

# **IL DECRETO LEGISLATIVO N.50/2016: RIFORMA O RIVOLUZIONE?**

PIANIFICAZIONE, PROGETTAZIONE E  
PROGRAMMAZIONE DEI LL.PP.



Dr. Bellomo Gualtierio

Il settore della pianificazione, programmazione e progettazione dei Lavori Pubblici è certamente uno di quelli su cui il D.Lgs 50/2016 è intervenuto in maniera più radicale sia per quanto riguarda le cosiddette “opere strategiche” che per tutte le altre opere pubbliche.

Per quanto riguarda le “*opere strategiche*” si tratta di una vera e propria rivoluzione considerato che con l’entrata in vigore del suddetto D.Lgs., viene abolito l’art. 1 commi da 1 a 5 della Legge n. 443 del 21 dicembre 2001 “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*” meglio conosciuta come “*Legge Obiettivo*”, nonché tutto il D.Lgs. 163/2006 compresi gli articoli dal 161 al 194 che dettavano le regole per la pianificazione, programmazione e progettazione di quelle che venivano considerate dal governo “opere strategiche”.

La “*Legge Obiettivo*” e gli articoli dal 161 al 194 del D.Lgs. 163/2006 definivano, infatti, un quadro normativo, sia per quanto riguardava la programmazione e la pianificazione, che per quanto riguardava la progettazione delle “opere strategiche”, del tutto diverso rispetto a quello previsto per le altre opere pubbliche; un quadro normativo innovativo che, almeno nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto garantire alle “*opere strategiche*”, un iter più snello, rapido ed efficace rispetto alle altre opere pubbliche, anche in relazione alla loro particolare importanza e complessità progettuale e realizzativa, nonché per gli elevati riflessi sul territorio, inteso come elemento biotico ed abiotico, e sull’ambiente.

Veniva, infatti, prevista una normativa specifica in materia di iter approvativo ed anche le procedure di Valutazione di Impatto Ambientale erano diversificate.

Sia questa corsia preferenziale che la normativa ambientale specifica per le “*opere strategiche*” vengono abolite con il D.Lgs. 50/2016 e tutti i Lavori Pubblici vengono incanalati in un unico alveo normativo che introduce nuove regole che modificano sostanzialmente quelle dettate dalla legislazione precedente in materia di pianificazione, programmazione e progettazione delle opere pubbliche sia quelle strategiche che quelle non considerate tali.

Nello specifico il D.lgs 50/2016 interviene, per quanto riguarda le attività di cui ci si occupa nel presente intervento, principalmente al Capo I, Titolo III artt. 21-27 ma l'impostazione del codice, anche per la complessità della materia, rende non semplice la lettura di tutte le norme che intervengono nelle attività di cui ci si occupa poiché nel corpo del codice stesso altri articoli, come vedremo in seguito, sono di interesse, determinando modifiche, deroghe e/o dettagli a quanto normato con gli articoli 21-27 ed in particolare si evidenziano i seguenti articoli:

- 3, lett. vvv;
- 31, commi 1, 4, 8 e 9;
- 46;
- 59 comma 1;
- 80;
- 83 comma 1;
- 113 comma 2;
- 152;
- 153;
- 154;
- 155;
- 156;
- 157, comma 3;
- 194;
- 200;
- 201;
- 205 comma 2, terzo capoverso;
- 216 commi 3, 4, 5, 6 e 7.

## *Pianificazione e programmazione dei Lavori Pubblici*

Ai sensi dell'art. 21 “*Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti*” tutte le Amministrazioni Aggiudicatrici debbono predisporre ed adottare il “*programma triennale dei lavori pubblici*” (art. 21, comma 1). Nel suddetto “*programma*” vengono inseriti tutti i lavori pubblici che si intendono realizzare nel triennio ed i cui valori stimati siano superiori ad €. 100.000,00 (art. 21, comma 3).

Il *programma triennale dei lavori pubblici* deve essere redatto ed adottato nel rispetto dei documenti programmatici di cui ciascuna Amministrazione si è dotata e/o che deve rispettare ed in coerenza con il proprio bilancio (art. 21 comma 1) e va aggiornato annualmente (art. 21 comma 3).

Nell'ambito della redazione ed adozione del suddetto programma viene attribuito ad ogni singolo progetto il CUP e vengono individuati i Lavori Pubblici prioritari da realizzare nella prima annualità. Per quest'ultimi l'Amministrazione Aggiudicatrice ha l'obbligo di indicare i mezzi finanziari sufficienti ed effettivamente disponibili alla loro concreta realizzazione (art. 21 comma 3).

A tal riguardo una novità importante è indicata all'art. 21 comma 5 dove si chiarisce che tra le fonti di finanziamento dei lavori pubblici possono essere indicati anche i beni immobili da cedere o quelli nella propria disponibilità concessi in diritto di godimento, a titolo di contributo, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 21 i progetti di importo superiore ad € 1.000.000,00 possono essere inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici solo a seguito dell'approvazione dello Studio di Fattibilità Tecnica ed Economica di cui all'art.23. Quanto disposto dal comma 3 certamente rende il Piano non più un mondo di sogni ma uno strumento di programmazione reale ed effettivo perché da un lato, almeno per quanto riguarda i lavori da realizzare nella prima annualità, bisogna indicare la reale e concreta fonte di finanziamento ed un costo da impegnare derivante da un progetto che, come vedremo, ha già un livello di dettaglio notevole.

La fase di redazione del programma diventa, quindi, sostanziale e delinea la reale volontà dell'Amministrazione aggiudicatrice. Questa, inoltre, è la fase in cui, tra le varie opere pubbliche che si vogliono realizzare, debbono essere individuati i progetti considerati, ai sensi dell'art. 23 comma 2 del presente D.Lgs., "*lavori complessi*" da redigere esclusivamente tramite professionalità interne o con lo strumento del concorso di progettazione o concorso di idee, nonché quelli suscettibili di essere realizzati con contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato (art. 21 comma 4).

Un comma specifico, innovativo, riguarda la presenza nel territorio nazionale di numerose opere pubbliche incompiute. Queste, ai sensi della novellata normativa, debbono entrare di diritto e con priorità nel "*programma triennale dei lavori pubblici*", nell'ottica della risoluzione di problemi annosi e con lo scopo di prevedere il loro completamento, sia pure eventualmente ridimensionandole, o la demolizione o la vendita o la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altre opere pubbliche (art. 21 comma 2).

Il nuovo codice indica con chiarezza come priorità nella redazione del "*programma*" la soluzione dell'annoso problema, tipico del LL.PP. in Italia, della presenza di numerose opere pubbliche rimaste incomplete per lunghi periodi e ridotte spesso ad essere del tutto inutilizzabili.

Infine il comma 8 dello stesso articolo 21 demanda all'emissione di uno specifico D.M. da parte del M.I.T. di concerto con il M.E.F., previo parere del CIPE e sentita la Conferenza Unificata, la definizione di:

- a) le modalità di aggiornamento dei programmi e dei relativi elenchi annuali;
- b) i criteri e la definizione degli ordini di priorità, per l'eventuale suddivisione in lotti funzionali, nonché per il riconoscimento delle condizioni che consentono di modificare la programmazione e di realizzare un intervento o procedere a un acquisto non previsto nell'elenco annuale;
- c) i criteri e le modalità per favorire il completamento delle opere incompiute;
- d) i criteri per l'inclusione dei lavori nel programma e il livello di progettazione minimo richiesto per tipologia e classe di importo;
- e) gli schemi tipo e le informazioni minime che essi debbono contenere, individuandole anche in coerenza con gli standard degli obblighi informativi e di pubblicità relativi ai contratti;
- f) le modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le stazioni appaltanti delegano la procedura di affidamento.

Nelle more dell'entrata in vigore del suddetto decreto si applica l'art. 216 comma 3 ai sensi del quale le Amministrazioni Aggiudicatrici potranno continuare temporaneamente ad utilizzare gli atti di programmazione già adottati ed efficaci purchè al loro interno vengano individuate le priorità, tenendo conto delle opere incompiute, dei progetti esecutivi approvati e dei lavori di manutenzione e recupero del patrimonio esistente, nonché degli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico-privato.

Le suddette priorità debbono essere la base anche di eventuali nuove programmazioni che si rendesse necessario adottare prima dell'entrata in vigore del D.M. di cui all'art. 21 comma 8.



Un regime particolare hanno le *infrastrutture e gli insediamenti prioritari* di cui alla Parte V del presente D.Lgs. in quanto questi sono inseriti esclusivamente negli strumenti di pianificazione e programmazione redatti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ai sensi dell'articolo 201 sono:

- a) Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL);
- b) Documenti pluriennali di pianificazione (DPP) di cui all'art.2 comma 1 del D.Lgs. 29/12/2011 n.228.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 201 il PGTL viene adottato, con DPR, ogni tre anni, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti previa delibera del CIPE, acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentite le commissioni parlamentari e contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci, nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese.

I commi da 3 a 10 normano, invece, il DPP che è di competenza del Mit e, in coerenza con le linee programmatiche e pianificatorie del PGTL, contiene l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica i cui progetti di fattibilità sono considerati meritevoli di finanziamento.

Il DPP, redatto dal Mit ai sensi dell'art. 10, comma 8 della legge n.196 del 31/12/2009 (art. 201, comma 4), deve tenere conto dei piani operativi per ciascuna area tematica nazionale definiti dalla cabina di regia di cui all'art. 1, comma 703, lettera c) della Legge 190 del 23/12/2014 (art. 201, comma 3).

Il DPP è approvato secondo le procedure e nel rispetto delle tempistiche di cui all'art. 2 commi 5 e 6 del D.Lgs 228 del 2001, sentita la conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs 281 del 28/8/1997 (art. 201, comma 4).

Ai sensi del comma 5 le Regioni, le Provincie Autonome, le Aree Metropolitane e gli enti competenti trasmettono al Mit, ai fini dell'inserimento nel DPP, le proposte di interventi di infrastrutture ed insediamenti che propongono di considerare "prioritari" dando precedenza al completamento delle opere incompiute. Le proposte di inserimento devono essere accompagnate dal progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'art. 23, comma 3 del presente Codice e corredati della documentazione indicata nelle linee guida di cui all'art. 8 del D.Lgs 228 del 2011.

Il Mit si riserva la valutazione della fondatezza della proposta in relazione alla coerenza complessiva dell'intervento proposto ed alla sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL. In caso di valutazione positiva il MIT inserisce l'intervento proposto nel DPP (art. 201, comma 5).

Il Mit è onerato del compito di redigere annualmente una relazione dettagliata, che sarà allegata al DEF, sullo stato di avanzamento degli interventi previsti dal DPP (art. 201, comma 6).

Per permettere al Mit di predisporre con il necessario dettaglio la suddetta relazione, tutti gli Enti Aggiudicatori sono onerati del compito di redigere e trasmettere al Mit, nei trenta giorni successivi all'approvazione del progetto definitivo, una scheda di sintesi contenente i dati salienti del progetto con particolare riferimento ai costi, tempi, caratteristiche tecnico-prestazionali dell'opera e soprattutto tutte le variazioni intervenute rispetto al progetto di fattibilità tecnico economica posto a base dell'inserimento dell'intervento nel DPP. Il modello della scheda di sintesi su citata sarà approvato dal Mit con apposito decreto (art. 201, comma 6).

Il primo DPP da approvare entro un anno dall'entrata in vigore del presente codice dovrà contenere lo stato procedurale, fisico e finanziario di ciascuna opera inserita con conseguente salvaguardia dei termini e degli adempimenti già effettuati (art. 201, comma 7).

Ai sensi del comma 8 viene reso possibile l'inserimento di nuove opere anche nel primo DPP ove sia stato già approvato il PGTL.

La norma transitoria prevista dal comma 9 permette, nelle more dell'approvazione del primo DPP, di considerare efficaci tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione vigenti al momento dell'entrata in vigore del presente codice o in relazione ai quali sono stati già assunti impegni con i competenti organi dell'UE. Infine, nella periodica revisione del DPP, di cui al comma 3 dell'art. 201, si procede alla rivalutazione degli interventi inseriti nel DPP precedente al fine di confermarne il loro inserimento in relazione alla permanenza dell'interesse pubblico alla sua realizzazione ed alla fattibilità economica e finanziaria. Particolare attenzione è previsto sia posta al reinserimento degli interventi per i quali non è stata avviata la realizzazione, con riferimento ad una parte significativa, e per quelli che hanno evidenziato nella progettazione esecutiva una lievitazione dei costi, rispetto al progetto di fattibilità economica e finanziaria, superiore al 20% (venti per cento). Tale valutazione è effettuata dal Mit che ha anche il potere di inserire o espungere interventi al di fuori della tempistica di approvazione periodica del DPP, purchè ne rispetti la procedura di approvazione. Tali decisioni debbono essere giustificate solo da fattori eccezionali o comunque imprevedibili al momento della redazione del DPP (art. 201, comma 10).

## *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interesse e dibattito pubblico*

Un elemento completamente innovativo è quanto previsto dall'art. 22 in merito al coinvolgimento degli stakeholders nella programmazione e pianificazione dei Lavori Pubblici più importanti.

Ai sensi del comma 1 tutte le Amministrazioni Aggiudicatrici debbono pubblicare i progetti di fattibilità, nonché i documenti predisposti dalle stesse amministrazioni, relativi sia alle grandi opere infrastrutturali che alle opere di architettura di rilevanza sociale che potenzialmente possono avere impatti sull'ambiente, sul territorio e sulle città.

Debbono essere, altresì, pubblicati gli esiti delle consultazioni pubbliche con annessi resoconti degli incontri svolti, dei dibattiti organizzati e delle opinioni dei portatori di interessi.

Viene rinviata all'emissione di uno specifico D.M. del MIT, sentito il Mibac ed il Mattm, previo parere delle commissioni parlamentari, l'individuazione delle opere per cui è obbligatorio avviare la procedura del dibattito pubblico in funzione della loro tipologia e soglie dimensionali. Nello stesso D.M. verranno definite le modalità di svolgimento ed il termine di conclusione della procedura (art. 22 comma 2).

Gli esiti della procedura relativa al dibattito pubblico e tutte le osservazioni raccolte debbono essere valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e discusse in sede di conferenza dei servizi (art. 22 comma 4).

### *Progettazione dei Lavori Pubblici*

Ai sensi dell'art.3 "Definizioni" lett. vvvv la progettazione dei LL.PP. è riservata esclusivamente agli operatori economici esercenti una professione regolamentata ai sensi dell'art.3 della Direttiva 2005/36/CE che definisce come «professione regolamentata» un'attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali. In particolare ai sensi della suddetta Direttiva costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale.

Inoltre, l'art 46 del presente Codice indica quali sono gli Operatori economici a cui possono essere affidati i servizi di architettura ed ingegneria, che sinteticamente sono i professionisti singoli o associati, le società tra professionisti, le società di ingegneria, i consorzi, i GEIE ed i raggruppamenti temporanei tra i predetti soggetti.

Entrando nello specifico delle attività di progettazione, l'art. 23 comma 1 introduce significative modifiche non solo ai livelli di progettazione indicati nella normativa precedente ma anche agli obiettivi che ciascun livello deve raggiungere.

I livelli di progettazione individuati dall'art. 23 del D.Lgs. 50/2016 sono:

- 1) Progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- 2) Progetto definitivo;
- 3) Progetto esecutivo.

L'obiettivo del codice è quello di mandare in appalto un progetto corredato da tutti gli approfondimenti necessari trovando le soluzioni progettuali più idonee alla risoluzione di tutte le problematiche tecniche ed economiche che si presentano, evidenziato tutti i condizionamenti ed i vincoli normativi e territoriali, al fine di fornire al progetto stesso una forza ed un dettaglio tale da garantirne la realizzazione evitando varianti in corso d'opera che possano fare lievitare i costi di costruzione.

Questi tre livelli di progettazione, nel loro complesso, devono assicurare:

- a) il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività;
- b) la qualità architettonica e tecnico funzionale e di relazione nel contesto dell'opera;
- c) la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza;
- d) un limitato consumo del suolo;
- e) il rispetto dei vincoli idrogeologici, sismici e forestali nonché degli altri vincoli esistenti;
- f) il risparmio e l'efficientamento energetico, nonché la valutazione del ciclo di vita e della manutenibilità delle opere;
- g) la compatibilità con le preesistenze archeologiche;
- h) la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture;
- i) la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera;
- j) accessibilità e adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche.



Ai sensi del comma 3 dello stesso art. 23 viene demandata la definizione dei contenuti specifici dei tre livelli progettuali all'emanazione di un Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, su proposta del Consiglio Superiore dei LL.PP., di concerto con il Mattm ed il Mibac.

Nelle more restano in vigore le disposizioni di cui alla parte II, Titolo II, capo I e titolo XI, capi I e II nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamati, con esclusione dell'art. 248, del DPR 5/10/2010 n. 207.

Il suddetto DM è in fase di emanazione.

Il D.Lgs 50/2016 indica, comunque, quelli che devono essere i contenuti minimi dei tre livelli di progettazione, inserendo alcune importanti novità, soprattutto in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità tecnica ed economica, che deve essere spinto nella sua definizione sino ad un approfondimento tale da consentire la valutazione dei costi-benefici di tutte le possibili soluzioni alternative, l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa (art. 23 comma 5).

Innovativa è l'anticipazione al livello del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle necessarie indagini geologiche, geognostiche, archeologiche e gli studi preliminari sull'impatto ambientale, finalizzati ad individuare le fasce di rispetto, le misure di salvaguardia, le specifiche prestazionali, le opere di mitigazione e compensazione ambientali (art. 23 comma 6).

Bisogna, quindi, sin dalla fase di redazione del primo livello di progettazione:

1. avere un quadro completo ed esaustivo di tutte le interferenze, dei vincoli che possono condizionare la realizzabilità dell'opera con costi accettabili;
2. ricostruire con il necessario dettaglio il modello geologico e geotecnico di riferimento e le caratteristiche ambientali dei siti interessati.

Ciò al fine di evidenziare, sin dal primo livello di progettazione, tutte le problematiche inerenti la progettazione ed evitare "sorprese" durante la realizzazione dei lavori che nelle esperienze passate hanno causato una sistematica ed elevata lievitazione dei costi delle opere pubbliche.

E' bene ricordare che l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica è il presupposto indispensabile affinché un progetto di importo superiore ad € 1.000.000,00 possa essere inserito nel “*programma triennale dei Lavori Pubblici*” ai sensi dell'art. 21 comma 3.

Il progetto definitivo ai sensi dell'art.23 comma 7 deve essere spinto sino ad un dettaglio tale da individuare 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 e deve contenere tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa ed il relativo cronoprogramma.

Il progetto esecutivo ai sensi dell'art.23 comma 8, deve essere redatto in conformità al progetto definitivo e deve determinare i lavori da realizzare in ogni dettaglio, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. Il progetto esecutivo deve essere, altresì, corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita.

Di interesse è il comma 4 dell'art. 23 che consente l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione.

Come si può facilmente comprendere la progettazione dei Lavori Pubblici comporta necessariamente l'impegno di varie figure professionali, a seconda del tipo di opera da realizzare.

Oltre gli apporti tecnici e professionali dei diversi specialisti, necessari in funzione della tipologia di opera pubblica da realizzare (naturalista, biologo, topografo, ect), le due figure professionali certamente presenti in tutti i progetti sono il progettista (ingegnere, architetto, agronomo, geometra, ect) ed il geologo.

In questo senso di particolare importanza è quanto scrive l'ANAC nelle linee guida relative all'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria al punto 3 che così testualmente recita: *“Un terzo elemento di base riguarda il divieto di subappalto delle prestazioni relative alla redazione della relazione geologica, che non comprende le prestazioni d'opera riguardanti le indagini geognostiche e geotecniche e le altre prestazioni specificamente indicate nella norma. Conseguentemente, essendo parte essenziale ed integrante di ogni livello di progettazione, il bando deve prevedere la redazione della relazione geologica e che, nel gruppo di progettazione, sia presente almeno un geologo, anche in seno ad un'associazione temporanea ovvero quale socio/amministratore/direttore tecnico di una società di professionisti o di ingegneria, ove siano necessarie tali prestazioni (art. 31, co. 8, del Codice).”*

Bisogna, inoltre, evidenziare che due innovazioni molto importanti sono state introdotte con il presente Codice e che determinano un cambiamento radicale rispetto alla normativa precedente.

La prima, già accennata precedentemente, è la possibilità di inserire nel programma triennale dei lavori pubblici i progetti di importo superiore ad € 1.000.000,00 a condizione che siano muniti dell'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, la seconda riguarda la completa distinzione tra la fase progettuale e la realizzazione delle opere pubbliche, ad esclusione delle deroghe espressamente indicate dall'art. 59 comma 1.

Ai sensi del suddetto articolo, infatti, gli appalti relativi ai lavori sono affidati, ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto è definito dall'articolo 23, comma 8 ed è vietato il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori ad esclusione dei casi di affidamento a contraente generale, finanza di progetto, affidamento in concessione, partenariato pubblico privato, contratto di disponibilità.

Viene, quindi, abolito il ricorso al cosiddetto “*Appalto integrato*”, come regolato dal soppresso art. 53 del D.Lgs 163/2006 ai sensi del quale poteva essere affidata alla stessa impresa sia la realizzazione dell’opera pubblica, sia la progettazione esecutiva e definitiva in quanto la gara di appalto poteva essere espletata sulla base di un progetto definitivo o preliminare redatto ed approvato dall’Amministrazione Aggiudicatrice.

L’esperienza ha dimostrato un elevato ricorso alla forma dell’*Appalto Integrato* ora abrogato.

Novità importanti sono inserite anche in relazione alle competenze professionali interne e/o esterne che possono essere incaricate per la redazione della progettazione.

Lo stesso art. 23 comma 2 e l’art. 24 disciplinano l’utilizzo delle competenze interne o esterne alle stazioni appaltanti ed in particolare ai sensi dell’art. 23, comma 2 la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico, può essere affidata esclusivamente a professionalità interne, purché in possesso di idonea competenza nelle materie oggetto del progetto o utilizzando la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee di cui agli articoli 152, 153, 154, 155 e 156 del presente Codice. Per le altre tipologie di lavori si applica quanto previsto dall'articolo 24.

Se ne deduce che il concorso di progettazione o il concorso di idee è limitato alle sole progettazioni di opere complesse e di particolare rilevanza sotto l'aspetto architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo e tecnologico.

La verifica dei requisiti di cui all'art. 23 comma 2 è, quindi, preliminare ed è affidata al RUP che, ai sensi dell'art. 31, comma 4)a, formula la proposta all'Amministrazione Aggiudicatrice.

Se il progetto non possiede i requisiti di particolare complessità di cui all'art. 23 comma 2 si applica l'art. 24 e se la progettazione è affidata a professionalità interne bisogna considerare che è stata modificata la norma con cui si regolamentava l'incentivazione del 2%.

Il presente codice, infatti, espressamente vieta la sua applicazione alla progettazione dei Lavori Pubblici in quanto attività esclusa sia dall'art.1, comma 1, lettera oo della Legge Delega 11/2016 che dall'art. 113, comma 2 del D.Lgs 50/2016.



Ad esclusione di quanto previsto dall'art. 23 comma 2, le prestazioni relative alla progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché 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 che i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le aziende sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica possono costituire;
- c) dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole stazioni appaltanti possono avvalersi per legge;
- d) dai soggetti di cui all'articolo 46 precedentemente indicati.

Tutti i progetti possono essere firmati solo da professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, personalmente responsabili, anche se dipendenti delle amministrazioni di cui ai precedenti punti a), b), c).

In caso di professionalità esterne il professionisti responsabili devono essere nominativamente indicati già in sede di presentazione dell'offerta, con la specificazione delle rispettive qualificazioni professionali.

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 di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, se non conseguenti ai rapporti d'impiego.

Sono a carico delle stazioni appaltanti le polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione. Nel caso di affidamento della progettazione a soggetti esterni, le polizze sono a carico dei soggetti stessi.

Con Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, sentita l'ANAC, saranno definiti i requisiti che devono possedere i soggetti di cui all'articolo 46, comma 1. Fino alla data di entrata in vigore di detto decreto, si applica l'articolo 216, comma 5.

Il suddetto decreto individuerà anche i criteri per garantire la presenza di giovani professionisti, in forma singola o associata, nei gruppi concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di progettazione e di idee, di cui le stazioni appaltanti tengono conto ai fini dell'aggiudicazione.

All'atto dell'affidamento dell'incarico, i soggetti incaricati devono dimostrare di non trovarsi nelle condizioni di cui all'articolo 80 nonché il possesso dei requisiti e delle capacità di cui all'articolo 83, comma 1.

Una novità è costituita dal fatto che qualora venga affidato un servizio complesso costituito dalla somma di diversi servizi, di cui alcuni riservati ad iscritti ad albi di ordini e collegi, il bando di gara o l'invito deve richiedere esplicitamente che sia indicato il responsabile di ogni parte del servizio. Tale soggetto deve possedere i requisiti previsti nel caso in cui il servizio sia messo in gara separatamente.

Oltre al progettista, qualora l'incarico della progettazione è affidato a professionalità esterne, deve essere indicata nell'offerta, la persona fisica incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni specialistiche.

Per quanto riguarda i corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di progettazione il Codice prevede che il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, emana entro e non oltre sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, un decreto con cui approva le relative tabelle.

I predetti corrispettivi possono essere utilizzati dalle stazioni appaltanti, ove motivatamente ritenuti adeguati quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo dell'affidamento.

Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al presente comma, si applica l'articolo 216, comma 6.

Altro elemento di particolare importanza è dato dal fatto che il nuovo Codice prevede che progettazione definitiva e quella esecutiva debbano essere svolte, preferibilmente, dagli stessi professionisti al fine di garantire omogeneità e coerenza al procedimento.

Nei casi di affidamento disgiunto, che deve essere adeguatamente motivato, il nuovo progettista deve espressamente accettare l'attività progettuale precedentemente svolta.

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. In sede di verifica della coerenza tra le varie fasi della progettazione, si applica quanto previsto dall'articolo 26, comma 3.

Permane, invece, il divieto da parte degli affidatari della progettazione di partecipare alla gara dei lavori da loro progettati (art. 24 comma 7).

I progettisti o un soggetto controllato, controllante o collegato all'affidatario di incarichi di progettazione, i dipendenti dell'affidatario dell'incarico di progettazione, i suoi collaboratori nello svolgimento dell'incarico ed i loro dipendenti, nonché gli affidatari di attività di supporto alla progettazione ed i loro dipendenti non possono essere, infatti, affidatari degli appalti o delle concessioni di lavori pubblici, nonché degli eventuali subappalti o cottimi.

Le situazioni di controllo e di collegamento si determinano con riferimento a quanto previsto dall'articolo 2359 del codice civile.

Tali divieti non si applicano laddove i soggetti ivi indicati 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.

In relazione all'affidamento dei servizi di progettazione delle opere pubbliche il D.Lgs 50/2016 indica con chiarezza all'art. 157, comma 3 che non sono consentite modalità di affidamento diverse da quelle previste dallo stesso D.Lgs.

La verifica preventiva della progettazione è regolata dall'art. 26 dalla lettura del quale si evince che la procedura di verifica assume un ruolo decisivo in quanto viene eseguito, in contraddittorio con il progettista, da soggetti esterni alla progettazione con lo scopo di accertare:

- 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) i 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.

Alla validazione della progettazione il presente Codice affida un ruolo molto più importante ed incisivo rispetto alla normativa precedente. Infatti, con il presente D.Lgs, viene affermato con chiarezza che non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'articolo 26. (art. 205 comma 2, terzo capoverso).

La validazione del progetto è l'atto formale sottoscritto dal RUP che riporta gli esiti della verifica e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica ed alle eventuali controdeduzioni del progettista.

Ai sensi del comma 7 dell'art. 26, inoltre, viene normata l'incompatibilità tra la figura professionale del progettista e del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione e la figura professionale di chi svolge l'attività di validazione.

La verifica viene eseguita:

- 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 soggetti di cui alla lettera a) e di cui all'articolo 46, comma 1, che dispongano di un sistema interno di controllo di qualità;
- 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, anche avvalendosi della struttura di cui all'articolo 31, comma 9.

## *Verifica preventiva dell'interesse archeologico*

Anche in relazione a questo punto il D.Lgs 50/2016 presenta aspetti innovativi molto importanti rispetto alla normativa precedente.

Ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs 50/2016, infatti, viene specificatamente normata una nuova procedura: la *verifica preventiva dell'interesse archeologico*.

Tale verifica va compiuta, sotto la direzione della Soprintendenza archeologica territorialmente competente con spese a carico della stazione appaltante (art. 25 comma 12), per tutti i Lavori Pubblici interessati dal presente D.Lgs. ad esclusione delle opere ubicate all'interno delle aree archeologiche e dei parchi archeologici di cui all'art. 101 del codice dei beni culturali e del paesaggio per i quali permangono i poteri autorizzatori e cautelari ivi previsti, nonché le opere ricadenti nelle zone di interesse archeologico per i quali permangono i poteri di cui all'art. 28, comma 2 ed all'art. 142, comma 1, lettera m del medesimo codice (art. 25, comma 7).



I progetti di fattibilità tecnica ed economica di tutte le opere pubbliche, da realizzare al di fuori delle aree archeologiche, dei parchi archeologici e delle zone di interesse archeologico di cui sopra, sono assoggettati alla procedura di cui all'art. 25 che prevede la trasmissione, al Soprintendente territorialmente competente, del progetto di fattibilità tecnica ed economica o un suo stralcio sufficiente ai fini archeologici, comprese tutte le indagini geologiche, geomorfologiche ed archeologiche preliminari, nonché, per le infrastrutture a reti, anche le foto interpretazioni (art. 25, comma 1).

Le analisi archeologiche preliminari possono essere effettuate dai dipartimenti archeologici delle università ovvero da tecnici specialisti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o dottori di ricerca in archeologia (art. 25, comma 1).

Con successivo D.M. del Mibac, sentita una rappresentanza dei dipartimenti archeologici universitari, verranno disciplinati i criteri per la costituzione e la tenuta di un elenco degli istituti archeologici universitari e dei soggetti in possesso delle necessarie qualificazioni abilitati alla redazione degli studi archeologici di cui al presente articolo. Tale elenco deve essere reso accessibile a tutti gli interessati (art. 25, comma 2).

Sono esentate da questa procedura i progetti relativi agli interventi che non comportano nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle impegnate dai manufatti esistenti (art. 25, comma 1).

La verifica preliminare dell'interesse archeologico, normata dall'art. 25, prevede che dopo la presentazione al Soprintendente del progetto di fattibilità tecnica ed economica, corredato da tutte le indagini geologiche, geomorfologiche, nonché quelle archeologiche preliminari, viene fissato in 30 (trenta) giorni il tempo utile per lo stesso Soprintendente per determinarsi sull'assoggettabilità o meno del progetto alla procedura di cui ai commi 8 e seguenti dello stesso articolo 25 (art. 25, comma 3).

Trascorso inutilmente tale termine o se il Soprintendente conclude la verifica con esito negativo, cioè ritiene che non ci siano le condizioni per attivare la procedura di cui al comma 8 e seguenti, la verifica preliminare di interesse archeologico è conclusa ed il progetto può essere approvato.

In questo caso sarà possibile prescrivere l'esecuzione di saggi archeologici solo nel caso in cui, successivamente, si dovessero acquisire nuove informazioni che modificano il quadro conoscitivo o si verificassero, nel corso dei lavori, nuove emersioni di elementi archeologicamente rilevanti che possano indurre a ritenere possibile la sussistenza in sito di reperti archeologici (art. 25, comma 6).

In questo caso, trattandosi di elementi nuovi di interesse archeologico, prima sconosciuti, il Mibac, contestualmente alla prescrizione dei saggi archeologici, procede alla comunicazione di avvio del procedimento di verifica e di dichiarazione dell'interesse culturale ai sensi degli artt. 12 e 13 del codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 25, comma 6).

Il termine per la pronuncia da parte del Soprintendente viene elevato a 60 (sessanta) giorni per i progetti delle grandi opere infrastrutturali o a rete (art. 25, comma 3).

Qualora il Soprintendente, invece, ritiene che il sito ha le caratteristiche per essere considerato di interesse archeologico attiva la procedura prevista dai commi 8 e seguenti che è suddivisa in due fasi a livelli progressivi di approfondimento.

L'art. 25 comma 8 prevede che la seconda fase si attiva solo se la prima evidenzia elementi di interesse archeologico, in caso contrario la seconda fase non si attiva e la procedura si intende conclusa con esito negativo e viene accertata l'insussistenza di interesse archeologico nel sito di progetto.

Nella prima fase (siamo ancora nell'ambito del progetto di fattibilità tecnica ed economica) si eseguono (art. 25, comma 8):

- a) carotaggi;
- b) prospezioni geofisiche e geochimiche;
- c) saggi archeologici e, ove necessario, scavi, al fine di assicurare una sufficiente campionatura dell'area interessata dai lavori.

A conclusione delle indagini su menzionate si redige, nei tempi predeterminati dal Soprintendente territorialmente competente, una relazione finale nella quale oltre alla descrizione dettagliata dei risultati delle indagini svolte, si definiscono (art. 25, comma 9):

- a) i contesti in cui lo scavo stratigrafico esaurisce le esigenze di tutela;
- b) i contesti che evidenziano reperti leggibili come complesso strutturale unitario, con scarso livello di conservazione per i quali sono possibili interventi reinterro, smontaggio, rimontaggio e musealizzazione in altra sede rispetto a quella di rinvenimento;
- c) i complessi in cui la conservazione non può essere assicurata in maniera diversa dall'integrale mantenimento del sito.

Il comma 11 stabilisce che nell'ipotesi di cui alla precedente lettera a) la procedura si ritiene conclusa con esito negativo e viene accertata l'insussistenza di interesse archeologico nel sito di progetto.

Nel caso di cui alla lettera b) la Soprintendenza territorialmente competente determina quali siano le misure necessarie da adottare per migliorare la conoscenza dei luoghi e dei rinvenimenti archeologicamente rilevanti, per garantirne la conservazione e protezione, nonché le misure da adottare relativamente ai singoli rinvenimenti o il loro contesto.

Nel caso di cui alla lettera c) la Soprintendenza indica le prescrizioni da inserire nei provvedimenti di assoggettamento a tutela dell'area interessata dai rinvenimenti ed il Mibac procede alla comunicazione di avvio del procedimento di verifica e di dichiarazione dell'interesse culturale ai sensi degli artt. 12 e 13 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il comma 13 dello stesso art. 25 prevede l'emissione, entro 90 (novanta) giorni dall'entrata in vigore del D.Lgs 50/2016, di un D.P.C.M., su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il quale verranno individuati i procedimenti semplificati con termini certi, finalizzati da un lato a garantire la tutela del patrimonio archeologico e dall'altro l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera.

In tal senso già lo stesso D.Lgs 50/2016 all'art. 25 comma 15 indica con chiarezza che nel caso in cui i tempi della procedura di verifica dell'interesse archeologico vengano considerati dalla stazione appaltante eccessivamente ed ingiustificatamente lunghi, la stessa può ricorrere al regolamento di attuazione dell'art. 4 della legge 7/8/2015 n. 124.

Di converso i commi 10 e 14 dello stesso art. 25 danno da un lato al RUP la facoltà di concordare con il Soprintendente territorialmente competente la riduzione dei livelli di progettazione e dei contenuti della progettazione con particolare riferimento ai dati, agli elaborati e ai documenti progettuali già comunque acquisiti agli atti del procedimento e dall'altro al Soprintendente di stipulare, entro 30 (trenta) giorni dalla presentazione del progetto, un apposito accordo con la stazione appaltante per graduare la complessità della procedura in ragione della tipologia e dell'entità dei lavori da eseguire, anche riducendo le fasi ed i contenuti del procedimento.

Tale accordo può disciplinare, inoltre, forme di coordinamento e collaborazione con il RUP e gli uffici della stazione appaltante e disciplinare le forme di documentazione e divulgazione dei risultati delle indagini archeologiche mediante l'informatizzazione dei dati raccolti, la produzione di edizioni scientifiche e didattiche, eventuali ricostruzioni virtuali, eventuali mostre ed esposizioni per diffondere e pubblicizzare i risultati delle indagini.

Le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano, ai sensi del comma 16, disciplinano la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico per le opere di loro competenza sulla base di quanto disposto dal presente articolo.