

ACCURSIO PIPPO OLIVERI

LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI

Soggetti, procedure e competenze
(aggiornato al D.M. 9 giugno 2005)

■ Collana editoriale diretta da G. Armao e P. Oreto



i book dei lavori pubblici

**GRAFILL**

Accursio Pippo Oliveri

LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI

ISBN 88-8207-184-7
EAN 9 788882 071844

1 book dei lavori pubblici, 6
Prima edizione: ottobre 2005

Oliveri, Accursio Pippo <1955>

La programmazione dei lavori pubblici / Accursio Pippo Oliveri. –
Palermo : Grafill, 2005.

(1 book dei lavori pubblici ; 6)

ISBN 88-8207-184-7

1. Lavori pubblici – Programmazione – Legislazione.

344.4506 CDD-20

SBN Pal0201156

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail grafill@grafill.it

Finito di stampare nel mese di ottobre 2005 presso:

Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l. Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

Sommario

□ PREFAZIONE

■	Presentazione.....	p.	7
■	Contenuto.....	"	8
■	Introduzione al quadro normativo.....	"	9
■	Note alla Prefazione.....	"	13

1. ASPETTI GENERALI

1.1.	Finalità della programmazione.....	"	15
1.2.	Effetti della Illegittimità del programma triennale.....	"	17
■	Note al capitolo 1.....	"	22

2. I SOGGETTI INTERESSATI

2.1.	Il problema delle competenze.....	"	23
2.2.	Stazione appaltante: Organi di indirizzo politico-amministrativo.....	"	24
2.3.	Stazione appaltante: Consiglio Comunale.....	"	24
2.4.	Stazione appaltante: Organi esecutivi.....	"	24
2.5.	Stazione appaltante: Organi di gestione.....	"	25
2.6.	Il Responsabile della programmazione.....	"	26
2.6.1.	Qualifica.....	"	26
2.6.2.	Competenze.....	"	26
2.6.3.	Nomina.....	"	28
2.7.	Il Responsabile unico del procedimento.....	"	28
2.7.1.	Qualifica.....	"	28
2.7.2.	Competenze.....	"	29
2.7.3.	Nomina.....	"	34
2.8.	Le funzioni di supporto al RUP.....	"	35
2.8.1.	Qualifica.....	"	35
2.8.2.	Competenze.....	"	36
2.8.3.	Nomina.....	"	36
2.9.	Organismi di progettazione e direzione dei lavori.....	"	38

	2.9.1. Qualifica: progettazione interna	p. 38
	2.9.2. Qualifica: progettazione esterna	" 39
■	Note al capitolo 2	" 41
3.	LE ATTIVITÀ PROPEDEUTICHE AL PROCEDIMENTO	
	3.1. Formazione del programma	" 43
	3.2. Il responsabile del programma	" 43
	3.3. Gli interlocutori del responsabile del programma	" 43
	3.4. I Responsabili Unici del Procedimento formulano proposte e forniscono dati ed informazioni	" 45
■	Note al capitolo 3	" 45
4.	LO STUDIO PRELIMINARE: QUADRO DEI BISOGNI E DELLE ESIGENZE	
	4.1. Dallo studio dei bisogni e delle esigenze agli studi di fattibilità	" 47
	4.2. Lo studio dei fabbisogni e delle esigenze	" 47
	4.3. Soggetti incaricati dello studio	" 48
	4.4. I contenuti dello studio	" 48
	4.5. I fabbisogni e le esigenze	" 49
	4.6. I termini per l'avvio dello studio preliminare	" 51
■	Note al capitolo 4	" 54
5.	LO STUDIO PRELIMINARE: PREVISIONE DELLE DISPONIBILITÀ ECONOMICHE ED ADEGUAMENTO DEI FLUSSI DI SPESA	
	5.1. Attuazione del programma e mezzi finanziari	" 55
	5.2. Finanza e modello di sviluppo del territorio	" 55
	5.3. Indicazione dei mezzi finanziari – Scheda 1	" 56
■	Note al capitolo 5	" 59
6.	DALLO STUDIO PRELIMINARE ALLA PROPOSTA DI PROGRAMMA TRIENNALE	
	6.1. Individuazione del RUP per ciascuna opera	" 61
	6.2. Lo schema del programma come atto di impulso	" 61
	6.3. Mancata redazione degli studi di fattibilità e responsabilità	" 65
	6.4. Gli studi di prefattibilità	" 65
	6.5. Studi di fattibilità ed inserimento degli interventi nel programma	" 66
	6.6. RUP e studi di fattibilità	" 66
	6.7. Termini per l'avvio degli studi di fattibilità	" 67
	6.8. Un'utile guida alla redazione degli SDF	" 74
■	Note al capitolo 6	" 75

7. ELABORAZIONE DELLA PROPOSTA DI PROGRAMMA TRIENNALE	
7.1. Soggetto competente e termini.....	p. 77
7.2. Coerenza con i documenti di programmazione dell'Ente	" 78
7.3. Conformità agli strumenti urbanistici.....	" 79
7.4. Le procedure per le varianti urbanistiche per la realizzazione di lavori pubblici.....	" 80
7.5. Scelta degli interventi da includere nel programma.....	" 81
7.6. L'azione coordinata dei servizi dell'Ente.....	" 82
7.7. Criteri di valutazione delle priorità.....	" 82
7.8. Articolazione della copertura finanziaria – Scheda 2.....	" 83
7.9. Il procedimento nel caso di aggiornamento del programma.....	" 86
■ Note al capitolo 7	" 87
8. ELABORAZIONE DELL'ELENCO ANNUALE	
8.1. Contenuti e requisiti.....	" 89
8.2. Suddivisione in lotti degli interventi – presupposti	" 89
8.3. Distinta dei lavori da realizzarsi nell'anno – Scheda 3.....	" 91
8.4. Elenco annuale e finanziamenti pubblici	" 93
■ Note al capitolo 8.....	" 93
9. PUBBLICITÀ DEL PROGRAMMA TRIENNALE	
9.1. Modalità ed obblighi	" 95
9.2. Pubblicazione dello schema di programma.....	" 96
9.3. Obblighi di pubblicità degli adeguamenti	" 96
9.4. L'avviso di pubblicazione dello schema di programma	" 97
9.5. Le osservazioni al programma.....	" 98
9.6. Informazioni Osservatorio dei lavori pubblici	" 98
9.7. Pubblicazione sui siti internet.....	" 100
9.8. Procedimento per la Pubblicazione sui siti internet.....	" 100
9.9. Comunicazioni di preinformazione	" 102
9.10. Avviso indicativo per il project financing.....	" 103
9.11. Invio informazioni all'Osservatorio	" 104
■ Note al capitolo 9.....	" 107
10. IL FINANZIAMENTO DELL'ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE	
10.1. Strumenti finanziari.....	" 108
10.2. Fondo Rotativo per la Progettualità	" 109
10.3. Spese non finanziabili.....	" 111
10.4. Limiti d'importo per l'accesso al Fondo.....	" 112

10.5. Importo dell'anticipazione	p. 112
10.6. Rimborso dell'anticipazione	" 113
10.7. Modalità di presentazione dell'istanza	" 114
10.8. Concessione ed erogazione dell'anticipazione	" 115
■ Note al capitolo 10.....	" 116
11. SCHEMI OPERATIVI	
11.1. Iter tecnico amministrativo per la formazione ed approvazione del Programma Triennale	" 117
11.2. Studio preliminare e attività conoscitive.....	" 119
11.3. Studi di fattibilità	" 120
12. APPENDICE NORMATIVA	
■ Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i. (<i>stralcio</i>)	" 123
■ Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (<i>stralcio</i>)	" 126
■ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 9 giugno 2005, n. 1021/IV.....	" 128
□ BIBLIOGRAFIA	" 133

Prefazione

□ Presentazione

Il lavoro che viene proposto all'attenzione degli "operatori" a vario titolo interessati alla gestione amministrativa e tecnica del procedimento di realizzazione delle opere pubbliche, non intende assumere un carattere di esaustività, né risulterà immune da difetti e da critiche che saranno comunque benvenute. Tuttavia, è auspicabile che risulti utile anche per affrontare, con maggiore agilità, alcune di quelle insidie disseminate all'interno del nuovo procedimento amministrativo che è l'intelaiatura del quadro normativo incardinato nella Legge 11 febbraio 1994, n. 109 il cui ciclo di revisione non sembra essersi mai concluso.

Le stazioni appaltanti di riferimento sono gli Enti Locali, ma le procedure descritte non presentano rilevanti particolarità negli altri Enti destinatari individuati dalla legge.

Il testo vuole essere uno strumento operativo per il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) e di aiuto per tutti gli altri attori del procedimento amministrativo che devono relazionarsi con questa figura. Utili indicazioni possono trarre anche i progettisti che si interfacciano con gli Organi delle Amministrazioni pubbliche.

Strumento operativo

Al fine di ridurre le ripetizioni i principali riferimenti normativi sono stati indicati per abbreviazione:

- quando si farà riferimento al testo della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni si ricorrerà all'abbreviazione **LEGGE**;
- per il Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 si ricorrerà all'abbreviazione **REG**;
- per il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 19 aprile 2000, n. 145 si ricorrerà all'abbreviazione **CGA**;
- per il Decreto Ministeriale 9 giugno 2005, n. 1021/IV¹ si ricorrerà all'abbreviazione **DM**;

- per il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 si ricorrerà all'abbreviazione **TUEL**.

□ **Contenuto**

*Centralità
della pro-
grammazione
e legge qua-
dro*

La normativa in tema di lavori pubblici attualmente vigente prevede che l'iter di realizzazione delle opere pubbliche tragga origine **dalla predisposizione ed approvazione di un programma triennale** (ne sono esenti soltanto i **lavori** di importo inferiore o uguale a 100.000 Euro) **e di un elenco annuale di lavori**, previa redazione di uno studio di fattibilità (per i lavori di importo inferiore ad un milione di Euro) o del progetto preliminare (per i lavori di importo pari o superiore ad un milione di Euro)². Ciò conferma la centralità della programmazione e la particolare attenzione riservata dal legislatore (senza, per la verità, risultati particolarmente incoraggianti) alla valutazione ex ante degli investimenti pubblici, *"...finalizzata ad una più razionale allocazione delle risorse finanziarie ed a migliorare la qualità e l'efficienza del processo di programmazione delle politiche di sviluppo."*³.

A tale attività di programmazione, propedeutica alla realizzazione dei lavori pubblici, deve adeguarsi l'operato delle stazioni appaltanti.

Lo schema di programma triennale e di elenco annuale devono essere redatti entro il **30 settembre** di ogni anno⁴, adottati entro il **15 ottobre**⁵, pubblicati per **60 giorni consecutivi**⁶, deliberati contestualmente al bilancio preventivo della Stazione Appaltante⁷ (entro 90 giorni dall'approvazione della legge di bilancio per le Amministrazioni dello Stato) e pubblicati *sugli appositi siti internet predisposti rispettivamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalle Regioni e dalle Province autonome*⁸.

L'articolo 162 del D.Lgs. n. 267/2000⁹ (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prescrive che gli enti locali *"...deliberino annualmente, per l'anno successivo, il bilancio di previsione finanziario, bilancio che ha carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa (dell'articolo 164, Il comma): lo schema di bilancio annuale, predisposto dall'organo esecutivo deve essere approvato dall'organo consiliare entro il 31 dicembre di ogni anno (combinato disposto degli articoli 174, Il comma e 151, I comma).*

Ad oggi, eliminati i controlli sugli atti amministrativi degli enti locali, dopo l'approvazione, da parte dell'organo consiliare, del bilancio preventivo (di cui il programma annuale dei lavori pubblici costituisce

*parte integrante), entro il 31 dicembre, l'ulteriore requisito di efficacia è soltanto la pubblicazione dell'atto stesso, mediante affissione all'albo pretorio, per quindici giorni consecutivi (articolo 124)."*¹⁰.

□ **Introduzione al quadro normativo**

Prima di addentrarci nel dettaglio del tema del procedimento relativo alla programmazione delle opere pubbliche è opportuno un breve accenno all'attuale quadro normativo in materia.

Il rinnovamento e ammodernamento della normativa di settore fu, dal legislatore, avviato nel 1994 con la cosiddetta Legge Merloni (Legge 11 febbraio 1994, n. 109). Questa, come è noto, ha incontrato notevoli problemi nella sua applicazione così si resero necessari vari correttivi, anche per adeguarne i contenuti all'evoluzione normativa comunitaria, al variato clima generale in materia di appalti ed al completamento del processo di distinzione tra funzioni di indirizzo degli Organi politici e funzioni gestionali dell'apparato burocratico degli Enti, concretizzatisi dapprima nella "Merloni bis" (Legge n. 216/1995), poi nella "Merloni ter" (Legge n. 415/1998) ed infine con la "Merloni quater" (Legge n. 166/2002).

Con l'emanazione del Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 21 giugno 2000 recante "Modalità e schemi-tipo per la redazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori, ai sensi dell'articolo 14, comma 11, della Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni"¹¹, veniva completato il quadro delle nuove disposizioni che disciplinavano gli appalti di lavori pubblici.

Contestualmente, a partire dalla fine del 1999, diversi sono stati i provvedimenti e le azioni attuativi di tale quadro normativo.

In particolare, per citare i principali, questi sono:

- l'attivazione dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici, articolato nella sezione centrale e nelle sezioni regionali;
- il Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 "Regolamento di attuazione della Legge Quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni";
- il Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni";

*Decreto
Ministeriale
21-06-2000*

- il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 19 aprile 2000, n. 145 “Regolamento recante il capitolato generale d’appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell’articolo 3, comma 5, della Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni”;
- il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 9 giugno 2005 “Modalità e schemi-tipo per la redazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell’elenco annuale dei lavori, ai sensi dell’articolo 14, comma 11, della Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni”;
- il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 3 agosto 2000, n. 294, “Regolamento concernente la individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici” come modificato con Decreto Ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420;
- il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 4 agosto 2000 “Interpretazione autentica del Decreto 21 giugno 2000, n. 5347/21/65, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 giugno 2000”;
- il Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 2 dicembre 2000, n. 398, “Regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale, ai sensi dell’articolo 32 della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni”.

Lo schema riportato nella Figura 1 riassume il quadro normativo di base vigente in materia di lavori pubblici.

Particolare rilevanza, come già accennato, assume la fase preliminare alla progettazione e dunque di programmazione degli interventi.

In tale fase è necessario definire tutti gli elementi che saranno oggetto di verifica (Fig. 2) che troveranno sviluppo nei previsti successivi tre livelli di progettazione (preliminare, definitivo ed esecutivo), nelle procedure di affidamento e nella fase esecutiva di realizzazione e gestione dell’opera o intervento da realizzare.

Si intuisce immediatamente l’importanza della prioritaria definizione delle esigenze da soddisfare per stabilire il contenuto delle prestazioni. Già nella fase di programmazione i soggetti attuatori di opere pubbliche **devono** indicare all’interno degli studi di fattibilità, tra l’altro, “...l’analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche.”¹².

*Definizione
dei contenuti
della progettazione*

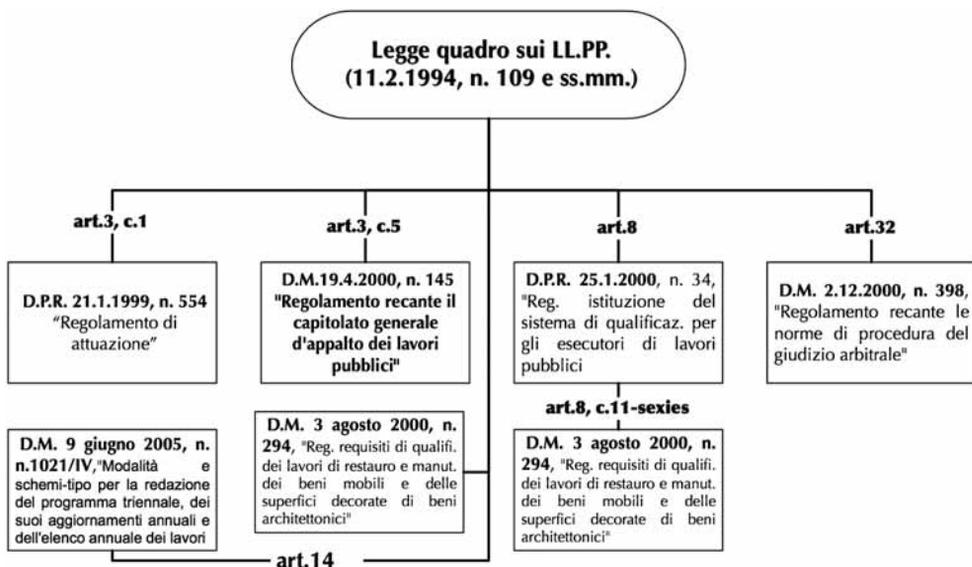


Fig. 1. Quadro di riferimento normativo in materia di lavori pubblici.

Lo schema successivo (Fig. 2) mostra sinteticamente la successione temporale dei sub-procedimenti che dall’analisi dello stato di fatto, dei fabbisogni e delle esigenze, conduce alla programmazione degli interventi necessari al soddisfacimento di tali fabbisogni, alla redazione del documento preliminare all’avvio della progettazione, poi alla redazione dei progetti, nei tre livelli previsti dalla normativa vigente¹³, alle relative verifiche ed infine all’affidamento dei lavori.

I sub-procedimenti

Eventuali carenze, della fase di programmazione ed avvio della progettazione, come evidenziato nello schema di Figura 2, si ripercuotono su tutto il procedimento con la conseguente necessità di riavviare il procedimento dal momento programmatico.

Viola la legge quadro il comportamento della stazione appaltante che, pur accertando la sostanziale difformità del progetto definitivo o esecutivo rispetto al DPP e/o al progetto preliminare, prosegua con le attività amministrative che portano all’affidamento dei lavori relativi all’intervento programmato.

Difformità sostanziale tra DPP e progetto

Le verifiche dei livelli di progettazione (che attualmente in generale riguardano i livelli preliminare ed esecutivo) sono finalizzate, tra l’altro, anche ad evitare che la programmazione si riduca ad una pura forma-

lità. Le verifiche è opportuno vengano estese anche al DPP ed al livello definitivo del progetto.

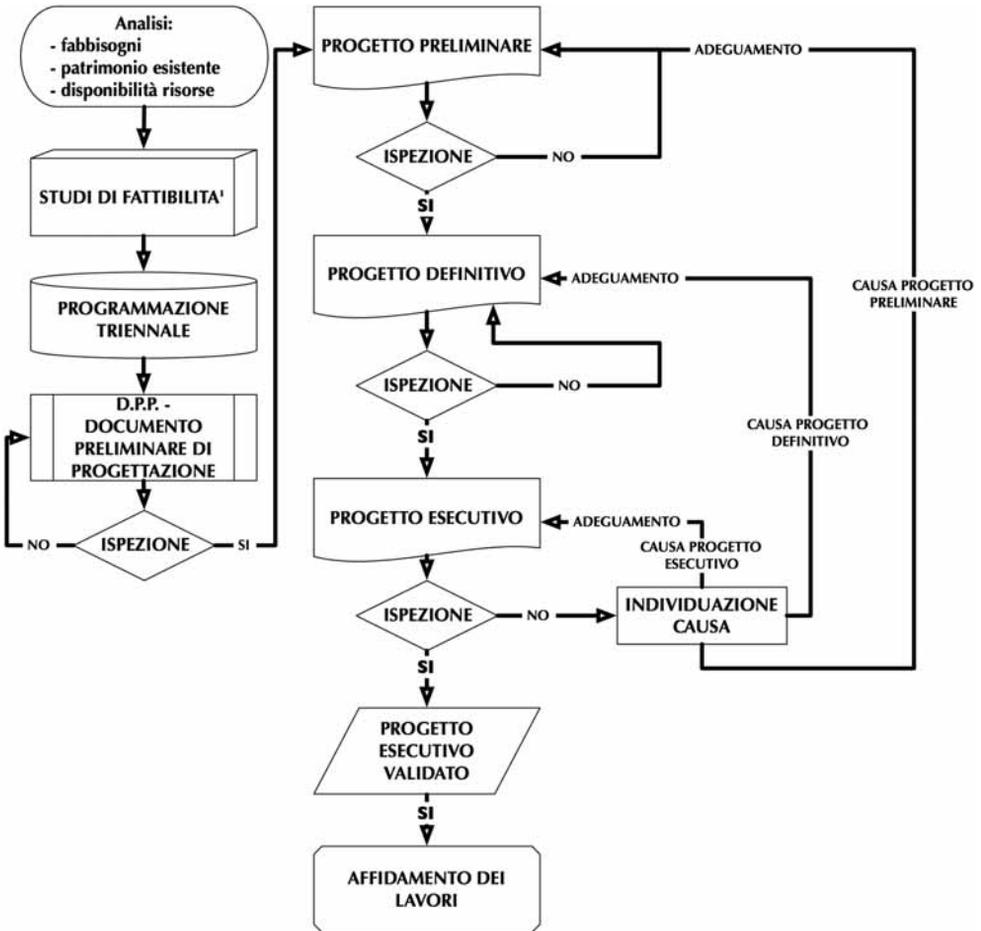


Fig. 2. Dalla programmazione all'affidamento – le verifiche.

*Il documento
preliminare
alla progetta-
zione*

Il Responsabile Unico del Procedimento (RUP), figura centrale nel nuovo sistema organizzativo nel settore dei lavori pubblici, per avviare la fase di progettazione, **deve redigere un documento preliminare (DPP)** con allegato ogni atto necessario alla redazione del progetto. In tale documento, in relazione all'entità, alla tipologia e ca-

tegoria dell'intervento da realizzare, occorre riportare “...fra l'altro l'**indicazione**:

- a) della situazione iniziale e della possibilità di far ricorso alle tecniche di ingegneria naturalistica;
- b) degli obiettivi generali da perseguire e delle strategie per raggiungerli;
- c) delle esigenze e bisogni da soddisfare;
- d) **delle regole e norme tecniche da rispettare;**
- e) dei vincoli di legge relativi al contesto in cui l'intervento è previsto;
- f) delle funzioni che dovrà svolgere l'intervento;
- g) **dei requisiti tecnici che dovrà rispettare;**
- h) **degli impatti dell'opera sulle componenti ambientali e nel caso degli organismi edili e delle attività ed unità ambientali;**
- i) **delle fasi di progettazione da sviluppare e della loro sequenza logica nonché dei relativi tempi di svolgimento;**
- l) dei livelli di progettazione e degli elaborati grafici e descrittivi da redigere¹⁴;
- m) dei limiti finanziari da rispettare e della stima dei costi e delle fonti di finanziamento;
- n) del sistema di realizzazione da impiegare.”¹⁵.

Diventa dunque fondamentale la fase che precede la progettazione dove tutti gli elementi e i requisiti del progetto devono essere definiti. Tali requisiti devono essere stabiliti in fase di programmazione in base alle esigenze ed ai fabbisogni da soddisfare.

Il DPP costituisce l'interfaccia tra programmazione e progettazione ed è l'equivalente del documento che nei paesi anglosassoni è chiamato **design brief** (letteralmente “documento di istruzioni per il progetto”).

Il design brief

Negli obiettivi del legislatore “Questo documento contiene quanto necessario a fissare di volta in volta, con riguardo alle caratteristiche di complessità del singolo lavoro e adeguandone di conseguenza il contenuto, i livelli di progettazione necessari nel caso in specie nonché il numero e il tipo di elaborati grafici”¹⁶.

Un intervento pubblico può essere ritenuto “valido” se risponde a tali requisiti.

□ Note alla Prefazione

¹ che approva “Procedura e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei

lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 14, comma 11, della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni".

2 Articolo 14 della LEGGE.

3 Cfr. Maria Rita Scorza *"La programmazione triennale ed annuale nei lavori pubblici: processo formativo, rapporti con attività di studio e di elaborazione tecnica, ruolo e competenze della direzione politica"*, su www.appaltiecontratti.it

4 Articolo 1, comma 2, del DM.

5 Articolo 1, comma 2, del DM.

6 Articolo 5, comma 1, del DM.

7 Articolo 1, comma 3, del DM.

8 Articolo 5, comma 4, del DM.

9 Le cui disposizioni si applicano agli enti locali territoriali siciliani in forza del comma 9, dell'articolo 14, della LEGGE.

10 Determinazione dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici 12 febbraio 2003, n. 3.

11 Poi aggiornato prima con il Decreto Ministeriale 22 giugno 2004 ed infine con il Decreto Ministeriale 9 giugno 2005.

12 Cfr. articolo 14, comma 2, della LEGGE.

13 Articolo 16, comma 1, della LEGGE: *"La progettazione si articola, nel rispetto dei vincoli esistenti, preventivamente accertati, e dei limiti di spesa prestabiliti, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in preliminare, definitiva ed esecutiva, in modo da assicurare:*

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

14 Cfr. articolo 16, comma 2, della LEGGE.

15 Articolo 15 del Regolamento n. 554/1999.

16 Relazione che accompagna il regolamento approvato con il D.P.R. n. 554/1999.

Aspetti generali

□ 1.1. Finalità della programmazione

L'istituto programmatico è finalizzato ad un'articolazione coerente di condotte, strumentali al perseguimento ottimale di obiettivi prefissati, e trova riscontro nei valori costituzionali di cui agli articoli 41, comma 2, e 97, comma 1, laddove rispettivamente si fa riferimento tanto alla necessità dei programmi, onde indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali, quanto alla imparzialità ed al buon andamento dell'azione amministrativa¹.

Un programma (o piano) è la manifestazione particolareggiata di ciò che si vuol fare, d'una linea di condotta da seguire, degli obiettivi cui si mira e dei mezzi coi quali si ritiene di poterli raggiungere.

Quando si pianifica, si mette in moto un processo stabilendo gli obiettivi da conseguire e le modalità migliori per conseguirli.

Alla luce dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, cui deve uniformarsi l'attività della pubblica amministrazione in materia di opere e lavori pubblici, per garantirne la qualità secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori, l'istituto della programmazione, introdotto in via sistematica dalla legge quadro, quale sub-procedimento **obbligatorio e preliminare** rispetto all'avvio della complessa procedura di realizzazione dei lavori pubblici, assume un ruolo fondamentale.

Con la rigorosa applicazione della nuova norma non è più possibile ricorrere alla cosiddetta programmazione rovesciata: **pervenuti allo stanziamento delle risorse si procede all'inserimento dell'opera nel sistema programmatico dell'ente.**

La condizione essenziale per l'esistenza di prospettive per la Programmazione Triennale dei Lavori Pubblici – al di là delle novellazioni legislative comunitarie, statali e regionali che si susseguono – è **che es-**

La programmazione come atto preliminare obbligatorio

sa smetta di essere considerata come una attività compilativa (di Schede) per divenire uno strumento integrato e sistemico di Governo del Territorio, così che si possa parlare di Programma (Politico e Gestionale) Pluriennale del soddisfacimento dei bisogni della collettività (di riferimento o di competenza)².

*Libro
dei sogni*

“*Libro dei sogni*”, delle buone promesse ed intenzioni, sono alcune delle definizioni attribuite alla programmazione dei lavori pubblici.

Il programma triennale delle opere pubbliche ha continuato e continua a rappresentare, per le amministrazioni pubbliche obbligate ad adottarlo, un ostacolo al conseguimento di finanziamenti regionali, nazionali o comunitari. Ben pochi hanno compreso che la finalità principale della programmazione e dell’attuazione dei Lavori Pubblici coincide con l’obiettivo di erogare in maniera sempre più efficiente ed efficace servizi di pubblico interesse. Permane inoltre una certa difficoltà a comprendere la natura dei passaggi procedurali (al di là delle scadenze temporali) e la natura ed il contenuto dei documenti da produrre (Studio preliminare generale, Studi di Fattibilità, Documenti Preliminari all’Avvio della progettazione, Progetti Preliminari).

*Programma-
zione come
momento at-
tuativo degli
studi di fatti-
bilità*

Per la norma, il programma triennale delle OO.PP., costituisce **momento attuativo degli studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni, predisposti dalle stazioni appaltanti nell’esercizio delle proprie autonome competenze**, e deve includere un elenco di tutti i **lavori** (d’importo singolo superiore a **100.000 Euro**³) che i soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, lettera a)⁴ della LEGGE intendono realizzare nel triennio.

Le superiori enunciazioni sono, nella maggior parte dei casi, rimaste elaborate disquisizioni teoriche. Il programma triennale rimane spesso, ancora oggi, un mero strumento politico utilizzato per richiedere all’elettorato il sostegno alla propria candidatura sulla base di una elencazione di opere da realizzare durante il mandato. Pochi amministratori degli enti locali sarebbero rieletti se l’elettorato procedesse ad un serio esame dell’operato, ripercorrendo le innumerevoli opere promesse della campagna elettorale precedente.

Sistematicamente molte di tali opere sono rimaste e rimangono irrealizzate ed in tanti casi vengono riproposte dagli stessi politici nei mandati successivi. Se il programma non viene attuato o correttamente aggiornato cosa succede? Nulla. Non sarebbe il caso di introdurre precise sanzioni in analogia, per intenderci, all’articolo 4, comma 7, della LEGGE?

Il principio di veridicità del bilancio, viene sistematicamente sacrificato all'esigenza di riempire pagine bianche di investimenti pressoché totalmente inattuati o inattuabili. L'impostazione della normativa precedente, che consentiva una grande discrezionalità agli Enti destinatari, unita alla carenza di attività di controllo, ha consolidato, purtroppo, tra gli operatori, la convinzione che **l'obbligatorietà**, in materia di programmazione dei lavori pubblici, è **più formale che sostanziale**.

*Programma-
zione e veridi-
cità del bilan-
cio*

L'intento del legislatore, di apportare un contributo apprezzabile alla razionalizzazione della spesa pubblica, "**imponendo**" la programmazione dei lavori pubblici appare, allo stato attuale, in parte vanificata. Lo strumento del controllo di gestione, nella quasi generalità dei casi, non consente di monitorare i risultati che si vanno realizzando rispetto al programma approvato.

Una semplice indagine ricognitiva consentirebbe, se lo si volesse, di constatare che la programmazione è frequentemente sviluppata senza preoccuparsi dei prescritti presupposti (verifica della consistenza del patrimonio immobiliare esistente, l'analisi della domanda e dell'offerta, la predisposizione di adeguati studi di fattibilità, ecc.).

Così l'approvazione del programma triennale avviene, quasi sempre, **just in time**.

Le precedenti considerazioni richiamano alla necessità che gli enti procedano tempestivamente, così come peraltro è richiesto dalla LEGGE, all'attuazione di un sistema di coordinamento tra programmazione triennale delle opere pubbliche e gli altri strumenti programmatori.

Il responsabile unico del procedimento, per ciascuna opera programmata, privo di quel bagaglio (essendo per legge un tecnico) di cognizioni di natura giuridica, finanziaria e contabile, appare oggi **tranquillamente inconsapevole** della responsabilità di risultato che grava sulla sua figura, ma specialmente **dell'obbligo di risarcire i danni che eventualmente dovessero derivare alla stazione appaltante, in conseguenza della violazione degli obblighi posti a suo carico**. Sullo stesso piano è ovviamente, ed il ruolo risulta ancora più delicato, il Dirigente responsabile della programmazione ai sensi dell'articolo 14 della LEGGE (ma anche gli Organi politici e dei revisori dei conti⁵).

*Obbligo di ri-
sarcimento*

□ 1.2. Effetti della Illegittimità del programma triennale

Le nuove regole stabilite dal quadro normativo attuale, che ha introdotto una serie di prescrizioni rigorose e vincolanti, rischiano di inci-

Effetti dell'illegittimità del programma

dere pesantemente sulle già, generalmente, modeste efficacia ed efficienza delle amministrazioni pubbliche: **la redazione di un documento preliminare all'avvio della progettazione** (ma quante amministrazioni l'hanno correttamente redatto dal momento dell'entrata in vigore della LEGGE e del Regolamento), **la verifica del progetto preliminare** prima dell'inserimento nell'elenco annuale dei lavori, **la validazione del progetto**, appaiono alle Stazioni Appaltanti quali vincoli superflui (opzionali) nel flusso del procedimento per la realizzazione dell'opera pubblica. **Attenzione all'illegittimità del programma triennale potrebbe travolgere tutte le opere, in esso inserite, impedendo l'accesso ai finanziamenti disponibili ed oggetto, nella maggior parte dei casi, di procedure concorsuali**⁶.

Non vi è dubbio che con il nuovo quadro normativo, quelle che sembravano solamente delle buone regole di programmazione, gestione, controllo della progettazione ecc., **sono diventate, a tutti gli effetti, vincolanti "per legge"**, costituendo, dopo anni di incertezze, un punto fermo per la disciplina di uno dei settori portanti dell'intera economia. E dunque i predetti soggetti, per lo svolgimento di attività di realizzazione di lavori pubblici, *"...adottano il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli schemi tipo allegati al presente decreto."*⁷.

Relazione tra programmazione triennale, bilancio e strumenti urbanistici

Alla programmazione è affidato il compito di prefissare, nei tempi e nei contenuti, gli strumenti e le modalità più idonei per la realizzazione degli interventi al fine di raggiungere il massimo livello qualitativo compatibile con i vincoli ambientali ed urbanistici e con le risorse disponibili rispondendo alle esigenze ed ai fabbisogni rappresentati dalle singole comunità amministrare. **La programmazione deve risultare in stretto collegamento con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria, quale il bilancio, con gli strumenti di programmazione territoriale, quali gli strumenti urbanistici, di tutela ambientale e di sviluppo.** Ma la peculiarità maggiore del nuovo sistema di programmazione, rispetto al passato, discende dall'obbligo di indicare, accanto ai lavori ed alle somme complessivamente destinate all'attuazione del programma, anche il quadro dettagliato delle relative disponibilità finanziarie.

Il procedimento di formazione è regolato oltre che dall'articolo 14 della LEGGE, dal Regolamento n. 554/1999 e dal Decreto Ministeriale 9 giugno 2005 che approva lo schema-tipo di programma. Risultano altresì utili, nel districarsi tra gli aspetti più complessi della pro-

grammazione, i chiarimenti forniti con diversi strumenti dalle altre autorità competenti.

Occorre comunque procedere all'elaborazione dell'elenco delle opere da inserire nel programma triennale (Fig. 1-1) tenuto conto di quanto disposto dal comma 3⁸, dell'articolo 14, della Legge n. 109/1994 e successive modificazioni, che stabilisce come prioritari:

- i lavori di manutenzione;
- i lavori di recupero del patrimonio esistente;
- i lavori di completamento dei lavori già iniziati;
- i lavori dotati di progettazione esecutiva approvata;
- gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

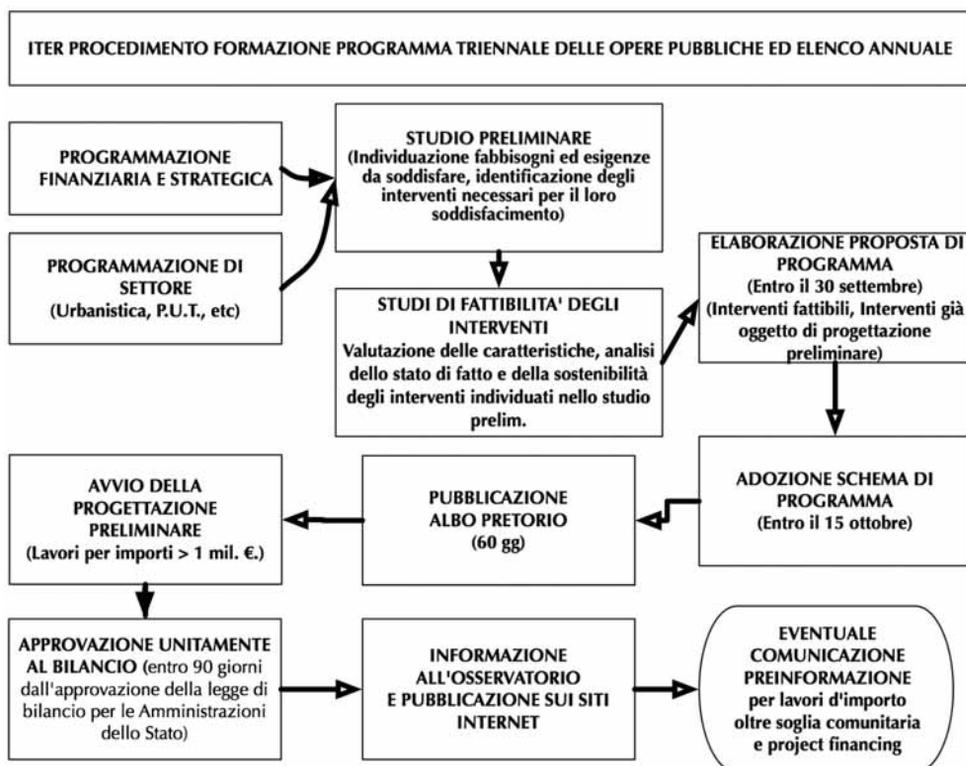


Fig. 1-1. Adozione del programma triennale delle opere pubbliche.

Le fasi della programmazione dei lavori pubblici

La complessa attività di programmazione propedeutica alla realizzazione delle opere pubbliche cui deve adeguarsi l'operato delle stazioni appaltanti comprende essenzialmente le seguenti componenti o fasi:

- Quadro dei fabbisogni e delle esigenze;
- Studi di fattibilità;
- Quadro delle disponibilità finanziarie;
- Programma triennale;
- Elenco annuale dei lavori da realizzare.

Una volta adottato, secondo la nuova normativa, il primo programma triennale, a partire dall'anno successivo **si dovrà procedere al suo aggiornamento annuale** con la ripetizione di tutte le conseguenti incombenze ed i limiti stabiliti dalla legge e dal regolamento. Lo schema successivo illustra le modifiche all'iter di formazione proprio in fase di aggiornamento (Fig. 1-2).

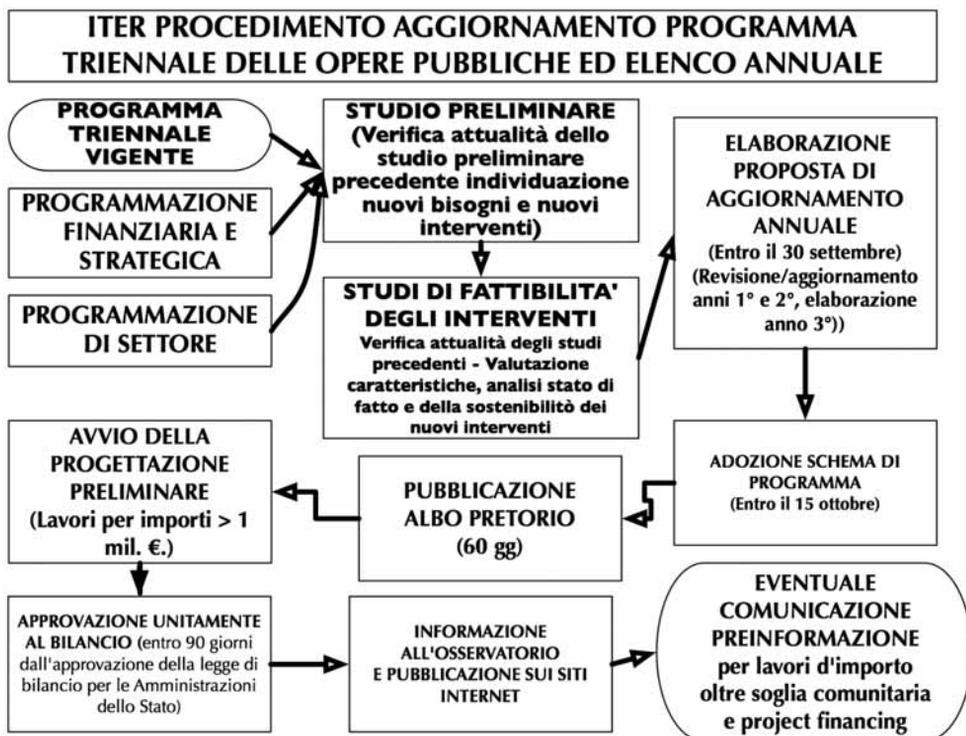


Fig. 1-2. Aggiornamento del programma triennale delle opere pubbliche.

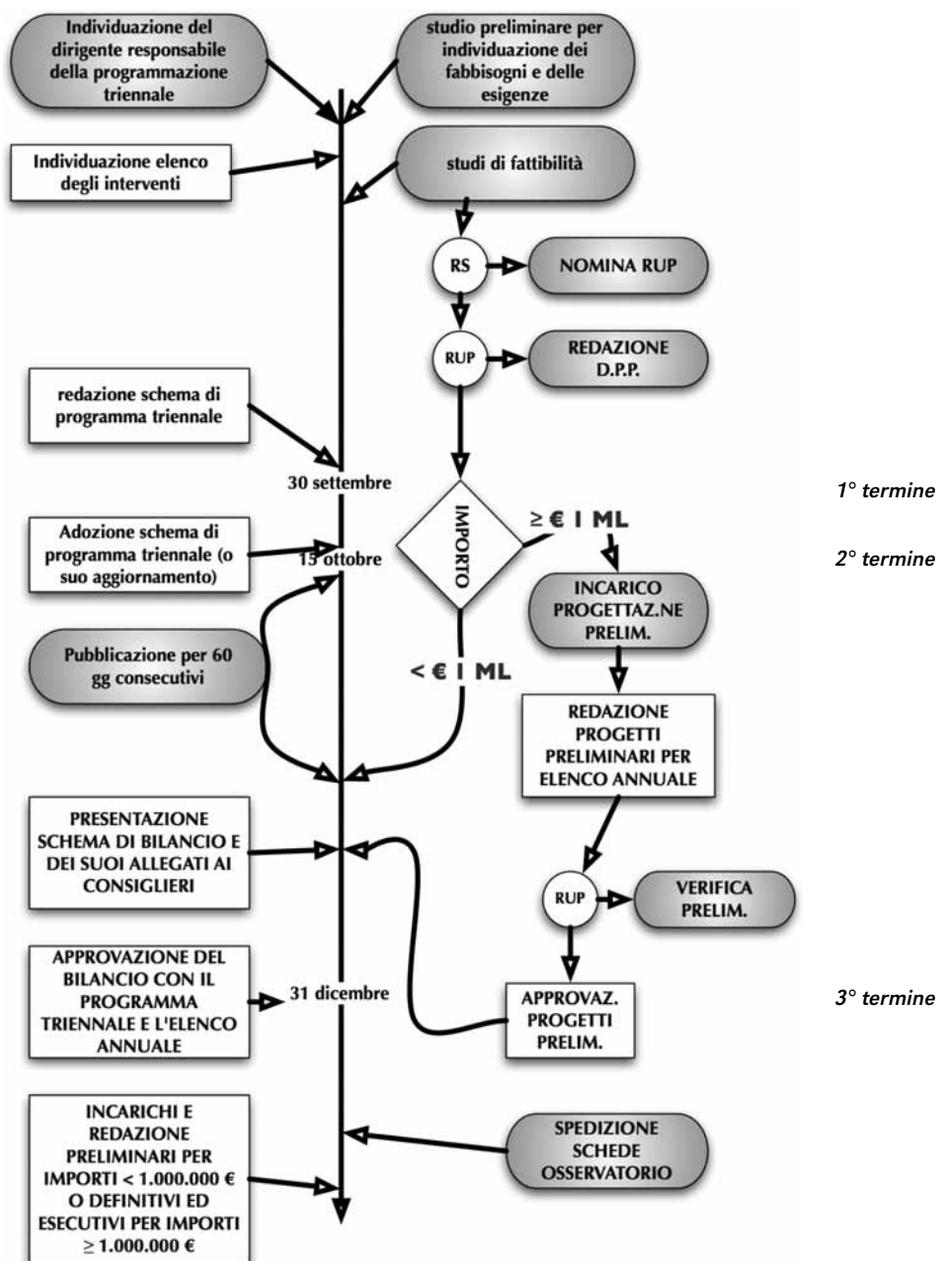


Fig. 1-3. Flusso degli adempimenti per la formazione del programma triennale.

*I termini
del procedi-
mento*

Lo schema di programma o il suo aggiornamento **sono redatti**, come già riferito, **entro il 30 settembre** di ogni anno ed adottati dall'Organo esecutivo dell'ente **entro il 15 ottobre**, ove non diversamente disposto da norme statutarie. Dopo la pubblicità prevista (60 giorni), il programma è deliberato dalle amministrazioni aggiudicatrici contestualmente al bilancio di previsione e al bilancio pluriennale, ed è ad essi allegato assieme all'elenco dei lavori da avviare nell'anno. Il procedimento è completato dall'invio all'Osservatorio e dalla pubblicazione sui siti internet.

Il flusso dettagliato del procedimento è riassunto nella Figura 5.

□ **Note al capitolo 1**

- 1 Cfr. S. Falsone, *La nuova disciplina degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi in Sicilia*, Palermo: Quattrosoli, 2005.
- 2 Cfr. Angelo Ciribini, *La programmazione triennale dei lavori pubblici*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2001.
- 3 N.B. **importo dei soli lavori** e non delle somme a disposizione ex articolo 17 D.P.R. n. 554/1999.
- 4 Sono:
 - le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo;
 - gli enti pubblici compresi quelli economici;
 - gli enti ed alle amministrazioni locali e le loro associazioni e consorzi;
 - gli altri organismi di diritto pubblico.
- 5 Art. 240 TUEL "1. I revisori rispondono della veridicità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario...". La violazione diretta di tale norma integra la fattispecie del reato di falsità ideologica prevista dall'articolo 479 del c.p.. Nei casi più gravi, se la falsità concerne un atto o parte di esso che faccia fede fino a querela di falso, prevede la reclusione da tre a dieci anni.
- 6 Principio della programmazione triennale dei lavori pubblici quale condizione di legittimità di ogni intervento da realizzare
- 7 Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 9 giugno 2005 n. 1021/IV.
- 8 3. Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità. Nell'ambito di tale ordine sono da ritenere comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

I soggetti interessati

□ 2.1. Il problema delle competenze

La nuova normativa sopprime o muta le prerogative di alcune figure presenti nel precedente ordinamento, stabilisce nuove funzioni e ruoli innovando il quadro complessivo delle responsabilità.

La Legge 11 febbraio 1994, n. 109 ed il Regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 non attribuiscono competenze specifiche agli Organi degli Enti sottoposti alla nuova normativa, si limitano invece genericamente ad assegnare i compiti previsti alla “*stazione appaltante*”. In tale definizione, nel caso degli Enti locali ad esempio, rientrano sia gli Organi di indirizzo politico-amministrativo dell’ente (Consiglio, Giunta, Sindaco/Presidente) che gli Organi di gestione aventi rilevanza esterna (Direttore Generale, Dirigenti).

La stazione appaltante

La ripartizione delle competenze segue due principi cardine del nuovo ordinamento degli enti locali:

1. Distinzione fra attività di indirizzo (spetta agli Organi di governo) e attività di gestione (spetta ai dirigenti);
2. Le competenze dei dirigenti non sono derogabili se non espressamente previsto da specifiche disposizioni normative (è quanto stabilisce il testo unico degli Enti Locali).

I principali soggetti interessati nel procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche sono riconducibili:

I soggetti interessati

- alla stazione appaltante (organi di indirizzo politico-amministrativo dell’ente ed organi di gestione con rilevanza esterna);
- al responsabile della programmazione;
- al responsabile unico del procedimento;
- agli Organismi di progettazione;
- agli Organismi di direzione dei lavori;
- all’impresa;
- agli Organismi di collaudo.