

# Le norme BIM nella bozza del nuovo Regolamento Appalti - Analisi del testo.

***Parte delle disposizioni del Decreto 560/2017 (il cosiddetto “Decreto BIM”) sono state riportate nella bozza del Regolamento Appalti. In attesa del testo finale del Regolamento, ne facciamo un primo commento in “corso d’opera” e ci soffermiamo su alcune significative novità.***

---

AUTORI: Avv. Angelo Rota, Avv. Andrea Versolato

Abbiamo esaminato la bozza del Regolamento Appalti che è stata recentemente diffusa online ([bozza al 13 maggio 2020](#)). Ci siamo soffermati sulla disciplina relativa al BIM: innanzitutto per capire se la strada tracciata con il Decreto 560/2017 sia stata confermata e poi per vedere se siano stati introdotti aggiustamenti o elementi di novità.

Ovviamente, l’esame ed il commento riguardano un testo ancora provvisorio. Occorrerà attendere la versione finale del Regolamento per consolidare le valutazioni e trarne le conseguenze applicative.

Ci sembra tuttavia utile condividere sin da ora le prime considerazioni sulla bozza di Regolamento, che possono aiutare a comprendere gli intendimenti del Legislatore e a monitorare i passaggi che stanno portando verso l’approvazione di questo importante testo normativo.

## L’impostazione di fondo

Con il D.L. 32 del 18.04.2019 (c.d. Sblocca Cantieri), convertito dalla Legge 55/2019, è stato radicalmente ridimensionato il sistema di *soft law*, fondato su singoli decreti ministeriali e Linee Guida Anac che dovevano in origine integrare la disciplina del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016). E ciò a favore di un ritorno ad un Regolamento unico di esecuzione, attuazione ed integrazione del Codice.

In materia BIM, il ridimensionamento non ha tuttavia eliminato dall’articolo 23, c. 13, del Codice dei Contratti il rimando al “*decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*” per definire le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell’obbligatorietà del BIM presso le stazioni appaltanti.

Ne deriva che i principali atti in cui si troveranno le norme che riguardano i metodi e gli strumenti elettronici specifici di modellazione, saranno:

- il Codice dei Contratti Pubblici;
- il DM di cui al citato articolo 23, c. 13, del Codice dei Contratti, ovvero al momento il DM 560/2017;
- il nuovo Regolamento di Esecuzione, Attuazione e Integrazione del Codice dei Contratti Pubblici, di cui appunto ci accingiamo ad analizzare la bozza.

Circa il rapporto tra il DM 560/2017 ed il nuovo Regolamento, va detto che l’art. 314 della bozza di Regolamento contiene l’elenco dei provvedimenti che verranno abrogati a seguito dell’entrata in vigore della medesima norma. Tra questi, allo stato, non rientra il DM 560/2017, a conferma appunto dell’impostazione sopra riportata.

Certamente si porrà tuttavia un tema di coordinamento tra il DM 560/2017 ed il nuovo Regolamento, posto che quest’ultimo (in particolare l’art. 82) riproduce molti dei contenuti del DM 560/2017. Questo coordinamento verrà probabilmente risolto nella versione definitiva del Regolamento e/o con un aggiornamento del DM stesso.

## I metodi e gli strumenti elettronici specifici

La bozza di Regolamento conferma la formula italiana per “dire BIM” negli appalti pubblici: *“metodi e strumenti elettronici specifici”*. La dizione va bene, perché, come si è già avuto modo di evidenziare in molte occasioni, BIM non è solo software e hardware ma anche un *“metodo”*, da intendersi anche come le nuove competenze che dovranno essere acquisite da parte dell’intero comparto delle costruzioni.

Oltre al già menzionato art. 82, altri riferimenti ai metodi e strumenti elettronici specifici sono poi contenuti nell’intero testo del Regolamento, tra cui: le definizioni (art. 2), in materia di progettazione (articoli 78 e 79), di cronoprogramma (art. 110), di direzione lavori e direzione dell’esecuzione (artt. 139, 159 227, 229), di disposizione transitorie e finali (art. 313).

## L’adozione del BIM ed i relativi tempi

L’obbligatorietà dell’utilizzo del BIM negli appalti pubblici appare confermata.

Difatti l’art. 82, c. 1, stabilisce che le stazioni appaltanti, le amministrazioni concedenti e gli operatori economici fanno ricorso ai metodi e strumenti elettronici specifici *“nel rispetto delle tempistiche fissate dal decreto di cui all’articolo 23, c. 13, del codice”*.

Attualmente il citato decreto è il DM 560/2017, che stabilisce l’introduzione del BIM negli appalti pubblici in modo progressivo, a partire dal 1.1.2019 sino al 1.1.2025.

## Gli adempimenti preliminari delle stazioni appaltanti – L’atto organizzativo

Gli adempimenti preliminari delle stazioni appaltanti sono le attività che le stazioni appaltanti devono porre in essere per poter adottare nei propri appalti l’utilizzo della metodologia BIM.

Essi sono fissati dall’articolo 3 del DM 560/2017 e sono tre: il piano di formazione del personale, il piano di acquisizione e manutenzione degli strumenti hardware e software e l’atto organizzativo.

Detto art. 3 prevede chiaramente che l’utilizzo del BIM *“è subordinato all’adozione”* dei tre adempimenti indicati, che vengono espressi come e vere proprie *“condizioni”* preliminari.

Il testo dell’art. 82, c. 2, del Regolamento non è altrettanto *“perentorio”* sul punto (è stato tolto il concetto di *“subordinazione”*) ma dal suo tenore letterale emerge come i tre adempimenti debbano comunque contemporaneamente sussistere affinché le stazioni appaltanti possano legittimamente utilizzare i metodi e gli strumenti specifici.

Tra gli adempimenti, i primi due - piano di formazione e piano strumenti hardware-software - sono rimasti inalterati nella bozza di Regolamento (art. 82, c. 2).

Viene invece implementata la disposizione relativa all’atto organizzativo. Nel DM esso aveva sinteticamente il compito di esplicitare *“il processo di controllo e gestione, i gestori dei dati e la gestione dei conflitti”*.

Nella bozza di Regolamento viene ulteriormente precisato che il processo di controllo e gestione, deve riguardare le *“singole fasi della procedura”*, ponendo quindi l’attenzione – anche sotto il profilo informativo - al progressivo svilupparsi per fasi del progetto e del relativo procedimento amministrativo.

L’atto organizzativo, puntualizza poi la bozza, è *“composto da documenti che dettagliano i requisiti informativi della stazione appaltante o dell’amministrazione concedente”*. La modifica sembrerebbe rafforzare la consapevolezza e la maturità digitali richieste alla stazione appaltante nella gestione di metodi e strumenti, tanto che è già l’atto organizzativo - ancora prima del capitolato informativo di gara - a definire i *“requisiti informativi”* della pubblica amministrazione.

La conseguenza di questa impostazione è che, a sua volta, il capitolato informativo di gara dovrà indicare i requisiti informativi *“in coerenza con l’atto organizzativo”* (art. 82, c. 4).

## L'interoperabilità

L'art. 82, c. 3, riproduce i contenuti dell'art. 4 del DM 560/2017, mantenendo il concetto di interoperabilità come caratteristica delle piattaforme utilizzate dai metodi e strumenti elettronici al fine di non condizionare la modellazione e la gestione informativa al ricorso a predeterminati formati proprietari, e per evitare conseguentemente l'utilizzo esclusivo di applicazioni tecnologiche commerciali individuali specifiche.

Probabilmente sarebbe risultato necessario meglio chiarire il concetto di "piattaforma interoperabile" in relazione all'ambiente di condivisione dei dati (ACDat) all'interno del quale si svolgono i flussi informativi che riguardano la stazione appaltante e il relativo procedimento.

## Capitolato informativo, offerta e piano di gestione informativa

Occorre ricordare che le norme UNI 11337 distinguono tra:

- capitolato informativo, che riporta i requisiti informativi specificati dal committente;
- offerta per la gestione informativa: è la risposta dei possibili affidatari al capitolato informativo;
- piano per la gestione informativa: è l'integrazione tra il capitolato informativo e l'offerta dell'aggiudicatario, destinato a regolare il rapporto contrattuale.

Il DM 560/2017 – a differenza delle citate norme UNI - definisce invece solo il capitolato informativo (art. 7) e il piano di gestione informativa (art. 2, lett. g). Manca cioè nel DM la definizione di "*offerta per la gestione informativa*", anche se il provvedimento ministeriale indica con la dizione "*piano di gestione informativa*" il documento redatto "*al momento dell'offerta e dell'esecuzione del contratto*", lasciando così intendere che la definizione di piano comprendesse anche l'offerta.

Vediamo le novità della bozza di Regolamento rispetto a questi documenti.

### Il capitolato informativo.

Vengono sostanzialmente confermati il ruolo del capitolato informativo ed i suoi contenuti: esso resta il documento "*allegato alla documentazione di gara*", che esplicita i requisiti informativi strategici generali e specifici oltre che gli elementi di produzione, gestione, trasmissione e archiviazione dei contenuti informativi (art. 82, c. 4).

Vanno sottolineati alcuni elementi di novità.

Il primo: il capitolato informativo deve essere "*in coerenza con l'atto organizzativo*". La precisazione, che per certi versi sembrerebbe "ovvia", risulta essere, ad una valutazione più approfondita, coerente con il ruolo centrale attribuito all'atto organizzativo. Difatti, se quest'ultimo - come sopra ricordato - definisce i requisiti informativi della pubblica amministrazione, arricchendosi di contenuti coerentemente con la maturità richiesta alla stazione appaltante, allora, a maggior ragione, il capitolato informativo deve tener conto dell'atto organizzativo e deve essere perfettamente allineato con esso.

Secondo aspetto: nel contenuto del capitolato informativo vengono inseriti "*gli elementi giuridici e contrattuali*". Si tratta della conferma che il capitolato informativo non si limita a trattare aspetti tecnici ma si estende anche ai profili giuridici (il cosiddetto Legal BIM).

Tra i principali contenuti giuridici e contrattuali da disciplinare nel capitolato informativo ricordiamo quelli relativi a:

- Riferimenti normativi
- Infrastrutture messe a disposizione dal committente o richieste all'affidatario
- Dati messi a disposizione inizialmente dal committente
- Formati da utilizzare
- Ruoli, responsabilità e autorità ai fini informativi

- Tutela e sicurezza del contenuto informativo
- Proprietà del modello

Per l'approfondimento di questi aspetti rimandiamo al precedente articolo pubblicato su Ingenio <https://www.ingenio-web.it/25753-i-contenuti-giuridici-del-capitolato-informativo-in-unottica-di-legal-bim>

Da ultimo, segnaliamo che la bozza di Regolamento disciplina in modo diverso - rispetto a quanto previsto dal DM 560/2017 - il modello informativo relativo allo stato iniziale dei luoghi e delle eventuali opere preesistenti.

Difatti, il DM prevede che il Capitolato "deve" includere il citato modello informativo. Con l'art. 82, c. 4, del Regolamento viene invece specificato che il Capitolato "può" includere il modello informativo relativo allo stato iniziale dei luoghi e delle eventuali opere preesistenti, rendendo pertanto detto contenuto meramente facoltativo per la stazione appaltante.

## L'offerta di gestione informativa

Con la bozza di Regolamento, il legislatore introduce la definizione di "*offerta di gestione informativa*" (art. 2, lett. q), che - come sopra ricordato - non è presente nel DM 560/2017.

Viene quindi adottata, anche negli appalti pubblici, la tripartizione classica "capitolato-offerta-piano", in cui l'offerta è la "*risposta ai requisiti informativi del capitolato*".

Nella descrizione dell'offerta viene posta particolare attenzione alla filiera delle imprese che partecipano ai flussi informativi ed alla impostazione collaborativa che ne sta alla base. Difatti, l'offerta "*struttura temporalmente e sistemicamente i flussi informativi nella catena di fornitura dell'appaltatore ... ne illustra le interazioni con i processi informativi e decisionali di quest'ultimo all'interno dell'ambiente di condivisione dei dati, descrive la configurazione organizzativa e strumentale degli operatori, precisa le responsabilità degli attori coinvolti".*

Detta definizione dovrà essere necessariamente coordinata con la definizione di piano di gestione informativa fornita dal DM 560/2017, nell'ambito della più ampia attività di coordinamento cui si accennava sopra tra il testo del nuovo Regolamento e il testo del DM.

L'articolo 82, c. 6, precisa poi che l'offerta costituisce il documento da cui partire per elaborare il piano di gestione informativa. Difatti: "*In fase di sottoscrizione del contratto l'aggiudicatario, sulla base dell'offerta di gestione informativa, elabora il piano di gestione informativa, da sottoporre alla stazione appaltante che lo approva, e che potrà essere aggiornato nel corso dell'esecuzione del contratto*".

Quest'ultimo articolo porta necessariamente la nostra attenzione al piano di gestione informativa.

## Il Piano di gestione informativa

Con riferimento all'articolo 82, c. 6, il cui testo è riportato sopra, si possono sottolineare i seguenti profili.

Il piano è elaborato "*in fase di sottoscrizione del contratto*": si intende quindi che essa vada definito prima che il contratto venga stipulato.

Il piano è soggetto alla approvazione della stazione appaltante, a rimarcare quindi la natura quasi progettuale del documento - che viene appunto approvato, come fosse una parte di progetto - e il carattere vincolante-contrattuale sia per l'amministrazione sia per l'affidatario.

Ulteriore aspetto da evidenziare è la natura dinamica del piano di gestione informativa, che "*potrà essere aggiornato nel corso dell'esecuzione del contratto*". Questo profilo si presenta particolarmente delicato dal punto di vista contrattuale, posto che l'aggiornamento richiede la definizione:

- degli ambiti oggetto di aggiornamento e dei limiti di modificabilità, anche in rapporto all’offerta presentata in fase di gara;
- della procedura di aggiornamento, che probabilmente dovrebbe concludersi con una nuova approvazione della stazione appaltante, posto che per l’originario piano di gestione è appunto prevista l’approvazione;
- degli eventuali costi dell’aggiornamento o comunque delle sue conseguenze economiche.
- 

## Controllo dei tempi

Per i lavori complessi l’art. 110 della bozza di Regolamento prevede il ricorso ad un modello di controllo e gestione del processo di realizzazione dell’intervento attraverso l’utilizzo di WBS (Work Breakdown Structure), modello peraltro già utilizzato in ambito infrastrutturale.

Per espressa previsione del testo in esame, a tale modello può essere associato l’utilizzo di metodi e strumenti specifici di modellazione.

La soluzione di utilizzo combinato di WBS e BIM è volta a rendere ancor più effettivo ed efficiente lo strumento di controllo, con particolare riferimento al monitoraggio sull’avanzamento dei lavori, alla possibilità di individuare le effettive parti d’opera interessate da eventi significativi e/o critici (varianti, sospensioni, ritardi, ...) ed alle conseguenti analisi tecniche, economiche e temporali.

## Prevalenza tra supporto cartaceo e dati

L’art. 313 del nuovo Regolamento - nel disciplinare le disposizioni transitorie e finali, fino all’introduzione obbligatoria di metodi e strumenti di modellazione – si occupa al comma 25 del rapporto di prevalenza tra contenuti informativi e documentazione cartacea, riprendendo l’articolo 7, c. 4, del DM 560/2017.

Esso conferma che la prevalenza contrattuale dei contenuti informativi è definita dalla loro esplicitazione su supporto cartaceo in stretta coerenza, per quanto possibile, con il modello informativo per quanto concerne i contenuti geometrico-dimensionali e alfanumerici.

L’art. 313, c. 25, precisa altresì che la documentazione di gara può essere resa disponibile anche “*in formato digitale*”. Il “*formato digitale*” sostituisce la dizione “*supporto informatico*” utilizzata nel DM, con una terminologia più in linea rispetto alla natura digitale dell’informazione, che va oltre il mero supporto nel quale è inserita.

## Ulteriori aspetti

Si segnala infine che l’amministrazione committente è chiamata a individuare i propri obiettivi anche con riferimento ai metodi e strumenti elettronici specifici, sin dal quadro esigenziale, predisposto prima della programmazione e quindi nella fase iniziale del percorso volto alla realizzazione di un’opera pubblica (art. 79, c. 2).

Viene inoltre confermato l’utilizzo degli strumenti informatici anche per il controllo tecnico, amministrativo e contabile da parte della Direzione Lavori (artt. 139, 159) e del Direttore dell’Esecuzione (art. 229), utilizzo che aveva trovato il suo ingresso già con il DM 49/2018 recante le linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell’esecuzione.