

La programmazione delle opere pubbliche nel nuovo Codice dei contratti

(D.L.vo 12 aprile 2006, n. 163): procedure, adempimenti e soggetti coinvolti

di **Mauro Cappello**

Ministero dello Sviluppo Economico

Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione

Unità di Verifica degli Investimenti pubblici

Il procedimento della realizzazione delle opere pubbliche

Il procedimento dei lavori pubblici è uno dei più vasti e complessi tra i vari procedimenti amministrativi, prova ne sia la enorme quantità di giurisprudenza che di esso si è interessata.

Le fasi del procedimento opere pubbliche sono state ridefinite, dopo circa 130 anni, nel corso degli anni '90 ad opera della Legge 11 febbraio 1994, n.109 “Legge quadro sui lavori pubblici” e sono state riconfermate *in toto* nel nuovo dispositivo normativo, anche denominato Codice “De Lise” dal nome della persona che lo ha redatto.

In sintesi, le principali fasi del procedimento sono:

- **programmazione; – progettazione; – affidamento;**
- **esecuzione; – collaudo.**

La necessità della programmazione

La programmazione nella legge n. 109/1994 (Legge Merloni) assolve al delicato compito di conferire razionalità alla spesa pubblica, eliminando o quanto meno cercando di limitare un malcostume diffuso nel nostro Paese relativamente al mancato completamento delle opere per mancanza di fondi, ed identificare un “luogo” istituzionale all’interno del quale si può trovare un punto di sintesi per interventi di una certa complessità quali:

Società di Trasformazione Urbana, infrastrutture a rete, ecc.

La programmazione è quindi un’attività profondamente delicata sia dal punto di vista strategico-operativo che economico.

L’importanza di questa attività, unitamente alla recente entrata in vigore della nuova normativa sui lavori pubblici, impone una riflessione sullo stato attuale dell’arte.

Normativa di riferimento

La normativa di base cui riferirsi per l’attività di programmazione si articola su tre livelli diversi, ovvero il D.L.vo 163/2006, il futuro regolamento di attuazione (per le modifiche da apportare al d.P.R. 554/99) ed un probabile specifico decreto ministeriale (*a modificare soltanto i riferimenti normativi contenuti nel D.M. 9 giugno 2005*).

Le disposizioni in merito alla programmazione delle opere pubbliche sono dettate all’art. 126 del D.L.vo 163/2006 che, di fatto, riprende il testo dell’art. 14 della Legge 109/1994.

Tale uniformità lascia intendere che le modifiche che verranno apportate al Regolamento ex d.P.R. 554/1999, non dovrebbero incidere in modo significativo sulle disposizioni per l’attività di programmazione, così come anche per ciò che riguarda il D.M. 9 giugno 2005.

Nell’attesa delle suddette modifiche si continueranno ad applicare le disposizioni attualmente vigenti, così come dichiarato all’art. 253 comma 3) del Codice dei contratti “*Per i lavori pubblici, fino all’entrata in vigore del regolamento cui all’articolo 5, continuano ad applicarsi il decreto del*

Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, e le altre disposizioni regolamentari vigenti”

Pertanto i riferimenti normativi attualmente in vigore per la programmazione sono:

- Art. 128 D.L.vo 12 febbraio 1994, n. 109 – “*Legge quadro sui lavori pubblici*”; - Artt. 11-12-13-14 D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 - “*Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici*”;

- Decreto Ministero Infrastrutture e Trasporti 9 giugno 2005 “*Procedura e schemi tipo per la redazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell’elenco annuale dei lavori pubblici, ai sensi dell’art. 14, della legge 14 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche ed integrazioni*”.

La procedura e gli strumenti della programmazione

La programmazione dei lavori pubblici avviene per passi successivi, caratterizzati da un crescente livello di approfondimento.

Il primo adempimento consiste nella redazione di uno *Studio dei bisogni e delle necessità dell’Amministrazione*.

Per redigere lo Studio in questione, l’Amministrazione dovrà prima di tutto avviare una attività ricognitiva sullo stato delle strutture ad essa in carico, quindi valutare, in base alla domanda sociale, alle esigenze urbanistiche, alla promozione immobiliare privata ed in base anche alla disponibilità dei bilanci dell’Ente, quali eventuali istanze soddisfare.

La programmazione diventa quindi il più spiccato atto politico di una Amministrazione, che tramite questa attività dà concretezza al proprio programma.

Dopo avere redatto lo Studio dei bisogni e delle necessità, l’Amministrazione provvede ad impostare il programma triennale, solamente per gli interventi il cui importo sia maggiore di 100.000 euro, all’interno del quale deve decidere quali bisogni e necessità soddisfare e tra queste deve stabilire un ordine di priorità secondo i criteri dettati dalla Legge (*manutenzione e recupero del patrimonio esistente, completamento dei lavori già iniziati, lavori relativi a progetti esecutivi approvati ed interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento da capitale privato*).

Il Programma Triennale, che deve essere redatto secondo lo schema e le schede contenute nel testo del D.M. 9 aprile 2005, è suddiviso per annualità di attuazione ed all’interno delle annualità per priorità.

Contemporaneamente alla redazione di tale bozza l’Amministrazione provvede, tramite personale interno oppure incarico a professionisti esterni (*ma solo nelle condizioni di legge*) alla redazione di *Studi di Fattibilità per interventi di importo inferiore a 1.000.000 €* mentre dovrà provvedere alla redazione di veri e propri *progetti preliminari per gli interventi di importo pari o superiore a 1.000.000 €*.

Prendendo a riferimento il caso di una Amministrazione Comunale, si dovrà innanzitutto valutare lo stato di conservazione delle strade sia dal punto di vista strutturale che impiantistico, si dovranno ispezionare gli edifici pubblici, avendo cura di verificare la buona conservazione e contemporaneamente l’aderenza degli stessi ad eventuali nuove disposizioni di legge, si dovrà valutare lo stato di conservazione ed efficienza della rete fognaria e degli eventuali impianti depurativi, ecc.

Ricevuti gli Studi di Fattibilità/Progetti Preliminari è possibile completare secondo le priorità citate il Programma Triennale, conoscendo, a questo punto, sia la natura delle lavorazioni da effettuare che il relativo importo.

Un'ulteriore aspetto che viene inserito nel Programma Triennale è quello relativo alla alienazione degli immobili o del solo diritto di superficie, tali beni sono classificati relativamente alla loro rilevanza storico-artistica, architettonica, ambientale e paesaggistica.

Sulla base del Programma Triennale viene redatto l'*Elenco Annuale dei lavori* da eseguire, dove sono inseriti soltanto le opere per le quali l'Amministrazione ha approvato i documenti progettuali propedeutici (*Studi di Fattibilità e Progetti Preliminari*).

Definiti il Programma Triennale e l'Elenco Annuale, l'Amministrazione deve stilare un atto formale di adozione dei due documenti e provvedere alla pubblicità prevista, ovvero pubblicazione per 60 giorni consecutivi anche mediante affissione presso la sede.

L'elenco annuale dei lavori viene infine approvato dall'Amministrazione unitamente al bilancio di previsione di cui costituisce parte integrante.

Lo Studio di Fattibilità: un interessante caso di omonimia

L'attività di programmazione delle opere pubbliche si intreccia spesso con quella di programmazione degli investimenti, in quanto la maggior quota percentuale di essi viene attuata proprio nel settore delle infrastrutture.

Lo strumento dello Studio di Fattibilità, come abbiamo visto, appare all'art. 128 del nuovo Codice dei contratti pubblici (*così come appariva anche nella precedente Legge 109/1994 ss.mm.ii*), e viene citato come documento propedeutico all'inserimento nell'elenco annuale dei lavori qualora l'importo degli stessi sia inferiore ad *1 milione di euro*, diversamente deve essere redatto un vero e proprio progetto preliminare.

La Legge 144/1999 all'art. 4 c.1 recita "*lo studio di fattibilità per opere di costo complessivo superiore a lire 20 miliardi è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle Amministrazioni pubbliche*".

Le due disposizioni sembrano contraddirsi e possono generare equivoco tra gli operatori del settore. È opportuno in questa sede chiarire che, nonostante l'omonimia, si tratta di due strumenti essenzialmente differenti, come si deduce anche dalle soglie che per essi sono previste nei dispositivi di Legge citati.

Lo Studio di Fattibilità richiamato nella Legge 144/1999 è uno strumento di natura prettamente economica, non a caso i suoi requisiti minimi sono dettati dalla Delibera CIPE del 30 giugno 1999 e sono:

- inquadramento territoriale e socio economico del progetto;
- analisi della domanda attuale e prevista dei gruppi di beneficiari;
- analisi dell'offerta attuale e prevista;
- descrizione dell'investimento;
- contributo alla Programmazione 2000-2006 mentre lo Studio di Fattibilità richiamato nella Legge 109/1994 prima e nel Codice dei contratti pubblici oggi, è uno strumento di natura tecnica il cui livello di approfondimento è ancora abbastanza generale.

Il Fondo rotativo per la progettualità: cenni

Le modifiche apportate alla disciplina che regola le procedure di funzionamento del Fondo rotativo per la progettualità hanno incluso, nell'ambito delle attività finanziabili con il Fondo, anche le fasi della programmazione.

Questa circostanza, unitamente al fatto che l'esistenza del Fondo rimane ancora oggi oscura a molti tecnici ed amministratori pubblici, ci ha indotto a dare alcuni cenni su un importante strumento di sviluppo.

Il Fondo rotativo per la progettualità è stato istituito dalla Legge 28 dicembre 1995, n. 549 con l'intento di stimolare la realizzazione di opere pubbliche tramite il finanziamento delle attività di progettazione.

I soggetti che possono usufruire del Fondo sono:

le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo;

- le Regioni e le Province Autonome;

- gli Enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, unioni di comuni, ecc);

Enti pubblici economici e non economici, locali, regionali e nazionali.

Le attività che possono essere finanziate dal Fondo riguardano il progetto fin dalle fasi embrionali, infatti sinteticamente le attività sono:

Studi per la definizione del quadro dei bisogni e delle esigenze;

Studi di fattibilità;

Progetti preliminari, definitivi ed esecutivi,

Documenti preparatori dei concorsi di idee o di progettazione.