

## Il Commento Appalti

# Codice appalti, sui livelli di progettazione la vera scommessa

di Raffaele Greco\*

11 Luglio 2023

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (Dlgs 36/2023) innova profondamente la disciplina della programmazione e progettazione delle opere pubbliche, confermando la tendenza, inaugurata dal legislatore con le norme speciali legate al Pnrr, a spostare l'attenzione dalla fase della procedura di affidamento (e da quella dell'eventuale contenzioso) a quelle in cui risiedono le vere ragioni di lentezze e ritardi che da sempre segnano le procedure realizzative dei lavori pubblici, imponendo interventi di semplificazione e razionalizzazione. In tale ottica, la novità più dirompente è certamente la riduzione da tre a due dei livelli della progettazione, con l'eliminazione del progetto definitivo in favore di un ulteriore rafforzamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica (Pfte), destinato a divenire quello su cui tutte le problematiche relative alle caratteristiche dell'opera da realizzare e al suo inserimento nel territorio vanno affrontate e risolte. Malgrado i timori espressi da molti operatori fin da quando tale scelta fu preannunciata nella legge delega (legge 78/2022), essa non rappresenta un passo indietro rispetto alla consapevolezza della centralità della progettazione e della necessità di disporre di un progetto completo e dettagliato per prevenire difficoltà e contenziosi in fase esecutiva, ma al contrario porta a compimento il processo di valorizzazione del primo livello progettuale già iniziato dal Codice del 2016 con la trasformazione del progetto preliminare in Pfte.

L'attuazione di tale scelta, contenuta nell'articolo 23 del Dlgs 50/2016, fu fortemente condizionata dalla prolungata assenza di un'adeguata normativa attuativa che dettagliasse i contenuti dei diversi livelli di progettazione, con la conseguente perdurante applicazione delle disposizioni del vecchio Dpr 207/2010, le quali però per quanto adattate alla nuova disciplina primaria avevano riguardo a un quadro normativo molto diverso. Ecco perché i risultati delle nuove norme, anche in termini di riduzione dei tempi legati alla fase della progettazione, dipenderanno anche dalla capacità delle norme tecniche (oggi contenute nell'allegato I.7 al Codice) di fornire ai Rup e ai professionisti regole sufficientemente chiare e flessibili da consentire la realizzazione di progetti finalmente adeguati. Un'altra novità che ha fatto discutere è la "liberalizzazione" dell'appalto integrato. Al riguardo, la diffidenza che aveva indotto il Codice del 2016 a vietare l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori (divieto poi oggetto di successive e progressive attenuazioni) traeva origine da dati oggettivi di esperienza circa l'inidoneità di tale istituto a prevenire del tutto le frequenti criticità registrate durante l'esecuzione a causa di vizi ed errori occorsi nella fase

progettuale. Tuttavia, il legislatore del 2023 scommette sul fatto che tali problemi vadano risolti soprattutto garantendo la qualità del progetto e senza rinunciare all'utilità che l'appalto integrato può portare in molti casi alle stazioni appaltanti; di qui il ritorno a una previsione generalizzata dell'istituto, circondata da cautele quali la necessità che in questi casi l'aggiudicazione avvenga sempre col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'indicazione separata dei costi della progettazione, la possibilità di retribuire a parte il progettista.

A obiettivi di semplificazione è ispirata anche la disciplina della procedura di approvazione del progetto di cui all'articolo 38 del Codice, che mutua dalle norme speciali a suo tempo varate per gli interventi finanziati con le risorse del Pnrr (Dl 77/2021) il modello di un'unica conferenza di servizi nella quale confluiscono tutti gli apporti anche esterni (Via, verifica archeologica, dibattito pubblico) in un iter i cui diversi segmenti procedimentali si svolgono ove possibile in parallelo anziché in successione, sì da ottimizzare i tempi. Qualche dubbio può suscitare la generalizzazione dell'istituto del cosiddetto dissenso qualificato, per cui la Pa che si oppone all'approvazione è sempre tenuta a proporre una soluzione alternativa: l'impossibilità di opporsi del tutto alla realizzazione dell'opera, in apparenza estesa anche ad amministrazioni portatrici di interessi "sensibili" (paesaggistico, ambientale, archeologico), potrebbe forse porre problemi di costituzionalità o di compatibilità eurounitaria della nuova disciplina. Quanto alla programmazione, a fronte di poche novità nella disciplina ordinaria, si segnala il tratto fortemente innovativo dell'articolo 39 sulle infrastrutture strategiche. Apprezzabile è la scelta di allineare l'iter di approvazione dei progetti di queste opere a quello ordinario (salvo per qualche previsione speciale), ma può suscitare dubbi l'abbandono degli strumenti di programmazione previsti dal Codice del 2016 in favore del ritorno ad un elenco di opere strategiche approvato dal Governo e aggiornato annualmente. Vero è che quegli strumenti, e in primis il Piano generale dei trasporti e della logistica (Pgtl), non avevano mai avuto attuazione nonostante gli sforzi profusi soprattutto dal governo Draghi, ma la rinuncia a una programmazione di lungo periodo e il ritorno a un sistema per molti versi simile a quello della vecchia "legge obiettivo" (legge 449/2001) non paiono in linea con le esigenze e le sfide che l'attuale contesto storico ed economico porranno alla politica infrastrutturale del Paese.

*(\*) Osservatorio Fondazione Bruno Visentini*

*a cura di Giancarlo Montedoro*

---

Il Sole 24 ORE aderisce a  The Trust Project

P.I. 00777910159 | © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [<https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>]

