



Programmazione e progettazione

SOMMARIO

2.1 La programmazione. - 2.2 La progettazione. - 2.3 L'accordo di programma. - 2.4 L'incarico di progettazione. - 2.5 Formulario. - 2.6 Il compenso professionale. - 2.7 L'incentivo al personale interno. - 2.8 Concorsi di progettazione. - 2.9 Verifica e validazione della progettazione. - 2.10 Le garanzie dei progettisti.

Sostanzialmente, i compiti assolti dal responsabile del procedimento possono ricondursi ad una funzione pianificatoria e programmatoria dell'attività da un lato ed all'espletamento di una funzione responsabilizzatoria nei confronti degli attori dell'intervento dall'altro, al fine di richiamarli al rispetto dei ruoli da ciascuno rivestiti.

2.1 La programmazione

Come accennato in precedenza, in base all'art. 10, comma 3, lett. a) del Codice, il **RUP formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali**, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture e dell'avviso di preinformazione (1). **L'articolo 10, comma 3, lett. a), del Codice dei contratti**

La fase della programmazione è da considerarsi essenziale per l'individuazione dei bisogni pubblici, degli strumenti di finanziamento e delle modalità di realizzazione (2).

Nell'ambito dei lavori pubblici la L. n. 109/1994 ha introdotto nel quadro normativo l'istituto della programmazione triennale dei lavori, affidata a un dirigente, che comprende sia

(1) La disposizione riproduce il contenuto dell'art. 7, comma 2, legge Merloni (*il responsabile del procedimento formula proposte e fornisce dati e informazioni ai fini della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali*), con gli adattamenti dovuti all'estensione della disciplina codicistica anche ai contratti di forniture e servizi.

(2) Ai sensi dell'art. 11, 1° comma, del Codice: «*Le procedure di affidamento dei contratti pubblici hanno luogo nel rispetto degli atti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, se previsti dal presente codice o dalle norme vigenti*».

Parte III: Il responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione

il complesso dei lavori pubblici che l'amministrazione intende realizzare, nei tre anni successivi all'approvazione del programma, sia la parte di quegli stessi lavori che sarà realizzata il primo anno e, come tale, inserita nell'elenco annuale allegato allo stesso programma, entrambi a loro volta allegati al bilancio di previsione dell'ente (3).

In precedenza, in tema di forniture, il D.Lgs. 24 luglio 1992, n. 358, all'art. 5, e, successivamente, in tema di servizi, il D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 157, all'art. 8, avevano previsto che le amministrazioni aggiudicatrici dovessero comunicare, non appena possibile dopo l'inizio dell'esercizio finanziario, con un bando di gara indicativo, il totale delle forniture e/o dei servizi il cui valore di stima fosse pari o superiore a 750.000 ECU e che esse intendevano aggiudicare nel corso dei dodici mesi successivi.

Il responsabile unico del procedimento è investito di una serie di funzioni specifiche in relazione alla programmazione in tema di lavori pubblici, da applicarsi alle opere di singolo importo superiore a 100.000 euro (4).

Il **programma triennale** è il momento in cui le amministrazioni aggiudicatrici, in attuazione di studi di fattibilità delle singole opere pubbliche che intendono attivare nel triennio, individuano i bisogni che si intendono soddisfare, con le relative priorità (5).

Trattasi di uno strumento che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori, già previsti dalla normativa vigente, e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso.

È possibile sintetizzare le fasi procedurali attraverso cui il programma viene realizzato, con l'individuazione delle relative competenze.

L'elaborazione di uno studio preliminare

L'elaborazione del programma parte da uno *studio preliminare* per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze, al fine di determinare gli interventi necessari al loro soddisfacimento e predisporre i

relativi studi di fattibilità (6).

Trattasi di una fase in cui si realizza una stretta interrelazione tra l'organo politico (Assessori) e l'apparato dirigenziale, in modo da rendere concrete le previsioni programmatiche, aggiornandone il contenuto in relazione al contesto economico ed ambientale esistente (7).

(3) Art. 128, comma 9, del Codice, art. 172, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 267/2000 ed art. 1, comma 3, D.M.L.P.P. 9 giugno 2005.

(4) Art. 126, comma 2, ed art. 128, comma 1, Codice. Per un aumento della soglia minima di inserimento dei lavori pubblici all'interno del programma triennale e dell'elenco annuale, v. art. 5, L.R. Sardegna n. 5/2007 (Per i lavori di importo superiore a euro 200.000 di propria competenza, che intendono realizzare, gli enti sono tenuti alla definizione di un programma triennale e dei suoi aggiornamenti annuali, nel rispetto dei documenti programmatori previsti dalla normativa vigente e dalla normativa urbanistica, unitamente all'elenco annuale). La Corte Costituzionale, con sentenza 3-17 dicembre 2008, n. 411, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente disposizione.

(5) Il programma triennale deve individuare, per tutte le varie categorie di lavori, un unico ordine di priorità (novità introdotta dalla L. n. 166/2002), tenendo conto che l'art. 128, comma 3, del Codice dispone che si devono ritenere, comunque, prioritari: a) i lavori di manutenzione; b) i lavori di recupero del patrimonio esistente; c) i lavori di completamento dei lavori già iniziati; d) i progetti esecutivi già approvati; e) gli interventi che prevedano la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

(6) Art. 11, comma 1, D.P.R. n. 554/1999 (oggi art. 11, comma 1, Schema Regolamento).

(7) Secondo F. MAIORANA (*Fra l'idea e la realtà cade l'ombra – Il responsabile unico del procedimento tra responsabilità e valutazione*, Collana ISPESL-ANCI, 2007, pag. 117) «ciò che dev'essere appurato è se un'ipotesi di intervento rientra o meno nei canoni della responsabilità. Se è cioè rispettosa dei vincoli esistenti (fattibilità) ed è lungimirante, ossia è attenta alle conseguenze a medio e lungo termine dell'azione (sostenibilità). [...] L'indagine preliminare può essere definita come un'azione consultiva a carico del RUP, volta a stabilire le condizioni generali (fattibilità e sostenibilità) affinché una possibile azione amministrativa possa dirsi legittima».

Di seguito si provvede alla realizzazione di appositi *studi di fattibilità* finalizzati a verificare, dal punto di vista tecnico ed economico, la realizzabilità e la convenienza degli interventi proposti (8) (v. **Modello 5 - Approvazione studio di fattibilità**).

Gli studi di fattibilità

Le amministrazioni aggiudicatrici hanno facoltà di avvalersi degli studi di fattibilità e delle proposte di intervento presentate da soggetti pubblici e privati nella fase di programmazione, ai fini dello sviluppo degli elaborati del programma triennale e dell'elenco annuale. Ove i soggetti pubblici o privati abbiano corredato le proprie proposte con uno studio di fattibilità o un progetto preliminare, le amministrazioni aggiudicatrici hanno facoltà di inserire gli stessi, rispettivamente, nel programma triennale o nell'elenco annuale (9).

Si tenga conto che, anche qualora lo studio sia sintetico, esso dovrà comunque «rendere conto in modo sufficiente e congruo dell'analisi effettuata in ordine alle condizioni di fattibilità dell'opera con riguardo a tutte le possibili componenti rilevanti per la sua realizzazione (10)».

A seguito dell'approvazione degli studi di fattibilità, il dirigente del settore tecnico, con l'ausilio del responsabile del procedimento per ciascun intervento, procede all'*elaborazione del programma triennale delle opere pubbliche*, con individuazione delle opere da realizzare per l'anno successivo, per le quali è necessario procedere alla stesura del progetto preliminare.

L'elaborazione del programma triennale

La fase successiva è quella della *redazione del programma triennale* entro il 30 settembre di ogni anno, e prima della pubblicazione, della sua *adozione* entro il 15 ottobre (termine non perentorio), da parte dell'organo esecutivo (11) (v. **Modelli 6 - Delibera adozione programma triennale dei LL.PP., e 8 - Schema delibera variazione programma triennale dei LL.PP.**) con successiva *pubblicazione* all'albo pretorio per 60 gg. consecutivi (12) (v. **Modello 7 - Avviso pubblicazione programma dei LL.PP.**).

(8) Esistono due tipologie di studi di fattibilità (art. 4 della L. n. 144/1999 e art. 2 del D.M.LL.PP. del 9 giugno 2005): per interventi di importo inferiore a 10.329,17 milioni di euro devono redigersi studi sintetici di fattibilità, mentre per interventi di importo superiore a 10.329,17 milioni di euro gli studi di fattibilità sono l'unico strumento preliminare di valutazione per ogni decisione di investimento.

(9) Art. 11, comma 2, D.P.R. n. 554/1999 (oggi art. 11, comma 2, Schema di Regolamento).

(10) In questo senso v. Consiglio di Stato, sez. V, sent. 23 ottobre 2002, n. 5824.

(11) Secondo l'Autorità LL.PP. l'obbligo della conformità urbanistica ed ambientale, alla quale è condizionata l'inclusione o meno del lavoro nell'elenco annuale dei lavori pubblici, sussiste unicamente all'approvazione dell'elenco annuale contestualmente al bilancio di previsione e non già all'atto di redazione dello schema di programma entro il 30 settembre di ogni anno. Quindi, le conformità in parola devono essere perfezionate entro la data di approvazione del programma triennale e del relativo elenco annuale. In caso contrario, se non si sia ottenuta la conformità ambientale ed urbanistica, il lavoro non può essere incluso nell'elenco annuale dei lavori e potrà essere spostato in uno degli altri anni del programma triennale oppure si potrà provvedere in corso d'anno all'aggiornamento dell'elenco annuale nei modi stabiliti dalla normativa vigente (Circolare pubblicata nella G.U. n. 299 del 22 dicembre 2004).

(12) Ai sensi dell'art. 5 D.M.LL.PP. 9 giugno 2005 sono possibili altre forme di pubblicità ritenute idonee. L'Autorità ha inoltre precisato che in merito alla pubblicità di eventuali, necessari e motivati adeguamenti allo schema di programma triennale, successivamente alla sua adozione, nel periodo di pubblicazione di 60 giorni, la stessa è assolta attraverso la pubblicazione dell'atto che li approva, in analogia a quanto stabilito dall'art. 5, comma 3, del D.M. 9 giugno 2005 (Circolare pubblicata nella G.U. n. 299 del 22 dicembre 2004).

In tema di pubblicazione dello strumento programmatico in questione, una diversa articolazione dei termini codicistici si riscontra nell'art. 28, L.r. Toscana n. 38/2007 «Lo schema di programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici, per *almeno trenta giorni consecutivi*, ed altresì mediante pubblicazione sul profilo del committente. Entro i 15 giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 3 gli interessati possono presentare le proprie osservazioni, secondo le modalità disciplinate dalla stazione appaltante. La stazione appaltante tiene conto delle osservazioni presentate ai fini dell'approvazione definitiva». Tale articolo è stato abrogato dall'art. 16, L.r. 25 febbraio 2008, n. 13. In senso analogo, ma con disposizione ancora vigente, v. art. 5, L.r. Sardegna n. 5/2007.

Parte III: Il responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione

Con l'approvazione dei progetti preliminari da inserire nell'elenco annuale (13) da parte del Dirigente o della Giunta ovvero del Consiglio comunale o provinciale (nel caso sia necessaria una contestuale variante urbanistica ai sensi dell'art. 19, D.P.R. n. 327/2001) (14), si giunge all'approvazione definitiva del programma delle opere pubbliche, contestualmente al bilancio di previsione (15), di cui costituisce un allegato, da parte del Consiglio Comunale (16).

Il programma triennale, l'elenco annuale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti dovranno essere pubblicati sugli appositi siti internet predisposti rispettivamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalle Regioni e dalle Province autonome, fermi restando gli adempimenti di cui all'art. 128, comma 11 del Codice (17) ed all'art. 14 del D.P.R. n. 554/1999 (18).

(13) Secondo l'art. 128, comma 7, Codice, un lavoro può essere inserito nell'elenco annuale, limitatamente ad uno o più lotti, purché con riferimento all'intero lavoro sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro. In ogni caso l'amministrazione aggiudicatrice nomina, nell'ambito del personale ad essa addetto, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto.

Al riguardo chiarisce l'art. 8, comma 1, lett. p), D.P.R. n. 554/1999 (cui corrisponde l'art. 10, comma 1, lett. p), Schema di Regolamento) che il responsabile del procedimento fra l'altro nel caso di lavori eseguibili per lotti, accerta e attesta l'avvenuta redazione, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, della progettazione preliminare dell'intero lavoro e la sua articolazione per lotti, la quantificazione, nell'ambito del programma e dei relativi aggiornamenti, dei mezzi finanziari necessari per appaltare l'intero lavoro, l'idoneità dei singoli lotti a costituire parte funzionale, fattibile e fruibile dell'intero intervento (v. Modello 7 – Certificazione RUP ex art. 128, comma 7).

(14) Il D.M.LL.PP del 9-6-2005 precisa che l'approvazione dei progetti preliminari da inserire nell'elenco annuale deve essere verificata al momento dell'approvazione del programma, non al momento della sua adozione.

(15) Sia per il programma triennale (art. 13, 1° comma, D.P.R. n. 554/1999) che per l'elenco annuale (art. 128, 9° comma, D.Lgs. 163/2006) la normativa ne prevede l'approvazione contestualmente a quella del bilancio preventivo (quindi, generalmente entro il 31 dicembre di ogni anno oppure in altra data normativamente indicata), del quale entrambi costituiscono allegati.

(16) Inoltre, possono non essere inseriti nel programma triennale i lavori di importo pari o inferiore a Euro 100.000 (art. 128, comma 1, Codice); per l'inserimento nell'elenco annuale di lavori di importo inferiore al 1.000.000 di euro da realizzare tramite il *project financing* è sufficiente l'approvazione di uno studio di fattibilità (art. 128, comma 6, Codice); per l'inserimento nell'elenco annuale di lavori di manutenzione può essere sufficiente l'indicazione degli interventi con la descrizione sommaria dei costi (art. 128, comma 6, Codice).

Per una diversa ripartizione dei limiti in questione, v. art. 5, Lr. Sardegna 5/2007 (L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata alla redazione ed approvazione: a) per i lavori di manutenzione, di una sintetica relazione con l'indicazione degli interventi e dei costi; b) per i lavori di importo inferiore a euro 2.000.000, di uno studio di fattibilità; c) per i lavori di importo superiore a euro 2.000.000, della progettazione preliminare). La Corte Costituzionale con sentenza 3-17 dicembre 2008, n. 411, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della presente disposizione.

L'amministrazione pubblica è obbligata a dare un ordine di priorità ai lavori programmati; tale ordine ha un carattere generale, ossia relativo alle diverse categorie di lavori inseriti nel programma triennale, fermo restando che dovranno ritenersi comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

(17) Ai sensi dell'art. 128, comma 11, Codice «*Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli schemi tipo, che sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture, i programmi triennali e gli elenchi annuali dei lavori sono pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20 e per estremo sul sito informatico presso l'Osservatorio*».

(18) Ai sensi dell'art. 14 D.P.R. n. 554/1999: «*1. Le amministrazioni aggiudicatrici inviano all'Osservatorio dei lavori pubblici, sulla base della scheda tipo predisposta dal Ministero dei lavori pubblici, i programmi triennali, i loro aggiornamenti e gli elenchi annuali dei lavori da realizzare, ai sensi dell'articolo 14, comma 11, della Legge. 2. Le amministrazioni aggiudicatrici di rilevanza nazionale trasmettono i programmi al CIPE entro il 30 aprile di ciascun anno. 3. Le caratteristiche essenziali degli appalti di lavori pubblici di importo pari o superiore al controvalore in euro di 5.000.000 di DSP, contenuti nei programmi, sono altresì rese note mediante comunicazione di preinformazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione Europea*».

Tale previsione, che non trova riscontro nello Schema di Regolamento, è confermata dalla modifica apportata dal D.Lgs. n. 152/2008 all'art. 128, comma 12 del Codice, secondo cui «I programmi triennali e gli aggiornamenti annuali, fatta eccezione per quelli predisposti dagli enti e da amministrazioni locali e loro associazioni e consorzi, sono altresì trasmessi al CIPE, entro trenta giorni dall'approvazione per la verifica della loro compatibilità con i documenti programmatori vigenti.

All'Osservatorio dei contratti pubblici deve essere trasmessa l'attestazione dell'avvenuta adozione e dell'approvazione del programma, con indicazione degli estremi dei relativi provvedimenti (entro 30 gg. dall'avvenuta approvazione, secondo quanto riportato in un Comunicato Autorità LL.PP. del 16 ottobre 2002, in G.U. Serie Gen. 260 del 6 novembre 2002).

Presupposto essenziale per l'inserimento dei lavori nell'elenco annuale è l'**indicazione esatta dei relativi mezzi finanziari**, stanziati a bilancio ovvero disponibili sulla base di contributi dello Stato, delle Regioni o di altri Enti pubblici, già stanziati nei rispettivi bilanci nonché acquisibili ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 310/1990, convertito con modificazioni dalla L. n. 403/1990.

Il presupposto per l'inserimento dei lavori nell'elenco annuale

Salvo il caso di interventi resi necessari da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché da sopravvenute modifiche legislative o regolamentari o da atti amministrativi adottati a livello statale o regionale, i lavori non inseriti nell'elenco annuale non possono né trovare finanziamento da parte della pubblica amministrazione né essere finanziati con risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'Amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatti salvi i risparmi derivanti da economie o ribassi d'asta, ma possono essere realizzati solo sulla base di un autonomo piano finanziario.

Infine, **sono ammissibili aggiornamenti al programma**, senza attivare necessariamente la procedura di approvazione.

Gli aggiornamenti al programma

Il D.M. LL.PP. del 9-6-2005 precisa che gli adeguamenti al programma annuale non necessitano di particolari misure di pubblicità o dell'obbligo di riavvio del procedimento, restando tale scelta nella discrezionalità dei competenti organi (19).

Al riguardo, sembra superato quell'orientamento secondo cui, se si tratta di variazioni sostanziali all'elenco annuale bisogna adempiere alle forme di pubblicità previste dalla legge (20). In tal senso, appare illuminante l'art. 5, comma 3, D.M. 9-6-2005, che collega l'assolvimento degli obblighi di pubblicità degli adeguamenti del programma triennale nel corso del suo primo anno di validità alla pubblicazione dell'atto che li approva (21).

Ove necessario, infatti, l'elenco annuale viene adeguato in fasi intermedie, attraverso procedure definite da ciascuna amministrazione, per garantire, in relazione al monitoraggio dei lavori, la corrispondenza agli effettivi flussi di spesa.

Al fine di **limitare la formazione dei residui passivi** le amministrazioni operano le opportune compensazioni finanziarie tra i diversi interventi e in caso di impossibilità sopravvenuta a realizzare un lavoro inserito nell'elenco annuale procedono all'adeguamento dello stesso elenco e, ove indispensabile, del programma triennale (22).

In tema di forniture e servizi, invece, è prevista la facoltà da parte di ciascuna amministrazione aggiudicatrice di approvare ogni anno, secondo le modalità e le procedure previste per i lavori pubblici (23), un programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi relativi all'esercizio successivo.

Il programma, che individua l'oggetto, l'importo presunto e la forma di finanziamento di ciascuna iniziativa, è predisposto nel rispetto dei **principi generali di economicità e di**

(19) Successivamente all'annullamento degli atti in via di autotutela, l'amministrazione che riapprovi un progetto comportante dichiarazione di p.u., con conservazione dell'impegno economico-finanziario, non è tenuta a ripubblicare il programma delle opere pubbliche, in quanto la pubblicazione ha come scopo quello di consentire l'informazione, già garantita dalle precedenti pubblicazioni, con la conseguenza che estendere in via ermeneutica gli obblighi formali al di là della loro ragionevole utilità comporterebbe una violazione dei principi di buona amministrazione sanciti dall'art. 97 Cost. (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 30 giugno 2005, n. 3445).

(20) Determinazione Autorità LL.PP 2/2002 del 14 febbraio 2002.

(21) In tal senso si esprime anche L.OLIVERI, in «Appalti, operazioni snellite», Italia Oggi, 9 luglio 2004, pag. 29.

(22) In base all'art. 4, comma 5, L.r. Veneto n. 27/2003, non costituiscono modifiche all'Elenco annuale dei lavori, le variazioni ai lavori programmati contenute entro una percentuale del venti per cento dell'importo complessivo di ciascun settore del Programma triennale.

(23) Il rinvio è all'articolo 271 dello Schema Regolamento, In senso sostanzialmente analogo v. art. 29, L.r. Toscana n. 38/2007.

efficacia dell'azione amministrativa, in conformità con le disposizioni del codice e sulla base del fabbisogno di beni e servizi definito dall'amministrazione aggiudicatrice tenendo conto dell'ordinamento della stessa e della normativa di settore ove vigente.

Analogamente a quanto previsto in tema di lavori, rimane comunque salva la possibilità di avviare procedimenti per l'acquisizione di beni e servizi non previsti in caso di urgenza risultante da eventi imprevisi o imprevedibili in sede di programmazione (24).

Conclusivamente, il programma, triennale o annuale che sia, dev'essere considerato non come un semplice strumento di pianificazione e razionalizzazione della spesa privo di effetti giuridici, ma quale atto fondamentale con cui l'ente individua degli obiettivi concreti da raggiungere, cui corrisponde la facoltà di verifica dei cittadini, singoli o associati, sulla congruità e correttezza delle scelte effettuate.

Il ruolo del responsabile unico del procedimento

Nel quadro della programmazione per come sopra delineata, il ruolo del responsabile del procedimento si appalesa quale volto a formulare proposte e fornire dati e informazioni al dirigente cui è assegnato

il programma stesso.

Tale compito sembra sostanziarsi nel tenere costantemente aggiornato il dirigente sui contratti di propria competenza inseriti negli atti di programmazione, sui ritardi rispetto ai termini previsti e sulla necessità e l'opportunità di includere l'intervento stesso negli aggiornamenti successivi all'approvazione del programma.

In caso di lavori, sembra potersi escludere che il RUP abbia l'obbligo di **formulare proposte in merito a nuovi interventi da programmare**, in quanto secondo quanto disposto dall'art. 10, comma 1 del Codice, la nomina riguarda l'attuazione di un intervento già previsto nel programma triennale, anche se ciò deve avvenire prima della predisposizione del progetto preliminare da inserire nell'elenco annuale (25).

Per lo svolgimento di queste incombenze il responsabile del procedimento promuove e sovrintende agli accertamenti ed alle indagini preliminari idonei a consentire la verifica della fattibilità tecnica, economica ed amministrativa degli interventi; verifica in via generale la conformità ambientale, paesistica, territoriale ed urbanistica degli interventi e promuove l'avvio delle procedure di variante urbanistica; redige il documento preliminare alla progettazione, con allegato ogni atto necessario alla redazione del progetto (26).

La differenza rispetto al quadro normativo precedente, che, in caso di lavori, lasciava totalmente al progettista la definizione dell'idea sul che cosa realizzare e come realizzarlo, sta nel fatto che oggi, anche a seguito del nuovo Codice dei contratti pubblici, il responsabile deve chiaramente definire la domanda dell'opera nei confronti dello stesso proget-

(24) Le amministrazioni aggiudicatrici che non sono tenute a predisporre un bilancio preventivo, possono approvare il programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi con modalità compatibili con la regolamentazione dell'attività di programmazione vigente presso le stesse.

(25) Il riferimento è all'art. 9, comma 1 dello Schema di Regolamento.

(26) In tal senso gli artt. 10, comma 1, e 15, comma 5, dello Schema di Regolamento. Pertanto, il primo atto redatto dal responsabile unico del procedimento in tema di lavori pubblici è il documento preliminare alla progettazione (dpp) che costituisce la base da cui prende avvio la progettazione vera e propria. In questo atto, in cui viene fissata la «fisionomia» tecnico-amministrativa del lavoro, il RUP, partendo dalla descrizione della situazione iniziale indica: gli obiettivi, i bisogni e le esigenze da soddisfare; i vincoli tecnici, normativi e relativi al contesto entro cui si opera; le funzioni dell'opera ed i requisiti tecnici richiesti; gli impatti dell'opera sulle componenti ambientali; le fasi di progettazione da sviluppare e la loro sequenza logica, nonché i relativi tempi di svolgimento; i livelli di progettazione e gli elaborati grafici e descrittivi da redigere in tali fasi; i limiti finanziari da rispettare, la stima dei costi e le fonti di finanziamento; il sistema di realizzazione da impiegare. Sul punto v. più diffusamente *infra*.

tista, che viene chiamato a sviluppare un tema concretamente delineato, nel rispetto di una serie di vincoli.

D'altra parte, per lo stesso responsabile tale documento costituisce il riferimento costante per **verificare la coerenza delle scelte progettuali**, nelle diverse fasi, con le direttrici tracciate.

L'importanza che tale documento riveste per tutta l'attività successiva, a partire dal rapporto tra amministrazione e progettista per giungere al contenuto del contratto d'appalto, rende imprescindibile assicurarne una stesura attenta e qualificata, anche attraverso apposite attività di supporto codicisticamente previste (27).

Il carattere autonomo proprio del ruolo rivestito dal responsabile unico permettono a quest'ultimo di individuare i presupposti sulla cui scorta conferire tali compiti, avvalendosi all'uopo delle risorse previste nella programmazione finanziaria degli stessi interventi.

Nell'ottica prospettata, il D.P.R. n. 554/1999, all'art. 88, comma 1, lett. e), inseriva tra i lavori affidabili in economia quelli necessari per la compilazione dei progetti, utilizzando i fondi appostamente stanziati in bilancio ai sensi del successivo comma 4.

2.2 La progettazione

L'attività programmatica per la realizzazione dei contratti pubblici è strettamente collegata alla progettazione, in quanto non si può programmare alcun intervento senza una precisa stima del suo costo e della compatibilità economica dello stesso con il bilancio. L'attendibilità del bilancio di un ente dipende anche da una stima precisa degli oneri legati agli interventi programmati.

L'obiettivo della progettazione è di realizzare un intervento di qualità sotto il profilo tecnico, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione.

L'obiettivo della progettazione

Secondo il Consiglio di Stato il legislatore ha delineato «... un procedimento progressivo di successivo affinamento dei progetti quale strumento necessario per consentire agli organi della pubblica amministrazione di poter essere pienamente consapevoli delle scelte di realizzazione di una certa opera ovvero dell'esecuzione di un certo tipo di lavori, volendo evitare l'avvio di progetti estemporanei, inutili, inefficaci, irrealizzabili con sperpero di denaro pubblico, in omaggio ai principi di legalità, buon andamento ed imparzialità della azione della pubblica amministrazione consacrati dall'art. 97 della Costituzione» (28).

La fase progettuale si apre con la **redazione del documento preliminare all'avvio della progettazione**, introdotto dall'art. 15 del D.P.R. n. 554/1999 (ora art. 15 Schema di Regolamento) senza che se ne trovi indicazione nel Codice (29).

Il documento preliminare

(27) Le attività di supporto al responsabile unico del procedimento sono indicate nell'art. 10, comma 7, Codice.

(28) Consiglio di Stato, sentenza n. 6436/2002, cit.

(29) Secondo l'art. 5, L.r. Veneto n. 27/2003 per lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro, gli studi di fattibilità sostituiscono il documento preliminare alla progettazione previsto dalle disposizioni regolamentari statali, mentre per quelli di importo pari o superiore a 500.000,00 euro, gli studi di fattibilità includono il documento preliminare alla progettazione.

Parte III: Il responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione

È redatto nella fase preliminare dell'avvio della progettazione dal RUP e riporta una serie di dati e di indicazioni finalizzate a costituirne una guida per un corretto sviluppo (30).

In ordine alle fasi successive di redazione dei progetti, il responsabile coordina le attività necessarie al fine della redazione del progetto preliminare, verificando che, nel rispetto del contenuto del documento preliminare alla progettazione, siano indicati gli indirizzi che devono essere seguiti nei successivi livelli di progettazione ed i diversi gradi di approfondimento delle verifiche, delle rilevazioni e degli elaborati richiesti.

Le verifiche che il RUP deve attuare

In particolare, tra le verifiche da svolgere, è possibile porre l'attenzione:

- sulla redazione dei progetti nel rispetto degli standard dimensionali e di costo, in modo da assicurare il massimo rispetto e la piena compatibilità con le caratteristiche del contesto territoriale e ambientale in cui si colloca l'intervento, sia nella fase di costruzione che in sede di gestione (31);
- sulla previsione da parte degli elaborati progettuali di misure atte ad evitare effetti negativi sull'ambiente, sul paesaggio e sul patrimonio storico, artistico ed archeologico in relazione all'attività di cantiere (32);
- sulla redazione dei progetti considerando anche il contesto in cui l'intervento si inserisce in modo che esso non pregiudichi l'accessibilità, l'utilizzo e la manutenzione delle opere, degli impianti e dei servizi esistenti ovvero secondo criteri diretti a salvaguarda-

(30) Il documento preliminare, con approfondimenti tecnici e amministrativi graduati in rapporto all'entità, alla tipologia e categoria dell'intervento da realizzare, riporta fra l'altro l'indicazione: a) della situazione iniziale e della possibilità di far ricorso alle tecniche di ingegneria naturalistica; b) degli obiettivi generali da perseguire e delle strategie per raggiungerli; c) delle esigenze e bisogni da soddisfare; d) delle regole e norme tecniche da rispettare; e) dei vincoli di legge relativi al contesto in cui l'intervento è previsto; f) delle funzioni che dovrà svolgere l'intervento; g) dei requisiti tecnici che dovrà rispettare; h) degli impatti dell'opera sulle componenti ambientali e nel caso degli organismi edili delle attività ed unità ambientali; i) delle fasi di progettazione da sviluppare e della loro sequenza logica nonché dei relativi tempi di svolgimento; l) dei livelli di progettazione e degli elaborati grafici e descrittivi da redigere; m) dei limiti finanziari da rispettare e della stima dei costi e delle fonti di finanziamento; n) del sistema di realizzazione da impiegare.

Secondo l'art. 15, comma 5, Schema di Regolamento, il responsabile del procedimento redige un documento preliminare all'avvio della progettazione, con allegato ogni atto necessario alla redazione del progetto e, in particolare, le seguenti precisazioni di natura procedurale: a) la tipologia di contratto individuata per la realizzazione dell'opera o del lavoro; b) se per l'appalto si seguirà una procedura aperta, ristretta o negoziata; c) se il contratto sarà stipulato a corpo o a misura, o parte a corpo e parte a misura; d) se in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, verrà adottato il criterio di aggiudicazione al prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il 7° comma dello stesso articolo prevede che nel caso di concorso di progettazione, il documento preliminare è integrato con i documenti preparatori del concorso stesso, predisposti a cura del responsabile del procedimento; questi propone all'amministrazione aggiudicatrice l'affidamento a soggetti esterni delle attività di supporto relative alla predisposizione di tali documenti in caso di carenza in organico di personale tecnico, accertata ai sensi dell'articolo 10, comma 7, del Codice. I documenti preparatori sono redatti ai fini di una maggiore corrispondenza della progettazione del concorso all'identificazione e quantificazione dei bisogni dell'amministrazione aggiudicatrice secondo quanto previsto dall'articolo 128, comma 1, del Codice. I documenti preparatori sono costituiti da approfondimenti degli studi di cui all'articolo 10, comma 1, lettere a) e b), e del documento preliminare di cui ai commi 5 e 6 del presente articolo e definiscono il contenuto del concorso.

(31) Art. 15, comma 6, D.P.R. n. 554/1999 ed art. 15, comma 8, Schema di Regolamento.

(32) A tal fine i progetti comprendono (art. 15, comma 7, D.P.R. n. 554/1999 ed art. 15, comma 9, Schema Regolamento):

a) uno studio della viabilità di accesso ai cantieri, ed eventualmente la progettazione di quella provvisoria, in modo che siano contenuti l'interferenza con il traffico locale ed il pericolo per le persone e l'ambiente; b) l'indicazione degli accorgimenti atti ad evitare inquinamenti del suolo, acustici, idrici ed atmosferici; c) la localizzazione delle cave eventualmente necessarie e la valutazione sia del tipo e quantità di materiali da prelevare, sia delle esigenze di eventuale ripristino ambientale finale; d) lo studio e la stima dei costi per la copertura finanziaria per la realizzazione degli interventi di conservazione, protezione e restauro volti alla tutela e salvaguardia del patrimonio di interesse artistico e storico e delle opere di sistemazione esterna.

- re nella fase di costruzione e in quella di esercizio gli utenti e la popolazione delle zone interessate dai fattori di rischio per la sicurezza e la salute;
- sulla corretta sottoscrizione degli elaborati dal progettista o dai progettisti responsabili degli stessi nonché dal progettista responsabile dell'integrazione fra le varie prestazioni specialistiche (33);
 - sulla predisposizione dei progetti in conformità alle regole e norme tecniche stabilite dalle disposizioni vigenti in materia al momento della loro redazione (34).

In particolare, nella *preliminare fase progettuale* (35) si definiscono le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori (36), il quadro del- **L'approvazione del progetto preliminare**

(33) Si ricordi che la redazione dei progetti delle opere o dei lavori complessi ed in particolare di quelli di cui all'articolo 3, comma 1, lettere l) e m), è svolta preferibilmente impiegando la tecnica dell'«analisi del valore» per l'ottimizzazione del costo globale dell'intervento. In tale caso le relazioni illustrano i risultati di tali analisi.

Qualora, poi, siano possibili più soluzioni progettuali, la scelta deve avvenire mediante l'impiego di una metodologia di valutazione qualitativa e quantitativa, multicriteri o multiobiettivi, tale da permettere di dedurre una graduatoria di priorità tra le soluzioni progettuali possibili (art. 15, commi 11 e 12, D.P.R. n. 554/1999 ed art. 15, commi 13 e 14, Schema Regolamento).

(34) Art. 16, D.P.R. n. 554/1999 ed art. 15, Schema Regolamento. Si segnala al riguardo l'abrogazione da parte dell'art. 256, comma 1, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 del 3° comma dell'art. 16 cit. (non richiamato nell'art. 15 Schema Regolamento) secondo cui «È vietato introdurre nei progetti prescrizioni che menzionino prodotti di una determinata fabbricazione o provenienza oppure procedimenti particolari che abbiano l'effetto di favorire determinate imprese o di eliminarne altre o che indichino marchi, brevetti o tipi o un'origine o una produzione determinata. È ammessa l'indicazione specifica del prodotto o del procedimento, purché accompagnata dalla espressione «o equivalente» allorché non sia altrimenti possibile la descrizione dell'oggetto dell'appalto mediante prescrizioni sufficientemente precise e comprensibili».

(35) Circa la possibilità prevista in alcune leggi regionali di escludere la necessità della copertura di spesa per la delibera di approvazione del progetto preliminare (es. L.r. Veneto n. 27/2003, art. 7), alla luce delle disposizioni della legge Merloni prima e del Codice poi, oltre che delle molte pronunce della Consulta in ordine al riparto di competenza nel settore dei lavori pubblici, alcuni autori ne hanno sottolineato il contrasto con la normativa statale (F. LOMBARDO, *Contratti pubblici: le regioni non vantano una competenza esclusiva*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 6/2007, pagg. 48 ss.).

(36) Il progetto preliminare è disciplinato dall'art. 93, 3° comma, del Codice e dagli artt. 18-24 del Regolamento. Esso ha il compito di definire le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire nel rispetto delle indicazioni del documento preliminare alla progettazione.

Il suo contenuto minimo, inquadrato dall'art. 18 del D.P.R. n. 554/1999, comprende: 1) la relazione illustrativa avente ad oggetto la descrizione dei lavori da realizzare, le ragioni della soluzione effettuata fra quelle effettuabili sotto il profilo localizzativo e funzionale in conformità ai vigenti strumenti urbanistici; 2) la relazione tecnica; 3) uno studio di prefattibilità ambientale avente i contenuti di cui all'art. 20, del D.P.R. n. 554/1999; 4) studi necessari per un'adeguata conoscenza del contesto in cui è inserita l'opera, corredati da dati bibliografici, accertamento ed indagini preliminari - quali quelle storiche, archeologiche, ambientali, topografiche, geologiche, idrogeologiche, idrauliche, geotecniche e sulle interferenze e relative relazioni ed elaborati grafici - atti a pervenire ad una completa caratterizzazione del territorio ed in particolare delle aree impegnate; 5) una planimetria generale e gli schemi grafici che esponano le caratteristiche spaziali, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori medesimi; 6) le prime indicazioni per la stesura dei piani di sicurezza; 7) una valutazione indicativa della spesa complessiva; 8) piano particellare preliminare delle aree o rilievo di massima degli immobili; 9) un capitolato prestazionale ai sensi dell'art. 24 D.P.R. n. 554/1999; 10) un piano economico finanziario di massima e quadro economico di progetto.

Ai sensi dell'art. 17, Schema di Regolamento, il progetto preliminare stabilisce i profili e le caratteristiche più significative degli elaborati dei successivi livelli di progettazione, in funzione delle dimensioni economiche e della tipologia e categoria dell'intervento, ed è composto da una serie di elaborati, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 15, comma 3, sostanzialmente analoghi a quelli previgenti.

In particolare, qualora il progetto debba essere posto a base di gara di un appalto di cui all'articolo 53, comma 2, lettera c), del Codice o di una concessione di lavori pubblici: a) sono effettuate, sulle aree interessate dall'intervento, le indagini necessarie quali quelle geologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, nonché archeologiche e sulle interferenze e sono redatti le relative relazioni e grafici nonché la relazione tecnica sullo stato di consistenza degli immobili da ristrutturare; b) è redatto un capitolato speciale descrittivo e prestazionale; c) è redatto uno schema di contratto.

Qualora il progetto preliminare è posto a base di gara per l'affidamento di una concessione di lavori pubblici, deve essere altresì predisposto un piano economico e finanziario di massima, sulla base del quale sono determinati i criteri di valutazione dell'offerta da inserire nel relativo bando di gara.

Parte III: Il responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione

le esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, attraverso una relazione illustrativa (37) delle ragioni della scelta e della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali ipotesi possibili (38) (v. **Modello 10 - Approvazione progetto preliminare**).

Esso inoltre evidenzia le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia, nonché le specifiche funzionali ed i limiti di spesa delle opere da realizzare, ivi compreso il limite di spesa per gli eventuali interventi e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale e per le infrastrutture ed opere connesse.

Da sottolineare nella nuova versione del Regolamento le modifiche apportate in ordine al contenuto della relazione tecnica, concernente lo sviluppo degli studi tecnici di

(37) Ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. n. 554/1999 la relazione illustrativa del progetto preliminare contiene:

a) la descrizione dell'intervento da realizzare; b) l'illustrazione delle ragioni della soluzione prescelta sotto il profilo localizzativo e funzionale, nonché delle problematiche connesse alla prefattibilità ambientale, alle preesistenze archeologiche ed alla situazione complessiva della zona, in relazione alle caratteristiche ed alle finalità dell'intervento, anche con riferimento ad altre possibili soluzioni; c) l'esposizione della fattibilità dell'intervento, documentata attraverso lo studio di prefattibilità ambientale, dell'esito delle indagini geologiche, geotecniche, idrologiche, idrauliche e sismiche di prima approssimazione delle aree interessate e dell'esito degli accertamenti in ordine agli eventuali vincoli di natura storica, artistica, archeologica, paesaggistica o di qualsiasi altra natura interferenti sulle aree o sugli immobili interessati; d) l'accertamento in ordine alla disponibilità delle aree o immobili da utilizzare, alle relative modalità di acquisizione, ai prevedibili oneri ed alla situazione dei pubblici servizi; e) gli indirizzi per la redazione del progetto definitivo in conformità di quanto disposto dall'art. 15, comma 4, anche in relazione alle esigenze di gestione e manutenzione; f) il cronoprogramma delle fasi attuative con l'indicazione dei tempi massimi di svolgimento delle varie attività di progettazione, approvazione, affidamento, esecuzione e collaudo; g) le indicazioni necessarie per garantire l'accessibilità, l'utilizzo e la manutenzione delle opere, degli impianti e dei servizi esistenti.

L'art. 18 dello Schema di Regolamento prevede che la relazione illustrativa, secondo la tipologia, la categoria e la entità dell'intervento, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, si articola nei seguenti punti:

- A) scelta delle alternative: riepiloga tutti i dati e le considerazioni sulla base dei quali si è giunti alla determinazione della soluzione progettuale migliore (soluzione selezionata) riportando altresì, tramite elaborati grafici, le soluzioni progettuali alternative prese in esame. Tale scelta comprende: - descrizione generale corredata da elaborati grafici redatti anche su base cartografica delle soluzioni progettuali analizzate, caratterizzate sotto il profilo funzionale, tecnico (aspetti geologici, geotecnici, idrologici, idrogeologici, di traffico, strutturali, impiantistici, ecc.) e sotto il profilo dell'inserimento ambientale (aspetti urbanistici, archeologici, vincolistici, ecc.); - illustrazione delle ragioni della soluzione selezionata sotto il profilo localizzativo, funzionale ed economico, nonché delle problematiche connesse all'inserimento ambientale, alle preesistenze archeologiche e alla situazione complessiva della zona, con riferimento alle altre possibili soluzioni. Ove l'intervento preveda l'adeguamento o l'ampliamento di opere esistenti, il progetto espone chiaramente le caratteristiche dell'opera esistente, le motivazioni che hanno portato a tale scelta e l'esame di possibili alternative anche parziali.
 - B) descrizione puntuale del progetto della soluzione selezionata e indicazioni per la prosecuzione dell'iter progettuale, recanti: - descrizione dettagliata della soluzione selezionata; - esposizione della fattibilità dell'intervento, documentata anche attraverso i risultati dello studio di prefattibilità ambientale, ed in particolare: - l'esito delle indagini geologiche, idrologiche e idrauliche, di traffico, geotecniche ed archeologiche di prima approssimazione delle aree interessate; - l'esito degli accertamenti in ordine agli eventuali vincoli di natura storica, artistica, archeologica, paesaggistica o di qualsiasi altra natura interferenti sulle aree o sugli immobili interessati; - aspetti funzionali ed interrelazionali dei diversi elementi del progetto anche in riferimento al quadro delle esigenze e dei bisogni da soddisfare di cui all'articolo 14, comma 6, lettera c); nel caso di opere puntuali, la relazione ne illustra le caratteristiche architettoniche; - accertamento in ordine alla disponibilità delle aree ed immobili da utilizzare, alle relative modalità di acquisizione, ai prevedibili oneri; - l'accertamento della disponibilità dei pubblici servizi e delle modalità dei relativi allacciamenti; - accertamento in ordine alle interferenze con pubblici servizi presenti lungo il tracciato, la proposta di soluzione ed i prevedibili oneri; - indirizzi per la redazione del progetto definitivo; - cronoprogramma delle fasi attuative, con l'indicazione dei tempi massimi di svolgimento delle varie attività di progettazione, approvazione, affidamento, esecuzione e collaudo; - indicazioni su accessibilità, utilizzo e manutenzione delle opere, degli impianti e dei servizi esistenti.
 - C) riepilogo degli aspetti economici e finanziari del progetto, quali: calcoli estimativi giustificativi della spesa; l'eventuale articolazione dell'intervento in stralci funzionali e fruibili, ovvero in tratte funzionali e fruibili per le opere a rete; quadro economico; sintesi delle forme e fonti di finanziamento per la copertura della spesa; - risultati del piano economico e finanziario per gare in concessione.
2. la relazione dà chiara e precisa nozione di quelle circostanze che non possono risultare dai disegni e che hanno influenza sulla scelta e sulla riuscita del progetto.

(38) È da ribadire che il progetto preliminare, che deve consentire l'avvio della procedura espropriativa (art. 93, comma 3, del Codice), è soggetto all'approvazione del dirigente o della giunta ovvero del consiglio comunale/provinciale in caso di varianti urbanistiche.

prima approssimazione, con l'indicazione dei requisiti e delle prestazioni dell'intervento (39), dello studio di prefattibilità ambientale (40), degli elaborati grafici (41), del

(39) Ai sensi dell'art. 19 dello Schema di Regolamento, la relazione riporta lo sviluppo degli studi tecnici specialistici del progetto ed indica requisiti e prestazioni che devono essere riscontrate nell'intervento. Descrive nel dettaglio le indagini effettuate e la caratterizzazione del progetto dal punto di vista dell'inserimento nel territorio, descrive e motiva le scelte tecniche del progetto.

Salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, a titolo indicativo e non esaustivo, si riportano i principali argomenti che devono essere contenuti nella relazione tecnica: - geologia; - geotecnica; - sismica; - studio preliminare di inserimento urbanistico e vincoli; - archeologia: la relazione deve riportare gli sviluppi e gli esiti della verifica preventiva dell'interesse archeologico in sede di progetto preliminare di cui agli articoli 95 e 96 del Codice; - censimento delle interferenze (con le ipotesi di risoluzione delle principali interferenze riscontrate e preventivo di costo); - piano di gestione delle materie con ipotesi di soluzione delle esigenze di cave e discariche; - espropri (quantificazione preliminare degli importi); - architettura e funzionalità dell'intervento; - strutture ed opere d'arte; - tracciato plano-altimetrico e sezioni tipo (per opere a rete); - impianti e sicurezza; - idrologia; - idraulica; - strutture; - traffico.

2. Salva diversa determinazione del responsabile del procedimento, per interventi di adeguamento/ampliamento di opere esistenti, la relazione tecnica contiene inoltre:

- dettagliato resoconto sulla composizione, caratteri storici, tipologici e costruttivi, consistenza e stato di manutenzione dell'opera da adeguare/ampliare;
- la destinazione finale delle zone dismesse;
- chiare indicazioni sulle fasi esecutive necessarie per garantire l'esercizio durante la costruzione dell'intervento (se previsto).

(40) L'art. 20, Schema di Regolamento, ricalca i contenuti dell'art. 21, D.P.R. n. 554/1999.

(41) Si noti il venir meno della preesistente differenza del progetto preliminare – per il quale erano richiesti solamente *schemi grafici* – rispetto agli altri livelli progettuali per i quali, invece, erano richiesti i più approfonditi *elaborati grafici*. Oggi, invece, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 21 dello Schema di Regolamento, anche per la progettazione preliminare si fa riferimento agli elaborati grafici. Recita l'art. 21 Schema di Regolamento: «1. Gli elaborati grafici, redatti in scala opportuna e debitamente quotati, con le necessarie differenziazioni in relazione alla dimensione, alla categoria e alla tipologia dell'intervento, e tenendo conto della necessità di includere le misure e gli interventi di compensazione ambientale e degli eventuali interventi di ripristino, riqualificazione e miglioramento ambientale e paesaggistico, con la stima dei relativi costi, sono costituiti salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento in conformità di quanto disposto dall'articolo 93, comma 2, del Codice:

- a) per opere e lavori puntuali: - dallo stralcio degli strumenti di pianificazione territoriale e di tutela ambientale e paesaggistica, nonché degli strumenti urbanistici generali ed attuativi vigenti, sui quali sono indicate la localizzazione dell'intervento da realizzare e le eventuali altre localizzazioni esaminate; - dalle planimetrie con le indicazioni delle curve di livello in scala non inferiore a 1: 2.000, sulle quali sono riportati separatamente le opere ed i lavori da realizzare e le altre eventuali ipotesi progettuali esaminate; - dagli elaborati relativi alle indagini e studi preliminari, in scala adeguata alle dimensioni dell'opera in progettazione: - carta e sezioni geologiche; - sezioni e profili geotecnici; - carta archeologica; - planimetria delle interferenze; - planimetrie catastali; - planimetria ubicativa dei siti di cava e di deposito; - dagli schemi grafici e sezioni schematiche nel numero, nell'articolazione e nelle scale necessarie a permettere l'individuazione di massima di tutte le caratteristiche spaziali, tipologiche, funzionali e tecnologiche delle opere e dei lavori da realizzare, integrati da tabelle relative ai parametri da rispettare;
- b) per opere e lavori a rete: - dalla corografia generale di inquadramento dell'opera in scala non inferiore a 1:100.000; - dalla corografia contenente l'indicazione dell'andamento planimetrico dei tracciati esaminati con riferimento all'orografia dell'area, al sistema di trasporti e degli altri servizi esistenti, al reticolo idrografico, in scala non inferiore a 1:25.000; - dallo stralcio degli strumenti di pianificazione territoriale e di tutela ambientale e paesaggistica, nonché degli strumenti urbanistici generali ed attuativi vigenti, sui quali sono indicati i tracciati esaminati; - dalle planimetrie con le indicazioni delle curve di livello, in scala non inferiore a 1:10.000, sulle quali sono riportati separatamente i tracciati esaminati; - dalle planimetrie su foto mosaico, in scala non inferiore a 1:10.000, sulle quali sono riportati separatamente i tracciati esaminati; - dai profili longitudinali altimetrici dei tracciati esaminati in scala non inferiore a 1:10.000/1000; - dagli elaborati relativi alle indagini e studi preliminari, ed in particolare: - carta e sezioni geologiche, geomorfologiche e idrogeologiche in scala non inferiore a 1:10.000/1000; - planimetria idraulica in scala non inferiore a 1:10.000; - sezioni geotecniche con indicazione delle unità stratigrafiche omogenee sotto il profilo fisico-meccanico, delle principali grandezze fisiche e proprietà indice, nonché del regime delle pressioni interstiziali nel volume significativamente interessato dall'opera in scala non inferiore a 1: 5.000/500; - carta archeologica in scala non inferiore a 1:25.000; - planimetria delle interferenze in scala non inferiore a 1: 10.000; - corografia in scala non inferiore a 1:25.000 con l'ubicazione dei siti di cava e di deposito; - planimetria dei siti di cava e di deposito in scala non inferiore a 1:10.000; - sistemazione tipo aree di deposito; - dalle planimetrie con le indicazioni delle curve di livello, in scala non inferiore a 1:5.000, per il tracciato selezionato; la scala non dovrà essere inferiore a 1:2.000 per le tratte in area urbana. La planimetria dovrà contenere una rappresentazione del corpo stradale, ferroviario o idraulico e degli sviluppi di tutti gli assi di progetto, calcolati in base alle caratteristiche geometriche assunte. Dovranno essere rappresentate le caratteristiche geometriche del tracciato e le opere d'arte principali; - dalle planimetrie su foto mosaico, in scala non inferiore a 1:5.000, del tracciato selezionato; - dai profili

Parte III: Il responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione

calcolo sommario della spesa (42) e del capitolato speciale descrittivo e prestazionale (43).

L'approvazione del progetto definitivo

Nella fase definitiva (44), poi, vengono individuati compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare, unitamente agli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni (45), ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non

longitudinali altimetrici delle opere e dei lavori da realizzare in scala non inferiore a 1:5.000/500, contenenti l'indicazione di tutte le opere d'arte previste, le intersezioni con reti di trasporto, di servizi e/o idrologiche, le caratteristiche geometriche del tracciato; per le tratte in area urbana la scala non dovrà essere inferiore a 1:2000/200; - da sezioni tipo idriche, stradali, ferroviarie e simili in scala non inferiore ad 1:200 nonché uguali sezioni per le eventuali altre ipotesi progettuali esaminate; - da sezioni trasversali correnti, in numero adeguato per una corretta valutazione preliminare delle quantità da utilizzare nella quantificazione dei costi dell'opera; - da elaborati che consentano, mediante piante, prospetti e sezioni in scala adeguata, la definizione di tutti i manufatti speciali che l'intervento richiede; - da elaborati che riassumono i criteri di sicurezza previsti per l'esercizio dell'infrastruttura; - da elaborati tipologici che consentano, mediante piante, prospetti e sezioni in scala adeguata, la definizione di tutte le opere correnti e minori che l'intervento richiede; - da elaborati che consentano, mediante schemi, piante e sezioni in scala adeguata, la definizione delle componenti impiantistiche presenti nel progetto.

I valori minimi delle scale contenuti nel presente comma possono essere variati su indicazione del responsabile del procedimento.

2. Nel caso in cui il progetto preliminare venga posto a base di appalto di cui all'articolo 53, comma 2, lettera c), del codice, gli elaborati da porre a base di gara comprendono tutte le informazioni necessarie per consentire ai concorrenti di formulare le offerte, ed in particolare: a) i rilievi piano altimetrici delle aree e lo stato di consistenza degli immobili da ristrutturare; b) gli elaborati a corredo delle relazioni geologica, idrologica e geotecnica delle aree interessate all'intervento; c) gli elaborati grafici a corredo del piano di sicurezza e di coordinamento.

3. Sia per le opere ed i lavori puntuali che per le opere ed i lavori a rete, il progetto preliminare può specificare gli elaborati e le relative scale da adottare in sede di progetto definitivo ed esecutivo, secondo quanto previsto nei successivi articoli. Le planimetrie e gli elaborati grafici riportano le indicazioni preliminari relative al soddisfacimento delle esigenze di cui all'articolo 128, comma 7, del codice».

(42) Secondo l'art. 22 dello Schema di Regolamento, il calcolo sommario della spesa è effettuato, per quanto concerne le opere o i lavori, applicando alle quantità caratteristiche degli stessi, i corrispondenti prezzi parametrici dedotti dai costi standardizzati determinati dall'Osservatorio. In assenza di costi standardizzati, applicando parametri desunti da interventi simili realizzati, ovvero redigendo un computo metrico estimativo di massima.

Il quadro economico, articolato secondo quanto previsto dall'art. 16, comprende, oltre all'importo per lavori determinato nel calcolo sommario della spesa, gli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso, determinati in base alla stima sommaria di cui all'art. 17, comma 2, lett. d) e le somme a disposizione della stazione appaltante, determinate attraverso valutazioni effettuate in sede di accertamenti preliminari.

Nel caso di concessione, il quadro economico è accompagnato da specifico allegato relativo al piano economico di massima di copertura della spesa e della connessa gestione, con l'indicazione:

a) dell'arco temporale prescelto secondo quanto disposto dall'articolo 143, commi 6 e 8, del Codice; b) dell'eventuale prezzo che l'amministrazione prevede di riconoscere per consentire al concessionario di perseguire l'equilibrio economico e finanziario, secondo quanto previsto dall'articolo 143, comma 4, del Codice; c) della eventuale cessione in proprietà o a titolo di godimento, a titolo di prezzo, dei beni da indicare in conformità a quanto disposto dall'articolo 143, comma 5, del codice; d) dei conseguenti oneri a carico del concessionario, da porre a base di gara; e) dei costi della sicurezza dedotti dal piano di sicurezza.

Nel caso di appalti di cui all'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del Codice, o di concessione, nella parte del quadro economico relativa ai lavori va indicato l'importo delle spese di progettazione, valutato conformemente al disposto di cui all'art. 262, comma 2.

(43) Recita l'art. 23 dello Schema di Regolamento che il capitolato speciale prestazionale contiene:

a) l'indicazione delle necessità funzionali, dei requisiti e delle specifiche prestazioni che dovranno essere presenti nell'intervento in modo che questo risponda alle esigenze della stazione appaltante e degli utilizzatori, nel rispetto delle rispettive risorse finanziarie; b) la specificazione delle opere generali e delle eventuali opere specializzate comprese nell'intervento con i relativi importi; c) una tabella dei criteri e sub-criteri in cui l'intervento è suddivisibile, necessaria per l'applicazione della metodologia di determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Ai fini di quanto previsto dall'articolo 17, comma 3, qualora il progetto preliminare sia posto a base di gara ai sensi dell'articolo 53, comma 2, lettera c), del codice, o di una concessione di lavori pubblici, il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, redatto in conformità di quanto disposto dall'art. 43, comma 3, costituisce allegato allo schema di contratto di cui al comma 2 dello stesso articolo.

(44) Art. 93, 4° comma, del D.Lgs. n. 163/2006 (ex art. 16, 4° comma, della L. n. 109/1994) ed artt. 25-34 del D.P.R. n. 554/1999.

(45) Secondo l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (Deliberazione n. 34 del 19 febbraio 2003) non è conforme alle disposizioni dell'art.16, comma 4, della L. n. 109/1994 e s.m., la redazione di un progetto definitivo il cui grado di definizione non sia tale da consentire l'acquisizione di tutte le autorizzazioni o nulla-osta necessari all'esecuzione dell'intervento.

si abbiano significative differenze tecniche e di costo (46) (v. **Modello 11 - Approvazione progetto definitivo**).

Anche in questo caso **la nuova versione del Regolamento ha introdotto alcune modifiche in ordine alla disciplina dell'appalto integrato** (47) ed agli elementi costituenti il progetto quali la relazione generale (non più descrittiva) (48), le molto più dettagliate relazioni tecniche e specialistiche (49) [ai sensi dell'art. 91, 3° comma del

(46) Il progetto definitivo è composto da una serie di elementi, indicati all'art. 25 del D.P.R. n. 544/1999 (in *corsivo* le modifiche introdotte dall'art. 24 Schema di Regolamento), e precisamente: a) relazione descrittiva (*relazione generale*); b) relazioni geologica, geotecnica, idrologica, idraulica, sismica (*no nello Schema di Regolamento*); c) relazioni tecniche e *relazioni specialistiche*; d) rilievi planoaltimetrici e studio *dettagliato* di inserimento urbanistico; e) elaborati grafici; f) studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale; g) calcoli (preliminari) delle strutture e degli impianti *secondo quanto specificato all'articolo 28, comma 2, lettere h) ed i)*; h) disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici; i) censimento e progetto di risoluzione delle interferenze; j) piano particellare di esproprio; l) elenco dei prezzi unitari ed eventuali analisi; m) computo metrico estimativo; n) aggiornamento del documento contenente le prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza desunti sulla base del documento di cui alla lettera n).

(47) Art. 24, Schema di Regolamento (che modifica art. 25, comma 3, D.P.R. n. 554/1999) «3. Quando il progetto definitivo è posto a base di gara ai sensi dell'articolo 53, comma 2, lettera b), del codice ferma restando la necessità della previa acquisizione della positiva valutazione di impatto ambientale se richiesta, in sostituzione del disciplinare di cui all'articolo 30, il progetto è corredato dello schema di contratto e del capitolato speciale d'appalto redatti con le modalità indicate all'articolo 43 nonché del piano di sicurezza e di coordinamento di cui all'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, sulla base del quale determinare il costo della sicurezza, nel rispetto dell'Allegato XV del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. 4. Lo schema di contratto prevede, inoltre, che il concorrente debba indicare, al momento dell'offerta, la sede di redazione del progetto esecutivo, nonché i tempi della progettazione esecutiva e le modalità di controllo, da parte del responsabile del procedimento, del rispetto delle indicazioni del progetto definitivo, anche ai fini di quanto disposto dall'art. 112, comma 3, del codice».

(48) Secondo l'art. 25, Schema di Regolamento (che sostituisce l'art. 26, D.P.R. n. 554/1999) la relazione fornisce i chiarimenti atti a dimostrare la rispondenza del progetto alle finalità dell'intervento, il rispetto del prescritto livello qualitativo, dei conseguenti costi e dei benefici attesi. In particolare la relazione salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento:

- a) descrive, con espresso riferimento ai singoli punti della relazione illustrativa del progetto preliminare, i criteri utilizzati per le scelte progettuali, gli aspetti dell'inserimento dell'intervento sul territorio, le caratteristiche prestazionali e descrittive dei materiali prescelti, nonché i criteri di progettazione delle strutture e degli impianti, in particolare per quanto riguarda la sicurezza, la funzionalità e l'economia di gestione;
- b) riferisce in merito a tutti gli aspetti riguardanti la geologia, la topografia, l'idrologia, le strutture e la geotecnica; riferisce, inoltre, in merito agli aspetti riguardanti le interferenze, gli espropri, il paesaggio, l'ambiente e gli immobili di interesse storico, artistico ed archeologico che sono stati esaminati e risolti in sede di progettazione attraverso lo studio di fattibilità ambientale di cui all'art. 27; in particolare riferisce di tutte le indagini e gli studi integrativi di quanto sviluppato in sede di progetto preliminare;
- c) indica le eventuali cave e discariche autorizzate e in esercizio, che possono essere utilizzate per la realizzazione dell'intervento con la specificazione della capacità complessiva (*non è più richiesta la specificazione dell'avvenuta autorizzazione, n.d.a.*);
- d) indica le soluzioni adottate per il superamento delle barriere architettoniche;
- e) riferisce in merito all'idoneità delle reti esterne dei servizi atti a soddisfare le esigenze connesse all'esercizio dell'intervento da realizzare;
- f) riferisce in merito alla verifica sulle interferenze delle reti aeree e sotterranee con i nuovi manufatti ed al progetto della risoluzione delle interferenze medesime;
- g) attesta la rispondenza al progetto preliminare ed alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione dello stesso (*novità Schema di Regolamento, n.d.a.*); contiene le motivazioni che hanno indotto il progettista ad apportare variazioni alle indicazioni contenute nel progetto preliminare;
- h) riferisce in merito alle eventuali opere di abbellimento artistico o di valorizzazione architettonica;
- i) riferisce in merito ai criteri ed agli elaborati che dovranno comporre il progetto esecutivo (*novità Schema di Regolamento, n.d.a.*); riferisce inoltre in merito ai tempi necessari per la redazione del progetto esecutivo e per la realizzazione dell'opera, eventualmente aggiornando i tempi indicati nel cronoprogramma del progetto preliminare.

(49) Riferisce il nuovo art. 26 dello Schema di Regolamento che a completamento di quanto contenuto nella relazione generale, il progetto definitivo deve comprendere, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, almeno le seguenti relazioni tecniche, sviluppate - anche sulla base di indagini integrative di quelle eseguite per il progetto preliminare - ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano significative differenze tecniche e di costo:

- a) Relazione geologica: comprende, sulla base di specifiche indagini geologiche, la identificazione delle formazioni presenti nel sito, lo studio dei tipi litologici, della struttura e dei caratteri fisici del sottosuolo, definisce il modello geologico del sottosuolo, illustra e caratterizza gli aspetti stratigrafici, strutturali, idrogeologici, geomorfologici, nonché il conseguente livello di pericolosità geologica;