

Capitolo 3.

LA PROGETTAZIONE DELL'OPERA PUBBLICA E L'AFFIDAMENTO DEL RELATIVO INCARICO

3.1- Vari livelli della progettazione dell'opera pubblica. 3.2- Soggetti affidatari della progettazione. 3.3- Compiti del responsabile del procedimento in ordine alla redazione della progettazione ed all'affidamento degli incarichi. 3.4- Compiti specifici del responsabile del procedimento in ordine al controllo tecnico sulla progettazione. La verifica e validazione del progetto. La conferenza dei servizi. 3.5- L'approvazione del progetto.

3.1 VARI LIVELLI DELLA PROGETTAZIONE DELL'OPERA PUBBLICA.

La progettazione dell'opera pubblica è costituita dall'insieme delle relazioni, dei grafici, dei disegni ed in genere degli elaborati tecnici atti a individuare con precisione le caratteristiche ed il contenuto dell'opera stessa.

Essa, quindi, una volta redatta, approvata e posta a base di gara, costituisce parte integrante e perciò il contenuto sostanziale del contratto di appalto, poiché identifica l'obbligazione a carico dell'appaltatore.

I livelli di progettazione sono tre, e cioè: il *progetto preliminare*, il *progetto definitivo* ed il *progetto esecutivo*, i quali devono essere preceduti da un documento preliminare redatto a cura del responsabile del procedimento.

Il *documento preliminare redatto dal responsabile del procedimento* (art. 15, co. 4 e 5, reg.) deve indicare gli obiettivi generali da perseguire; le regole, le norme tecniche ed i vincoli da rispettare; fino a quale livello deve essere sviluppata la progettazione; il limite di spesa da non superare; il sistema di gara da adottare per l'affidamento dei lavori.

Si tratta di un documento successivo allo studio di fattibilità (elaborato per l'inserimento dell'intervento nel piano triennale) e precedente l'avvio della progettazione preliminare; costituisce perciò un affinamento concreto dello studio di fattibilità contenente le linee guida entro cui deve muoversi la successiva attività di progettazione.

Il *progetto preliminare* definisce gli aspetti più significativi dell'opera attraverso la sua descrizione, le ragioni della soluzione prescelta, gli schemi grafici che ne individuano la localizzazione nonché le caratteristiche spaziali, tipologiche e tecnologiche, il calcolo sommario della spesa; esso, inoltre, deve essere corredato da indagini geologiche preliminari e da uno studio di prefattibilità ambientale contenente la verifica della compatibilità dell'opera con eventuali prescrizioni di piani paesaggistici, nonché lo studio

degli effetti dell'opera sull'ambiente.

Per l'elencazione degli elaborati costituenti il progetto preliminare ed il loro contenuto, si rinvia all'art. 16, co. 3, della legge ed agli artt. 18-24 reg.

Il *progetto definitivo* individua compiutamente i lavori da realizzare e deve contenere tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio della concessione edilizia ovvero, se si tratta di opere di interesse statale da realizzarsi da parte di amministrazioni statali o di enti istituzionalmente competenti o comunque di opere insistenti sul demanio statale, ai fini del rilascio dell'accertamento di conformità urbanistica di cui al DPR 18 aprile 1994, n. 383.

Esso comprende numerosi documenti tecnici elencati all'art. 25, co. 2, reg., tra i quali particolare rilievo presentano, oltre naturalmente agli elaborati grafici descrittivi dell'opera ed al disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici, le relazioni geologica, geotecnica, idrologica e sismica, lo studio di impatto ambientale (ovvero, se questo non sia previsto, lo studio di fattibilità ambientale), i calcoli preliminari delle strutture, il piano particellare di esproprio, il computo metrico estimativo e la stima sommaria dell'intervento e delle espropriazioni, gli oneri per l'attuazione del piano di sicurezza.

Va ricordato che alla redazione del piano di sicurezza provvede apposito soggetto (coordinatore della progettazione della sicurezza) ai sensi del D. Lgs. 14 agosto 1996, n. 494. Il corrispettivo dovuto all'appaltatore per gli oneri attinenti alla sicurezza deve essere indicato nel bando di gara in modo scorporato rispetto al corrispettivo dell'opera poiché non è soggetto al ribasso d'asta (art. 31, co. 2, della legge). Il piano di sicurezza costituisce documento che deve essere posto a corredo del progetto esecutivo, ai sensi dell'art. 41 reg.

Infine, qualora si intenda procedere all'appalto dei lavori nella forma dell'"appalto integrato" (nella quale l'appaltatore dopo l'aggiudicazione redige il progetto esecutivo), in sede di progettazione definitiva deve essere calcolato l'ammontare del corrispettivo dovuto all'appaltatore per la progettazione esecutiva; ammontare che dovrà essere indicato nel bando in modo scorporato dall'importo a base d'asta, in quanto non soggetto a ribasso (art. 19, co. 1 *ter*, della legge).

Per l'elencazione degli elaborati costituenti il progetto definitivo ed il loro contenuto, si rinvia all'art. 16, co. 4, della legge e agli artt. 25-34 reg.

Il *progetto esecutivo* definisce in ogni particolare, sia architettonico, sia strutturale, sia impiantistico, l'opera da realizzare e stabilisce dettagliatamente il relativo costo. In sostanza, esso sviluppa graficamente, con riferimento a tutti i particolari costruttivi, gli elaborati e le indicazioni del progetto definitivo e contiene i calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti; quelli, cioè, che consentono il dimensionamento di essi in ogni loro aspetto (art. 39, co. 2, reg.).

Il progetto esecutivo contiene tre categorie di elaborati: tecnici, economici e contrattuali.

Gli *elaborati tecnici* comprendono: le relazioni generali e le relazioni specialistiche, gli

elaborati grafici, i calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti, il piano di sicurezza, il piano di manutenzione dell'opera ed il cronoprogramma delle lavorazioni.

Gli *elaborati economici* comprendono: l'elenco dei prezzi unitari, il computo metrico estimativo definitivo ed il quadro economico definitivo dell'intervento.

In particolare, il quadro economico comprende la spesa complessiva dell'intervento, ormai divenuta sufficientemente certa a seguito dell'elaborazione del progetto esecutivo; spesa che deve essere articolata in una serie di voci risultanti dal combinato disposto tra gli artt. 17 e 44 reg.

Gli *elaborati contrattuali* comprendono lo schema di contratto ed il capitolato speciale di appalto.

Lo schema di contratto contiene tutte le norme di carattere amministrativo volte a regolare il rapporto tra l'amministrazione e l'appaltatore, quali l'ammontare dell'appalto, il termine di ultimazione dei lavori, l'entità delle penali, le modalità di contabilizzazione dei lavori (se a corpo o a misura), i presupposti per la emissione degli acconti in corso d'opera (per es., ogni mese oppure al raggiungimento di un determinato importo), le garanzie, il termine per il collaudo, le modalità di risoluzione delle controversie (clausola compromissoria per la competenza arbitrale ovvero previsione del giudizio ordinario). Il capitolato speciale di appalto costituisce un allegato allo schema di contratto e contiene, nella prima parte, tutte le indicazioni ritenute necessarie per una completa definizione dell'oggetto dell'appalto, specie con riferimento ad aspetti non completamente deducibili dagli elaborati grafici; nella seconda parte contiene essenzialmente la descrizione delle modalità di esecuzione, le norme di misurazione di ogni lavorazione, i criteri di accettazione dei materiali e le modalità di liquidazione degli acconti a seconda che il corrispettivo sia determinato a corpo o a misura.

Per l'elencazione degli elaborati costituenti il progetto esecutivo ed il loro contenuto, si rinvia all'art. 16, co. 5, della legge e agli artt. 35-45 reg.

È da tener presente che, ai sensi dell'art. 16, co. 2, della legge, il responsabile del procedimento ha facoltà, in relazione alla specifica tipologia ed alla dimensione dei lavori da progettare, di integrare o modificare le prescrizioni relative agli elaborati descrittivi e grafici stabiliti per i tre livelli di progettazione.

3.2 SOGGETTI AFFIDATARI DELLA PROGETTAZIONE.

I redattori della progettazione possono essere:

- soggetti *interni* alla pubblica amministrazione, e segnatamente:
1) l'ufficio tecnico dell'ente appaltante; 2) gli uffici tecnici consortili costituiti ai sensi dell'art. 24 e seguenti della legge 142/90; 3) organismi tecnici di altre amministrazioni di cui l'ente appaltante può avvalersi per legge;
- ovvero soggetti *esterni* alla pubblica amministrazione indicati all'art. 17, co. 1, della legge (liberi professionisti singoli o associati; società

di professionisti, società di ingegneria, raggruppamenti temporanei tra i soggetti ora detti, consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria).

La regola è che le progettazioni siano redatte dai soggetti interni alla pubblica amministrazione.

L'affidamento ai soggetti esterni è consentita soltanto allorché ricorra una delle seguenti quattro condizioni: 1) carenza in organico di personale tecnico dell'ente appaltante; 2) difficoltà di rispettare i tempi di programmazione o di svolgere i compiti di istituto; 3) lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale; 4) progetti integrali che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze.

Perché l'incarico di progettazione possa essere legittimamente affidato a soggetti esterni è necessario che una o più delle condizioni ora dette siano accertate e certificate dal responsabile del procedimento (art. 17, co. 4, della legge).

Il legislatore con questa disposizione ha inteso porre un freno alla possibilità di un ingiustificato ricorso a soggetti esterni (e perciò all'onere economico che ne deriva), attribuendo al responsabile del procedimento l'obbligo di certificare la ricorrenza dei presupposti in questione.

Per quanto concerne casi e modalità di scelta dei soggetti esterni cui affidare l'incarico di progettazione, allorché ciò sia consentito, sono previste tre ipotesi a seconda che il corrispettivo per la progettazione sia inferiore a 100.000 euro, sia compreso tra 100 mila e 200 mila euro ovvero sia pari o superiore a 200 mila euro.

Per quanto concerne le progettazioni (ed anche le direzioni lavori) il cui corrispettivo sia inferiore a 100.000 euro, il responsabile del procedimento procede all'affidamento diretto a soggetto di sua fiducia (individuato tra liberi professionisti, società di professionisti, società di ingegneria e raggruppamenti temporanei tra queste categorie di soggetti), previa verifica dell'esperienza e della capacità professionale dello stesso e con motivazione della scelta in relazione al progetto da affidare (art. 17, co. 12, della legge).

Tale forma di affidamento non è perciò totalmente discrezionale, poiché risulta vincolata da alcuni adempimenti procedurali e sostanziali: a) deve essere data adeguata preventiva pubblicità al fine di sollecitare manifestazioni di interesse all'incarico da parte dei soggetti che si ritengano di fiducia dell'amministrazione (art. 62, co. 1, reg.); b) la scelta del progettista deve essere motivata evidenziando l'esperienza dello stesso in relazione al progetto da elaborare; c) dell'avvenuto affidamento e delle sue motivazioni deve essere data ulteriore pubblicità (art. 62, co. 1, seconda parte, reg.).

Ne consegue che, pur trattandosi di scelta fondata sulla fiducia, l'eventuale vizio della motivazione della scelta (per es., perché si tratta di un soggetto senza alcuna esperienza relativa al progetto da redigere) costituisce possibile motivo di impugnazione davanti al giudice amministrativo da parte di altri soggetti che, essendo in possesso dell'esperienza richiesta ed avendo assolto altri incarichi con l'amministrazione, siano potenziali legittimi affidatari della progettazione.

Per quanto concerne le progettazioni il cui corrispettivo sia compreso tra i 100.000 e i 200.000 euro, l'incarico dell'affidamento della progettazione avviene con le procedure (art. 62, co. 2, reg.) disciplinate dagli artt. 63 e 64 reg, cui si rinvia (art. 17, co. 11, della legge).

Per quanto concerne, infine, le progettazioni il cui corrispettivo sia pari o superiore a 200.000 euro, l'affidamento dell'incarico di progettazione avviene con i sistemi del pubblico incanto o della licitazione privata secondo le procedure stabilite dal D.Lgs. 17.3.1995, n. 157, o dal D.Lgs. 17.3.1995, n. 158 se la progettazione riguarda enti operanti nei c.d. settori esclusi (acqua, energia elettrica, gas, trasporti e telecomunicazioni) (art. 17, co. 10, della legge).

È da ricordare, infine, che in nessun sistema di affidamento è consentito un ribasso sul corrispettivo della progettazione (è consentito peraltro sulle spese ed onorari accessori) in base all'art. 17, co. 12 *quater*, della legge, che ha ribadito il principio della inderogabilità di tali corrispettivi.

Soltanto relativamente alle amministrazioni dello Stato e agli enti pubblici, la legge 26 aprile 1989, n. 155 ammette la riduzione del corrispettivo fino al 20%. Ciò spiega perché, limitatamente alle gare effettuate da questi soggetti, l'art. 64, co. 1, lett. d), reg. ammette che i concorrenti offrano una riduzione del corrispettivo di progettazione fino a detto limite massimo.

3.3 COMPITI DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO IN ORDINE ALLA REDAZIONE DELLA PROGETTAZIONE ED ALL'AFFIDAMENTO DEGLI INCARICHI.

Come si è visto, il primo compito del responsabile del procedimento in questa fase è costituito dalla redazione, da parte dello stesso, del documento preliminare (art. 15, co. 4 e 5, reg.), che ha importanza assai significativa poiché la sua impostazione condiziona il successivo svolgimento della progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva.

Successivamente alla redazione del progetto preliminare, il responsabile del procedimento verifica che nella redazione del progetto preliminare siano rispettati i contenuti del documento preliminare e che nella redazione del progetto definitivo ed esecutivo siano rispettate le indicazioni contenute nelle precedenti fasi progettuali (art. 18, co. 1, lett. *e* ed *f* reg.). Naturalmente, tali vincoli non sono assoluti, ben potendo accadere che nello svolgimento di una fase successiva risulti necessario o anche soltanto opportuno rettificare o integrare la precedente impostazione.

Infine, il responsabile del procedimento coordina tutte le attività necessarie alla redazione del piano di sicurezza (art. 18, co. 1, lett. *e* ed *f* reg.) di cui al D.Lgs. 14 agosto 1996, n. 494 e successive modificazioni ed integrazioni.

Il responsabile del procedimento valuta se la progettazione debba essere eseguita da parte degli uffici tecnici dell'ente appaltante (o da uffici consortili, o da organismi di altre amministrazioni) ovvero debba essere affidata a professionisti o società esterni

all'amministrazione.

Va ricordato che egli può optare per questa seconda possibilità soltanto allorché ricorrano le condizioni previste dall'art. 17, co. 4, della legge (carenza di organico, ecc.); condizioni che il responsabile del procedimento deve puntualmente accertare e certificare in apposito documento ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. d), reg.

Nel caso di affidamento esterno spetta a lui la scelta del relativo sistema di gara (ovvero la predisposizione della motivazione qualora si proceda ad un affidamento diretto) nonché la verifica sull'intera procedura a partire dal bando di gara e fino all'aggiudicazione (art. 8, co. 1, lett. d, reg.).

3.4 COMPITI SPECIFICI DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO IN ORDINE AL CONTROLLO TECNICO SULLA PROGETTAZIONE. LA VERIFICA E VALIDAZIONE DEL PROGETTO. LA CONFERENZA DEI SERVIZI.

Un primo controllo specifico avviene sul progetto preliminare (art. 46 reg.). Il responsabile del procedimento, allorché i progettisti gli comunicano l'avvenuta redazione del progetto preliminare, convoca i progettisti stessi ed in loro presenza procede ad accertarne la qualità nonché la rispondenza alle finalità ed indicazioni del documento preliminare (art. 15, co. 4 e 5, reg.). Di tale verifica deve essere redatto verbale, che va sottoscritto sia dal responsabile del procedimento, sia dai progettisti.

Una volta redatto il progetto esecutivo (o il definitivo, qualora debba farsi luogo ad un appalto integrato), il responsabile del procedimento procede, con le stesse modalità di cui sopra (contraddittorio con i progettisti e verbalizzazione), alla sua validazione, consistente essenzialmente, oltre che nell'ulteriore controllo di corrispondenza al documento preliminare, nell'accertamento della esistenza di tutti gli elaborati necessari (disegni, indagini, computi, ecc.), nonché dell'avvenuta acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni necessarie a consentire l'immediato inizio dei lavori (art. 47 reg.). Va ricordato che l'acquisizione delle autorizzazioni ed approvazioni necessarie ha generalmente luogo mediante una *conferenza dei servizi* indetta dal responsabile del procedimento sul progetto definitivo (art. 17, della legge e 49 reg.) alla quale vengono invitate tutte le autorità competenti a rilasciare i necessari pareri o atti autorizzativi. La positiva conclusione della conferenza dei servizi con l'assenso delle amministrazioni interessate sostituisce tutti gli atti, assensi e pareri necessari dei soggetti intervenuti.

Occorre dire che la disciplina legislativa non indica i poteri del responsabile del procedimento, né le sue specifiche responsabilità.

Peraltro è da ritenere che il responsabile del procedimento, ove in sede di verifica o di validazione riscontri manchevolezze nella progettazione, possa disporre gli aggiustamenti che ritenga necessari.

Può verificarsi che il progettista non condivida le prescrizioni del responsabile del pro-

cedimento. In tal caso occorre distinguere a seconda che la progettazione sia redatta all'interno dell'amministrazione ovvero da soggetti esterni. Nel primo caso, il progettista, in forza del vincolo di subordinazione gerarchica, è tenuto a procedere alle rettifiche prescritte, restando però esonerato da responsabilità ove da queste derivino vizi dell'opera o danni a terzi. In tal caso, perciò, la paternità della parte di progettazione rettificata e sulla quale vi è stato dissenso del progettista espresso nel verbale va ricondotta in via esclusiva al responsabile del procedimento; nei casi più delicati, e cioè quando dalle indicazioni progettuali del responsabile del procedimento possano derivare vizi dell'opera o danni a terzi, è da ritenere che il progettista interno possa motivatamente rifiutarne l'attuazione non potendo costituire il vincolo di subordinazione gerarchica legittimo motivo per obbligarlo ad attuare comportamenti illegittimi con possibili potenzialità dannose. Nel caso in cui il progettista sia un soggetto esterno all'amministrazione, può eseguire le rettifiche disposte dal responsabile del procedimento, ma può anche rifiutarsi di attuare un'indicazione che egli ritenga errata qualora da essa possano derivare conseguenze pregiudizievoli per l'amministrazione (non eseguibilità del progetto, errori progettuali, danni a terzi, ecc.). In questa seconda ipotesi, ove il conflitto permanga, il responsabile del procedimento ne dovrà riferire all'organo deliberante dell'amministrazione, ed il progettista dal canto suo, qualora detto organo confermi la posizione del responsabile del procedimento, non avrà altra possibilità per far valere le sue ragioni che quella di ricorrere all'autorità giurisdizionale per fare accertare l'erroneità, e perciò l'illegittimità, delle rettifiche che il responsabile del procedimento pretende introdurre nella progettazione.

Incerti, infine, sono gli ambiti di responsabilità del responsabile del procedimento nel caso in cui questo abbia proceduto favorevolmente alla verifica ed alla validazione e successivamente vengono accertati in fase esecutiva errori progettuali.

In tal caso è da ritenere che la corresponsabilità del responsabile del procedimento sussista soltanto allorché si dimostri che l'errore progettuale poteva da lui essere agevolmente accertato in sede di verifica o di validazione secondo criteri di media diligenza professionale, tenendo conto che il responsabile del procedimento non può evidentemente entrare nel dettaglio tecnico del progetto ma limitarsi all'esame dei suoi contenuti generali e della completezza di tutti gli elaborati prescritti.

3.5 L'APPROVAZIONE DEL PROGETTO.

Dopo la validazione del progetto esecutivo ai sensi dell'art. 47 reg. da parte del responsabile del procedimento, l'organo deliberante dell'amministrazione appaltante procede all'approvazione del progetto esecutivo. Con questa, di regola, l'amministrazione procede anche allo stanziamento della spesa, articolata secondo il quadro economico di cui all'art. 17 reg., nonché a determinare il sistema e le modalità di affidamento dei lavori.

In questa fase il responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. h), della legge, propone all'organo deliberante dell'amministrazione il sistema di affidamento dei lavori (tra quelli di cui si tratterà al capitolo successivo) da lui ritenuto più consono alle caratteristiche ed esigenze dei lavori oggetto della progettazione.