

In fase di consultazione l'autorità competente si pronuncia sulle condizioni per l'elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, sulla base della documentazione disponibile, verifica, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto, l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, in carenza di tali elementi, indica le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso, senza che ciò pregiudichi la definizione del successivo procedimento. La fase di consultazione si conclude entro sessanta giorni.

Per la redazione dello studio di impatto ambientale, che è completamente a carico del proponente, sono indicati dei contenuti minimi consistenti in una descrizione del progetto con informazioni relative alle sue caratteristiche, alla sua localizzazione ed alle sue dimensioni, una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti negativi rilevanti, i dati necessari per individuare e valutare i principali impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale che il progetto può produrre, sia in fase di realizzazione che in fase di esercizio, una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal proponente, ivi compresa la cosiddetta opzione zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale, una descrizione delle misure previste per il monitoraggio.

Allo studio di impatto ambientale deve essere allegata una *sintesi non tecnica* delle caratteristiche dimensionali e funzionali del progetto e dei dati ed informazioni contenuti nello studio stesso inclusi elaborati grafici;

- **presentazione e pubblicazione del progetto.** Il proponente l'opera o l'intervento presenta all'autorità competente l'istanza alla quale devono essere allegati il progetto definitivo, lo studio di impatto ambientale, la sintesi non tecnica e copia dell'avviso a mezzo stampa, l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento, nonché una copia in formato elettronico, su idoneo supporto, degli elaborati, conforme agli originali presentati;
- **consultazioni.** Dell'avvenuta presentazione del progetto deve essere data notizia a mezzo stampa e sul sito web dell'autorità competente. Entro sessanta giorni dalla presentazione chiunque abbia interesse può prendere visione del progetto e del relativo studio ambientale, presentare proprie osservazioni, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi. Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambien-

tale deve tenere conto delle osservazioni pervenute, considerandole contestualmente, singolarmente o per gruppi. L'autorità competente può disporre che tale consultazione avvenga mediante lo svolgimento di un'inchiesta pubblica che deve concludersi con una relazione sui lavori svolti ed un giudizio sui risultati emersi, che sono acquisiti e valutati ai fini del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale;

- **valutazione dello studio ambientale e degli esiti delle consultazioni.** In questa fase l'autorità competente acquisisce e valuta tutta la documentazione presentata, le osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati, nonché, nel caso dei progetti di competenza dello Stato, il parere delle Regioni interessate, che dovrà essere reso entro sessanta giorni dalla presentazione. Il proponente trasmette l'istanza, completa di allegati, a tutti i soggetti competenti in materia ambientale interessati. Entro sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza le amministrazioni rendono le proprie determinazioni ed il Ministero per i beni e le attività culturali esprime il proprio parere;
- **decisione.** Il procedimento si conclude con provvedimento espresso e motivato da parte dell'autorità competente nei centocinquanta giorni successivi alla presentazione dell'istanza.

Nei casi in cui è necessario procedere ad accertamenti ed indagini di particolare complessità, l'autorità competente, con atto motivato, dispone il prolungamento del procedimento di valutazione sino ad un massimo di ulteriori sessanta giorni dandone comunicazione al proponente. Decorsi i termini, il silenzio dell'autorità competente implica l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Consiglio dei Ministri, che provvede, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'organo competente, ad adempiere entro il termine di venti giorni.

Il provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o intervento e contiene le condizioni per la realizzazione, esercizio e dismissione dei progetti, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti. I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale;

- **informazione sulla decisione.** Il provvedimento di VIA è pubblicato per estratto, con indicazione dell'opera, dell'esito del provvedimento e

dei luoghi ove lo stesso potrà essere consultato nella sua interezza, a cura del proponente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana per i progetti di competenza statale ovvero nel Bollettino Ufficiale della Regione, per i progetti di rispettiva competenza;

- **monitoraggio.** Il monitoraggio è finalizzato al controllo sugli impatti ambientali significativi sull'ambiente provocati dalle opere approvate ed al controllo della corrispondenza alle prescrizioni espresse sulla compatibilità ambientale dell'opera.

B) Procedura di VAS

La **VAS è obbligatoria** per tutti i piani e programmi che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli e che costituiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti sottoposti a VIA o a Verifica di assoggettabilità a VIA.

La **VAS** può essere disposta, **previa verifica di assoggettabilità**, anche per:

- le modifiche a piani e programmi esistenti;
- i piani e programmi che concernono l'uso di piccole aree a livello locale;
- altri piani e programmi.

Non sono, invece, sottoposti a VAS:

- piani e i programmi destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza o coperti dal segreto di Stato;
- piani e i programmi finanziari o di bilancio;
- piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica.

La **procedura di VAS** è effettuata durante il processo di formazione del piano o del programma e prima della sua approvazione definitiva. Rientra, quindi, tra le procedure ordinarie finalizzate all'adozione e approvazione dei piani e dei programmi. Essa può essere:

- di *competenza statale* quando l'approvazione del piano o del programma compete ad organi dello Stato;
- di *competenza regionale* quando l'approvazione del piano o del programma compete alle Regioni e Province autonome o ad altri enti locali.

L'art. 11 del D.Lgs. 152/2006, così come sostituito dal D.Lgs. 4/2008, dispone che la VAS è avviata contemporaneamente al processo di formazione del piano o programma e consta delle seguenti fasi:

- **verifica di assoggettabilità.** L'autorità precedente trasmette un rapporto preliminare all'autorità competente che individua i soggetti competenti in materia ambientale da consultare e trasmette loro il documento preliminare per acquisirne il parere che deve essere inviato entro trenta giorni all'autorità competente ed all'autorità precedente. L'autorità competente verifica se il piano o programma possa avere impatti significativi sull'ambiente ed entro novanta giorni dalla trasmissione emette il provvedimento di verifica assoggettando o escludendo il piano o il programma dalla valutazione ambientale strategica;
- **elaborazione del rapporto ambientale.** Al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel rapporto ambientale, il proponente e/o l'autorità precedente, sin dai momenti preliminari dell'attività di elaborazione di piani e programmi, avviano una consultazione con l'autorità competente e gli altri soggetti competenti in materia ambientale che si deve concludere entro novanta giorni. Il proponente o all'autorità precedente redigono il rapporto ambientale che costituisce parte integrante del piano o del programma e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione.

Nel rapporto ambientale debbono essere individuati, descritti e valutati gli impatti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso. L'allegato VI al presente decreto riporta le informazioni da fornire nel rapporto ambientale a tale scopo, nei limiti in cui possono essere ragionevolmente richieste, tenuto conto del livello delle conoscenze e dei metodi di valutazione correnti, dei contenuti e del livello di dettaglio del piano o del programma. Per evitare duplicazioni della valutazione, possono essere utilizzati, se pertinenti, approfondimenti già effettuati ed informazioni ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o altrimenti acquisite in attuazione di altre disposizioni normative;

- **consultazioni.** L'autorità precedente cura la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana o nel Bollettino Ufficiale della Regione o Provincia autonoma interessata di un avviso che deve contenere: il titolo della proposta di piano o di programma, il proponente, l'autorità precedente, l'indicazione delle sedi ove può essere presa in

sione del piano o programma e del rapporto ambientale e delle sedi dove si può consultare la sintesi non tecnica. Entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso, chiunque può prendere visione della proposta di piano o programma e del relativo rapporto ambientale e presentare proprie osservazioni;

- **valutazione del rapporto ambientale e esiti delle consultazioni.** L'autorità competente, in collaborazione con l'autorità procedente una volta svolte le attività tecnico-istruttorie e acquisita tutta la documentazione presentata esprime il proprio parere motivato entro il termine di novanta giorni dalla conclusione della consultazione;
 - **decisione.** Il piano o programma, il rapporto ambientale, il parere motivato e la documentazione acquisita nell'ambito della consultazione, sono trasmessi all'organo competente all'adozione o approvazione del piano o programma;
 - **informazione sulla decisione.** Una volta espresso il parere e preso atto della decisione questa deve essere resa pubblica con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale o nel Bollettino Ufficiale della Regione.
- È previsto un regime di pubblicità anche per:
- a) il parere motivato espresso dall'autorità competente;
 - b) una dichiarazione di sintesi in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma;
 - c) le misure adottate in merito al monitoraggio;
- **monitoraggio.** Il fine del monitoraggio è quello di assicurare il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e di verificare il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati.

LA PROGRAMMAZIONE E LA PROGETTAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI

Sommario: 1. La programmazione. - 2. La progettazione: introduzione. - 3. Il documento preliminare alla progettazione. - 4. Il progetto preliminare. - 5. Il progetto definitivo. - 6. Il progetto esecutivo. - 7. Le responsabilità del progettista. - 8. La progettazione interna. - 9. L'affidamento a soggetti esterni. - 10. La scelta del progettista esterno. - 11. Il concorso di progettazione e il concorso di idee. - 12. L'appalto di servizi di architettura ed ingegneria. - 13. I compensi professionali.

1. LA PROGRAMMAZIONE

La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui andranno realizzati al fine di rispettare i criteri della massima efficienza ed economicità.

L'art. 128 del Codice dei Contratti pubblici ha, infatti, imposto a tutte le amministrazioni aggiudicatrici una **programmazione triennale** dei lavori pubblici, con l'indicazione delle priorità e dei mezzi finanziari a disposizione, basata su appositi studi di fattibilità. Tale programmazione triennale trova la sua attuazione nell'**elenco annuale dei lavori pubblici**, documento da approvarsi unitamente al bilancio dell'ente ed in cui sono incluse solo le opere di cui sia già stato approvato il progetto preliminare.

Il Codice dei Contratti pubblici, al comma 11 dell'art. 128, rinvia ad un apposito decreto del Ministero delle infrastrutture la definizione degli schemi tipo del programma triennale e degli elenchi annuali (D.M. Infrastrutture 9-6-2005).

A) Il programma triennale dei lavori pubblici

L'art. 128 del Codice dei Contratti pubblici dispone che l'attività di realizzazione dei lavori pubblici di importo superiore a 100 mila euro si svolge sulla base di un **programma triennale** e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono ed 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.

Il programma triennale costituisce momento attuativo di **studi di fattibilità** e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari. Gli studi individuano i *lavori strumentali* al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le *caratteristiche* funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche.

Già a questo stadio, le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con **capitali privati**, in quanto suscettibili di gestione economica (cd. **project financing**). Lo **schema** di programma triennale va redatto (a cura del dirigente o del responsabile della struttura competente e su proposta dei responsabili unici del procedimento) entro il 30 settembre di ogni anno (art. 13, comma 3 D.P.R. 554/1999) e adottato entro il 15 ottobre (art. 1 D.M. 9-6-2005). Lo schema di programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali sono quindi resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione per almeno 60 giorni consecutivi.

Circa la **ripartizione delle competenze**, il Consiglio di Stato (**Sez. IV, sentenza 14 dicembre 2002, n. 6917**) ritiene giustamente che, ai sensi dell'art. 48 D.Lgs. 267/2000, rientra nelle competenze della Giunta l'approvazione dello schema del programma triennale (trattandosi di un atto di proposta e di impulso). Il Consiglio, invece, è competente per l'approvazione definitiva del programma e dell'elenco annuale (che costituiscono, invece, atti di programmazione e di indirizzo).

Il programma triennale deve prevedere un **ordine di priorità**. Nell'ambito di tale ordine sono comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

Le amministrazioni aggiudicatrici nel dare attuazione ai lavori previsti dal programma triennale devono rispettare le priorità ivi indicate. Sono fatti salvi gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale.

L'art. 11 del D.P.R. 554/1999 e l'art. 2 del decreto ministeriale dispongono che la redazione degli studi di fattibilità (di cui il programma triennale costituisce «momento attuativo») sia condotta sulla base di un apposito **studio** con cui:

- si individua il quadro dei bisogni e delle esigenze dell'amministrazione;
- si identificano gli interventi necessari al soddisfacimento di tali bisogni.

Circa gli **studi di fattibilità**, il Regolamento (che pure è stato accusato di aver adottato un tono manualistico e didascalico) nulla dice, lasciando alla singola amministrazione piena autonomia nella definizione dei loro contenuti: gli enti di minori dimensioni potranno probabilmente limitarsi ad una versione più semplificata (*prefattibilità*).

Per le **opere di costo complessivo superiore a lire 20 miliardi** (10.329.137,98 euro), l'art. 4 della L. 144/1999 (cosiddetto *collegato lavoro alla Finanziaria 1999*) dispone che lo studio di fattibilità costituisca lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, l'approvazione degli studi di fattibilità da parte delle amministrazioni costituisce «certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri».

Secondo l'art. 2, commi 2 e 3 del **decreto ministeriale 9 giugno 2005**:

- per gli interventi *inferiori ai 10 milioni di euro*, le amministrazioni redigono sintetici studi in cui indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie dell'intervento, corredati dall'analisi dello stato di fatto per quanto riguarda le eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche. Tali studi devono approfondire gli aspetti considerati in rapporto all'effettiva natura dell'intervento da realizzare e da essi si può prescindere solo per lavori di **manutenzione**;
- per gli interventi di importo *superiore a 10 milioni di euro* il decreto rinvia esplicitamente all'art. 4 della L. 144/1999.

In ogni caso, rileva la **sentenza 23 ottobre 2002, n. 5824 del Consiglio di Stato, Sez. V**, secondo cui:

- gli **studi preliminari di fattibilità** costituiscono **presupposto essenziale** della programmazione; tali studi hanno natura autonoma rispetto alle schede di sintesi che devono essere inviate all'Autorità di vigilanza e la mera compilazione di queste ultime non è dunque sufficiente;
- gli elementi richiesti dalla norma per la valutazione di fattibilità dell'opera devono essere stati considerati e sottoposti all'organo di direzione dell'Ente per le valutazioni decisorie; a seguito dell'inclusione dell'opera nel programma, infatti, una certa quantità di risorse finanziarie, personali e organizzative dell'Ente è destinata a questa priorità;
- le attività di accertamento preliminare all'inserimento nel programma triennale (pur nella forma semplificata prevista dall'art. 3, terzo comma del D.M. 21 giugno 2000, per le opere di importo inferiore a venti miliardi che prevede la redazione di «sintetici studi» e non di «studi di fattibilità»), devono rendere conto in modo sufficiente e congruo della analisi effettuata in ordine alle condizioni di fattibilità dell'opera con riguardo a tutte le possibili componenti rilevanti per la sua realizzazione.

B) L'elenco annuale dei lavori pubblici

L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata:

- per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione di uno studio di fattibilità;
- per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione della progettazione preliminare, salvo che per i lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi;
- per i lavori finanziabili in tutto o in parte con capitale privato, ad uno studio di fattibilità.

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 nomina, nell'ambito del personale ad esso addetto, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto.

I progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli **strumenti urbanistici** vigenti o adottati. Ove gli enti locali siano sprovvisti di tali strumenti urbanistici, decorso inutilmente un anno dal termine ultimo previsto dalla normativa vigente per la loro adozione, e fino all'adozione medesima, gli enti stessi sono esclusi da qualsiasi contributo o agevolazione dello Stato in materia di lavori pubblici. Si noti, inoltre, la maggior flessibilità prevista dal legislatore per il programma triennale rispetto agli elenchi annuali: mentre questi ultimi devono essere conformi agli «**strumenti urbanistici**» il programma triennale deve, più genericamente, essere approvato «nel rispetto della **normativa urbanistica**».

L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere **approvato unitamente al bilancio preventivo**, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei *mezzi finanziari stanziati* sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero *disponibili in base a contributi o risorse* dello Stato, delle Regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili mediante *alienazione del patrimonio disponibile* degli enti locali ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, e successive modificazioni.

Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già pre-

viste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie. Agli enti locali territoriali si applicano le disposizioni previste dal **Testo Unico Enti Locali**.

I lavori non ricompresi nell'elenco annuale o non ricadenti nelle ipotesi prima citate (interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, modifiche dipendenti da novità normative o altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale), non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

Le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli **schemi tipo** definiti dal **decreto ministeriale 9 giugno 2005**. Tale provvedimento prevede che l'elenco annuale contenga la distinta dei lavori da realizzare nell'anno, il nome del responsabile del procedimento, l'ammontare delle risorse destinate all'esecuzione dei lavori, il trimestre e l'anno dell'effettivo utilizzo dell'opera.

L'elenco annuale può essere 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.

Le amministrazioni sono tenute a limitare la formazione dei residui passivi e a tal fine operano le opportune compensazioni finanziarie tra i diversi interventi; in caso di impossibilità sopravvenuta a realizzare un lavoro inserito nell'elenco annuale esse procedono all'adeguamento dello stesso elenco o, ove indispensabile, del programma triennale.

Per quanto riguarda gli **adeguamenti del programma triennale**, il D.M. 9 giugno 2005 dispone che, nel corso del primo anno di validità degli stessi, la pubblicità è assolta attraverso la pubblicazione dell'atto che li approva, fermo restando l'obbligo di aggiornamento delle schede già pubblicate sul sito di competenza.

Per quanto attiene l'**adeguamento dell'elenco annuale**, il D.M. 4 agosto 2000 del Ministro dei lavori pubblici (fornendo l'interpretazione autentica del previgente D.M. 21-6-2000) precisa che gli adeguamenti al programma annuale che vengono progressivamente introdotti non necessitano di norme di misure di pubblicità o adempimenti tali da comportare un riavvio del relativo procedimento, restando in ogni caso tale valutazione rimessa alla discrezionalità dei competenti organi e fermo restando che integrazioni all'elenco annuale di carattere sostanziale devono in ogni caso adempiere alle misure di pubblicità previste dalla legge (affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno 60 giorni consecutivi, ex art. 128, comma 2 del D.Lgs. 163/2006, pubblicazione su sito internet ex art. 5 D.M. 9-6-2005 e successiva integrazione di comunicazione all'Osservatorio).

Secondo l'Autorità Lavori Pubblici (determinazione 2/2002) non occorre riattivare il procedimento di programmazione nell'ipotesi di riduzione di opere pubbliche finanziate con mutui della Cassa Depositi e Prestiti a seguito di reperimento di fondi propri, trattandosi di mera

variazione sul tipo di finanziamento non incidente sulla conformazione dell'intervento da eseguire. Stesso discorso (possibilità di prescindere da nuove forme di pubblicità) andrebbe fatto nel caso di modifica dei finanziamenti relativi ad opere pubbliche già inserite nei suddetti piani annuali e triennali. Sempre secondo l'Autorità, non sembra invece corretto l'inserimento *ex novo* di altre opere, ancorché di modesto valore complessivo, senza riattivare la prescritta procedura e le relative misure di pubblicità.

In base all'art. 5 del D.M. 9-6-2005, il programma triennale, l'elenco annuale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti sono **pubblicati sugli appositi siti internet** predisposti rispettivamente dal Ministero delle infrastrutture, dalle Regioni e dalle Province autonome.

Ai fini della semplificazione amministrativa dei procedimenti, per l'attribuzione automatica del codice unico di progetto di investimento pubblico (CUP), il gestore del servizio di pubblicazione della programmazione triennale trasmette al Cipe i dati relativi ai singoli interventi degli elenchi annuali pubblicati sul sito del Ministero delle infrastrutture. Le modalità di trasmissione e di condivisione informativa saranno concordate con il Cipe.

2. LA PROGETTAZIONE: INTRODUZIONE

La progettazione costituisce sempre il primo atto della realizzazione di un'opera pubblica; da essa, infatti, si può prescindere solo in casi eccezionali giustificati dalla «somma urgenza» (così l'art. 322 della L. 2248 del 1865) o per lavori di modesta entità (in questo caso basterà una «perizia di stima», secondo l'art. 330 della stessa legge).

La disciplina fondamentale in materia di progettazione è stata per lungo tempo dettata dal **D.M. 29 maggio 1895** (Regolamento per la compilazione dei progetti di opere dello Stato che sono nelle attribuzioni del Ministero dei Lavori Pubblici).

Questo Regolamento, minuzioso e preciso nelle sue prescrizioni, individuava due livelli principali di progettazione:

- la *progettazione di massima*, finalizzata a preventivare la spesa approssimativa di un'opera o a scegliere la soluzione migliore;
- la *progettazione definitiva*, più approfondita e particolareggiata perché finalizzata alla effettiva realizzazione dell'opera.

Questa suddivisione in due livelli è stata però superata dalla **legge Merloni** che dispose che la progettazione delle opere pubbliche si articolasse in **tre fasi successive**:

- 1) progetto preliminare;
- 2) progetto definitivo;
- 3) progetto esecutivo.

Tale suddivisione è stata, poi, confermata dall'art. 93 del Codice dei Contratti, il quale specifica che i tre livelli di progettazione sono finalizzati ad assicurare:

- la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative;
- la conformità alle norme ambientali e urbanistiche;
- il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario.

3. IL DOCUMENTO PRELIMINARE ALLA PROGETTAZIONE

L'art. 15 del D.P.R. 554/1999 ha introdotto un'ulteriore fase nel cosiddetto ciclo del progetto: il **documento preliminare alla progettazione** (d'ora in poi **DPP**). La redazione di tale documento è di competenza del **responsabile del procedimento** che ad esso allega ogni atto necessario alla redazione del progetto.

Il DPP, 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 edilizi delle attività ed unità ambientali;
- i) delle fasi di progettazione da sviluppare e della loro sequenza logica nonché dei relativi tempi di svolgimento; fra l'altro, nel DPP andranno indicate anche le *penali* per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali (art. 56 del D.P.R. 554/1999);
- 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.

Il DPP viene in tal modo a configurarsi come un **metaprogetto** che, definendo dettagliatamente il lavoro previsto dal programma triennale, pone le basi e determina tutte le successive fasi progettuali. Individuando, di volta in volta e con riguardo alle caratteristiche di complessità del singolo lavoro, quanto necessario per i successivi livelli di progettazione, il numero ed i tipi di elaborati grafici, il DPP può divenire nelle mani del responsabile del procedimento un potente strumento di flessibilità.

4. IL PROGETTO PRELIMINARE

Nel corso della progettazione preliminare l'incaricato definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori e le esigenze che il progetto è chiamato a soddisfare.

Nella **relazione illustrativa** andranno descritti i lavori da realizzare ed i motivi che hanno portato a privilegiare la scelta prospettata fra quelle possibili. La fattibilità e la bontà del progetto andrà dimostrata, nella relazione, illustrando costi e benefici, descrivendo gli esiti delle indagini di prima approssimazione sulla fattibilità amministrativa e tecnica.

Gli elaborati grafici individuano le caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare.

Va sottolineato che la progettazione preliminare sia articolata e svolta in modo da consentire l'avvio della procedura espropriativa.

La **competenza ad approvare il progetto preliminare** spetta alla Giunta. Il Consiglio in tal modo accentua il suo ruolo di indirizzo (ruolo che si esplica massimamente nella fase di programmazione): dopo l'approvazione da parte della Giunta del progetto preliminare, spetta dunque al Consiglio l'approvazione dell'elenco annuale dei lavori e quest'ultimo documento, come si è visto, è redatto sulla base dei progetti preliminari approvati.

La competenza consiliare nell'approvazione del progetto preliminare residua ancora (ma in via derogatoria) solo in occasione di opere in variante allo strumento urbanistico (art. 19 del Testo Unico Espropri, D.P.R. 327/2001).

Secondo l'art. 18 del D.P.R. 554/1999, il progetto preliminare è composto dai seguenti elaborati:

- a) relazione illustrativa;
- b) relazione tecnica;
- c) studio di prefattibilità ambientale;
- d) indagini geologiche, idrogeologiche e archeologiche preliminari;

- e) planimetria generale e schemi grafici;
- f) prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza;
- g) calcolo sommario della spesa.

Con la **legge 25 giugno 2005, n. 109** (di conversione del decreto-legge 63/2005 sulla coesione territoriale) è stata introdotta la **procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico**, ora recepita dall'art. 95 del Codice dei Contratti. Essa consiste nel compimento di indagini (carotaggi, prospezioni geofisiche e geochimiche) e nella redazione di documenti integrativi (saggi archeologici) che le stazioni appaltanti devono trasmettere al soprintendente territorialmente competente, prima dell'approvazione. La documentazione è poi raccolta, elaborata e validata dai dipartimenti archeologici delle Università, ovvero da soggetti in possesso di adeguati requisiti.

La procedura si articola in due fasi progressive di approfondimento dell'indagine archeologica: la seconda fase è subordinata all'emersione di elementi archeologicamente significativi. La verifica si conclude con la redazione di una relazione archeologica definitiva, approvata dal soprintendente, in cui si descrivono le indagini eseguite, si qualifica l'interesse archeologico dell'area e si considerano i possibili interventi da effettuare:

- chiudere il procedimento con esito negativo;
- assicurare la conoscenza, la conservazione e la protezione dei rinvenimenti archeologicamente rilevanti;
- adottare le prescrizioni incluse nei provvedimenti di assoggettamento a tutela dell'area interessata dai rinvenimenti.

Riguardo la **verifica preventiva dell'interesse archeologico**, l'art. 253, comma 18 del Codice dei Contratti dispone, fino all'emanazione del Regolamento di cui al comma 1, art. 95 del Codice stesso, l'applicazione dell'art. 18, D.P.R. 554/1999.

5. IL PROGETTO DEFINITIVO

Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabilite nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni ed approvazioni, se necessarie (permesso di costruzione, accertamento di conformità urbanistica etc.).

In particolare il progetto definitivo consiste:

- in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali, nonché delle caratteristiche dei materiali prescelti e dell'inserimento dei lavori sul territorio;
- nello studio dell'impatto ambientale, ove previsto;
- in disegni generali, nelle opportune scale, descrittivi delle principali caratteristiche delle opere, delle superfici e dei volumi da realizzare, compresi quelli per l'individuazione del tipo di fondazione;
- in una relazione geologica e geotecnica, idrogeologica e sismica, desunta da apposita campagna di sondaggi sull'area interessata;
- nei calcoli preliminari delle strutture e degli impianti;
- in un disciplinare descrittivo degli elementi prestazionali, tecnici ed economici previsti in progetto, comprendente anche l'elenco dei prezzi unitari delle varie categorie di lavoro, nonché dei tempi necessari per la redazione del progetto esecutivo dei lavori;
- in un computo metrico estimativo redatto sulla base dei prezzi unitari assunti;
- relazioni tecniche specialistiche;
- rilievi planoaltimetrici e studio di inserimento urbanistico;
- piano particellare di esproprio;
- quadro economico.

Il progettista dovrà sviluppare il suo lavoro sulla base del progetto preliminare e di tutte quelle indicazioni in esso contenute, di indirizzo generale e di prescrizioni urbanistico-edilizie, con specifico riferimento ai caratteri architettonici tipologici dei materiali da impiegare.

Il progettista sarà tenuto a presentare il progetto definitivo, completo di ogni allegato, entro un termine prestabilito dall'Amministrazione.

L'approvazione del progetto definitivo (di competenza della **Giunta**) equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori.

6. IL PROGETTO ESECUTIVO

Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, deve definire in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed il relativo costo previsto e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo.

In particolare il progetto esecutivo dovrà essere costituito dall'insieme delle relazioni, dei calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti e degli elaborati grafici nelle scale adeguate, compresi gli eventuali particolari costruttivi, dal capitolato speciale d'appalto, prestazionale o descrittivo, dal computo metrico estimativo e dall'elenco dei prezzi unitari. Esso è redatto sulla base degli studi e delle indagini, di dettaglio o di verifica delle ipotesi progettuali, che risultino necessari e sulla base di rilievi planovolumetrici, di misurazione e picchettamenti, di rilievi della rete di servizio del sottosuolo che dovranno essere eseguiti dal tecnico progettista.

A titolo puramente esemplificativo, e sempre che il responsabile del procedimento in questa fase non decida di modificare le prescrizioni dell'art. 93 del Codice dei Contratti, il progetto esecutivo sarà composto dai seguenti documenti:

- relazione generale;
- relazione geologica, geotecnica, idrologica, idraulica nonché sismica ove necessario;
- relazioni tecniche specialistiche ove necessario;
- elaborati grafici comprensivi di quelli delle strutture, degli impianti e di ripristino ambientale;
- calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti;
- elenco dei prezzi unitari ed eventuali analisi;
- computo metrico estimativo e quadro economico;
- capitolato speciale di appalto;
- cronoprogramma;
- quadro dell'incidenza percentuale della quantità di manodopera per le diverse categorie di cui si compone l'opera.

Il progetto esecutivo dovrà inoltre essere corredato da un **piano di manutenzione** dell'opera nonché dai **piani di sicurezza e coordinamento**.

7. LE RESPONSABILITÀ DEL PROGETTISTA

È assodata la centralità della progettazione nel procedimento di realizzazione delle opere pubbliche, centralità dalla quale deriva una maggiore responsabilità del progettista, sia esso interno all'Amministrazione che libero professionista.