



.....OMISSIS.....

Oggetto

Art. 2, comma 5, d.l. 76/2020 e Art. 48, comma 2, d.l. 77/2021 – richiesta parere.

FUNZ CONS 36/2023

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 18 maggio 2023, acquisita al prot. Aut. n. 38376, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 7 dicembre 2018, come modificato con delibera n. 654 del 22 settembre 2021, si comunica che il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 26 luglio 2023, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d’appalto o di concessione, fatto salvo l’esercizio dell’attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del Regolamento approvato con delibera n. 160/2022. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell’istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti.

Con il quesito proposto, si chiede all’Autorità di esprimere avviso in ordine alle disposizioni indicate in oggetto, con particolare riguardo alla loro applicabilità ai soli appalti di lavori o anche a quelli relativi a servizi e forniture. Si chiede inoltre di indicare, in tale ultimo caso, le modalità con le quali procedere all’approvazione e alla validazione della progettazione, nonché delle fasi di esecuzione del contratto.

Al fine fornire riscontro all’istanza, sembra opportuno richiamare in via preliminare l’art. 26, comma 1 del d.lgs. 50/2016 ai sensi del quale «La stazione appaltante, nei contratti relativi ai lavori, verifica la rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all’articolo 23, nonché la loro conformità alla normativa vigente». La verifica accerta gli elementi elencati nel comma 4 della disposizione ed è svolta dai soggetti indicati al successivo al comma 6.

Ai sensi dell’art. 26, comma 8 del Codice «La validazione del progetto posto a base di gara è l’atto formale che riporta gli esiti della verifica. La validazione è sottoscritta dal responsabile del procedimento e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica ed alle eventuali controdeduzioni del progettista. Il bando e la lettera di invito per l’affidamento dei lavori devono contenere gli estremi dell’avvenuta validazione del progetto posto a base di gara».

Come osservato nelle linee guida n. 1 (recanti “*Indirizzi generali sull’affidamento dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria*”) aggiornate, nel processo di progettazione e appalto delle *opere pubbliche*, la verifica di cui all’art. 26 assume un’importanza centrale in quanto ai sensi dell’art. 205, comma 2, terzo capoverso, del codice “Non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell’articolo 26”. Pertanto, le stazioni

appaltanti procedono all'affidamento di appalti di lavori sulla base di progetti esecutivi redatti e validati in conformità alla vigente normativa.

Il procedimento di verifica e validazione della progettazione, attiene quindi alle *opere pubbliche* e costituisce un momento centrale per la corretta esecuzione delle stesse.

Nelle linee guida n. 3 («*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*») aggiornate, sono state fornite indicazioni in ordine ai compiti demandati al RUP sia con riferimento agli appalti lavori, specificando le attribuzioni in tema di verifica e validazione dei relativi progetti, sia con riguardo *agli appalti di servizi e forniture*, individuando anche i compiti connessi alla fase progettuale degli stessi, in relazione alla quale è specificato (tra l'altro) che il Rup «predispone o coordina la progettazione di cui all'articolo 23, comma 14, del Codice, curando la promozione, ove necessario, di accertamenti e indagini preliminari idonei a consentire la progettazione».

Il procedimento di cui all'art. 26, sopra sinteticamente descritto, così come le disposizioni dell'art. 23 del Codice, non appaiono derogate dalle previsioni dell'art. 2, comma 5, d.l. 76/2020 e dall'art. 48, comma 2, d.l. 77/2021.

L'art. 2 (*Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia*), comma 5, del d.l. 76/2020 (recante «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digital*»), conv. con mod. in l.n. 120/2020, dispone infatti che «5. Per ogni procedura di appalto è nominato un responsabile unico del procedimento che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida ed approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera».

A sua volta l'art. 48 (*Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC*), comma 2, d.l. 77/2021 (recante «*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*»), conv. in l.n. 108/2021, stabilisce che «E' nominato, per ogni procedura, un responsabile unico del procedimento che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, *anche in corso d'opera*, fermo restando quanto previsto dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50».

Le richiamate disposizioni, sono riferite ai *contratti pubblici in generale*. Infatti, l'art. 2 del d.l. 76/2020 è dedicato alle «*Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia*» e contiene previsioni dedicate ad appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. A sua volta l'art. 48 del d.l. 77/2021, reca delle «*Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC*» ed è genericamente rivolto alle procedure afferenti agli investimenti pubblici, finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Le disposizioni citate, dal tenore generico e non chiaro, sembrano trovare applicazione per tutti i contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture, ricadenti del campo di applicazione delle stesse.

Allo stesso modo, la previsione ivi contenuta, relativa alla validazione e all'approvazione, con determina motivata del Rup, di ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, *in assenza di contrarie o diverse indicazioni da parte del Legislatore*, sembrerebbe riferita ai contratti pubblici in generale (ancorché la norma contenga un riferimento all'esecuzione delle predette attività da parte del Rup «anche in corso d'opera», quale termine in genere riferito ai lavori).

Si tratterebbe quindi di un procedimento di *approvazione e validazione* specifico per gli appalti disciplinati dalle disposizioni in esame.

Osserva, infatti, il MIT con parere emesso in ordine alle previsioni dell'art. 48, comma 2, del d.l. 77/2021 e dell'art. 2, comma 5, d.l. 76/2020 (anche con riguardo ad appalti di servizi e forniture),

che «La validazione ed approvazione richiesta dalla normativa PNRR *non è sugli atti, ma sulle fasi*. Il momento di detta validazione ed approvazione non è specificato dalla norma, dovendosi considerare collegata alla attività di *buona gestione delle risorse del PNRR e, quindi, connessa alla spesa ed alla rendicontazione della stessa*. Sono possibili approvazioni e validazioni cumulative di più attività e/o fasi. Al RUP è quindi lasciato un proprio margine di discrezionalità che dovrà attuare nel rispetto dei principi PNRR previsti dal D.L. 77/2021 e smi» (parere n. 1727/2023).

Secondo le considerazioni sopra riportate, la validazione/approvazione del RUP richiesta dalla normativa PNRR sarebbe riferita alle *fasi* della procedura di realizzazione dei contratti pubblici, quale adempimento specifico, distinto dalla verifica/validazione progettuale contemplata dal d.lgs. 50/2016 per la progettazione di lavori pubblici.

Afferma sul punto lo stesso MIT che «...l'art. 48, comma 2, del D.L. n. 77/2021, conv. in L. n. 108/2021, nello stabilire che sia nominato, per ogni procedura di acquisti PNRR, un Responsabile Unico del Procedimento il quale "con propria determinazione adeguatamente motivata, valida e approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera", in *primo luogo, fa espressamente salvo quanto previsto dall'art. 26, comma 6, del D.lgs. n. 50/2016, così confermando che l'attività di verifica della progettazione debba continuare ad essere svolta dai soggetti elencati dal Codice*; in secondo luogo, conferma che l'atto di validazione debba essere sottoscritto dal RUP, come già stabilito dall'art. 26, comma 8, del Codice e ribadito nelle Linee Guida ANAC n. 3. Ne deriva che la novità di maggior rilievo introdotta dal decreto in esame è la previsione per cui il RUP non debba limitarsi a sottoscrivere il provvedimento di validazione, bensì debba approvarlo mediante propria *determinazione adeguatamente motivata*. Tanto premesso, alla luce delle finalità di accelerazione e snellimento delle procedure sottese al D.L. n. 77/2021, può ritenersi che l'art. 48 del decreto succitato, nell'ambito delle procedure PNRR/PNC, introduce una disciplina che trova i propri punti qualificanti nella designazione di un responsabile unico del procedimento preposto (e, come tale, competente) a *validare ed approvare ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera, ferme restando le previsioni dell'art. 26, comma 6, del Codice, in relazione all'attività di verifica*» (parere MIT n. 1357/2022)

Pertanto, le disposizioni in esame, per quanto di interesse ai fini del parere, non contengono previsioni derogatorie alla disciplina dettata dal Codice in tema di verifica e validazione della progettazione (ad eccezione di quanto previsto dal comma 5-quinquies art. 48 cit.), ma confermano le disposizioni dell'art. 26 del d.lgs. 50/2016 e le attribuzioni del RUP in tale ambito, introducendo tuttavia gli elementi di novità sopra indicati.

Per la progettazione relativa agli appalti di servizi e forniture, oggetto del quesito, resta fermo quanto previsto all'art. 23, commi 14 e 15 del Codice e le indicazioni fornite dall'Autorità con linee guida n. 3, in ordine ai compiti demandati al RUP in tale ambito, con l'adempimento, per gli appalti PNRR, previsto dall'art. 48, comma 2, sopra citato.

Sulla base delle considerazioni che precedono, si rimette, pertanto, a codesta stazione appaltante ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente