

## CAPITOLO 7 LA PROGRAMMAZIONE E LA PROGETTAZIONE

*In materia di programmazione e progettazione si registrano tra le più significative novità introdotte dalla Riforma del 2023 destinate ad avere un notevole impatto pratico sulle stazioni appaltanti tanto da aver suggerito al Parlamento di chiedere il differimento dell'entrata in vigore del Codice, affinché gli operatori economici e le amministrazioni possano adeguarsi alla nuova normativa.*

**SOMMARIO:** 1. La programmazione – 1.1. Dagli albori al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. – 1.2. La programmazione nella Legge delega e nel nuovo Codice degli appalti – 1.3. La localizzazione e approvazione del progetto delle opere – 1.4. La programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale – 1.5. Il dibattito pubblico – 2. La progettazione – 2.1. L'art. 23 del vecchio Codice degli appalti – 2.2. La progettazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici – 2.3. La verifica della progettazione – 2.4. Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni – 2.5. L'appalto integrato – 2.6. I concorsi di progettazione – 2.7. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici – 3. Gli incentivi – 3.1. L'evoluzione storica dell'istituto. Cenni – 3.2. Gli incentivi nella legge delega e nel nuovo Codice degli appalti – 4. Domande & Risposte

**RIFERIMENTI NORMATIVI:** D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, dall'art. 37 all'art. 47

### 1. La programmazione

#### 1.1. Dagli albori al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

È con la Legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 94 (cd. Merloni) che si introduce nel nostro ordinamento, all'art. 14<sup>1</sup>, l'obbligo generale per le P.A. di **prevedere con anticipo la programmazione di un'opera pubblica**. In effetti tale necessità nasceva proprio per porre un freno all'incertezza degli interventi che spesso rispondevano a situazioni contingenti, clientelari e alle volte foriere di incertezza delle risorse che, oltre a riverberarsi sulla completezza delle opere, procuravano anche ritardi o interruzione dei lavori<sup>2</sup>.

L'introduzione nel nostro ordinamento della "coordinazione, integrazione con il sistema di programmazione economico-finanziaria e col sistema di pianificazione urbanistica" esprime in sintesi la necessità di **garantire l'effettiva di-**

<sup>1</sup> L'art. 14, comma 1 prevedeva testualmente che "L'attività di realizzazione dei lavori di cui alla presente legge di singolo importo superiore a 100.000 euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali ...".

<sup>2</sup> Cosmai – Iovino, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2016.

STA

na 3 dell'art. 28  
i struttura pro-  
del bando; l'e-  
tori invitati a  
; l'aggiudicata-  
giudicazione; i  
mento dei lavo-  
ture; l'importo  
late

art. 35 prevede  
azioni fornite  
fferta o a sua  
e costituiscono,  
e comprovata  
ll'offerente, se-  
merciali, posso-  
dal diritto di ac-  
one, precisando  
consentito l'ac-  
nte solo se indi-  
della difesa in  
ri interessi rap-  
zione alla proce-

tante può rende-  
que divulgare la  
di cui era stato  
ento ma non pri-  
el termine di im-  
a decisione as-

del comma 6  
noltrare segnala-  
che può irrogare  
cuniaria qualora  
rigetti di istanze



sponibilità delle risorse economiche, il finanziamento dell'opera nonché il vincolo di destinazione all'area da realizzare, avuto riguardo al noto principio di buon andamento dell'azione amministrativa<sup>3</sup>.

Al d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, recante il Regolamento di attuazione del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, si deve l'introduzione della **facoltà di predisporre atti di programmazione** nel rispetto dei generali principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa **anche per gli appalti di servizi e forniture**. Infatti, l'art. 271 del d.P.R. 207/2010 contiene la disciplina in tema di programmazione (unica, ovvero, annuale) nei settori dei servizi e delle forniture, ma non già anche triennale come previsto per gli appalti di lavori pubblici.

In effetti, la necessità di ritenere fondamentale anche per i servizi e le forniture l'introduzione dell'obbligo della programmazione triennale, è stata prevista già dalle *"linee guida su programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto nei servizi e nelle forniture"* dell'ANAC, giusta determinazione 6 novembre 2013, n. 5 che, infatti, fa dipendere proprio dall'assenza di un'idonea fase programmatica e progettuale le enormi disfunzioni e criticità del nostro sistema degli appalti (paragrafo 1 determinazione citata).

Sul solco tracciato dall'ANAC, al fine di dare maggiore snellezza, semplicità e riduzione dell'enorme carico di norme esistenti sul tema ed a garantire maggiore speditezza e trasparenza nelle complesse procedure degli appalti, il **D.Lgs n. 50/2016**, riproducendo, salvo pochi adattamenti, le disposizioni dell'art. 128 del D.Lgs. n. 163/2006, ha **previsto l'inizio della fase di avvio dei procedimenti di gara con la programmazione**; ciò anche per consentire alle pubbliche amministrazioni di prevedere, nel proprio bilancio, una determinata opera.

Il **programma lavori pubblici** (in entrambi i testi) è **triennale e annualmente aggiornato** (art. 21, comma 1, D.Lgs n. 50/2016); in esso sono riportate le opere a farsi secondo un ordine di priorità che bisogna sempre rispettare.

Anche l'elenco annuale deve essere approvato insieme al *"bilancio preventivo di cui costituisce allegato"* e deve contenere *"l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul predetto bilancio ovvero disponibili"*.

È altresì previsto il divieto di finanziamento di lavori non ricompresi nell'elenco annuale.

Quanto agli **appalti di servizi e forniture**, grande è stato l'entusiasmo degli addetti ai lavori per l'introduzione, come già detto, dell'art. 21 D.Lgs.

<sup>3</sup> Garofoli-Ferrari, *La nuova disciplina degli appalti pubblici*, Nel diritto Editore, 2016; che riprende Lombardo in *Commento all'art. 128*, in *Codice dell'Appalto Pubblico*, a cura di Baccarini Chiné - Proietti, Milano, 2011.

<sup>4</sup> Vedi art. 128, comma 9, D.Lgs. n. 163/2006.

n. 50/2016 che  
aderente alle c  
- l'obbligat  
di un **program**  
come nel prog  
previsione nei  
ziamento veng  
di cessione e q  
strumentale e t  
- che siano  
**gli acquisti di**  
te vengono rip  
tobre di ciascu  
porto superior  
oggetti aggreg  
- che i prog  
siano **pubblica**  
Infrastrutture e  
- al comma  
Trasporti, di co  
rere del CIPE e  
**lità di aggiorna**  
a) dei progr  
b) dei criteri  
divisione in lott  
che consentano  
intervento o un  
c) dei criteri  
compiute;  
d) dei criteri  
progettazione n  
e) degli scheri  
ro);  
f) delle moda  
getti aggregatori  
tanti delegano la  
Un breve e d  
più significative  
**partecipazione** c  
in presenza di g  
che si sostanzia r  
no poi valutate in  
dibattito pubblic  
anno al Capitolo



n. 50/2016 che, seppur ritenuto non completamente esaustivo, si mostra aderente alle direttive fissate dalla legge delega, prevedendo:

– l'obbligatorietà dell'adozione per tutte le amministrazioni pubbliche di un **programma biennale degli acquisti** di beni e servizi. In questo caso, come nel programma triennale delle opere pubbliche, è necessaria la loro previsione nei bilanci e nei documenti programmatici. Nelle fonti di finanziamento vengono anche indicati gli immobili disponibili possibile oggetto di cessione e quelli concessi a titolo di contributo se la loro utilizzazione è strumentale e tecnicamente connessa all'opera oggetto di concessione;

– che siano **riportate nel programma biennale e negli elenchi annuali gli acquisti di importo unitario pari o superiore ad € 40.000**. Analogamente vengono riportati nel programma biennale e comunicati nel mese di ottobre di ciascun anno gli elenchi contenenti le forniture ed i servizi di importo superiore al milione di euro che si intendono acquisire attraverso soggetti aggregatori;

– che i programmi biennale (acquisto beni e servizi) e triennale (lavori) siano **pubblicati sul profilo di committente, sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Osservatorio di Regioni e Province;**

– al comma 8, che con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, previo parere del CIPE e sentita la Conferenza Unificata vengano **stabilite le modalità di aggiornamento:**

- a) dei programmi e degli elenchi annuali;
- b) dei criteri per la definizione delle priorità, anche per eventuale suddivisione in lotti funzionali nonché per il riconoscimento delle condizioni che consentano le modifiche dei programmi e la possibilità di realizzare un intervento o un acquisto imprevisti;
- c) dei criteri e le modalità per favorire il completamento delle opere incompiute;
- d) dei criteri per l'inclusione dei lavori nel programma e il livello di progettazione minimo richiesto per tipologia e classe di importo;
- e) degli schemi tipo e le informazioni minime che essi devono contenere;

f) delle modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le stazioni appaltanti delegano la procedura di affidamento.

Un breve e doveroso cenno va fatto in riferimento ad una delle novità più significative introdotte dal D.Lgs. n. 50/2016, che, all'art. 22 prevede la **partecipazione dei soggetti portatori di interesse, enti locali e cittadini**, in presenza di grandi opere ed infrastrutture di forte impatto sui territori, che si sostanzia nell'apporto di propri contributi ed osservazioni che saranno poi valutate in sede di progettazione definitiva dell'opera mediante un dibattito pubblico con incontri e pubblicazioni on-line (di cui già si è fatto cenno al Capitolo 6 e di cui meglio *infra par.* 1.4).

dell'opera nonché riguardo al noto

di attuazione del **facoltà di predi-principi di economici appalti di ser-** tiene la disciplina settori dei servizi sto per gli appalti

per i servizi e le zione triennale, è *gettazione ed esecu-* giusta determina- proprio dall'assenza rmi disfunzioni e erminazione cita-

re snellezza, sem- sul tema ed a ga- e procedure degli dattamenti, le di- **sto l'inizio della azione;** ciò anche dere, nel proprio

**ennale e annual-** esso sono ripor- sogna sempre ri-

e al *"bilancio pre-* zione dei mezzi fi- cio ovvero disponi-

i non ricompresi

tato l'entusiasmo dell'art. 21 D.Lgs.

to Editore, 2016; che ico, a cura di Baccari-



## 1.2. La programmazione nella Legge delega e nel nuovo Codice degli appalti

La Legge delega n. 78/2022, nell'ottica della semplificazione, impone una **rivisitazione anche alla normativa primaria in materia di programmazione e localizzazione delle opere pubbliche**, con particolare riguardo all'istituto del dibattito pubblico.

I CRITERI DELLA LEGGE DELEGA 21 GIUGNO 2022, N. 78	
Art. 1, comma 2, lett. o)	«revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse»

In aderenza a tali obiettivi, il nuovo Codice con l'art. 37 ha introdotto innanzitutto una **programmazione triennale anche per gli acquisti di beni e servizi** (fino ad oggi, come visto, biennale) che andrà approvata nel rispetto dei documenti programmatori in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme della programmazione economico-finanziaria e i principi contabili. Le amministrazioni approveranno, altresì, l'elenco annuale dei lavori da avviare nella prima annualità, specificando per ogni opera la fonte di finanziamento, stanziata nel bilancio di previsione o comunque disponibile<sup>5</sup>.

I PROGRAMMI TRIENNALI	
Programma dei lavori	<ul style="list-style-type: none"><li>• Riporta le opere, comprese quelle complesse e da realizzare tramite concessione o partenariato pubblico-privato, il cui importo si stima pari o superiore a € 150.000 (fino ad ora la soglia era € 100.000).</li><li>• Le opere di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a) ovvero € 5.382.000, sono inserite:</li></ul>

<sup>5</sup> Secondo la Corte dei Conti, Contributo scritto su atto governo n. 19, Codice dei contratti pubblici, febbraio 2023, "l'esaltazione del principio del risultato implica, necessariamente, la previsione sempre più dettagliata di una fase preliminare di programmazione dei lavori, in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme della programmazione economico-finanziaria e i principi contabili (art. 37): solo attraverso una chiara e dettagliata indicazione degli obiettivi programmatici si può addivenire ad una altrettanto chiara verifica dei risultati e, di conseguenza, attribuire incentivi o accertare responsabilità".



**o Codice degli**

azione, impone  
**ria di program-**  
colare riguardo

N. 78  
n materia di pro-  
attito pubblico, al  
ai fabbisogni della  
le procedure fina-  
rritoriali coinvolti

7 ha introdotto  
**gli acquisti di**  
à approvata nel  
ilancio e, per gli  
nico-finanziaria  
altresì, l'elenco  
icando per ogni  
previsione o co-

da realizzare tra-  
il cui importo si  
a la soglia era €  
ui all'articolo 14,  
rite:

Codice dei contrat-  
cessariamente, la pre-  
vori, in coerenza con  
omico-finanziaria e i  
gli obiettivi program-  
nsequenza, attribuire

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nell'elenco triennale, dopo l'approvazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali;</li> <li>- e nell'elenco annuale dopo l'approvazione del documento di indirizzo della progettazione.</li> <li>• I lavori di manutenzione ordinaria superiori alla soglia indicata nel periodo precedente vengono inseriti nell'elenco triennale anche in assenza del documento di fattibilità delle alternative progettuali.</li> </ul>
<b>Programma degli acquisti di beni e servizi</b>	Indica gli acquisti di importo stimato pari o superiore alla soglia di cui all'art. 14, comma 1, lett. b), ovvero € 140.000 (fino ad ora il limite era € 40.000).

Dopo aver precisato al comma 4 che i **programmi triennali e i relativi aggiornamenti annuali** sono **pubblicati sul sito istituzionale** e nella **banca dati nazionale dei contratti pubblici**, esclude dall'ambito di applicazione della disciplina in esame la pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza (comma 5).

Rimanda poi all'**All. I.5<sup>6</sup>** la **disciplina di dettaglio** avente dunque un iniziale valore di legge disponendo che in sede di prima applicazione, l'allegato in questione è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento ministeriale adottato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della L. n. 400/1988, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti acquisito il parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e l'intesa con la Conferenza unificata, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al Codice.

**1.3. La localizzazione e approvazione del progetto delle opere**

Il legislatore del 2023 introduce per la prima volta<sup>7</sup> nel Codice dei contratti pubblici un **procedimento dedicato alla localizzazione delle opere** di interesse statale, uniformando e semplificando le previsioni contenute

<sup>6</sup> Con l'All. I.5, sono definiti:

- a) gli schemi tipo, gli ordini di priorità degli interventi, comprensivi del completamento delle opere incompiute e dell'effettuazione dei lavori programmati e non avviati, e la specificazione delle fonti di finanziamento;
- b) le condizioni che consentono di modificare la programmazione e di realizzare un intervento o procedere a un acquisto non previsto nell'elenco annuale;
- c) le modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono delegare le attività.

<sup>7</sup> Così la relazione illustrativa del Consiglio di Stato agli articoli e agli allegati al Codice del 7 dicembre 2022.



in diverse disposizioni di legge<sup>8</sup>, nel rispetto degli indirizzi e dei criteri di cui all'art. 1, comma 2, lett. o) della legge delega.

Dopo aver precisato che l'approvazione dei progetti da parte delle amministrazioni è effettuata in conformità alla L. n. 241/1990 e alle disposizioni statali e regionali che regolano la materia e chiarito l'ambito di applicazione della procedura *de qua*<sup>9</sup>, il comma 2 dell'art. 38 esclude dall'ambito di applicazione specifiche opere di interesse statale e locale per le quali è stata già accertata la conformità del progetto di fattibilità tecnica ed economica alla pianificazione urbanistica e alla regolamentazione edilizia, nonché determinate tipologie di opere pubbliche di interesse nazionale e locale, comprese quelle relative agli interventi del PNRR di cui all'art. 44 del D.L. n. 77 del 2021.

Il procedimento di localizzazione e approvazione del progetto è avviato con la **convocazione di una conferenza di servizi** finalizzata all'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, nonché alla **localizzazione dell'opera**, che si svolge secondo la modalità semplificata di cui all'art. 14 *bis* della L. n. 241/1990 e a cui partecipano tutte le amministrazioni interessate (comprese le regioni, le province autonome, i comuni su cui l'opera andrà ad incidere e le amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, del paesaggio e della salute).

Per le opere pubbliche di interesse statale è previsto, contestualmente alla convocazione della conferenza di servizi, la trasmissione, a cura della stazione appaltante o dell'ente concedente, del progetto di fattibilità tecnica ed economica<sup>10</sup> al Consiglio superiore dei lavori pubblici, o al competente Provveditorato interregionale per le opere pubbliche, ai fini dell'espressione del parere, ove previsto (comma 4).

Al fine di scongiurare arresti che rischierebbero di pregiudicare le attività già espletate e la stessa utilità degli elementi acquisiti, è previsto un **meccanismo di contingentamento dei termini** in caso di mancata espressione di un parere favorevole sul progetto di fattibilità da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici o del Provveditorato interregionale:

<sup>8</sup> Il riferimento è al "Regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale" di cui al d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383, all'art. 13, d.l. 28 maggio 2021, n. 76/2021 recante "Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici" e all'art. 44, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 "Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

<sup>9</sup> L'art. 38 si applica anche alle opere di interesse pubblico, ivi comprese quelle di cui al D.Lgs. n. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), se concernenti la concessione e la gestione di opere pubbliche, oppure la concessione di servizi pubblici con opere da realizzate da parte del concessionario.

<sup>10</sup> Il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve contenere sempre l'alternativa progettuale a consumo zero del suolo ai fini della rigenerazione urbana.

• se sono restituite le fiche necessarie  
• la stazione di richiese il progetto;  
• il Consiglio superiore dei lavori pubblici termine non economico modificato  
• decorsi

Per un  
nesso (o  
Consiglio  
modificat  
rire l'acqu  
fermente  
mentazio  
qualunqu

Più seri  
non è rich  
regionale  
quali non

Nel cor

a) l'assc  
della VIA;

b) l'esit

c) il par  
Provvedit

Nel test

siglio dei M

la assogget

a) nell'i  
redate da j

corso d'op

<sup>11</sup> La valu

compatibilità

Unione euro  
19-29 e 3

<sup>12</sup> A mente

il progetto all



**PROCEDURA IN CASO DI PARERE NEGATIVO**

- se sono ravvisate carenze ostative al rilascio del parere favorevole, il progetto è restituito entro 15 giorni dalla ricezione con l'indicazione delle integrazioni o modifiche necessarie;
- la stazione appaltante o l'ente concedente procede alle modifiche e alle integrazioni richieste entro il termine perentorio di 15 giorni dalla data di restituzione del progetto;
- il Consiglio superiore o il Provveditorato interregionale esprime il parere entro il termine massimo di 45 giorni dalla ricezione del progetto di fattibilità tecnica ed economica oppure entro il termine massimo di 20 giorni dalla ricezione del progetto modificato o integrato;
- decorsi tali termini, il parere si intende reso in senso favorevole.

Per analoghe finalità acceleratorie, è previsto che il progetto venga **trasmesso** (decorsi 15 giorni dalla trasmissione del progetto originario al Consiglio o contestualmente alla trasmissione al Consiglio del progetto modificato) anche **all'autorità competente per la VIA**<sup>11</sup> e ciò al fine di favorire l'acquisizione di entrambi i pareri nella conferenza di servizi il più celermente possibile. Nella medesima conferenza confluisce anche la documentazione del **dibattito pubblico**, ove svolta (che esclude e assorbe qualunque altra forma di consultazione pubblica).

Più semplice il procedimento per l'approvazione delle opere per cui non è richiesto il parere del Consiglio superiore o del Provveditorato interregionale (opere pubbliche di interesse locale o di interesse statale per le quali non è richiesto il parere)<sup>12</sup>.

Nel corso della conferenza sono acquisiti e valutati:

- a) l'assoggettabilità alla verifica preventiva dell'interesse archeologico e della VIA;
- b) l'esito dell'eventuale dibattito pubblico;
- c) il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, o del competente Provveditorato interregionale, per le opere pubbliche di interesse statale.

Nel testo definitivamente approvato dal Governo nella seduta del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2023 è stato precisato che le risultanze della assoggettabilità alla VIA acquisite nel corso della conferenza:

- a) nell'ipotesi in cui non sia emerso un interesse archeologico, sono corredate da prescrizioni in ordine alle attività di assistenza archeologica in corso d'opera;

<sup>11</sup> La valutazione di impatto ambientale (VIA) è un procedimento diretto ad accertare la compatibilità ambientale di specifici progetti, i cui riferimenti normativi sono, a livello di Unione europea, la Direttiva 2011/92/UE e, a livello nazionale, il D.Lgs. n. 152/2006 (artt. 4-10, 19-29 e 30-36).

<sup>12</sup> A mente del comma 7 dell'art. 38, la stazione appaltante o l'ente concedente trasmette il progetto alle autorità competenti per i provvedimenti di cui al comma 8.

zi e dei criteri di

a parte delle am-  
e alle disposizio-  
nbito di applica-  
de dall'ambito di  
per le quali è stan-  
nica ed economi-  
edilizia, nonché  
zionale e locale,  
ll'art 44 del D.L.

rogetto è avviato  
zata all'approva-  
ché alla **localiz-**  
mplificata di cui  
: **amministratio-**  
; i comuni su cui  
la tutela dell'am-  
te).

contestualmente  
one, a cura della  
i fattibilità tecni-  
i, o al competen-  
i fini dell'espres-

giudicare le atti-  
ti, è previsto un  
mancata espres-  
parte del Consi-  
erregionale:

di localizzazione delle  
d.l. 28 maggio 2021,  
VID-19, in materia di  
d.l. 31 maggio 2021,  
re amministrative e di

prese quelle di cui al  
concessione e la ge-  
opere da realizzare

pre l'alternativa pro-



b) nel caso in cui, invece, sia emerso un interesse archeologico, il soprintendente 'procede ai sensi dell'All. I.8.

I TERMINI DI CONCLUSIONE DELLA CONFERENZA

- 60 giorni dalla convocazione;
- possibilità di proroga una sola volta per non più di 10 giorni su richiesta motivata delle amministrazioni preposte alla tutela degli interessi di cui all'art. 14-*quinquies*, comma 1, della L. n. 241/1990;
- si considera acquisito l'assenso delle amministrazioni:
  - che non si sono espresse nel termine di conclusione della conferenza;
  - che sono risultate assenti;
  - che abbiano espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza.

Nei 5 giorni successivi alla scadenza del termine massimo di conclusione della conferenza, viene adottata la **determinazione conclusiva** che:

- approva il progetto;
- perfeziona ad ogni fine urbanistico ed edilizio l'intesa tra gli enti territoriali interessati anche ai fini della localizzazione dell'opera, che ha effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti;
- comprende il provvedimento di VIA, i titoli abilitativi necessari e la dichiarazione di pubblica utilità ed indifferibilità delle opere nonché il vincolo preordinato all'esproprio;
- consente la realizzazione di tutte le opere e attività previste nel progetto approvato.

In caso di **dissenso o non completo assenso**, le amministrazioni partecipanti alla conferenza, diverse dalla stazione appaltante e dagli enti concedenti, sono tenute a indicare le prescrizioni e le misure idonee a rendere compatibile l'opera e possibile l'assenso, valutandone i profili finanziari (c.d. dissenso costruttivo o qualificato).

È prevista, infine, la **permanente validità di progetti**, autorizzazioni e intese **posti alla base di appalti annullati, ritirati o revocati** (per vizi non afferenti alle intese, autorizzazioni e progetti): tali atti possono essere posti alla base di nuovi appalti, a condizione che il Rup attesti l'assenza di variazioni nel progetto e nella regolamentazione ambientale, paesaggistica e urbanistica sulla cui base i pareri, le autorizzazioni e le intese erano stati adottati<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Rispetto alla disciplina previgente (art. 27, comma 1-*bis*, D.Lgs. n. 50/2016 che prevedeva una validità per un periodo non superiore a 5 anni) non è previsto un termine massimo di validità degli atti, ma è richiesto che il Rup attesti in maniera specifica che non sono intervenute variazioni sostanziali né nel progetto né alla normativa ambientale, paesaggistica e urbanistica in base alla quale gli atti erano stati emanati: la validità è, pertanto, condizionata

1.4. La strategica

Il D.Lgs. n. 50/2016, in materia di appalti, ha introdotto una riforma della disciplina, applicando i principi di trasparenza e di concorrenza, e ha modificato la struttura del procedimento di affidamento, prevedendo la divisione in fasi di individuazione delle soluzioni e di valutazione delle offerte.

L'art. 3 del D.Lgs. n. 50/2016 applica la disciplina di cui all'art. 3 del D.Lgs. n. 50/2016, con le seguenti eccezioni:

- a 30 giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento;
- a 45 giorni dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

Ai fini della presente disciplina, la stazione appaltante è l'ente pubblico che ha assunto la gestione di fatto del procedimento di affidamento, acquisito o in corso di acquisizione.

Qualora il committente, ai sensi del comma 1, dell'art. 3 del D.Lgs. n. 50/2016, ha adottato una proposta di affidamento, il CIPES, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 50/2016, ha interesse alla determinazione del prezzo.

In chiusura del procedimento di affidamento, il CIPES, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 50/2016, ha interesse alla repressione del prezzo.

1.5. Il dibattito

L'art. 22 del D.Lgs. n. 50/2016 prevede che il CIPES, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 50/2016, ha interesse alla repressione del prezzo, e gli enti interessati alla repressione del prezzo, ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 50/2016, hanno interesse alla repressione del prezzo.

non dal dato t



#### 1.4. La programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale

Il D.Lgs. n. 36/2023 introduce un **regime speciale** applicabile alla programmazione e progettazione di infrastrutture strategiche la cui realizzazione riveste carattere di urgenza e di preminente interesse nazionale, individuate con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta dei ministri competenti, sentite le regioni interessate, ed inserite nel documento di economia e finanza (DEF) con l'indicazione delle rispettive caratteristiche.

L'art. 39 dispone inoltre che per l'approvazione dei relativi progetti si applica la procedura di cui all'art. 38, con termini ridotti:

- a 30 giorni per il parere da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici o del Provveditorato interregionale alle opere pubbliche;
- a 45 giorni, non prorogabili, per la conclusione della conferenza di servizi.

Ai fini della verifica preventiva dell'interesse archeologico è disposto che la stazione appaltante trasmetta alla competente soprintendenza il progetto di fattibilità tecnico ed economico decorsi 15 giorni dalla sua trasmissione al Consiglio superiore dei lavori pubblici e le risultanze della valutazione di assoggettabilità preventiva dell'interesse archeologico sono acquisite nel corso della conferenza dei servizi di cui all'art. 38, comma 3.

Qualora vi siano **dissensi qualificati** ai sensi dell'art. 14-quinquies, comma 1, della L. 241/1990, la procedura ivi prevista può essere sostituita dall'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e trasporti, previa deliberazione del CIPESS, integrato dai presidenti delle regioni o delle province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e produce i medesimi effetti della determinazione conclusiva del procedimento descritto all'art. 38.

In chiusura, la norma in esame attribuisce ad un Comitato di coordinamento istituito presso il Ministero dell'interno, l'attuazione del monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per la prevenzione e la repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa.

#### 1.5. Il dibattito pubblico

L'art. 22 del Codice del 2016 disciplinava l'istituto del dibattito pubblico prevedendo la pubblicazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori nel proprio profilo del committente, dei progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché degli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti erano pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai docu-

non dal dato temporale ma dall'assenza di variazioni sostanziali.

A
riesta motivata t. 14-quinquies,
a;
i che non costi-

o di conclusio-  
usiva che:

ra gli enti ter-  
era, che ha ef-

necessari e la  
nonché il vin-

eviste nel pro-

trazioni parte-  
lagli enti con-  
nee a rendere  
ofili finanziari

torizzazioni e  
i (per vizi non  
to essere posti  
senza di varia-  
aesaggistica e  
ese erano stati

2016 che prevede-  
termine massimo  
e non sono inter-  
e, paesaggistica e  
nto, condizionata



menti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Con il **D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76**, emanato ai sensi del comma 2 dell'art. 22, è stata **introdotta la disciplina di dettaglio** relativa alle modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, mentre con il **decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 30 dicembre 2020, n. 627** è stata **istituita la Commissione nazionale per il Dibattito pubblico** sulle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale.

La disciplina così tratteggiata ha subito modifiche dall'art. 46 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 con la previsione, tra l'altro, che per le opere di cui all'art. 44, comma 1, del medesimo decreto-legge nonché per quelle finanziate in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC<sup>14</sup> possono essere individuate soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico inferiori a quelle previste dall'All. 1 del D.P.C.M. n. 76/2018 cit.<sup>15</sup>.

Il **comma 1 dell'art. 40 del D.Lgs. n. 36/2023**, salvi i casi di dibattito pubblico obbligatorio indicati nell'All. I.6, attribuisce alla **stazione appaltante o all'ente concedente la facoltà di indire il dibattito pubblico:**

- **ove ne ravvisi l'opportunità** in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio;
- **garantendone in ogni caso la celerità.**

Il dibattito pubblico si apre con la **pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente di una relazione contenente il progetto dell'opera e l'analisi di fattibilità** delle eventuali alternative progettuali: **entro i successivi 60 giorni**, le amministrazioni interessate e i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in

<sup>14</sup> Il Piano Nazionale Complementare istituito con il d.l. 6 maggio 2021 n. 59 del, convertito, con modificazioni, dalla L. 1 luglio 2021 n. 101, integra e potenzia i contenuti del PNRR. La complementarietà del PNC rispetto al PNRR si manifesta sia a livello progettuale, con una integrazione delle risorse per gli interventi già previsti nel PNRR (i c.d. programmi e interventi cofinanziati), sia di missione o di componente della missione, con la previsione di ulteriori investimenti (i c.d. programmi e interventi del Piano) che contribuiscono al raggiungimento delle finalità del PNRR.

<sup>15</sup> La relazione illustrativa agli articoli e agli allegati del Codice del 7 dicembre 2022 ricorda che l'istituto del dibattito pubblico, sebbene non trovi una diretta previsione nelle tre Direttive europee del 2014 più volte citate, è espressivo di un interesse generale ad esso correlabile ricavabile dal considerando 122 della Direttiva n. 2014/24/UE, secondo cui "i cittadini, i soggetti interessati organizzati o meno, e altre persone o organismi che non hanno accesso alle procedure di ricorso di cui alla Direttiva 89/655/CEE hanno comunque un interesse legittimo in qualità di contribuenti a un corretto svolgimento delle procedure di appalto". Inoltre, rispetto alla normativa contenuta nel Codice del 2016, conferisce "su rinnovate basi" una legittimazione di diritto positivo all'istituto in questione, in conformità con il criterio di delega (art. 1, comma 2, lett. o) della L. n. 78/2022) che prevede la "revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico..."

ragione degli so  
di presentare os

Entro un terr  
superiore a 120  
tito si conclude  
pubblico e cont  
servazioni perva  
voli di accoglin  
istituzionale del  
appaltante o l'er  
borazione del su

Il comma 7 r  
tute alla discipli  
ziati dal PNRR c  
disciplina dei seg

- a) i casi in cu
  - b) le modalità
  - c) le modalità
- to pubblico;  
d) gli eventua  
conclusiva del p

## 2. La progettaz

### 2.1. L'art. 23 del

Il D.Lgs. n. 50  
materia di appal

- 1) **progetto di**  
chia formulazio
- 2) **progetto de**
- 3) **progetto es**

La progettazi  
**unico livello** ed  
relativamente ag  
tenuti nel projet

Era previsto, :  
getti di fattibilità  
al Rup e al dirig  
soggetti tra i qua

- 1) uffici tecnic
- 2) uffici conso
- 3) organismi c



vori.  
del comma 2  
ra alle moda-  
e sottoposte a  
frustrutture e  
**ommissione**  
rutturali e di

46 del D.L. 31  
opere di cui  
quelle finan-  
ssono essere  
obbligatoria-  
del D.P.C.M.

dibattito pub-  
**re appaltante**  
**o:**  
rilevanza so-  
itorio;

stituzionale  
**azione conte-**  
ntuali alterna-  
ni interessate  
mitati, che, in

n. 59 del, conver-  
tenuti del PNRR.  
progettuale, con  
c.d. programmi e  
n la previsione di  
ibuiscono al rag-

embre 2022 ricor-  
evisione nelle tre  
generale ad esso  
secondo cui "i cit-  
i hanno accesso alle  
teresse legittimo in  
oltre, rispetto alla  
na legittimazione  
elega (art. 1, com-  
tella normativa pri-  
ito pubblico...".

ragione degli scopi statutari, sono interessati dall'intervento, hanno **facoltà di presentare osservazioni e proposte**.

Entro un termine compatibile con le esigenze di celerità, comunque non superiore a 120 giorni dalla pubblicazione del progetto dell'opera, **il dibattito si conclude con una relazione**, redatta dal responsabile del dibattito pubblico e contenente una sintetica descrizione delle proposte e delle osservazioni pervenute, con l'eventuale indicazione di quelle ritenute meritevoli di accoglimento. Anche la relazione conclusiva è pubblicata sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente. La stazione appaltante o l'ente concedente valutano gli esiti del dibattito ai fini dell'elaborazione del successivo livello di progettazione.

Il comma 7 reca una clausola di salvaguardia delle norme speciali relative alla disciplina per il dibattito pubblico afferente agli interventi finanziati dal PNRR o dal PNC, mentre l'ultimo comma rinvia all'**Al. I.6** la disciplina dei seguenti aspetti:

- a) i casi in cui il dibattito pubblico è obbligatorio;
- b) le modalità di partecipazione e di svolgimento del dibattito pubblico;
- c) le modalità di individuazione e i compiti del responsabile del dibattito pubblico;
- d) gli eventuali contenuti ulteriori della relazione iniziale e di quella conclusiva del procedimento di dibattito pubblico.

## 2. La progettazione

### 2.1. L'art. 23 del vecchio Codice degli appalti

Il D.Lgs. n. 50/2016 prevedeva all'art. 23 **tre livelli di progettazione** in materia di appalti pubblici e di concessione di lavori:

- 1) **progetto di fattibilità** tecnica ed economica ("preliminare" nella vecchia formulazione),
- 2) **progetto definitivo**,
- 3) **progetto esecutivo**.

La progettazione relativa ai **servizi e alle forniture** era articolata in un **unico livello** ed eseguita da dipendenti in servizio presso la P.A., mentre relativamente agli appalti di servizi, erano elencati i documenti tecnici contenuti nel progetto.

Era previsto, inoltre, che tutte le attività connesse e conseguenti ai progetti di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva, di supporto al Rup e al dirigente competente alla programmazione, fossero svolte da **soggetti** tra i quali, a titolo esemplificativo:

- 1) uffici tecnici delle stazioni appaltanti;
- 2) uffici consortili di progettazione e direzione dei lavori;
- 3) organismi di altre pubbliche amministrazioni cui si rivolgono singole



stazioni appaltanti;

4) soggetti *ex art.* 46 del D.Lgs. n. 50/2016.

I progetti redatti dai soggetti di cui ai numeri 1, 2 e 3 dovevano essere firmati da personale interno all'amministrazione, abilitato all'esercizio della professione, e coperti da polizza assicurativa stipulata dall'amministrazione di appartenenza per la copertura dei rischi connessi all'esercizio dell'attività; mentre i requisiti in possesso dei soggetti di cui al punto 4) sono stati definiti con il decreto ministeriale 2 dicembre 2016, n. 263.

Per gli affidatari di incarichi di progettazione vigeva il **divieto di ricevere appalti, concessioni, subappalti o cottimi**; analoga esclusione valeva anche per le società controllate o tra loro collegate.

Infine, per i cosiddetti **incentivi alla progettazione**, il decreto ministeriale 17 giugno 2016 ha approvato le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione.

## 2.2. La progettazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici

La Legge delega n. 78/2022 ha fissato ben tre criteri direttivi in materia di progettazione:

I CRITERI DELLA LEGGE DELEGA 21 GIUGNO 2022, N. 78	
Art. 1, comma 2, lett. p)	«previsione, in caso di affidamento degli incarichi di progettazione a personale interno alle amministrazioni aggiudicatrici, della sottoscrizione di apposite polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale, con oneri a carico delle medesime amministrazioni»
Art. 1, comma 2, lett. q)	«semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione dei livelli di progettazione ai fini di una loro riduzione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici»
Art. 1, comma 2, lett. ee)	«individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, fermi restando il possesso della necessaria qualificazione per la redazione dei progetti nonché l'obbligo di indicare nei documenti di gara o negli inviti le modalità per la corresponsione diretta al progettista, da parte delle medesime stazioni appaltanti, della quota del compenso corrispondente agli oneri di progettazione indicati espressamente in sede di offerta dall'operatore economico, al netto del ribasso d'asta»

In attuazione del criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 2, lett. q), l'art. 41 del D.Lgs. n. 36/2023 disciplina i livelli e i contenuti della progettazione, prevedendo che quella in materia di lavori pubblici si articola in **due livelli** di successivi approfondimenti tecnici:

1) il **progetto di fattibilità** tecnico-economica;

2) il **progetto** di disfacimento ambientale, urbano di quanto previsto per la sicurezza dei lavori (con particolari restanti), non

I commi 1) e 2) prevedono che il committente, attraverso il documento di indirizzo, deve indicare gli enti coinvolti e gli indirizzi delle prestazioni di natura tecnico-economica.

Il comma 1) prevede che il committente, ai sensi dell'art. 29 della Legge n. 57/2022, deve

È previsto che il progetto di fattibilità deve essere omesso.

Dal punto di vista economico, la base di calcolo dei lavori deve essere presente nel progetto di fattibilità e la sua struttura deve essere dettagliata nel programma



2) il **progetto esecutivo**, con la finalità di assicurare, tra gli altri, il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività, la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza delle costruzioni, di qualità architettonica, dei vincoli esistenti (con particolare riguardo a quelli idrogeologici, sismici, archeologici e forestali), nonché la compatibilità geologica e geomorfologica dell'opera.

I commi 2 e 3 rinviano all'All. I.7:

- la definizione dei contenuti dei due livelli di progettazione;
- il compito di stabilire il contenuto minimo del quadro delle necessità e del documento di indirizzo della progettazione che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono predisporre;
- il compito di stabilire le prescrizioni per la redazione del documento di indirizzo della progettazione da parte del RUP, nonché i requisiti delle prestazioni che devono essere contenuti nel progetto di fattibilità tecnico-economica.

Il comma 4, invece, rinvia all'All. I.8 per la definizione delle modalità procedurali per la verifica preventiva dell'interesse archeologico nei casi di cui all'art. 28, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio e ai sensi della Convenzione europea per la tutela del patrimonio archeologico, firmata alla Valletta il 16 gennaio 1992 e ratificata con la L. 29 aprile 2015, n. 57.

È prevista la **possibilità**, per gli interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, di **omettere il primo livello** di progettazione a condizione che il progetto esecutivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omissso.

Dal punto di vista dei **contenuti**, il nuovo progetto di fattibilità tecnico-economica sembra inglobare il vecchio progetto definitivo che, redatto sulla base degli indirizzi della stazione appaltante, individuava compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità; risultano, invece, confermati il contenuto e la funzione del progetto esecutivo che è quella di determinare in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto ed il cronoprogramma.

ovevano essere  
l'esercizio del  
all'amministra-  
ssi all'esercizio  
cui al punto 4)  
.6, n. 263.

**vieta di riceve-**  
clusione valeva

creto ministe-  
vi commisurati

**bblici**

ttivi in materia

N. 78

gettazione a perso-  
ttoscrittura di ap-  
tura professionale,

azione dei proget-  
zione dei livelli di  
delle procedure di  
lla composizione e

i possono ricorrere  
ione dei lavori, fer-  
er la redazione dei  
ra o negli inviti le  
rte delle medesime  
ente agli oneri di  
l'operatore econo-

ia 2, lett. q), l'art.  
a progettazione,  
ola in due nivel-



PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICO ECONOMICA	
Art. 23 D. Lgs. n. 50/2016	Art. 41 D. Lgs. n. 36/2023
<p>Introdotta in sostituzione del "vecchio" progetto preliminare previsto dall'art. 93 del Codice dei contratti del 2006, individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.</p> <p>Nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progettista sviluppa, nel rispetto del quadro esigenziale, tutte le indagini e gli studi necessari nonché gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.</p> <p>Il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.</p>	<p>Viene redatto all'esito di indagini e studi necessari che individuano, tra più soluzioni possibili, quella che esprime il rapporto migliore tra costi e benefici per la collettività in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire.</p> <p>Individua, le caratteristiche dimensionali, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare, compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali; contiene i necessari richiami all'eventuale uso di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni;</p> <p>consente, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa e contiene tutti gli elementi necessari per il rilascio delle autorizzazioni e approvazioni prescritte e il piano preliminare di manutenzione dell'opera e delle sue parti.</p>
PROGETTO ESECUTIVO	
Art. 23 D. Lgs. n. 50/2016	Art. 41 D. Lgs. n. 36/2023
<p>È un progetto più di dettaglio sia per i lavori che per i costi e deve contenere il cronoprogramma dei lavori, in coerenza con le previsioni del progetto definitivo, deve, ovvero, contenere in forma puntuale, tutti gli elementi: forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. Inoltre, deve esservi anche allegato un apposito piano di manutenzione dell'opera. In definitiva il progetto esecutivo, posto a base di gara, deve eliminare tutte le incertezze che possono minarne la qualità.</p>	<p>In coerenza con il progetto di fattibilità tecnico-economica sviluppa un livello di definizione degli elementi tale da individuare compiutamente la funzione, i requisiti, la qualità e il prezzo di elenco.</p> <p>È corredato dal piano di manutenzione dell'opera per l'intero ciclo di vita e determina in dettaglio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- i lavori da realizzare;</li> <li>- il loro costo;</li> <li>- i loro tempi di realizzazione.</li> </ul> <p>Se sono utilizzati metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, sviluppa un livello di definizione degli oggetti rispondente a quanto specificato nel capitolato informativo a corredo del progetto.</p> <p>Di regola, è redatto dallo stesso soggetto che ha predisposto il progetto di fattibilità tecnico-economica.</p>

Per qu  
binario di  
a) tutti  
indagini,  
della vigil  
quelli del  
sulle disp  
quadro ec  
b) le sp  
vità di pr  
centrato d  
nenti capi  
finanze.  
Per qu  
12 dell'art.  
• è arti  
• è pre  
diante pro  
ne dei con  
È discip  
dei prodo  
Ministero  
di settore p  
affine. Per  
può essere  
di formazi  
sposti o in  
rizzati a nc  
dell'appalt  
renti di me  
Per i co  
appaltante  
di determi  
secondo le  
della sicure  
bilità per  
dell'import  
Il testo l  
omma 15  
corrispettiv  
servizi di ir



A
6/2023
indagini e studi, tra più soluzioni esprime il rapporto benefici per la alle specifiche prestazioni
e dimensionate tecnologiche presa la scelta divisione in i necessari rimetodi e strutturativa digitale
l'avvio della contiene tutti il rilascio delle azioni prescritte manutenzione
6/2023
o di fattibilità a un livello di tale da individuazione, i reo di elenco. manutenzione o di vita e de-
one. e strumenti di tale delle co-ello di definiente a quanto informativo a
nesso soggetto o di fattibili-

Per quanto riguarda gli **oneri della progettazione**, è previsto un doppio binario di imputazione:

a) tutti gli **oneri della progettazione in senso stretto** (tra cui quelli delle indagini, delle ricerche e degli studi connessi, della direzione dei lavori, della vigilanza, dei collaudi, delle prove e dei controlli sui prodotti, nonché quelli della redazione dei piani di sicurezza e di coordinamento) gravano sulle disponibilità finanziarie della **stazione appaltante** e sono inclusi nel quadro economico dell'intervento;

b) le **spese strumentali** dovute anche a sopralluoghi, riguardanti le attività di predisposizione del piano generale degli interventi del sistema accentrato delle manutenzioni, gravano invece sulle risorse iscritte sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del **Ministero dell'economia e delle finanze**.

Per quanto riguarda la **progettazione di servizi e forniture**, il comma 12 dell'art. 41 prevede che:

- è articolata in un **unico livello**;
- è **predisposta dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti** mediante propri dipendenti in servizio, con rinvio all'All. I.7 per la definizione dei contenuti minimi del progetto.

È disciplinata, infine, la **determinazione del costo della manodopera dei prodotti e delle lavorazioni**, che avviene sulla base delle Tabelle del Ministero del lavoro elaborate prendendo a riferimento i contratti collettivi di settore più rappresentativi vigenti e, in mancanza, quello del settore più affine. Per i lavori, il costo di prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni può essere determinato adottando i prezzi correnti regionali (i cui criteri di formazione e aggiornamento sono indicati nell'All. I.14) o quelli predisposti o individuati dalla stazione appaltante e dall'ente concedente, autorizzati a non applicare quelli regionali in relazione alla natura e all'oggetto dell'appalto. In mancanza, si può ricorrere a listini ufficiali o ai prezzi correnti di mercato in base al luogo di effettuazione degli interventi.

Per i contratti di lavori e servizi viene previsto l'obbligo per la stazione appaltante o l'ente concedente di individuare nei documenti di gara, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, i costi della manodopera secondo le regole appena viste e di scorporare i costi della manodopera e della sicurezza dall'importo assoggettato al ribasso, ferma restando la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.

Il testo licenziato definitivamente dal Governo ha introdotto *ex novo* il comma 15 che rinvia all'All. I.13 per le modalità di determinazione dei corrispettivi per le fasi progettuali da porre alla base degli affidamenti dei servizi di ingegneria e architettura.



### 2.3. La verifica della progettazione

Completamente rinnovata dal legislatore del 2023 la disciplina in materia di verifica dei progetti:

– scompaiono le soglie che individuavano i diversi soggetti preposti (che andavano da organismi accreditati per lavori di importo pari o superiore a € 20.000.000, al Rup, per lavori di importo inferiore a € 1.000);

– scompare pure l'elenco delle attività oggetto di verifica contenuto nel comma 4 dell'art. 26 del D.Lgs. n. 50/2016.

Ora l'art. 42 dispone che nei contratti relativi ai lavori, la stazione appaltante e l'ente concedente verificano la rispondenza del progetto alle esigenze espresse nel documento d'indirizzo e la sua conformità alla normativa vigente.

Per quanto riguarda i tempi di effettuazione della verifica, è precisato che questa normalmente ha luogo durante lo sviluppo della progettazione in ciascuno dei suoi livelli, mentre in caso di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione, (c.d. appalto integrato), nonché nei contratti di partenariato pubblico-privato:

- la verifica del progetto di fattibilità tecnico-economica è completata prima dell'avvio della procedura di affidamento;

- la verifica del progetto esecutivo redatto dall'aggiudicatario è effettuata prima dell'inizio dei lavori.

Per accertare la coerenza del progetto nelle sue diverse fasi con il documento di indirizzo della progettazione, il Rup<sup>16</sup>, se non effettua personalmente la verifica, ne segue lo sviluppo parallelamente alla progettazione, garantendo il contraddittorio tra il soggetto che esegue la verifica e il progettista.

È prevista l'incompatibilità, per uno stesso progetto, della verifica con le attività di progettazione, di coordinamento della relativa sicurezza, di direzione dei lavori e di collaudo.

Con riferimento alle finalità della verifica, è previsto che questa:

- accerta la conformità del progetto alle prescrizioni eventualmente impartite dalle amministrazioni competenti prima dell'avvio della fase di affidamento<sup>17</sup>;

- se ha esito positivo, assolve a tutti gli obblighi di deposito e di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche, nonché di denuncia dei lavori all'ufficio del genio civile.

<sup>16</sup> Per maggiori approfondimenti sul nuovo ruolo del Rup si rimanda al Capitolo 4.

<sup>17</sup> La relazione del Consiglio di Stato agli articoli e agli allegati al Codice del 7 dicembre 2022 segnala che tale previsione rappresenta un importante passaggio "che trae spunto dalla disciplina di cui all'art. 44 del d.l. n. 77/2021" in base al quale «l'attività di verifica comprende anche l'ottemperanza alle prescrizioni impartite dagli enti competenti nel corso della conferenza di servizi prima dell'avvio della fase di affidamento, a garanzia della effettiva possibilità di dar corso all'esecuzione dei lavori senza la necessità di ulteriori approvazioni o autorizzazioni».

I pro  
sono de  
zionale  
sporti.

La va  
porta gl  
procedi

- al r
- e al

Il suc  
getto di  
del prog

In ch:  
delle mo

### 2.4. Me costruzi

In attu  
Legge de  
di gestio  
rare la ric  
delle ten  
connessi'

A dec  
denti adc  
costruzio

- per l
- per

superiore  
con es

ne, a mer  
l'uso dei :

Anche  
all'art. 19

gli enti co  
mativa di

<sup>18</sup> All'int  
icolare, il c  
(DOCFAP); i

<sup>19</sup> La rela  
informativa  
dall'art. 23, c  
rato con il D



I **progetti**, corredati della attestazione dell'avvenuta **positiva verifica**, sono **depositati con modalità telematica** presso l'Archivio informatico nazionale delle opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La **validazione del progetto** posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti della verifica; è **sottoscritta dal responsabile del relativo procedimento** e fa preciso riferimento:

- al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica;
- e alle eventuali controdeduzioni del progettista.

Il successivo bando e la lettera di invito per l'affidamento dei lavori oggetto di progetto devono contenere gli estremi dell'avvenuta validazione del progetto posto a base di gara.

In chiusura, il comma 5 rinvia all'**All. I.7** la disciplina dei contenuti e delle modalità di verifica nonché dei soggetti che vi provvedono<sup>18</sup>.

#### 2.4. Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni

In attuazione dei principi di cui all'art. 1, comma 2, lettere m) e q) della Legge delega, l'art. 43 del D.Lgs. n. 36/2023 disciplina metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, con la finalità di assicurare la riduzione della complessità dei procedimenti, oltre al contenimento delle tempistiche nella realizzazione e gestione delle opere e dei servizi connessi<sup>19</sup>.

A decorrere **dal 1° gennaio 2025**, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano **metodi e strumenti di gestione informativa digitale** delle costruzioni:

- per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione;
- per gli interventi su costruzioni esistenti per importo a base di gara superiore a € 1.000.000,

con esclusione degli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, a meno che essi non riguardino opere precedentemente eseguite con l'uso dei suddetti metodi e strumenti di gestione informativa digitale.

Anche al di fuori di questi casi e in conformità con i principi di cui all'art. 19 (concernente i principi e i diritti digitali), le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono adottare metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, eventualmente prevedendo nella docu-

<sup>18</sup> All'interno dell'All. I.7 (cui, per ragioni di sinteticità, si rimanda) sono definiti, in particolare, il quadro esigenziale; il documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP); il documento di indirizzo alla progettazione (DIP).

<sup>19</sup> La relazione illustrativa più volte citata evidenzia che metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni non costituiscono una novità essendo già previsti dall'art. 23, comma 13, del D.Lgs. n. 50/2016, attuato dal D.M. n. 560/2017, da ultimo modificato con il D.M. n. 312/2021.

disciplina in ma-

progetti preposti  
to pari o supe-  
ri € 1.000);  
contenuto nel

stazione appal-  
tato alle esigen-  
ze alla normativa

ica, è precisato  
la progettazione  
aggiunto di pro-  
nei contratti di

za è completata

icario è effet-

asi con il docu-  
mentazione personal-  
la progettazione,  
verifica e il pro-

ella verifica con  
va sicurezza, di

re questa:

ntualmente im-  
della fase di af-

posito e di auto-  
denuncia dei la-

al Capitolo 4.

dice del 7 dicembre  
che trae spunto dalla  
ifica comprende anche  
conferenza di servizi  
dar corso all'esecuzio-



mentazione di gara un punteggio premiale relativo alle modalità d'uso di tali metodi e strumenti. Tale facoltà è subordinata all'adozione delle misure stabilite nell'All. I.<sup>20</sup> cui la disposizione in esame rimanda altresì per i profili di dettaglio.

## 2.5. L'appalto integrato

Il D.Lgs. n. 36/2023, nel rispetto dell'art. 1, comma 2, lett. ee) della legge delega, detta una **nuova disciplina dell'appalto integrato**, ovvero l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori.

Istituito molto dibattuto e spesso oggetto di discussioni su vari tavoli legislativi, era **vietato** (salvo determinati casi in cui era possibile farvi ricorso) **dall'originaria formulazione dell'art. 59 del D.Lgs. n. 50/2016**.

Nell'ottica di realizzare tempestivamente gli interventi finanziati con i fondi europei, il Legislatore è intervenuto a modificare questa originaria impostazione, derogando all'iniziale limitazione: il comma 1-*bis* dell'art. 59 (introdotto dal D. Lgs. 19 aprile 2017, n. 56) ha ammesso espressamente la deroga al divieto di appalto integrato «nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori». In buona sostanza, il contributo di idee nelle soluzioni progettuali da parte dell'appaltatore deve avvenire nel rispetto dei profili strutturali e morfologici dell'opera pubblica, delineata nelle sue linee essenziali nel progetto preliminare posto a base di gara.

Pertanto, il progetto esecutivo predisposto dall'appaltatore non deve costituire un *aliud*, cioè un progetto differente, rispetto a quello posto a base di gara<sup>21</sup>.

Nella materia *de qua* è intervenuto altresì il **D.L. 18 aprile 2019, n. 32, c.d. "Sblocca cantieri"** che ha **sospeso il divieto di appalto integrato fino al 30 giugno 2023** (per effetto delle varie proroghe intervenute) al fine di rilanciare gli investimenti pubblici e facilitare l'apertura dei cantieri per la realizzazione delle opere pubbliche (art. 1, comma 1, lett. b) del D.L. n. 32/2019, convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55)<sup>22</sup>.

Successivamente, l'art. 48, comma 5, del Decreto c.d. "Semplificazioni bis" (D.L. 31 maggio 2021, n. 77, come convertito dalla L. 29 luglio 2021, n.

<sup>20</sup> La relazione illustrativa evidenzia che tale previsione "ricalca, con ampliamento della relativa applicazione, quanto previsto dall'art. 48, comma 6 del decreto-legge n. 77/2021" che, con lo scopo di incentivare il ricorso alla metodologia in argomento, stabilisce che le stazioni appaltanti che procedono agli affidamenti afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, possono prevedere, nel bando di gara o nella lettera di invito, l'assegnazione di un punteggio premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici specifici di cui all'art. 23, comma 1, lett. h), del D.Lgs. n. 50/2016.

<sup>21</sup> cfr. Cons. Stato, Sez. V, 14 settembre 2018, n. 5388.

<sup>22</sup> Bracci, *Appalto integrato: cos'è e come funziona*, on line su *Telemat.it*, 16 dicembre 2020.

108), per gli  
previsto la  
esecuzione  
economica

L'affida  
tivo in sed  
zazione de

Gli am  
il quesito p  
strutture e  
con il pare

Sulla sc  
2023 ha di  
gli appalti  
l'ente conc  
tratto abbi  
sulla base

La scell  
rimento al  
tuali scost  
mente pre

È richie  
tori econo  
za, devonc  
mente al c

<sup>23</sup> Il caso  
to di un app  
Ingegneri ci  
dell'esecutiv  
chiesto al MI  
generale dal  
ne che inten  
tipologia di  
to integrato  
ristiche dell'  
dito che il c  
giugno 2023  
comma 7, le  
progettazior  
i, lett. a), de  
mento cong  
ordine alla  
all'art. 59 co  
appalto inte



modalità d'uso di  
zione delle misu-  
nda altresì per i

t. ee) della legge  
, ovvero l'affida-  
zione dei lavori.  
ni su vari tavoli  
ossibile farvi ri-  
. n. 50/2016.

i finanziati con i  
uesta originaria  
i 1-bis dell'art. 59  
spressamente la  
ento tecnologico o  
revalente rispetto  
ntributo di idee  
avvenire nel ri-  
bblica, delineata  
base di gara.

tatore non deve  
a quello posto a

vrile 2019, n. 32,  
to integrato fino  
enute) al fine di  
ei cantieri per la  
t. b) del D.L. n.  
019, n. 55)<sup>22</sup>.

"Semplificazioni  
9 luglio 2021, n.

ampliamento della re-  
77/2021" che, con lo  
che le stazioni appal-  
finanziati, in tutto o  
e, nel bando di gara  
so nella progettazio-  
lett. h), del D.Lgs. n.

16 dicembre 2020.

108), per gli appalti di lavori finanziati con i fondi del PNRR e del PNC, ha previsto la possibilità di bandire un appalto integrato di progettazione ed esecuzione lavori ponendo a base di gara il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

L'affidamento può avvenire mediante acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, ovvero, mediante offerte aventi ad oggetto la realizzazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo e il prezzo.

**Gli ambiti di applicazione non sono però sempre lineari**, come mostra il quesito posto da una stazione appaltante al MIMS-Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, che ha risposto attraverso il Supporto Giuridico con il **parere n. 1249 del 23 marzo 2022**<sup>23</sup>.

Sulla scia degli interventi legislativi appena descritti, il legislatore del 2023 ha disposto, all'art. 44, che, negli appalti di lavori (con esclusione degli appalti di opere di manutenzione ordinaria), la stazione appaltante o l'ente concedente possono stabilire con la determina a contrarre che il contratto abbia per oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica approvato.

La **scelta** di ricorrere all'appalto integrato deve essere **motivata** con riferimento alle esigenze tecniche e tenendo sempre conto del rischio di eventuali scostamenti di costo nella fase esecutiva rispetto a quanto contrattualmente previsto.

È richiesta una **particolare specializzazione professionale** agli operatori economici, ovvero il possesso dei requisiti dei progettisti o, in mancanza, devono avvalersi di progettisti qualificati da indicare nell'offerta, unitamente al corrispettivo richiesto per la progettazione e per l'esecuzione dei

<sup>23</sup> Il caso riguarda una Stazione appaltante che ha indetto una procedura per l'affidamento di un appalto integrato che, a seguito di una segnalazione del Consiglio Nazionale degli Ingegneri circa una possibile erronea interpretazione dell'applicazione della sospensione dell'esecutività del quarto periodo, del primo comma, dell'art. 59 del Codice degli appalti, ha chiesto al MIMS se, alla luce della sospensione del divieto di appalto integrato operata in via generale dal decreto sblocca cantieri e dai successivi interventi di proroga, l'amministrazione che intenda procedere con un appalto integrato debba farlo utilizzando esclusivamente la tipologia di cui al comma 1 bis, oppure se la sospensione del divieto generalizzato dell'appalto integrato consenta di poter procedere anche con l'appalto integrato che non ha le caratteristiche dell'elemento tecnologico o innovativo prevalente. Sulla questione, il MIMS ha ribadito che il quarto periodo del comma 1 dell'art. 59 del Codice è stato sospeso fino al 30 giugno 2023 dall'art. 1, comma 1, lett. b), della L. n. 55/2019, come modificato dall'art. 8, comma 7, legge n. 120/2020, nella parte in cui vieta il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori. Il termine è stato differito dall'articolo 52, comma 1, lett. a), della L. n. 108/2021. Pertanto, fino al 30 giugno 2023 è possibile ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, senza dover motivare in ordine alla sussistenza di presupposti tecnici ed oggettivi e che le fattispecie contemplate all'art. 59 comma 1-bis, non costituiscono l'unica ipotesi in cui è possibile ricorrere al c.d. appalto integrato.



lavori, la quale deve essere valutata in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

Al fine di evitare rallentamenti o arresti della procedura a causa della verifica della progettazione, **l'esecuzione dei lavori può iniziare solo dopo l'approvazione del progetto esecutivo** da parte della stazione appaltante.

### PILLOLE DI GIURISPRUDENZA – APPALTO INTEGRATO

■ **Appalto integrato – Progettista indicato – Perdita dei requisiti di ordine generale – Sostituzione – Limiti** - Se il ricorso al progettista esterno si giustifica, in linea di principio, a fini qualificatori, è però innegabile che lo stesso è coinvolto sia nella redazione dell'offerta che nell'esecuzione del contratto (cfr. Cons. Stato, V, 27 luglio 2021 n. 5563). Sebbene tale coinvolgimento non sia, in assoluto, impeditivo della sostituzione, esso impone di verificare, caso per caso, se, ammettendo la sostituzione del componente del raggruppamento di professionisti incaricato della progettazione, non si finisca per consentire una modificazione sostanziale dell'offerta. Questa modificazione è reputata inammissibile non soltanto in ambito interno, ma anche dalla Corte di Giustizia che, in riferimento alle pur consentite modifiche soggettive dell'art. 63 dir. 2014/24/UE, mette in guardia dal rischio di tale eventualità (cfr. Corte di Giustizia, 3 giugno 2021, causa C-210/20, in cui si evidenzia che "quando si vede obbligata, in forza del suo diritto nazionale, ad imporre a un offerente la sostituzione di un soggetto sulle cui capacità esso intende fare affidamento, l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurarsi, conformemente ai principi di trasparenza e di parità di trattamento enunciati all'articolo 18, paragrafo 1, della Direttiva 2014/24, che la sostituzione del soggetto interessato non conduca a una modifica sostanziale dell'offerta di tale offerente") (Consiglio di Stato, sez. V, 11 novembre 2022 n. 9923).

### 2.6. I concorsi di progettazione

L'art. 46 disciplina i concorsi di progettazione disponendo l'applicazione della disciplina del capo II della Direttiva 2014/24/UE e, per i settori speciali, la disciplina del capo II della Direttiva 2014/25/UE<sup>24</sup>, salvo poi introdurre nei commi successivi una disciplina ulteriore rispetto a quella appena indicata.

Il concorso di progettazione è lo strumento attraverso il quale l'ente ap-

<sup>24</sup> La relazione illustrativa del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2022 evidenzia al riguardo che "il carattere dettagliato dei capi delle direttive relativi ai concorsi di progettazione ne rende superflua la riproduzione nell'ordinamento interno, dovendosi tenere conto del criterio direttivo della legge delega" di cui all'art. 1, comma 2, lett. a), "finalizzato al perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee, mediante l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse".

paltante acqu  
un progetto  
un'opera arc  
di pubblica u

Normalm  
per le stazio  
tivazione, un

• nella pr  
terventi da af  
uno studio ec

• nella sec  
nomica delle

Nei conco  
voro dei part  
gli enti conce

Inoltre, il  
sia affidato c  
do o, nei setto  
del concorso,

L'ambito  
espressament  
proposta idea  
mio, a cui po  
(lavoratori si  
all'ordine pro  
paltante o de

### 2.7. Il Consigli

La Legge c  
normativa co  
glio superiore

ICR
Art. 1, comma 2, lett. q)

Nel rispet  
al comma I d  
no organo tecn



paltante **acquisisce un progetto con un livello di approfondimento pari a un progetto di fattibilità tecnico-economico** al fine della realizzazione di un'opera architettonica o urbanistica, programmata per soddisfare bisogni di pubblica utilità.

Normalmente il concorso **si svolge in una sola fase**, salva la possibilità per le stazioni appaltanti ed enti concedenti di bandire, con adeguata motivazione, **un concorso in due fasi**:

- nella prima sono selezionate le proposte ideative (che, nei casi di interventi da affidare in concessione, devono contenere anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione);
- nella seconda fase è elaborato un progetto di fattibilità tecnica ed economica delle proposte selezionate.

Nei concorsi che prevedono premi di partecipazione o versamenti a favore dei partecipanti, con il pagamento del premio le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquistano la proprietà del progetto vincitore.

Inoltre, il bando del concorso può prevedere che il progetto esecutivo sia **affidato con procedura negoziata** senza previa pubblicazione del bando o, nei settori speciali, senza indizione di gara, al vincitore o ai vincitori del concorso, se in possesso dei requisiti previsti dal bando.

L'ambito di applicazione della disciplina appena descritta è esteso espressamente anche ai concorsi di idee finalizzati all'acquisizione di una proposta ideativa da remunerare con il riconoscimento di un congruo premio, a cui possono partecipare soggetti in possesso di particolari requisiti (lavoratori subordinati abilitati all'esercizio della professione e iscritti all'ordine professionale, con esclusione dei dipendenti della stazione appaltante o dell'ente concedente che bandisce il concorso).

## 2.7. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici

La Legge delega n. 78/2022 ha imposto anche la **semplificazione della normativa** concernente l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

I CRITERI DELLA LEGGE DELEGA 21 GIUGNO 2022, N. 78	
Art. 1, comma 2, lett. q)	«semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione dei livelli di progettazione ai fini di una loro riduzione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici»

Nel rispetto del criterio delegato, il nuovo Codice, dopo aver precisato al comma 1 dell'art. 47 che «il Consiglio superiore dei lavori pubblici è il massimo organo tecnico consultivo dello Stato; opera con indipendenza di giudizio e di

fferta economi-  
r rapporto qua-

a a causa della  
**ziare solo dopo**  
ne appaltante.

TO

rdine generale –  
ea di principio, a  
zione dell'offerta  
3). Sebbene tale  
impone di verifi-  
raggruppamento  
ire una modifica-  
bile non soltanto  
alle pur consen-  
tal rischio di tale  
si evidenzia che  
a un offerente la  
to, l'amministra-  
renza e di parità  
4, che la sostitu-  
ell'offerta di tale

lo l'applicazio-  
e, per i settori  
24, salvo poi in-  
tto a quella ap-

quale l'ente ap-

videnzia al riguar-  
oggettazione ne rende  
riterio direttivo della  
di obiettivi di stretta  
livelli di regolazione



valutazione ed è dotato di piena autonomia funzionale e organizzativa», si sofferma sulla sua **composizione**, chiarendo che è presieduto dal Presidente ed è costituito:

- dall'Assemblea generale;
- da quattro Sezioni;
- dalla Segreteria generale;
- dal Servizio tecnico centrale;
- dall'Osservatorio del collegio consultivo tecnico.

Nell'ambito dei compiti attribuiti allo Stato e nel rispetto delle prerogative delle regioni, delle province autonome, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, sono individuate le seguenti **funzioni** del Consiglio superiore dei lavori pubblici:

#### FUNZIONI DEL CONSIGLIO

- 1) esercita funzioni consultive ed esprime pareri obbligatori esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di competenza statale, dei concessionari statali e sulle altre opere finanziate per almeno il 50% dallo Stato;
- 2) esprime pareri facoltativi sui documenti di fattibilità delle alternative progettuali inseriti nei documenti pluriennali di programmazione dei ministeri competenti se il costo complessivo dell'opera, come derivante dal quadro economico, è superiore:
  - a € 200.000.000, nel caso di infrastrutture lineari;
  - a € 50.000.000, negli altri casi.

Sono definite, altresì, le **funzioni dei Comitati tecnici amministrativi** presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche:

#### FUNZIONI DEI COMITATI TECNICI PRESSO I PROVVEDITORATI

- esprimono parere obbligatorio esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnico-economica di opere di competenza statale, dei concessionari statali e delle altre opere finanziate per almeno il 50% dallo Stato se il costo complessivo dell'opera, come derivante dal quadro economico:
- è superiore a € 25.000.000 e inferiore a € 200.000.000, nel caso di infrastrutture lineari;
  - oppure è superiore a € 25.000.000 e inferiore a € 50.000.000, negli altri casi.
- Nessun parere se il costo complessivo dell'opera è inferiore a € 25.000.000.

La disposizione in esame rinvia all'Art. 1.11 per la disciplina delle ulteriori competenze, dell'organizzazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, delle regole di funzionamento, nonché delle ulteriori attribuzioni<sup>25</sup>, specificando, infine, che il Consiglio esprime il parere entro 45 giorni

<sup>25</sup> Sul punto, la relazione del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2022 fa notare che la di-

dalla trasmissione  
tende reso in se

### 3. Gli incentivi

#### 3.1. L'evoluzione

Per talune c  
**Amministrazioni**  
**pire gli emolu**  
spetto a quelli  
tivare e migli  
specifiche com  
personale ann  
al fine di scon  
diosi e, non di

Senza adde  
ciente rammen  
ne dell'onnicor  
ghe per deterr  
emolumenti pi

Gli incentivi  
Merloni), sono  
Lgs. 12 aprile 2  
giugno 2014, n

posizione in esan  
llo da inserire nel  
tecnica di un allega  
rebbe acquisire un  
prioritarie (opere Pl  
con il Comitato Spe  
mentali e una semp  
"vengono inserite  
funzionamento dell  
tutto o in parte con  
n. 77". La relazio  
"reca una disposizi  
simo articolo, con  
204, recante il rego  
dalla nuova discipl  
<sup>26</sup> Per approfo  
rio, il nuovo Codic  
<sup>27</sup> Cosmai, Il C  
programmazione, in A



dalla trasmissione del progetto e che, decorso tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole.

### 3. Gli incentivi

#### 3.1. L'evoluzione storica dell'istituto. Cenni

Per talune categorie di dipendenti, tra cui gli **avvocati** e i **tecnici delle Amministrazioni**, il legislatore ha da tempo riconosciuto il **diritto a percepire gli emolumenti professionali**, sia pure in misura più contenuta rispetto a quelli degli omologhi professionisti autonomi, sia al fine di incentivare e migliorare il rendimento degli interessati, apprezzandone le specifiche competenze e responsabilità, esorbitanti da quelle ordinarie del personale amministrativo, pure a parità di inquadramento gerarchico, sia al fine di scongiurare il conferimento di incarichi esterni ben più dispendiosi e, non di rado, di minori risultati<sup>26</sup>.

Senza addentrarsi eccessivamente nell'evoluzione dell'istituto, è sufficiente rammentare che il nostro ordinamento, malgrado il principio cardine dell'onnicomprendività della retribuzione, ha da tempo introdotto deroghe per determinate categorie di dipendenti pubblici, riconoscendo loro emolumenti professionali per specifiche attività<sup>27</sup>.

Gli incentivi in parola, nati con la L. 11 febbraio 1994, n. 109 (cd. Legge Merloni), sono stati dapprima confermati con l'art. 92, commi 5 e 6, del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, per poi essere modificati con l'art. 13 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 che, da un lato, ne ha **estromesso i dirigenti** e, dall'altro,

sposizione in esame "si caratterizza per una radicale semplificazione e riduzione della parte normativa da inserire nel codice con il contestuale sfruttamento della potenzialità massima offerta dalla tecnica di un allegato". Con il riordino - prosegue la relazione illustrativa - il Consiglio "potrebbe acquisire una sensibile rivitalizzazione nei casi delle opere CIPESS e di quelle strategiche e prioritarie (opere PNRR), grazie anche all'esperienza acquisita con l'iter procedimentale sperimentato con il Comitato Speciale per le opere dell'All. 4 del PNRR, con sensibile riduzione dei tempi procedurali e una semplificazione delle procedure in materia di appalti". In particolare, nell'All. I.11 "vengono inserite organicamente ... le previsioni relative all'organizzazione, alle competenze e al funzionamento della Sezione speciale del Consiglio superiore istituita, per gli interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC, dall'articolo 45 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77". La relazione illustrativa segnala altresì che l'art. 226, comma 5, dello schema in esame "reca una disposizione transitoria sulla composizione e il funzionamento del Consiglio e che al medesimo articolo, comma 3, lettera a), si provvede alla formale abrogazione del d.P.R., 27 aprile 2006, n. 204, recante il regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici, in quanto superato dalla nuova disciplina qui introdotta".

<sup>26</sup> Per approfondimenti sull'evoluzione storica dell'istituto degli incentivi, Cosmai-Iovino, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2016.

<sup>27</sup> Cosmai, *Il Codice degli appalti abroga gli incentivi di progettazione e introduce quelli di programmazione*, in *Azienditalia - Il Personale*, 6/2016.



li ha quantificati nell'aliquota del 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera pubblica, per il 30% della tariffa professionale per la redazione di «un atto di pianificazione comunque denominato».

Delimitata la categoria dei soggetti percipienti che, prima della riforma, annoverava:

- il responsabile del procedimento;
- gli incaricati della redazione del progetto;
- gli incaricati della redazione del piano di sicurezza;
- gli incaricati della direzione dei lavori del collaudo;
- i loro collaboratori,

tutti se e nei limiti in cui abbiano effettivamente svolto l'attività (non esternalizzata).

Quanto alla fissazione dei **criteri di riparto**, essa è rimessa ai contratti collettivi di lavoro decentrati (d'ora in poi anche Ccdi) e ai regolamenti di ciascun ente, dovendo peraltro stabilire la loro correlazione con l'indennità di risultato.

Tali emolumenti, almeno fino al D.L. 90/2014, sono sopravvissuti alle misure di contenimento della spesa pubblica, adottate dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, con L. 30 luglio 2010, n. 133, recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*» il cui art. 9 ha previsto, tra l'altro, il blocco triennale dei rinnovi contrattuali, degli stanziamenti delle risorse per la Ccdi e del trattamento economico individuale, parametrato a quelli vigenti nell'anno 2010.

Sebbene in fase iniziale anche gli incentivi di progettazione sono stati inclusi nell'ambito del cd. tetto retributivo, successivamente è prevalso dapprima l'orientamento più favorevole ai lavoratori, volto, dunque, ad escluderlo (anche per scongiurare il ricorso all'affidamento di incarichi esterni) e poi con il D.L. n. 90/2014 quello volto ad espungerlo per la categoria dirigenziale.

La questione è stata risolta definitivamente dalle **Sezioni riunite della Corte dei conti**, che hanno concluso nel senso che sono escluse dal tetto imposto al fondo per la Ccdi e al trattamento economico individuale le voci di cui all'art. 15, comma 1, lett. k), del Contratto collettivo nazionale di lavoro, Comparto Regioni – Enti locali, 1° aprile 1999 e ss. mm. ed ii. (ossia gli incentivi di progettazione e gli onorari) perché «*destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica*».

Come accennato, il D.L. 90/2014 oltre ad aver abrogato gli emolumenti per i tecnici di qualifica dirigenziale, prevedendo all'art. 13, rubricato «*Incentivi per la progettazione*», che all'art. 92, del D.Lgs. n. 163/2006, dopo il

comma 6, sia insensibilità del relativo non possono essere 6», in sede di con- do, destinandone incaricati della re- re-zione dei lavo progettazione cor quelle ordinarie economico annuo programmi tecno mento dell'efficie.

Quanto poi all L. 11 agosto 2014, servizio preposto delle specifiche at

Nell'immediat te le questioni app ni del Giudice co messe alla Sezion

In disparte la possibilità o men soprattutto dai di un secondo motiv riforma di corrisj nonché a quest'ul ne, su cui pure è s nomie<sup>29</sup>, che ha ri:

<sup>28</sup> Per ogni necessa di progettazione e intro

<sup>29</sup> Secondo una tec rizzare ed incentivare mento di dispendiosi solo tra i professionis responsabili della sicu esclusione dei collab Conti – Sezione Conti secondo percentuali ri teri di logicità, congru sono essere remunerata dall'Amministrazione attività prive dell'acce prestabiliti attraverso comprensività della r



comma 6, sia inserito il 6-bis, a tenore del quale «*in ragione dell'onnicomprendività del relativo trattamento economico, al personale con qualifica dirigenziale non possono essere corrisposte somme in base alle disposizioni di cui ai commi 5 e 6*», in sede di conversione ha anche variamente articolato il riparto del fondo, destinandone l'80% al personale (il responsabile del procedimento, gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, ed i loro collaboratori) per le attività di progettazione con esclusione di quelle manutentive (senza distinguere tra quelle ordinarie e quelle straordinarie) nei limiti del 50% del trattamento economico annuo, complessivo, di ciascuno; ed il 20% per l'acquisto di programmi tecnologici per l'ammodernamento dei sistemi ed il miglioramento dell'efficienza.

Quanto poi alla loro effettiva liquidazione, a mente dell'art. 13-bis della L. 11 agosto 2014, n. 114, essa è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti.

Nell'immediatezza dell'entrata in vigore della novella, diverse sono state le questioni applicative sollevate dalle Amministrazioni locali alle Sezioni del Giudice contabile che, in parte le ha risolte *ex se* e, in parte le ha rimesse alla Sezione Autonomie.

In disparte la questione della decorrenza della nuova disciplina con la possibilità o meno di remunerare le prestazioni svolte precedentemente, soprattutto dai dirigenti poi esclusi dalla percezione con la L. n. 114/2014<sup>28</sup>, un secondo motivo di discussione ha riguardato la possibilità o meno post riforma di corrispondere gli incentivi *de quibus* ai collaboratori del Rup, nonché a quest'ultimo anche in caso di esternalizzazione della progettazione, su cui pure è stato sollecitato l'intervento dirimente della Sezione Autonomie<sup>29</sup>, che ha risolto i contrasti con la decisione del 23 marzo 2016, n. 10,

<sup>28</sup> Per ogni necessario approfondimento: Cosmai, *Il Codice degli appalti abroga gli incentivi di progettazione e introduce quelli di programmazione*, in *Azienditalia - Il Personale* 6/2016.

<sup>29</sup> Secondo una teorica più restrittiva poiché la *ratio* della L. n. 114/2014 è quella di valorizzare ed incentivare le prestazioni dei dipendenti tecnici e, al contempo, evitare il conferimento di dispendiosi incarichi esterni, la ripartizione del fondo incentivante deve avvenire solo tra i professionisti indicati dalla novella (responsabile del procedimento, progettista, responsabili della sicurezza, direttore dei lavori, collaudatori, nonché loro collaboratori) con esclusione dei collaboratori per lo svolgimento di attività amministrative (così Corte dei Conti - Sezione Controllo Marche, 17 dicembre 2014, n. 141 e id., 17 dicembre 2015, n. 358) secondo percentuali rimesse alla discrezionalità dell'Amministrazione, ma rispondenti a criteri di logicità, congruenza e ragionevolezza; le attività commissionate all'esterno non possono essere remunerate nemmeno al Rup e le relative somme dovranno essere incamerate dall'Amministrazione a titolo di economie; non potranno essere corrisposti gli incentivi per attività prive dell'accertamento di esecuzione dell'opera in conformità ai tempi ed ai costi prestabiliti attraverso il riconoscimento di tali emolumenti in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione fissata dagli artt. 24 e 45 del Tupo, la regolamentazione ivi

ase di gara di  
redazione di

della riforma,

l'attività (non

sa ai contratti  
egolamenti di  
on l'indennità

ravvisati alle  
L. 31 maggio  
10, n. 133, re-  
li competitività  
le dei rinnovi  
el trattamento  
io 2010.

one sono stati  
te è prevalso  
o, dunque, ad  
o di incarichi  
olo per la cate-

i riunite della  
cluse dal tetto  
viduale le voci  
azionale di la-  
m. ed ii. (ossia  
e a remunerare  
altro potrebbero  
ne pubblica con  
o in tali ipotesi  
sse non sono poi  
rsonale dell'am-

gli emolumenti  
rubricato «In-  
/2006, dopo il



optando per l'impostazione più restrittiva.

Invero, dopo aver tratteggiato l'evoluzione normativa, la Sezione ha osservato come l'ultima novella abbia inteso non solo contenere la spesa ma anche razionalizzarla, graduando l'incentivo in relazione ad alcuni parametri collegati anche a tempi e costi previsti nel progetto esecutivo dell'opera, il cui mancato rispetto può dar luogo alla riduzione delle risorse destinate al fondo.

Ottica nella quale, conclude la Corte, si colloca il progressivo restringimento delle fasi per le quali il legislatore riconosce detti incentivi, espressamente esclusi dalla L. n. 114/2014 per le attività di manutenzione, senza alcun distinguo tra quelle ordinarie e quelle straordinarie e dalla stessa Legge delega 11/2016 per la riforma del Codice degli appalti finanche per quelle di progettazione, per favorire, invece, quelle amministrative e di programmazione tese a garantire l'effettiva realizzazione dell'opera a regola d'arte e nei tempi previsti, senza alcuna variante.

Il D.Lgs n. 50/2016 all'art. 113 ha decisamente innovato la disciplina disegnata dal previgente art. 92 cit., **riconoscendo gli incentivi**, confermati nell'aliquota massima del 2% dell'importo posto a base di gara a valere sui relativi stanziamenti, **per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti pubblici** esclusivamente per le attività:

- di programmazione della spesa per investimenti,
- di predisposizione e di controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici,
- di responsabile unico del procedimento,
- di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità,
- di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti.

Tale fondo, tuttavia, può essere destinato solo nei limiti dell'80% a questo scopo e ripartito, secondo i criteri indicati dalla contrattazione decentrata integrativa tra il responsabile unico del procedimento ed i suoi collaboratori, nei limiti della metà delle rispettive retribuzioni annue lorde, perché la restante parte del 20%, ad esclusione delle risorse derivanti da finanziamenti europei o da quelli con vincolo di scopo, dovrà essere impie-

prevista dev'essere soggetta ai principi di stretta interpretazione, al pari di tutte le previsioni di portata derogatoria ed eccezionale, tanto per l'aspetto oggettivo, quanto per l'aspetto soggettivo.

Diversamente, per una tesi più permissiva, anche in caso di esternalizzazione al RUP competerebbero detti incentivi perché questi dovrebbe comunque espletare una serie di funzioni come il coordinamento degli uffici ed il contraddittorio coi privati, così come, del pari essi andrebbero corrisposti anche ai collaboratori amministrativi giacché comunque di supporto alla progettazione.

gata sia per l'attività funzionali metodi e strumentativa per l'elaborazione dei dati per il contenzioso di tiro con le convenzioni

### 3.2. Gli incentivi

Sempre al fine di contenere gli incentivi, l'incremento del risparmio di spesa è previsto dal D.Lgs. n. 36/2003, modificando il comma 1 dell'art. 110 del Codice di procedura di affidamento della spesa o di gestione.

È inoltre previsto nel caso in cui è necessario che gli enti con i quali sono svolte dai dipendenti pubblici le attività di cui al comma 5:

- a valere sui fondi di cui al comma 5;
- in misura pari al 2% delle forniture, dei servizi e delle prestazioni.

È fatta salva la possibilità di utilizzare le risorse appena indicate dai concedenti di cui al comma 5.

<sup>30</sup> Con la prima modifica della copertura assorbitiva dei lavori di importo superiore a quella prevista nell'originario art. 113 del Codice di procedura di affidamento. Dalla versione finale del Codice di procedura di affidamento attraverso le risorse con ulteriore incertezza della spesa all'amministrazione dell'art. 113 (ultima modifica) l'incremento della disposizione della spesa per l'incremento degli incentivi sia pure l'art. 113 del Codice di procedura di affidamento.

<sup>31</sup> Secondo la riforma del Codice di procedura di affidamento formulata nel 2003, l'art. 113 del Codice di procedura di affidamento ai dipendenti si



gata sia per l'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione anche per il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici di modellazione elettronica informativa per l'edilizia e le infrastrutture, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa, sia per l'attivazione di tirocini formativi o dottorati di ricerca, previa stipula di apposite convenzioni con le Università<sup>30</sup>.

### 3.2. Gli incentivi nella legge delega e nel nuovo Codice degli appalti

Sempre al fine di stimolare, attraverso la corretta erogazione degli incentivi, l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione e il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni, l'art. 45 del D.Lgs. n. 36/2023 disciplina gli incentivi per le funzioni tecniche, prevedendo al comma 1 che **gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'All. I.10 sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti**<sup>31</sup>.

È inoltre previsto, anche per gli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione, che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinino risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti specificate nell'All. I.10 e per le finalità indicate al comma 5:

- a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1;
- in misura non superiore al 2% dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento.

È fatta salva, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse appena individuate, la facoltà delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di **prevedere una modalità diversa di retribuzione delle fun-**

<sup>30</sup> Con la prima versione del D.Lgs. n. 50/2016 cit. era stata risolta la questione nodale della copertura assicurativa del Rup per le attività di verifica e di validazione delle opere e di lavori di importo inferiore alle soglie comunitarie, attraverso l'espressa previsione contenuta nell'originario testo dell'art. 113 cit., comma 9, di inserirne il computo nel fondo *de quo*. Dalla versione finale dell'art. 113 viene espunto il comma 9, venendo meno il finanziamento attraverso le risorse incentivanti del 2% del valore dell'appalto di tale copertura assicurativa, con ulteriore incertezza non solo sul reperimento delle risorse ma anche sull'effettivo accollo della spesa all'amministrazione di appartenenza. Inoltre, sempre con la versione definitiva dell'art. 113 (ultimo periodo del comma 3) viene sancita l'esclusione dall'ambito di applicazione della disposizione in esame del personale con qualifica dirigenziale, cui la bozza, dopo l'arretramento della Riforma Renzi, riconosceva la possibilità di partecipare al riparto degli incentivi sia pure limitatamente alle attività di collaudo e di verifica di conformità.

<sup>31</sup> Secondo la relazione illustrativa, con il comma 1 si superano le "difficoltà discendenti dalla vigente formulazione che, a parità di funzioni tecniche svolte, consentiva l'erogazione dell'incentivo ai dipendenti solo in caso di appalti ed escludeva tutte le altre procedure e gli affidamenti diretti".

a Sezione ha os-  
nere la spesa ma  
ad alcuni para-  
securativo dell'o-  
delle risorse de-

essivo restringi-  
centivi, espres-  
stenzione, senza  
e e dalla stessa  
ulti finanche per  
ministrative e di  
dell'opera a re-

to la disciplina  
ntivi, conferma-  
di gara a valere  
dai dipendenti

ndo e di esecu-

ie e di collaudo

'esecuzione del  
getto, dei tempi

dell'80% a que-  
ttazione decen-  
ed i suoi colla-  
i annue lorde,  
se derivanti da  
à essere impie-

tutte le previsioni  
o per l'aspetto sog-

lizzazione al Rup  
e una serie di fun-  
osì come, del pari  
comunque di sup-



zioni tecniche svolte dai propri dipendenti.

Per quanto riguarda i **criteri di riparto del fondo**<sup>32</sup>, è confermato che l'80% delle risorse (comprenditive anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione) è ripartito, per ogni opera, lavoro, servizio e fornitura, tra il Rup e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche, nonché tra i loro collaboratori e viene corrisposto dal dirigente, dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato, sentito il Rup, all'esito dell'accertamento e attestazione dell'effettivo svolgimento delle specifiche funzioni tecniche svolte dal dipendente.

Vengono inoltre dettate disposizioni sul **tetto massimo individuale per ciascun dipendente degli incentivi erogabili** e sulla destinazione delle quote di incentivo non erogato per prestazioni non svolte o prive dell'attestazione del dirigente, prevedendo che gli importi complessivamente maturati (secondo il criterio della competenza, a prescindere dalla data di pagamento) nel corso dell'anno di competenza, anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni, non possono superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dal dipendente; l'eccedenza va ad alimentare la quota di incentivo alle finalità di cui al comma 5, incrementato altresì dalle quote di incentivo non erogato per prestazioni non svolte dai dipendenti ma affidate a personale esterno o prive dell'attestazione del dirigente.

L'ultima parte della disposizione in esame prevede testualmente: *"Le disposizioni del comma 3 e del presente comma non si applicano al personale con qualifica dirigenziale"*, confermando il principio di onnicomprensività della remunerazione dei dirigenti.

A mente del comma 5 la residua percentuale delle risorse a disposizione, pari al 20% del fondo, con esclusione delle somme a destinazione vincolata, è destinata a una serie di finalità, specificate ai successivi commi 6 e 7.

Infine, è consentito alle amministrazioni e agli enti che costituiscono o si avvalgono di una **centrale di committenza** di destinare, nella misura massima del 25% dell'incentivo, le risorse finanziarie o parte di esse ai loro dipendenti in relazione alle funzioni tecniche svolte.

<sup>32</sup> I criteri di riparto nonché quelli di corrispondente riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, a fronte di eventuali incrementi ingiustificati dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, sono stabiliti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, secondo i rispettivi ordinamenti, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del Codice.



LA DESTINAZIONE DEI NUOVI INCENTIVI PER GLI APPALTI PUBBLICI		
Fonte normativa	Risorsa	Destinazione
Art. 45, comma 3	80% del fondo pari al 2% degli importi posti a base di gara (eccetto i finanziamenti europei o a destinazione vincolata)	Rup e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2 e specificate nell'All. I.10, nonché i loro collaboratori
Art. 45, comma 5	20% del fondo pari al 2% degli importi posti a base di gara (eccetto i finanziamenti europei o a destinazione vincolata), incrementato delle quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti o prive dell'attestazione del dirigente o, infine, eccedente il tetto massimo consentito per ciascun dipendente	Per acquisto di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, anche per incentivare: a) la modellazione elettronica informativa per l'edilizia e le infrastrutture; b) l'implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa; c) l'efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli; d) l'attività di formazione per l'incremento delle competenze digitali dei dipendenti nella realizzazione degli interventi; e) la specializzazione del personale che svolge funzioni tecniche; f) la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale
Art. 45, comma 8 Solo le amministrazioni e gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza	25% del fondo pari al 2% degli importi posti a base di gara (eccetto i finanziamenti europei o a destinazione vincolata)	Ai dipendenti della centrale di committenza in relazione alle funzioni tecniche svolte

### PILLOLE DI GIURISPRUDENZA - INCENTIVI

■ **Incentivi tecnici - caratteristiche e condizioni per il riconoscimento.** L'incentivo di progettazione o per funzioni tecniche ... emolumento di carattere retributivo, è dettato da una logica premiale finalizzata a valorizzare le professionalità esistenti all'interno delle pubbliche amministrazioni, con un compenso ulteriore, da attribuire al personale impegnato nelle attività di progettazione interna agli enti, oltre che in quelle di esecuzioni dei

fermato che  
li e assisten-  
, lavoro, ser-  
oni tecniche,  
, dal respon-  
tro dirigente  
zione dell'ef-  
al dipenden-

ividuale per  
azione delle  
ive dell'atte-  
vamente ma-  
a data di pa-  
tà svolte per  
mento econo-  
ccedenza va  
uma 5, incre-  
stazioni non  
: dell'attesta-

almente: "Le  
personale con  
nsività della

a disposizio-  
nazione vin-  
vi commi 6 e

stituiscono o  
nella misura  
li esse ai loro

orse finanziarie  
ificati dei tempi  
iti dalle stazioni  
giorni dalla data



## La riforma del Codice appalti

lavori pubblici. La nascita del diritto è condizionata, non dalla sola prestazione dell'attività incentivata, bensì anche dall'adozione del regolamento, in assenza del quale il dipendente può fare valere solo un'azione risarcitoria per inottemperanza agli obblighi che il legislatore ha posto a carico delle amministrazioni appaltanti (Cassazione, sez. lavoro, 28 maggio 2020, n. 10222).

■ **Silenzio del Ministero della Giustizia sull'istanza di adozione del regolamento ex art. 113 D.Lgs. n. 50/2016 – Illegittimità.** Il Ministero ha il "dovere" di provvedere ad emanare il Regolamento a seguito di ricorso per silenzio – inadempimento promosso dal sindacato dei tecnici del medesimo Ministero, i quali svolgono funzioni di RUP senza che vi sia stato il riconoscimento degli incentivi, con ciò sancendo il principio in forza del quale il soggetto portatore di interesse legittimo può ricorrere al Giudice amministrativo nelle forme del silenzio – inadempimento, accertato il quale e permanendo l'inerzia dell'Amministrazione per il periodo determinato dalla Sentenza, potrà essere nominato un commissario *ad acta* il quale viene chiamato ad ottemperare l'obbligo di emanazione del Regolamento (T.a.r. Lazio – Roma, sentenza 30 giugno 2021, n. 7716).

■ **Pubblicazione dei dati sui compensi concernenti gli incentivi tecnici – non sussiste l'obbligo.** Alla luce del vigente quadro normativo non sussiste un obbligo di pubblicazione, ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, delle determinazioni dirigenziali di liquidazione degli incentivi tecnici di cui all'art. 113 del D.Lgs. n. 50/2016 al dipendente delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori. I dati contenuti nelle predette determinazioni possono essere pubblicati ai sensi dell'art. 18 del D.Lgs. n. 33/2013, poiché le somme sono liquidate a fronte di incarichi attribuiti al personale dipendente dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore (ANAC, delibera 25 novembre 2020, n. 1047).

## 4. Domande & Risposte

FOCUS	DOMANDA	RISPOSTA
Appalto integrato (par. 2.5)	Nell'appalto integrato è possibile il subappalto tra progettisti "indicati" ed appaltatore?	Secondo il Consiglio di Stato (sentenza 5 maggio 2016, n. 1810), l'art. 53, comma 3, d.lgs. n. 163 del 2006 non specifica il rapporto contrattuale che deve avvincere i progettisti indicati dall'appaltatore e quest'ultimo. Da ciò si desume che nessun divieto è configurabile allorché tra le medesime parti interverga un contratto di subappalto.



one dell'attività  
le il dipendente  
che il legislatore,  
28 maggio

lamento ex art.  
are ad emanare  
o dal sindacato  
che vi sia stato  
uale il soggetto  
nelle forme del  
Amministrazione  
ommissario ad  
il Regolamento

– non sussiste  
pubblicazione,  
degli incentivi  
strazioni aggiu-  
azioni possono  
sono liquidate  
aggiudicatrice

FOCUS	DOMANDA	RISPOSTA
		specie in virtù di una eventuale specifica previsione della normativa di gara, finalizzata a rafforzare la tutela dei progettisti medesimi per il pagamento del corrispettivo loro spettante, attraverso l'eventuale intervento dell'ente aggiudicatore.
<b>Incentivi tecnici (par. 3)</b>	<i>È necessaria l'adozione di un regolamento da parte di ogni singola amministrazione che disciplini la materia?</i>	Dall'esame dell'art. 45 del nuovo Codice degli appalti emerge che la corresponsione dei compensi per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle amministrazioni, da attingersi dall'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo in parola, presuppone l'adozione di un regolamento da parte di ogni singola amministrazione che ne disciplini le modalità e i criteri di erogazione come previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale.
<b>Incentivi tecnici (par. 3)</b>	<i>Il personale con qualifica dirigenziale ha diritto agli incentivi tecnici?</i>	Il comma 4 dell'art. 45 del D. Lgs. n. 36/2023 esclude l'applicazione della normativa in materia ai dirigenti, in ossequio al principio di onnicomprensività della remunerazione.

**STA**

iglio di Stato  
ggio 2016, n.  
mma 3, d.lgs.  
on specifica il  
uale che deve  
ettisti indicati  
quest'ultimo.

che nessun di-  
abile allorché  
arti interven-  
i subappalto,