

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI PARTHENOPE
Dipartimento di Giurisprudenza

CORSO DI STUDI in *MANAGEMENT PUBBLICO*

Codice degli appalti e *procurement*

Prof.ssa Bianca Nicla Romano

A.A. 2022-2023

**Pianificazione programmazione e
progettazione**

Pianificazione, programmazione e progettazione sono tre fasi essenziali che sono disciplinate dagli artt. da 21 a 27 del Codice; esse rappresentano momenti decisionali in cui le pubbliche amministrazioni fissano i propri obiettivi e le modalità con cui realizzarli, tenuto conto delle risorse economiche che hanno a disposizione.

In particolare, la **pianificazione** degli acquisti è la funzione che consente alle stazioni appaltanti di analizzare i propri fabbisogni e pianificare le richieste di acquisto ai fornitori, garantendo in questo modo anche una gestione razionale della spesa pubblica.

La **programmazione** consente di stabilire un ordine di priorità basato sul grado di essenzialità dei beni o dell'opera da realizzare.

La **progettazione** in materia di lavori pubblici si articola secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici su cui si ritornerà in seguito.

La programmazione

Ai sensi dell'art. 21 del Codice le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi ed il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali.

La programmazione relativa ai servizi ed alle forniture deve garantire la rispondenza degli acquisti alle esigenze effettive della pubblica amministrazione, compatibilmente con i vincoli di bilancio.

Del resto, la programmazione dei lavori deve consentire di realizzare solo le opere essenziali, dopo avere accertato la sostenibilità ambientale e territoriale, sempre tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili.

La programmazione

Entrambi i documenti hanno la funzione di razionalizzare le spese, poiché prevedono acquisti e lavori solo quando sono effettivamente note le risorse economiche ad essi destinate e poi devono essere aggiornati *annualmente*.

Essi devono essere redatti secondo gli schemi contenuti nel **D.M. 16.1.18 n. 14 del M.I.T.**, previa consultazione di eventuali pianificazioni delle attività delle centrali di committenza.

La programmazione

Una volta approvati i programmi devono essere pubblicati:

- sul profilo del committente;
- sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- sul sito dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- sui sistemi informatizzati delle regioni e delle provincie autonome.
- Fino al 31.12.2021 il decreto Semplificazioni ha previsto che le procedure di affidamento i lavori, servizi e forniture possono essere avviate anche senza una specifica previsione nei documenti di programmazione a condizione che entro 30 gg decorrenti dalla data di conversione del decreto (e, dunque, entro il 15.9.20) si provveda ad un aggiornamento in conseguenza degli effetti dell'emergenza Covid-19.

Il programma triennale dei lavori pubblici

Il programma triennale dei lavori pubblici (e i relativi aggiornamenti annuali) è il documento adottato dalle amministrazioni per individuare i lavori da avviare nel triennio, necessari al soddisfacimento dei fabbisogni rilevati e valutati dall'amministrazione.

Al suo interno vanno inseriti:

- i lavori il cui valore stimato sia pari o superiore a 100.000 euro, con l'indicazione dei lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio;
- le opere incompiute, ai fini di un loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative quali il riutilizzo, anche ridimensionato, la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera pubblica, la vendita o la demolizione;
- i lavori complessi e gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato.

Per inserire nell'elenco annuale i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi

Accanto al programma triennale è previsto anche il programma biennale degli acquisti di beni e servizi.

Si tratta del documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare gli acquisti di forniture e servizi da disporre nel biennio, necessari al soddisfacimento dei bisogni rilevati dalla Pubblica Amministrazione.

Gli acquisti che vanno indicati sono quelli di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro; devono, poi, essere individuati i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati.

Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi

Inoltre, allo scopo di consentire forme di aggregazione della domanda e favorire le economie di scala, la norma prevede che le amministrazioni pubbliche comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a un milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori (di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66) con lo scopo, tra gli altri, di raccogliere i dati relativi alla previsione dei fabbisogni di acquisti di beni e servizi delle amministrazioni.

A differenza del programma triennale, per questo programma non è previsto un elenco annuale distinto, ovvero oggetto di una separata scheda; esso classifica gli acquisti in base all'annualità nella quale si prevede di dare avvio alla procedura di affidamento.

Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi

Il programma biennale deve essere approvato entro novanta giorni dalla data di decorrenza degli effetti del bilancio dell'amministrazione aggiudicatrice, anche se non è escluso che programma e bilancio siano approvati contestualmente.

Anche per esso è prevista la pubblicazione:

- sul profilo del committente;
- sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- sul sito dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture;
- sui sistemi informatizzati delle regioni e delle provincie autonome.

Il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.)

Rientra nell'attività di programmazione degli enti locali, disciplinata dall'art. 151 del D. Lgs. 267/2000.

Esso permette l'attività di guida strategica e operativa degli enti locali e, al contempo, consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative.

Costituisce il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione; il *31 luglio* di ogni anno la Giunta presenta il documento al Consiglio comunale, mentre il *15 novembre* di ogni anno viene presentata l'eventuale nota di aggiornamento.

Il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.)

Con una sentenza del **2015 – la n. 5823 dicembre 2015 – il Consiglio di Stato** (sez. V) ha statuito che la programmazione delle opere pubbliche è modificabile, dall'ente locale, *sulla base di nuove considerazioni attinenti alla migliore gestione dell'interesse pubblico, nell'esercizio del potere di autotutela*. Ne deriva che il Comune interessato è legittimato a porre in essere quanto necessario per mutare gli atti della propria programmazione.

La pianificazione

Come detto la pianificazione è quell'attività grazie alla quale le stazioni appaltanti provvedono ad analizzare i propri fabbisogni sì da organizzare le richieste di acquisto ai fornitori, garantendo in questo modo anche una gestione razionale della spesa pubblica.

Il Codice prevede due strumenti di pianificazione in particolare:

- 1) **Il Piano generale dei trasporti e della logistica;**
- 2) **Il Documento pluriennale di pianificazione.**

A questi si aggiunge, poi, il **Piano triennale per l'informatica nella P.A.**

La pianificazione: il Piano generale dei trasporti e della logistica

Il **P.G.T.L.** contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci, nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese.

Ha cadenza triennale ed è adottato su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti.

La pianificazione: il Documento pluriennale di pianificazione

Il **D. P. P.** è un documento che deve essere redatto da ciascun Ministero e che è stato introdotto dal D.Lgs. 228/2011 al fine di migliorare la qualità della programmazione ed ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio dei Ministeri stessi, nel rispetto delle procedure di valutazione d'impatto ambientale previste dalla normativa U.E.

La pianificazione: il Documento pluriennale di pianificazione

Esso deve includere e rendere coerenti tutti i piani e i programmi di investimento per opere pubbliche di competenza di ogni Ministero, compreso il Programma triennale dei lavori. È redatto ogni **tre anni**.

Si compone di tre sezioni:

- 1) la Prima Sezione contiene l'analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali;
- 2) la Seconda Sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individua le priorità di intervento;
- 3) la Terza Sezione definisce i criteri per le valutazioni *ex post* degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni *ex post* già effettuate.

La pianificazione: il Documento pluriennale di pianificazione

I Ministeri hanno l'obbligo di traslare i contenuti del Documento nei contratti di programma che stipulano con le aziende vigilate. Le attività di vigilanza si intendono estese agli obblighi in capo alle aziende vigilate derivanti dall'adozione del Documento.

Inoltre, entro il **31 ottobre** dell'anno precedente il triennio di riferimento, il Documento è trasmesso al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e viene iscritto all'ordine del giorno della prima seduta utile del Comitato, previa positiva conclusione dell'istruttoria da parte del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di cui viene data comunicazione all'amministrazione proponente.

Qualora la relativa deliberazione non intervenga entro la seconda seduta utile del CIPE dalla positiva conclusione dell'istruttoria, i Ministri competenti possono provvedere all'approvazione del Documento, recependo eventuali osservazioni istruttorie, con proprio decreto motivato.

Entro il 31 dicembre di ogni anno, invece, i Ministeri trasmettono al CIPE, per la relativa presa d'atto, una relazione sullo stato di attuazione del Documento nella quale è dato conto di eventuali aggiornamenti e modifiche in coerenza con le risorse disponibili a legislazione vigente, congruamente motivati.

Il Piano triennale per l'informatica nella P.A.

L'AgID (Agenzia per l'Italia digitale) elabora il Piano triennale per l'informatica della P.A. che, per ciascuna amministrazione o categoria di amministrazione, contiene l'elenco dei beni e servizi informatici di connettività e dei relativi costi, con indicazione anche dei beni e dei servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica.

Tale strumento è stato previsto dalla legge di stabilità del 2016 (la n. 208/2015, art. 1, co. 513).

La progettazione

Come detto la progettazione in materia di lavori pubblici è configurata secondo tre livelli successivi, al fine di assicurare, tra le altre cose, il soddisfacimento dei bisogni della collettività, la qualità dell'opera, la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, il rispetto dei vincoli idrogeologici, sismici e forestali.

Essa è posta in essere dalle stazioni appaltanti le quali, per la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico, si avvalgono di professionalità interne, purché in possesso di idonea competenza nelle materie oggetto del progetto o utilizzano la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee.

La progettazione

Le stazioni appaltanti, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento, indicano le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione.

Nel caso in cui siano omessi uno o entrambi i primi due livelli di progettazione, è necessario che il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, perché la qualità della progettazione deve comunque essere salvaguardata.

La progettazione si articola in un **progetto di fattibilità tecnica ed economica**; un **progetto definitivo**; un **progetto esecutivo**.

La progettazione: il progetto di fattibilità

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.

Per i lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 anche ai fini della programmazione, nonché per l'espletamento delle procedure di **dibattito pubblico** e per i concorsi di progettazione e di idee, il progetto di fattibilità è preceduto dal **documento di fattibilità** delle alternative progettuali.

Resta ferma la facoltà della Stazione appaltante di richiedere la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali anche per lavori pubblici di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35.

La progettazione: il progetto di fattibilità

Nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progettista sviluppa, nel rispetto delle esigenze evidenziate, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti necessari oltre agli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.

Si tratta di un documento redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche, idrogeologiche, oltre che paesaggistiche ed urbanistiche, ma anche sulla base di verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse, di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica.

La progettazione: il progetto di fattibilità

Esso evidenzia, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia, tenuto conto anche di valutazioni e diagnosi energetiche dell'opera in progetto, al fine di contenere i consumi energetici) ed indica le caratteristiche prestazionali e le specifiche funzionali dell'infrastruttura da realizzare ad un livello tale da consentire, già in sede di approvazione del progetto medesimo, salvo circostanze imprevedibili, l'individuazione del luogo in cui l'infrastruttura e le opere compensative o di mitigazione dell'impatto ambientale e sociale necessarie devono essere realizzate.

La progettazione: il progetto definitivo

Il progetto definitivo, invece, individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità.

Esso contiene anche tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma, facendo riferimento ad eventuali prezziari che stesso le regioni e le province autonome territorialmente competenti predispongano, di concerto con le articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La progettazione: il progetto esecutivo

Il progetto esecutivo, infine, è quello che viene posto a base di gara.

Viene redatto in conformità al progetto definitivo e determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo.

Deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo in quanto è quello che deve garantire la corrispondenza dell'opera a tutti i requisiti di qualità prestabiliti, nel rispetto delle procedure e dei costi. In questo modo viene ridotto il ricorso alle varianti.

Esso deve essere corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita.

Per i lavori di manutenzione ordinaria fino a 2.500.000 euro, è prevista una **progettazione semplificata**, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sentita la Conferenza unificata.

Tale decreto individua le modalità e i criteri di semplificazione in relazione agli interventi previsti.

La progettazione: il progetto esecutivo

In particolare, per gli anni dal 2019 al 2023, è stato previsto che i contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti, possono essere affidati, nel rispetto delle procedure di scelta del contraente, sulla base di un progetto costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento e con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

Tali lavori possono essere realizzati a prescindere dall'avvenuta redazione e approvazione del progetto esecutivo qualora si tratti di lavori di manutenzione, ad esclusione degli interventi di manutenzione che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere.

La progettazione: i soggetti deputati alla progettazione

Le progettazioni definitiva ed esecutiva sono, preferibilmente, svolte dal medesimo soggetto, onde garantire omogeneità e coerenza al procedimento. In caso di motivate ragioni di affidamento disgiunto, il nuovo progettista deve accettare l'attività progettuale svolta in precedenza; ed in caso di affidamento esterno della progettazione, che ricomprenda entrambi i livelli di progettazione, l'avvio della progettazione esecutiva è condizionato alla determinazione delle stazioni appaltanti sulla progettazione definitiva.

La progettazione: i soggetti deputati alla progettazione

Le stazioni appaltanti possono richiedere per le nuove opere nonché per interventi di recupero, riqualificazione o varianti, prioritariamente per i lavori complessi, l'uso dei metodi e strumenti elettronici specifici.

Tali strumenti utilizzano piattaforme interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari, al fine di non limitare la concorrenza tra i fornitori di tecnologie e il coinvolgimento di specifiche progettualità tra i progettisti. L'uso dei metodi e degli strumenti elettronici può essere richiesto soltanto dalle stazioni appaltanti dotate di personale adeguatamente formato, definendo le modalità e i tempi di progressiva introduzione dell'obbligatorietà dei suddetti metodi presso le stazioni appaltanti, le amministrazioni concedenti e gli operatori economici, in relazione alla tipologia delle opere da affidare e della strategia di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e del settore delle costruzioni.

La progettazione

La progettazione di **servizi e forniture** è articolata, di regola, in un unico livello ed è predisposta dalle stazioni appaltanti mediante propri dipendenti in servizio; in caso di concorso di progettazione relativa agli appalti, la stazione appaltante può prevedere che la progettazione sia suddivisa in uno o più livelli di approfondimento di cui la stessa stazione appaltante individua requisiti e caratteristiche.

La progettazione

Per gli **appalti di servizi**, il progetto deve contenere:

- la relazione tecnico – illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio;
- le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza;
- il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
- il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi;
- il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa

Per i **servizi di gestione** dei patrimoni immobiliari, ivi inclusi quelli di gestione della manutenzione e della sostenibilità energetica, i progetti devono riferirsi anche a quanto previsto dalle pertinenti norme tecniche.

La progettazione: i costi

Quanto ai costi del lavoro per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, essi sono determinati annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali.

In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

Per i contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato sulla base dei prezzi regionali aggiornati annualmente. Tali prezzi cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo, per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data.

La progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici

Le prestazioni relative alla progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva di lavori, ma anche al collaudo, al coordinamento della sicurezza della progettazione, alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla programmazione dei lavori pubblici sono espletate:

- a) dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti;
- b) dagli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori costituiti dai comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le aziende sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica;
- c) dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole stazioni appaltanti possono avvalersi per legge;
- d) dagli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria.

La progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici

I progetti redatti da tali soggetti sono firmati da dipendenti delle amministrazioni abilitati all'esercizio della professione. I pubblici dipendenti che abbiano un rapporto di lavoro a tempo parziale non possono espletare, nell'ambito territoriale dell'ufficio di appartenenza, incarichi professionali per conto di pubbliche amministrazioni.

Per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione sono le stazioni appaltanti a provvedere alle polizze assicurative; mentre nel caso di affidamento della progettazione a soggetti esterni, le polizze sono a carico di questi ultimi.

La progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici

Indipendentemente dalla natura giuridica del soggetto affidatario l'incarico è espletato da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, personalmente responsabili e nominativamente indicati già in sede di presentazione dell'offerta, con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali.

La progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici

Gli affidatari di incarichi di progettazione per progetti posti a base di gara non possono essere affidatari degli appalti, nonché degli eventuali subappalti o cottimi, per i quali abbiano svolto la suddetta attività di progettazione. Così come ad essi non può partecipare un soggetto controllato, controllante o collegato all'affidatario di incarichi di progettazione (tali divieti sono estesi anche ai dipendenti ed ai collaboratori dell'affidatario dell'incarico di progettazione).

Tali divieti non si applicano laddove i suddetti soggetti dimostrino che l'esperienza acquisita nell'espletamento degli incarichi di progettazione non è tale da determinare un vantaggio che possa falsare la concorrenza con gli altri operatori.

La progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici

Quanto ai corrispettivi (che sono predisposti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), essi sono utilizzati dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento.

I corrispettivi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative ad essa connesse non possono essere corrisposti in via subordinata all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata. Nella convenzione stipulata con il soggetto affidatario sono previste le condizioni e le modalità per il pagamento di essi.

Nei contratti aventi ad oggetto servizi di ingegneria e architettura la stazione appaltante non può prevedere quale corrispettivo forme di sponsorizzazione o di rimborso, ad eccezione dei contratti relativi ai beni culturali.

La verifica preventiva dell'interesse archeologico

Per i lavori pubblici realizzati nelle aree di interesse archeologico, l'art. 25 prevede che, prima dell'approvazione dell'intervento, le stazioni appaltanti trasmettono al soprintendente territorialmente competente copia del progetto di fattibilità dell'intervento o di uno stralcio di esso sufficiente ai fini archeologici, ivi compresi gli esiti delle indagini geologiche e archeologiche preliminari.

Le stazioni appaltanti raccolgono ed elaborano tale documentazione mediante i dipartimenti archeologici delle università, ovvero mediante i soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o di dottorato di ricerca in archeologia i cui nominativi sono reperibili in un apposito elenco istituito presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, reso accessibile a tutti gli interessati.

La verifica preventiva dell'interesse archeologico

Se il soprintendente ravvisa l'esistenza di un interesse archeologico nelle aree oggetto di progettazione, può richiedere motivatamente, entro il termine di *trenta giorni* dal ricevimento del progetto di fattibilità ovvero dello stralcio, la sottoposizione dell'intervento alla procedura di verifica; così come, in caso di incompletezza della documentazione trasmessa o di esigenza di approfondimenti istruttori, può richiedere, con modalità anche informatiche, integrazioni documentali o convocare il responsabile unico del procedimento per acquisire le necessarie informazioni integrative.

La procedura si conclude in un termine predeterminato dal soprintendente in relazione all'estensione dell'area interessata, con la redazione di una relazione archeologica definitiva, approvata dal soprintendente territorialmente competente.

La verifica preventiva della progettazione

Effettuata la progettazione e prima dell'inizio delle procedure di affidamento, con riferimento ai contratti relativi ai lavori, la stazione appaltante deve verificare che gli elaborati progettuali siano rispondenti ai documenti elencati all'art. 23 del Codice e siano conformi a normativa vigente.

Vanno, in particolare, accertati:

- a) la completezza della progettazione;
- b) la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti;
- c) l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta;
- d) presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo;
- e) la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso;
- f) la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti;
- g) la sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori;
- h) l'adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati;
- i) la manutenibilità delle opere, ove richiesta.

La verifica preventiva della progettazione

L'attività di verifica è effettuata dai seguenti soggetti:

a) per i lavori di importo pari o superiore a venti milioni di euro, da **organismi di controllo accreditati** ai sensi della norma europea UNI CEI EN ISO/IEC 17020;

b) per i lavori di importo inferiore a venti milioni di euro e fino alla soglia di cui all'articolo 35, dai prestatori di servizi di ingegneria e architettura, i professionisti singoli, associati, le società tra professionisti, che dispongano di un sistema interno di controllo di qualità;

La verifica preventiva della progettazione

c) per i lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35 e fino a un milione di euro, la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni;

d) per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, la verifica è effettuata dal responsabile unico del procedimento.

La verifica preventiva della progettazione

Il soggetto che svolge attività di verifica non può, per il medesimo progetto, svolgere anche attività di progettazione, di coordinamento della sicurezza della stessa, di direzione lavori e di collaudo.

Il progetto posto a base di gara deve essere validato tramite atto formale sottoscritto dal responsabile del procedimento e riportante gli esiti della verifica sulla base del rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica ed alle eventuali controdeduzioni del progettista.

Nei casi di contratti aventi ad oggetto la progettazione e l'esecuzione dei lavori, il progetto esecutivo ed eventualmente il progetto definitivo presentati dall'affidatario sono soggetti, prima dell'approvazione di ciascun livello di progettazione, all'attività di verifica.

Le Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

L'approvazione dei progetti da parte delle amministrazioni viene effettuata in conformità alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, e alle disposizioni statali e regionali che regolano la materia.

Nei casi di appalti conseguenti al ritiro, alla revoca o all'annullamento di un precedente appalto, basati su progetti per i quali risultino scaduti i pareri, le autorizzazioni e le intese acquisiti, ma non siano intervenute variazioni nel progetto e in materia di regolamentazione ambientale, paesaggistica e antisismica né in materia di disciplina urbanistica (a meno che ritiro, revoca ed annullamento non siano dipesi da vizi o circostanze comunque inerenti i pareri, le autorizzazioni o le intese) restano confermati, per un periodo comunque non superiore a *cinque anni*, i citati predetti pareri, le autorizzazioni e le intese già resi dalle diverse amministrazioni.

L'assenza delle variazioni deve essere oggetto di specifica valutazione e attestazione da parte del RUP.

Le Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono sottoporre al procedimento di approvazione dei progetti un livello progettuale di maggior dettaglio, al fine di ottenere anche le approvazioni proprie delle precedenti fasi progettuali eventualmente non effettuate. La dichiarazione di pubblica utilità può essere disposta anche quando l'autorità espropriante approva a tal fine il progetto esecutivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità.

Le Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

Inoltre, in sede di conferenza dei servizi, sul progetto di fattibilità, con esclusione dei lavori di manutenzione ordinaria, tutte le amministrazioni e i soggetti invitati, ivi compresi gli enti gestori di servizi pubblici a rete per i quali possono riscontrarsi interferenze con il progetto, sono obbligati a pronunciarsi sulla localizzazione e sul tracciato dell'opera, anche presentando proposte modificative, nonché a comunicare l'eventuale necessità di opere mitigatrici e compensative dell'impatto.

Le Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

Salvo circostanze imprevedibili, le conclusioni adottate dalla conferenza in merito alla localizzazione o al tracciato non possono essere modificate in sede di approvazione dei successivi livelli progettuali, a meno del ritiro e della ripresentazione di un nuovo progetto di fattibilità.

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono sottoporre al procedimento di approvazione dei progetti un livello progettuale di maggior dettaglio, al fine di ottenere anche le approvazioni proprie delle precedenti fasi progettuali eventualmente non effettuate.

La dichiarazione di pubblica utilità può essere disposta anche quando l'autorità espropriante approva a tal fine il progetto esecutivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità.

Le Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

Inoltre, tutte le amministrazioni e i soggetti invitati, ivi compresi gli enti gestori di servizi pubblici a rete per i quali possono riscontrarsi interferenze con il progetto, sono obbligati a pronunciarsi sulla localizzazione e sul tracciato dell'opera in sede di conferenza dei servizi convocata in merito al progetto di fattibilità e possono presentare proposte modificative e comunicare l'eventuale necessità di opere mitigatrici e compensative dell'impatto.

In sede di approvazione dei successivi livelli progettuali, salvo circostanze imprevedibili, non possono essere modificate le conclusioni adottate dalla conferenza in merito alla localizzazione o al tracciato, a meno del ritiro e della ripresentazione di un nuovo progetto di fattibilità.

Le Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono sottoporre al procedimento di approvazione dei progetti un livello progettuale di maggior dettaglio, al fine di ottenere anche le approvazioni proprie delle precedenti fasi progettuali eventualmente non effettuate.

La dichiarazione di pubblica utilità può essere disposta anche quando l'autorità espropriante approva a tal fine il progetto esecutivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità.

Le Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

Inoltre, tutte le amministrazioni e i soggetti invitati, ivi compresi gli enti gestori di servizi pubblici a rete per i quali possono riscontrarsi interferenze con il progetto, sono obbligati a pronunciarsi sulla localizzazione e sul tracciato dell'opera in sede di conferenza dei servizi convocata in merito al progetto di fattibilità e possono presentare proposte modificative e comunicare l'eventuale necessità di opere mitigatrici e compensative dell'impatto.

In sede di approvazione dei successivi livelli progettuali, salvo circostanze imprevedibili, non possono essere modificate le conclusioni adottate dalla conferenza in merito alla localizzazione o al tracciato, a meno del ritiro e della ripresentazione di un nuovo progetto di fattibilità.

Le Procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

Durante il procedimento di approvazione del progetto di fattibilità gli enti gestori delle **interferenze** già note o prevedibili hanno l'obbligo di verificare e segnalare al soggetto aggiudicatore la sussistenza di quelle che non siano state rilevate con il sedime della infrastruttura o dell'insediamento produttivo; essi, inoltre, devono elaborare, a spese del soggetto aggiudicatore, il progetto di risoluzione delle interferenze di propria competenza che il soggetto aggiudicatore sottopone a verifica preventiva di congruità relativamente ai costi di esso.

I **rischi derivanti da interferenze** sono quelli per la salute e l'integrità fisica dei lavoratori, derivanti dall'intervento di una ditta esterna nell'unità produttiva, correlati all'affidamento di attività all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva. Essi sono, ad esempio, quelli derivanti da sovrapposizioni di più attività svolte ad opera di appaltatori diversi o quelli immessi nel luogo di lavoro del committente dalle lavorazioni dell'appaltatore.

Le procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori

Gli enti gestori di reti o opere destinate al pubblico servizio devono rispettare il programma di risoluzione delle interferenze approvato insieme al progetto definitivo, anche indipendentemente dalla stipula di eventuali convenzioni regolanti la risoluzione delle interferenze, sempre che il soggetto aggiudicatore si impegni a mettere a disposizione in via anticipata le risorse occorrenti.

Nel caso tale programma non venga rispettato ed il mancato rispetto sia stato causa di ritardato avvio o anomalo andamento dei lavori, la responsabilità patrimoniale per i danni subiti dal soggetto aggiudicatore grava sull'ente gestore.

IL DIBATTITO PUBBLICO

Si tratta di una procedura introdotta dal comma 2 dell'art. 22 che ha previsto l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la disciplina dei criteri per l'individuazione delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che hanno un impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, distinte per tipologia e soglie dimensionali.

Il ricorso ad esso è obbligatorio e deve intervenire in una fase iniziale del progetto.

La sua durata massima è di *quattro mesi* dalla data di pubblicazione del dossier di progetto, prolungabile di *due mesi* su proposta del soggetto titolare del potere di indire il dibattito.

La disciplina di dettaglio è contenuta nel D.P.C.M. 76/2018.

Si ricorre al dibattito pubblico, ad esempio, per i lavori riguardanti le autostrade o le strade extraurbane principali o per le strade extraurbane a quattro o più corsie.

LA COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIBATTITO PUBBLICO

Con il decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 30 dicembre 2020, n. 627 è stata, poi, istituita la Commissione nazionale per il Dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, la quale rappresenta un modello di democrazia partecipativa, relativamente agli interventi infrastrutturali di maggiore rilevanza nel Paese.

Essa ha come obiettivi:

- Rendere trasparente il confronto con i territori sulle opere pubbliche, attraverso procedure che garantiscano il coinvolgimento delle comunità interessate;
- Migliorare la qualità delle progettazioni delle opere pubbliche di grande rilevanza;
- Semplificare l'esecuzione dell'opera attraverso scelte ponderate, al fine di ridurre l'aggravio dei contenziosi.