il **Responsabile dei Lavori** è il soggetto che può essere incaricato dal Committente, ai fini della progettazione, dell'esecuzione o del controllo dell'esecuzione dell'opera, tale figura, negli appalti pubblici, coincide con il **Responsabile unico del procedimento**.
- Il Committente è esonerato dalle responsabilità connesse all'adempimento degli obblighi limitatamente all'incarico conferito al Responsabile dei Lavori.

# Obblighi del Committente o Responsabile dei Lavori (nella fase di progettazione)

- Attenersi ai principi ed alle misure generali di tutela di cui all'art. 15 del D.Lgs. 81/2008;
- **Verificare se i lavori** che si svolgeranno a seguito del progetto comportino l'applicazione o meno del D.lgs 81/2008 e in caso affermativo se tale applicazione sia parziale o totale;
- Prevedere nel progetto la durata dei lavori o delle fasi di lavoro, al fine di permettere la pianificazione dell'esecuzione delle stesse in condizioni di sicurezza;
- Nei casi previsti all'art. 90, comma 3° del D.Lgs. 81/2008, designare il Coordinatore per la progettazione contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione generale;

# Compiti del Coordinatore della sicurezza in fase di Progettazione

- Il Coordinatore per la progettazione è quel soggetto, incaricato dal Committente o dal Responsabile dei Lavori, dell'esecuzione di quanto previsto all'art. 91 del D.Lgs. 81/2008 e cioè:
  - a) Redigere il Piano di Sicurezza e Coordinamento, di cui all'art. 100, comma 1°;
  - b) Predisporre un fascicolo, adatto alle caratteristiche dell'opera contenente le informazioni ai fini della prevenzione e della protezione dai rischi a cui sono esposti i lavoratori, da utilizzarsi all'atto di eventuali lavori successivi sull'opera;
  - c) Coordina l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 90, comma 1 (pianificazione delle fasi lavorative e loro durata a carico del Committente/Responsabile dei lavori);

Tali adempimenti devono essere soddisfatti durante la fase di progettazione dell'opera e comunque prima della richiesta di presentazione delle offerte.



# La Fase di Affidamento

- La fase di **affidamento** coincide con il momento in cui la Stazione appaltante individua, seguendo determinate procedure, il Soggetto che sarà l'esecutore dell'opera progettata e sottoscrive con lo stesso un **contratto** che regolerà i rapporti tra le parti.
- Seguendo un ordine logico si dovrà, prima di tutto decidere il **Sistema di realizzazione** da adottare, cioè se si stipulerà un **contratto di appalto** o un **contratto di concessione**;
- Successivamente si deciderà quale **tipo di contratto** stipulare, cioè a **corpo**, a **misura** o **misto**;
- In seguito si deciderà la procedura di **scelta del Soggetto esecutore** (cioè il **tipo di gara** che verrà effettuata)
- Infine si deciderà il **criterio di aggiudicazione**

# I Soggetti coinvolti nella fase di Affidamento

- La Stazione Appaltante
- L'appaltatore (qualificazione DPR 34/2000)

# Sistemi di realizzazione

- I lavori pubblici possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici
- Il **contratto di appalto** di lavori pubblici è un contratto a titolo oneroso, concluso in forma scritta tra un imprenditore e una Stazione appaltante, avente per oggetto:
  - la sola **esecuzione** di un lavoro pubblico;
  - la **progettazione esecutiva e l'esecuzione** (APPALTO INTEGRATO) di un lavoro pubblico qualora:
    - 1) riguardi un lavoro la cui componente impiantistica o tecnologica incida per più del 60 per cento sul valore dell'opera.
    - 2) riguardi un lavoro di manutenzione, restauro e scavi archeologici.
- Il **contratto di concessione** è un contratto concluso in forma scritta fra un imprenditore ed una amministrazione aggiudicatrice, avente ad oggetto la **progettazione definitiva**, la **progettazione esecutiva** e **l'esecuzione** di un lavoro pubblico, o di pubblica utilità, nonché la sua **gestione** funzionale ed economica. La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il lavoro realizzato.

# Tipi di contratto

- Il contratto a corpo
- Il contratto a misura
- Il contratto misto parte a corpo e parte a a misura

# Procedure di gara

- Asta pubblica (o Pubblico Incanto)
- Licitazione Privata
- Licitazione Privata Semplificata
- Trattativa Privata
- Appalto Concorso

# Procedura di scelta del contraente

- Le gare di appalto si aggiudicano sempre **col criterio del Prezzo più basso** rispetto a quello posto a base di gara.
- Per i contratti **a corpo** il prezzo più basso viene determinato mediante **ribasso sull'importo complessivo dei lavori** posto a base di gara;
- Per i contratti **a misura** il prezzo più basso viene determinato mediante **ribasso** sull'elenco prezzi posto a base di gara o mediante **offerta a prezzi unitari**;
- Per i contratti **misti** il prezzo più basso viene determinato mediante **offerta a prezzi unitari**

# Il Contratto

- Una volta espletate le procedure di gara ed individuato l'Appaltatore che eseguirà il lavoro pubblico si potrà procedere alla stipula del contratto.
- Sono documenti facenti parte del contratto:
  - a) il capitolato generale;
  - b) il capitolato speciale (esempio);
  - c) gli elaborati grafici progettuali;
  - d) l'elenco dei prezzi unitari;
  - e) **i piani di sicurezza**;
  - f) il cronoprogramma.

# L'Esecuzione dei Lavori

- La fase esecutiva è forse la più complessa e delicata poiché in essa si concretizza quanto in precedenza programmato e progettato mediante l'apporto dei numerosi soggetti che a vario titolo parteciperanno a questa fase attuativa.



# Soggetti coinvolti nella fase di Esecuzione

- Il Dirigente competente al controllo sull'attuazione del Programma
- Il Responsabile del Procedimento
- Il Direttore dei Lavori e suoi collaboratori
- Il Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione
- L'Appaltatore
- Il Collaudatore

# Compiti del Committente o del Responsabile dei Lavori in fase di Esecuzione

- Nei casi in cui necessita ([art.90, comma 4 Dlgs 81/2008](#)), il committente o il responsabile dei lavori, **prima dell'affidamento** dei lavori, designa il coordinatore per l'esecuzione dei lavori; tale obbligo permane anche nel caso in cui, **dopo l'affidamento** dei lavori a un'unica impresa, l'esecuzione dei lavori o di parte di essi sia affidata a una o più imprese;
- comunica alle imprese esecutrici e ai lavoratori autonomi il nominativo del coordinatore per la progettazione e quello del coordinatore per l'esecuzione dei lavori; tali nominativi devono essere indicati nel cartello di cantiere;
- verifica l'idoneità tecnico-professionale delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da affidare, anche attraverso l'iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato;

- chiede alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo, distinto per qualifica, corredata dagli estremi delle denunce dei lavoratori effettuate all'Istituto nazionale della Previdenza Sociale (INPS), All'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL) e alle casse edili, nonché una dichiarazione relativa al contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative applicato ai lavoratori dipendenti;
- puo' sostituire in qualsiasi momento, anche personalmente se in possesso dei requisiti previsti dalla legge, i soggetti designati quali coordinatori in fase di progettazione e di esecuzione;
- Trasmette la notifica preliminare (esempio) all'organo sanitario competente (ASL) e alla Direzione Provinciale del Lavoro (DPL);
- Sovrintende all'operato del coordinatore in fase di esecuzione;
- In pratica deve assicurarsi che il processo della sicurezza sia interamente espletato verificando che i coordinatori adempiano ai propri obblighi.

# Compiti dell'Appaltatore in materia di sicurezza

(anche nel caso di una sola Impresa)

- Osservare le misure generali di tutela (art. 95 D.lgs 81/2008);
- Rispettare gli obblighi previsti dall'art. 96 e 97 del D.lgs 81/2008.

- Accettare il Piano di Sicurezza e Coordinamento predisposto dal committente proponendo eventuali integrazioni, ove ritenga di poter meglio garantire la sicurezza nel cantiere sulla base della propria esperienza. Tali integrazioni non possono comportare modifiche o adeguamento dei prezzi pattuiti in contratto.
- Redigere il **Piano Operativo di Sicurezza** (art. 89, comma 1, lettera h e Allegato XV);
- Redigere il **Piano Sostitutivo** (può coincidere col piano operativo) nel caso in cui l'entità dei lavori sia tale da non richiedere il coordinamento della sicurezza (cioè in assenza di Piano di Coordinamento).

# Compiti del Coordinatore in fase di Esecuzione

- verificare, con opportune azioni di coordinamento e controllo, l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'art.100 e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro;
- **verificare l'idoneità del piano operativo di sicurezza**, da considerare come piano complementare di dettaglio del piano di sicurezza e coordinamento di cui all'art. 100, assicurandone la coerenza con quest'ultimo, e **adeguare il piano di sicurezza e coordinamento** e il **fascicolo** di cui all'art. 91, comma 1, lettera b), in relazione all'evoluzione dei lavori e alle eventuali modifiche intervenute valutando le proposte delle imprese esecutrici adeguino, se necessario, i rispettivi piani operativi di sicurezza ;

- organizzare tra i datori di lavoro, ivi compresi i lavoratori autonomi, la cooperazione ed il coordinamento delle attività nonché la loro reciproca informazione;
- verificare l'attuazione di quanto previsto negli accordi tra le parti sociali al fine di realizzare il coordinamento tra i rappresentanti della sicurezza finalizzato al miglioramento della sicurezza in cantiere;
- segnalare al committente o al responsabile dei lavori, previa contestazione scritta alle imprese e ai lavoratori autonomi interessati, le inosservanze alle disposizioni, degli artt. 94, 95, 96 e 97 comma 1, e alle prescrizioni del piano di cui all'art. 100 e proporre la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi del cantiere o la risoluzione del contratto. Nel caso in cui il committente o il responsabile dei lavori non adotti alcun provvedimento in merito alla segnalazione, senza fornire idonea motivazione, il coordinatore per l'esecuzione provvede a dare comunicazione dell'inadempienza alla Azienda Unità Sanitaria Locale territoriale competente e alla Direzione Provinciale del Lavoro;

- sospendere in caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate.
- Nei casi di cui all'art. 90, comma 5, (necessità di redigere il piano di sicurezza scaturita successivamente alla fase di affidamento) il coordinatore per l'esecuzione, oltre a svolgere i compiti di cui al comma 1, redige il piano di sicurezza e di coordinamento e predispone il fascicolo, di cui all'art. 91, comma 1, lettere a) e b), fermo restando a quanto previsto al secondo periodo della medesima lettera b).



# La Direzione dei Lavori

- Il Direttore dei Lavori è il soggetto a cui è affidato, in fase di realizzazione dell'opera, il controllo della corretta e puntuale attuazione del progetto, sotto tutti i punti di vista, ivi compresa l'attuazione del Dlgs 81/2008.
- A tale scopo, ogni stazione appaltante, prima dell'espletamento della gara di appalto, istituisce un Ufficio di Direzione Lavori così composto:
  - Il Direttore dei Lavori (di norma anche coordinatore in fase di esecuzione);
  - Il o i Direttori Operativi (con eventuali compiti di Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione);
  - Il o gli Ispettori di cantiere.

# La Consegna dei Lavori

- Una volta stipulato il contratto d'appalto, il Direttore dei Lavori, previa autorizzazione del Responsabile del Procedimento può procedere alla consegna dei lavori (es) con tale provvedimento l'appaltatore prende “temporaneo possesso” dell'area di cantiere per dare inizio all'esecuzione dei lavori.
- Il tempo contrattuale a disposizione per l'esecuzione dei lavori decorre da tale data.

# Le Sospensioni e riprese

- Ove, durante l'esecuzione dei lavori, dovessero verificarsi delle particolari condizioni tali da impedire il regolare svolgersi degli stessi, il DL ne dispone la sospensione (es) mediante la redazione di apposito verbale;
- Cessate le condizioni di impedimento viene redatto dal DL un verbale di ripresa (es).
- Durante il periodo di sospensione non decorre il tempo contrattuale.

# Le Varianti in corso d'opera

- Durante l'esecuzione dei lavori può verificarsi la necessità/opportunità di apportare modifiche al progetto esecutivo;
- Questo fatto comporta la necessità di redigere delle varianti che dovranno essere approvate preventivamente dalla stazione appaltante;
- La Normativa sui Lavori Pubblici pone un notevole “freno” alla possibilità del ricorso alle varianti in quanto tale strumento era diffusamente utilizzato in passato per sopperire a carenze progettuali con pesanti conseguenze economiche per la Stazione appaltante che vedeva “lievitare” notevolmente i costi per l'attuazione dell'intervento.
- La variante, per essere tale, non deve comportare lo stravolgimento del progetto principale, altrimenti si parla di nuovo progetto.

- Le varianti possono essere definite:
  - **Modificative**: quando comportano modifiche progettuali che non aumentano l'importo contrattuale;
  - **Suppletive**: quando le variazioni imposte comportano un aumento dell'importo contrattuale;
- **CASI DI VARIANTE AMMESSI DALLA LEGGE**

# I documenti di contabilità

- Sono tutti i documenti che l'Ufficio di Direzione Lavori deve predisporre per accertare contabilmente l'esecuzione degli stessi, essi sono:
  - Il giornale dei Lavori;
  - i libretti di misura delle lavorazioni e delle provviste;
  - le liste settimanali;
  - il registro di contabilità;
  - il sommario del registro di contabilità;
  - gli stati d'avanzamento dei lavori;
  - i certificati per il pagamento delle rate di acconto;
  - il conto finale e la relativa relazione.

# Il Collaudo

- Il Collaudo costituisce la fase conclusiva del “processo attuativo” di un’opera pubblica con il quale la Stazione Appaltante accetta (o meno) e prende in consegna i lavori, liberando dal vincolo contrattuale l’Appaltatore.