

Giuseppe Sarubbi

NUOVE PROCEDURE DI EDILIZIA PUBBLICA

**REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE
AI SENSI DEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI**

- ATTI AMMINISTRATIVI IN EDILIZIA PUBBLICA
- PROVVEDIMENTI ABILITATIVI PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE
- ULTERIORI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI: I VINCOLI
- PARCHEGGI SU SUOLO PUBBLICO
- IL PROJECT FINANCING
- PROCEDURE PER L'ASSEGNAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI



**PRONTO
GRAFILL**

Clicca e richiedi di essere contattato per informazioni e promozioni

SOFTWARE INCLUSO

NORME DI RIFERIMENTO IN MATERIA DI EDILIZIA PUBBLICA

Glossario (principali termini tecnico-normativi), **F.A.Q.** (domande e risposte sui principali argomenti), **Test iniziale** (verifica della formazione di base), **Test finale** (verifica dei concetti analizzati)



GRAFILL

Giuseppe Sarubbi

NUOVE PROCEDURE DI EDILIZIA PUBBLICA

Ed. I (10-2017)

ISBN 13 978-88-8207-951-2

EAN 9 788882 079512

Collana **Manuali** (220)

Sarubbi, Giuseppe <1964->

Nuove procedure di edilizia pubblica / Giuseppe Sarubbi.

– Palermo : Grafill, 2017.

(Manuali ; 220)

ISBN 978-88-8207-951-2

1. Lavori pubblici – Appalti.

344.4506 CDD-23

SBN Pal0301213

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

Il volume è **disponibile anche in eBook** (formato *.pdf) compatibile con **PC, Macintosh, Smartphone, Tablet, eReader**.

Per l'acquisto di eBook e software sono previsti pagamenti con c/c postale, bonifico bancario, carta di credito e PayPal.

Per i pagamenti con carta di credito e PayPal è consentito il download immediato del prodotto acquistato.

Per maggiori informazioni inquadra con uno Smartphone o un Tablet il Codice QR sottostante.



I lettori di Codice QR sono disponibili gratuitamente su Play Store, App Store e Market Place.

© **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 2017

presso **Andersen S.p.A.** Frazione Piano Rosa – 28010 Boca (NO)

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

<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> 1. GLI ATTI AMMINISTRATIVI IN EDILIZIA PUBBLICA 1.1. Sviluppo storico della normativa in materia di lavori pubblici 1.2. Il Codice dei contratti pubblici e il codice degli appalti..... 2. I PROVVEDIMENTI ABILITATIVI PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE 2.1. Generalità 2.2. Opera pubblica compatibile con lo strumento urbanistico..... 2.3. Opera pubblica non compatibile con lo strumento urbanistico..... <ul style="list-style-type: none"> 2.3.1. Permesso di costruire in deroga..... 2.3.2. Permesso di costruire in variante – procedura D.P.R. n. 383/1994..... 2.3.3. Permesso di costruire in variante con l'accordo di programma – procedura art. 34 D.Lgs. n. 267/2000..... 3. ULTERIORI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI: I VINCOLI 3.1. Generalità 3.2. I vincoli sui beni culturali e sul paesaggio 3.2.1. La legislazione sui beni culturali e sul paesaggio 3.2.2. Procedure amministrative sui beni culturali..... 3.3. Procedura di autorizzazione paesaggistica 3.3.1. L'autorizzazione paesaggistica 3.3.2. Interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica..... 3.3.3. Autorizzazione paesaggistica «ordinaria»: procedimento..... 3.3.4. Autorizzazione paesaggistica «semplificata»: procedimento..... 3.4. Ulteriori vincoli 3.5. Verifica preventiva dell'interesse archeologico 4. I PARCHEGGI SU SUOLO PUBBLICO 4.1. Generalità 4.2. Classificazione normativa e procedurale..... 	<p>p. 7</p> <p>" 9</p> <p>" 9</p> <p>" 11</p> <p>" 13</p> <p>" 13</p> <p>" 13</p> <p>" 14</p> <p>" 14</p> <p>" 16</p> <p>" 18</p> <p>" 24</p> <p>" 24</p> <p>" 24</p> <p>" 24</p> <p>" 27</p> <p>" 28</p> <p>" 28</p> <p>" 28</p> <p>" 29</p> <p>" 37</p> <p>" 38</p> <p>" 41</p> <p>" 41</p> <p>" 43</p>
---	---

4.2.1.	Parcheggi rientranti nella definizione di pertinenza di immobile dell'art. 9, comma 1, Legge n. 122/1989, se in difformità dallo strumento urbanistico.....	p.	43
4.2.2.	Parcheggi rientranti nella definizione di cui all'art. 9, comma 4, Legge n. 122/1989, cioè i parcheggi ad uso privato su area pubblica.....	"	43
5.	IL PROJECT FINANCING	"	59
5.1.	Sviluppo storico della legislazione.....	"	59
5.2.	Le procedure del nuovo codice degli appalti.....	"	59
5.2.1.	La procedura ad iniziativa pubblica.....	"	62
5.2.2.	La procedura ad iniziativa privata.....	"	63
5.2.3.	Società di progetto.....	"	64
6.	PROCEDURE PER L'ASSEGNAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI	"	65
6.1.	Generalità.....	"	65
6.2.	Pianificazione e programmazione.....	"	65
6.2.1.	Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici.....	"	65
6.2.2.	Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico.....	"	66
6.3.	La progettazione delle opere pubbliche.....	"	66
6.3.1.	Livelli della progettazione per gli appalti.....	"	66
6.3.2.	Progettazione interna e esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici.....	"	69
6.3.3.	Verifica preventiva della progettazione.....	"	70
6.3.4.	Procedure di approvazione dei progetti.....	"	71
6.4.	Modalità di affidamento degli appalti.....	"	73
6.4.1.	Contratti misti di appalto.....	"	73
6.4.2.	Trasparenza.....	"	73
6.4.3.	Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni.....	"	74
6.4.4.	Il responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni.....	"	75
6.4.5.	Le fasi delle procedure di affidamento.....	"	77
6.4.6.	Controlli sugli atti delle procedure di affidamento.....	"	79
6.4.7.	I criteri di sostenibilità energetica e ambientale.....	"	79
6.4.8.	Soglie di rilevanza comunitaria e metodi di calcolo del valore stimato degli appalti.....	"	79
6.4.9.	Contratti sotto soglia.....	"	82
6.5.	Qualificazione delle stazioni appaltanti.....	"	83
6.5.1.	Aggregazioni e centralizzazione delle committenze.....	"	83

6.5.2.	Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza.....	p.	85
6.5.3.	Conflitto di interesse.....	"	86
6.6.	Procedura di affidamento.....	"	86
6.6.1.	Operatori economici	"	86
6.6.2.	Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria	"	87
6.6.3.	Requisiti per la partecipazione dei consorzi alle gare	"	88
6.6.4.	Raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di operatori economici	"	88
6.6.5.	Suddivisione in lotti	"	90
6.7.	Procedure di scelta del contraente per i settori ordinari	"	90
6.7.1.	Scelta delle procedure e oggetto del contratto	"	90
6.7.2.	Procedura aperta	"	92
6.7.3.	Procedura ristretta.....	"	92
6.7.4.	Procedura competitiva con negoziazione	"	93
6.7.5.	Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	"	94
6.7.6.	Dialogo competitivo	"	95
6.8.	Svolgimento delle procedure per i settori ordinari bandi e avvisi.....	"	97
6.8.1.	Consultazioni preliminari di mercato	"	97
6.8.2.	Specifiche tecniche	"	97
6.8.3.	Avvisi di preinformazione	"	98
6.8.4.	Bandi di gara.....	"	99
6.8.5.	Pubblicazione a livello nazionale	"	100
6.8.6.	Inviti ai candidati	"	100
6.8.7.	Informazione dei candidati e degli offerenti	"	100
6.8.8.	Selezione delle offerte – Commissione giudicatrice	"	101
6.8.9.	Fissazione di termini	"	103
6.8.10.	Motivi di esclusione	"	104
6.8.11.	Documentazione di gara	"	108
6.8.12.	Sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici	"	108
6.8.13.	Certificazione delle qualità	"	110
6.8.14.	Avvalimento.....	"	111
6.8.15.	Garanzie per la partecipazione alla procedura.....	"	113
6.9.	Aggiudicazione per i settori ordinari.....	"	115
6.9.1.	Principi generali in materia di selezione	"	115
6.9.2.	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	"	115
6.9.3.	Offerte anormalmente basse	"	118
6.9.4.	Avvisi relativi agli appalti aggiudicati	"	119
6.9.5.	Relazioni uniche sulle procedure di aggiudicazione degli appalti.....	"	120
6.10.	Esecuzione	"	121

6.10.1.	Requisiti per l'esecuzione dell'appalto	p.	121
6.10.2.	Soggetti delle stazioni appaltanti	"	121
6.10.3.	Collaudo e verifica di conformità.....	"	123
6.10.4.	Garanzie definitive.....	"	125
↘	APPENDICE NORMATIVA	"	129
–	DECRETO LEGISLATIVO 22 GENNAIO 2004, N. 42 <i>Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.</i>	"	131
–	DECRETO LEGISLATIVO 19 APRILE 2017, N. 56 <i>Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. (17G00078)</i>	"	216
↘	INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE INCLUSO	"	269
–	Note sul software incluso.....	"	269
–	Requisiti hardware e software.....	"	269
–	Download del software e richiesta della password di attivazione.....	"	269
–	Installazione ed attivazione del software	"	270

INTRODUZIONE

L'intera disciplina dell'affidamento e dell'esecuzione dei lavori pubblici è stata recentemente oggetto di revisione con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, così come implementato e coordinato con il D.Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017.

La norma, nota come «*Codice degli Appalti*», ha introdotto rilevanti innovazioni nella disciplina degli appalti di lavori pubblici, ridefinendo procedure e delineando un nuovo assetto dei compiti e delle responsabilità all'interno della pubblica amministrazione. Uno degli obiettivi perseguiti con la norma è stato quello di riorganizzare l'intera disciplina sulla base di principi uniformi e di ridurre i margini di incertezza, determinati dall'eccessivo sviluppo delle normative di settore. Sotto questo profilo, il significato dell'operazione che ha portato all'approvazione del codice degli appalti trascende dalle scelte di politica per assumere valore emblematico delle difficoltà insite in un così difficile processo di riorganizzazione e di razionalizzazione della normativa relativa all'edilizia pubblica.

Nel corso di un secolo e mezzo, a partire dalla legge fondamentale sui lavori pubblici del 1865, si sono susseguite norme frammentate. Negli ultimi 50 anni il recepimento delle direttive comunitarie, se da un lato ha favorito l'elaborazione di discipline di carattere più organico dall'altro, ha determinato una differenziazione tra il regime giuridico applicabile ai lavori pubblici di rilievo comunitario ovvero di importo pari o superiore alla così detta «*soglia*», regolati dalle norme attuative delle prescrizioni comunitarie, e quello al quale erano sottoposti i lavori di importo inferiore, disciplinati da disposizioni riconducibili ad una pluralità di fonti nazionali.

Ulteriore impulso normativo è avvenuto, a partire dagli anni '80, sotto la spinta delle esigenze connesse alla lotta alla criminalità organizzata (legislazione antimafia) nell'intento di limitare forme di infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici. A tal proposito è stato predisposto un sistema di garanzie e divieti, che ha modificato in modo notevole la disciplina relativa alla qualificazione delle imprese concorrenti e all'interdizione dalle procedure di aggiudicazione.

L'eccessiva stratificazione di fonti normative è all'origine di difficoltà interpretative ed applicative, derivanti dallo scarso coordinamento delle norme e dalla difformità delle discipline applicabili alle diverse tipologie di lavori.

L'ordinamento di settore era reso ancor più complesso dalla compresenza di una pluralità di livelli di produzione normativa e dalle difficili modalità di raccordo tra normativa comunitaria, statale e regionale.

Alla normativa statale andavano infatti ad aggiungersi le numerose leggi approvate dalle regioni, sia a statuto ordinario che a statuto speciale, nell'ambito della potestà legislativa ad esse riconosciuta nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale.

È opinione consolidata che lo scarso livello qualitativo, i ritardi, le inadempienze e i maggiori costi che hanno caratterizzato, diffusamente, la realizzazione di opere pubbliche nel recente passato sono da attribuire non solo ai comportamenti illegittimi o alla scarsa professionalità dei

diversi soggetti (amministratori, progettisti, costruttori) a vario titolo interessati, ma anche al frazionamento del processo complessivo in una distinta serie di attività settoriali, indifferenti alle rispettive compatibilità e alle reciproche esigenze di correlazione.

A ciò bisogna aggiungere una grave sottovalutazione del ruolo della programmazione e della progettazione.

La nuova legge fa obbligo alla pubblica amministrazione di formulare il programma dei lavori pubblici, da eseguire nel triennio, aggiornabile annualmente. Il programma triennale deve essere costruito a partire dall'accertamento preventivo di utilità, fattibilità, effetti indotti, tempi, costi e copertura finanziaria di ogni singola opera.

Il ruolo della programmazione è di definire, preventivamente, nei tempi e nei contenuti, le attività, gli strumenti e le modalità più idonei per la realizzazione degli interventi.

In concreto per lungo tempo, tale settore è stato lasciato senza una documentazione adeguata, ed ora, invece, il codice degli appalti, sicuramente costituirà un punto di riferimento per tutti gli interessati, conferendo ordine ad una normativa così complessa. Ci siamo, perciò, voluti soffermare sulla specificità di situazioni, fatti, divieti, permessi, approfondimenti così di giurisprudenza attuale e passata, certi che, questo nostro impegno servirà a far nascere qualche certezza in più nel tortuoso cammino degli «*addetti ai lavori*».

I vantaggi, le facilitazioni, i cambiamenti derivanti dalla semplificazione ed unificazione delle norme in un ambito tanto variegato ed eterogeneo, potranno fugare i troppi dubbi e le incertezze esistenti nel settore edile pubblico.

GLI ATTI AMMINISTRATIVI IN EDILIZIA PUBBLICA

1.1. Sviluppo storico della normativa in materia di lavori pubblici

Complessa è la ricognizione delle normative antecedenti il Codice degli Appalti. Prima dell'approvazione della legge quadro denominata «*Merloni*», la disciplina in materia di aggiudicazione ed esecuzione dei lavori pubblici risultava frammentata in numerose disposizioni legislative e regolamentari. Ripercorrendo l'evoluzione della produzione normativa, occorre innanzitutto considerare che gli atti recanti discipline di carattere compiuto ed organico risalgono ad un'epoca remota. In primo luogo, la legge fondamentale sui lavori pubblici riportata nella legge 20 marzo 1865, n. 2248 e modificata dalla Legge n. 294 del 1893. Nei primi decenni del XX secolo venivano approvate varie disposizioni per l'esecuzione di opere dello Stato e degli enti locali, tra i quali il R.D. 8 febbraio 1923, n. 422, più volte modificato, con atti successivi, tra i quali il R.D. 28 agosto 1924, n. 1396, convertito dalla Legge n. 1013 del 1926. Con la legge 24 giugno 1929, n. 1137 venivano introdotte le concessioni di opere pubbliche.

Tra le normative di carattere tecnico-regolamentare, particolare importanza assumono il D.M. 29 maggio 1895, contenente le norme per la compilazione dei progetti di opere dello Stato, e il R.D. 25 maggio 1895, n. 350, che approva, per le opere pubbliche, il regolamento per la direzione, la contabilità e il collaudo dei lavori.

Dagli anni '50 in poi sono state introdotte altre normative tra cui si ricorda la legge 10 febbraio 1962, n. 57, che ha previsto l'istituzione dell'Albo nazionale dei costruttori, nel quale sono iscritte le imprese che realizzano lavori pubblici. La stessa Legge n. 57 è stata oggetto di numerose modifiche ed integrazioni, introdotte per lo più dalla «*legislazione antimafia*». Si evidenziano anche il capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con il D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, e il D.P.R. 6 novembre 1962, n. 1930, con il quale è stato approvato il regolamento per lo svolgimento dei concorsi di progettazione relativi alle medesime opere. L'affidamento dei lavori pubblici mediante licitazione privata è stata introdotta dalla Legge n. 14 del 1973.

A partire dalla metà degli anni '60, la produzione legislativa si caratterizza per una maggiore frammentarietà e disorganicità degli interventi: ha inizio in quegli anni il filone delle leggi che modificano, in modo chirurgico, la disciplina di singoli istituti, amplificando la confusione del quadro normativo.

Un impulso alla riorganizzazione del tessuto normativo è stato impresso, sul finire degli anni 70, dal processo di recepimento delle direttive comunitarie. La prima direttiva, volta al riavvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, la direttiva 71 del 305 del CEE, è stata recepita nell'ordinamento italiano soltanto nel 1977, con la Legge n. 584, modificata, in parte con il D.P.R. n. 487 del 1982.

Il processo di trasposizione della normativa comunitaria nell'ordinamento interno è quindi proseguito con il D.Lgs. n. 406 del 1991, che ha dato attuazione alla direttiva 89 del 440 del CEE.

Ulteriore processo di modifica normativa si è attuato per effetto delle misure di prevenzione. In tale filone si inserisce la legge 19 marzo 1990, n. 55 «*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre forme di manifestazioni di pericolosità sociale*», che ha dettato norme volte a garantire la trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. In attuazione della legge, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 gennaio 1991, n. 55 relativo al cosiddetto «bando tipo», volto ad uniformare i comportamenti delle amministrazioni appaltanti nella predisposizione dei bandi di gara e nella determinazione dei requisiti richiesti alle imprese concorrenti.

Infine, negli anni più recenti sono stati adottati interventi incisivi, sebbene ancora parziali, determinati dalle necessità di contenimento della spesa pubblica. Si intende far riferimento ad alcune significative disposizioni adottate ancor prima dell'approvazione della Legge quadro n. 109 del 1994, che hanno modificato la disciplina di determinati istituti. È particolarmente indicativo il caso del regime della «*revisione dei prezzi*» d'appalto, già dettato dall'art. 33 della Legge n. 41 del 1986, che è stato completamente razionalizzato nel 1992.

Il 13 gennaio 1994 è stata approvata definitivamente dal Parlamento la «*Legge quadro in materia di lavori pubblici*» (Legge n. 109/1994, cosiddetta *Legge Merloni*). La legge enuncia indirizzi e principi uniformi ai quali si ispira l'attività amministrativa nel settore degli appalti e definisce una nuova disciplina della materia, estesa all'intero ciclo di realizzazione delle opere pubbliche. La legge opera un'ampia *delegificazione* nel settore dei lavori pubblici, dettando le norme regolatrici della materia e riservando al Governo la compiuta regolamentazione di vasti ambiti di intervento normativo. L'art. 3 riporta che, nell'esercizio della potestà regolamentare ad esso attribuita, il Governo adotti, *entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge*, un regolamento, contenente una completa disciplina dei diversi istituti, ad integrazione e specificazione delle norme regolatrici e dei principi enunciati dalla legge quadro. Con effetto dall'entrata in vigore del regolamento, saranno infatti abrogati gli atti normativi in vigore che disciplinano la medesima materia, ad eccezione delle norme della legislazione antimafia.

La legge di riforma in materia di lavori pubblici e il suo Regolamento di attuazione, entrato in vigore il 28 luglio 2000, hanno profondamente cambiato impostazione e comportamenti dell'Ente Locale chiamato a riorganizzarsi per svolgere con efficienza e con la necessaria tempestività, le attività di promozione, coordinamento, indirizzo e controllo per una corretta gestione dei processi attuativi relativi a un'opera pubblica.

Il processo riformatore avviato nel 1994 con la Legge n. 109/1994 (*Legge Merloni*) e successive modificazioni (Legge n. 216/1995 – *Merloni-bis* e Legge n. 415/1998 – *Merloni-ter*) si è concluso con il varo del «*Regolamento di attuazione e delegificazione*». Di seguito si segnalano alcuni aspetti innovativi della nuova disciplina in cui si evidenzia il carattere processuale dell'attuazione degli interventi secondo una sequenza di fasi tra loro correlate:

- programmazione;
- progettazione;
- affidamento;
- esecuzione;
- direzione lavori;
- collaudo.

La correlazione tra i suddetti interventi dovrebbe consentire, alla Pubblica Amministrazione, di realizzare, nei tempi compatibili, le opere pubbliche individuate, in fase di programmazione.

CAPITOLO 2

I PROVVEDIMENTI ABILITATIVI PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

2.1. Generalità

La realizzazione di un'opera pubblica necessita di titolo abilitativo; l'iter varia a seconda che vi sia o meno compatibilità con lo strumento urbanistico:

- opere pubbliche dei comuni deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, conformi allo strumento urbanistico, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 ovvero art. 26 del Codice degli Appalti;
- opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni;
- opere e interventi pubblici che richiedano per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di una pluralità di amministrazioni pubbliche allorché l'accordo delle predette amministrazioni, raggiunto con l'assenso del comune interessato, sia pubblicato ai sensi dell'art. 34, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico sull'ordinamento degli enti locali*).

2.2. Opera pubblica compatibile con lo strumento urbanistico

Per le opere pubbliche dei comuni, ove vi sia compatibilità con gli strumenti urbanistici vigenti, prima dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001 la norma (Legge n. 662/1996) prevedeva che la deliberazione di C.C. «[...] con la quale il progetto viene approvato o l'opera autorizzata ha i medesimi effetti della concessione edilizia [...]».

La normativa vigente esclude la procedura classica dei titoli abilitativi per gli interventi di opere pubbliche comunali deliberate dal consiglio comunale, ovvero dalla giunta comunale, assistite dalla validazione del progetto, ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554. A tal proposito l'art. 47 recita:

«1. Prima della approvazione, il responsabile del procedimento procede in contraddittorio con i progettisti a verificare la conformità del progetto esecutivo alla normativa vigente ed al documento preliminare alla progettazione. In caso di appalto integrato la verifica ha ad oggetto il progetto definitivo.

2. La validazione riguarda fra l'altro:

- a) la corrispondenza dei nominativi dei progettisti a quelli titolari dell'affidamento e la sottoscrizione dei documenti per l'assunzione delle rispettive responsabilità;
- b) la completezza della documentazione relativa agli intervenuti accertamenti di fattibilità tecnica, amministrativa ed economica dell'intervento;

- c) l'esistenza delle indagini, geologiche, geotecniche e, ove necessario, archeologiche nell'area di intervento e la congruenza dei risultati di tali indagini con le scelte progettuali;
- d) la completezza, adeguatezza e chiarezza degli elaborati progettuali, grafici, descrittivi e tecnico-economici, previsti dal regolamento;
- e) l'esistenza delle relazioni di calcolo delle strutture e degli impianti e la valutazione dell'idoneità dei criteri adottati;
- f) l'esistenza dei computi metrico-estimativi e la verifica della corrispondenza agli elaborati grafici, descrittivi ed alle prescrizioni capitolari;
- g) la rispondenza delle scelte progettuali alle esigenze di manutenzione e gestione;
- h) l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale, ovvero della verifica di esclusione dalle procedure, ove prescritte;
- i) l'esistenza delle dichiarazioni in merito al rispetto delle prescrizioni normative, tecniche e legislative comunque applicabili al progetto;
- l) l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge, necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto;
- m) il coordinamento tra le prescrizioni del progetto e le clausole dello schema di contratto e del capitolato speciale d'appalto nonché la verifica della rispondenza di queste ai canoni della legalità».

2.3. Opera pubblica non compatibile con lo strumento urbanistico

Nel caso non vi sia compatibilità con lo strumento urbanistico il legislatore prevede tre casi distinti, che di seguito si illustrano:

- il permesso di costruire in deroga;
- il permesso di costruire in variante – procedura D.P.R. n. 383/1994;
- il permesso di costruire in variante con l'accordo di programma – procedura art. 34 del D.Lgs. n. 267/2000.

2.3.1. *Permesso di costruire in deroga*

Il titolo abilitativo in deroga è rilasciato dal dirigente nell'esercizio di quei poteri che gli consentono di derogare alle norme ordinarie del regolamento edilizio o del piano regolatore. Tale possibilità deve essere espressamente prevista dal regolamento edilizio ovvero dal Prg.

Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali, è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 42 del 2004 e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. Dell'avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241. La deroga, nel rispetto delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Il progetto per la costruzione dell'opera di interesse pubblico viene trasmesso al comune interessato dalla realizzazione dell'opera.

Il responsabile del procedimento trasmette il progetto al dirigente del servizio urbanistica per far verificare che l'intervento proposto non sia in contrasto con gli indirizzi di pianificazione, quindi convoca conferenza dei servizi tra VV.FF., A.S.L., ecc.. I relativi pareri vengono quindi

ULTERIORI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI: I VINCOLI

3.1. Generalità

Il rilascio del titolo abilitativo all'esecuzione dei lavori, sugli immobili e sulle aree, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela degli eventuali vincoli.

Di seguito sono definiti i vincoli derivanti dalla normativa relativa alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio ed elencati quelli di carattere particolare con la relativa norma di riferimento e l'ente competente.

3.2. I vincoli sui beni culturali e sul paesaggio

3.2.1. *La legislazione sui beni culturali e sul paesaggio*

Sull'intero territorio nazionale sono presenti circa 60.000 immobili tutelati di proprietà privata o appartenenti al patrimonio immobiliare Statale o di Enti Pubblici. Gli immobili di proprietà pubblica, e per questo tutelati per legge, sono quelli che maggiormente caratterizzano l'immagine delle belle città italiane.

Anche molti edifici cosiddetti «minori» sono tutelati per il loro interesse artistico e storico connesso al pregio di specifiche tecniche costruttive o alla presenza di particolari elementi decorativi oppure connesso a uno specifico utilizzo del territorio.

Attualmente sul territorio nazionale operano 28 Soprintendenze che esercitano i compiti di tutela, conservazione e restauro dei beni architettonici, e di tutela ambientale e paesaggistica¹.

Sono dislocate in 17 regioni, con esclusione delle regioni autonome Sicilia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano.

La conservazione e la gestione dei beni culturali e ambientali è stata soggetta in Italia a un continuo processo di trasformazione in relazione ai mutamenti più generali di carattere economico, sociale e politico che hanno investito tutto il paese.

La Costituzione Italiana, all'art. 9, prevede la salvaguardia del paesaggio e dei monumenti artistici e storici prescrivendo ai pubblici poteri l'adozione degli strumenti giuridici idonei ad assicurare la tutela del patrimonio culturale della Repubblica. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che presen-

¹ Le Soprintendenze conservano i decreti di dichiarazione di interesse particolarmente importante relativi agli immobili presenti nel territorio di competenza.

L'Istituto Centrale per il Catalogo e la Documentazione (ICCD) ha il compito di catalogare il patrimonio culturale italiano; l'Istituto Centrale per il Restauro (ICR) ha raccolto, per la realizzazione della Carta del rischio, schede su numerosi edifici.

La Direzione Generale ha avviato, assieme ai due Istituti, un «Progetto di monitoraggio sullo stato di conservazione dei beni architettonici e paesaggistici oggetto di tutela, attraverso l'uso di tecnologie informatiche avanzate».

tano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.

Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge.

I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

La prima legge in materia di beni culturali ed ambientali è stata la n. 2359 del 25 giugno 1865 (*Gazzetta Ufficiale* s.n. – 8 luglio 1865) in merito a «*Espropriazioni per causa di utilità pubblica*».

In particolare il primo disegno di legge sulla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte è stato presentato al Parlamento nel 1868.

A questa hanno fatto seguito agli inizi del '900 le prime leggi sulla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'antichità e d'arte. La ricerca di una definizione della normativa generale procedeva di pari passo con la creazione di organismi e strutture amministrative statali preposte alla difesa e valorizzazione del patrimonio storico, artistico ed ambientale che trovarono un'espressione sufficientemente chiara con l'istituzione delle sovrintendenze soltanto nel 1907.

Come è noto nel 1939 la tutela dell'ambiente veniva affidata a due leggi fondamentali: la Legge n. 1089, per le cose di interesse storico culturale, e la Legge n. 1497, per la protezione delle bellezze naturali, con il relativo Regolamento n. 1357 del 3 giugno 1940.

La Legge n. 1089 del 1 giugno 1939 (*Gazzetta Ufficiale* n. 184 – 8 agosto 1939) assoggettava alla tutela le cose mobili ed immobili di interesse storico ed artistico, tra cui le ville, i parchi e i giardini di particolare interesse, le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà. Ai possessori di tali cose la norma disponeva che il ministro notificasse il riconoscimento del loro interesse particolare in forma amministrativa. I proprietari, possessori e detentori, a qualsiasi titolo, delle cose mobili o immobili assoggettate al vincolo di cui alla Legge n. 1089/1939 avevano l'obbligo di sottoporre alla Soprintendenza competente i progetti delle opere che intendevano eseguire al fine di ottenere la preventiva approvazione.

La Legge n. 1497 del 29 giugno 1939 (*Gazzetta Ufficiale* n. 241 – 14 ottobre 1939) introduceva il principio di protezione delle bellezze naturali e l'art. 1 individuava le bellezze naturali distinguendole in individuali e d'insieme. Le prime sono le ville, i giardini, i parchi che, pur non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose di interesse storico-artistico, hanno una bellezza non comune, le seconde sono i complessi di cose immobili che compongono un insieme oggettivo avente valore estetico e tradizionale.

In particolare per gli immobili soggetti a tale vincolo, l'art. 7 stabiliva che:

«I proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, dell'immobile, il quale sia stato oggetto di notificata dichiarazione o sia stato compreso nei pubblicati elenchi delle località non possono distruggerlo né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo esteriore aspetto che è protetto dalla presente legge.

Essi, pertanto debbono presentare i progetti dei lavori che vogliano intraprendere alla competente sovrintendenza e astenersi dal mettervi mano sino a tanto che non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

È fatto obbligo al sovrintendente, di pronunciarsi su detti progetti nel termine massimo di tre mesi dalla loro presentazione».

I PARCHEGGI SU SUOLO PUBBLICO

4.1. Generalità

Nel 1989 fu promulgata la Legge n. 122 (cosiddetta Tognoli) che, nell'affrontare l'annoso problema della carenza di posti auto nei centri urbani, introdusse numerose e significative novità.

In particolare, l'art. 9, comma 1, sancì che:

«I proprietari di immobili possono realizzare nel sottosuolo degli stessi ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati, parcheggi da destinare a pertinenze delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti».

Il comma 2 dello stesso art. 9 esplicitamente stabiliva che tali parcheggi pertinenziali dovessero essere oggetto non di concessione edilizia, bensì di autorizzazione gratuita.

Lo stesso art. 9 al comma 4 consentiva ai Comuni di:

«... prevedere nell'ambito del programma urbano dei parcheggi la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza di immobili privati su aree comunali o nel sottosuolo delle stesse...».

A decorrere dal 1994 si susseguirono una serie di decreti legge mai convertiti in legge, ma reiterati più volte. Tra questi provvedimenti va ricordato il D.L. n. 475/1994 che, nel consentire il trasferimento di parcheggi a favore di soggetti, purché residenti o dimoranti nello stesso comune, anche a prescindere dalla vendita dell'unità immobiliare a cui il parcheggio era collegato, finì per dilatare il concetto di pertinenza all'intera città. In ogni caso il parcheggio doveva essere realizzato alle stesse condizioni previste nella citata legge Tognoli.

Interveniva quindi in seguito una serie di decreti legge, a partire dal D.L. n. 88/1996, reiterato più volte, senza sostanziali modifiche, fino all'ultimo D.L. n. 496/1996.

I suddetti decreti legge introducevano delle importanti novità:

- era abrogato il comma 2 della Legge n. 122/1989, che prevedeva il rilascio di autorizzazione gratuita in luogo di concessione edilizia;
- per parcheggi nel «*lotto dei fabbricati*» e conformi allo strumento urbanistico era prevista una «*denuncia*» di inizio lavori.

In particolare questa dizione «*lotto dei fabbricati*» è stata introdotta in data 24 gennaio 1996 con il D.L. n. 30/1996, in luogo della precedente dizione «*sottosuolo dei fabbricati*».

La Legge n. 662/1996 riprendeva poi il disposto dei citati decreti legge, omettendo però di abrogare e quindi ripristinando l'autorizzazione gratuita per i parcheggi di cui alla legge Tognoli.

L'art. 9 della Legge n. 122/1989 ha subito ulteriori modifiche con l'approvazione della Legge n. 30/1998, n. 127/1997, n. 472/1999 e con il D.P.R. n. 380/2001.

Il testo coordinato attualmente in vigore è il seguente:

«Art. 9

1. I proprietari di immobili possono realizzare nel sottosuolo degli stessi ovvero nei locali siti al piano terreno dei fabbricati parcheggi da destinare a pertinenza delle singole unità immobiliari, anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti. Tali parcheggi possono essere realizzati, ad uso esclusivo dei residenti, anche nel sottosuolo di aree pertinenziali esterne al fabbricato, purché non in contrasto con i piani urbani del traffico, tenuto conto dell'uso della superficie sovrastante e compatibilmente con la tutela dei corpi idrici. Restano in ogni caso fermi i vincoli previsti dalla legislazione in materia paesaggistica ed ambientale ed i poteri attribuiti dalla medesima legislazione alle regioni e ai Ministeri dell'ambiente e per i beni culturali ed ambientali da esercitare motivatamente nel termine di 90 giorni. I parcheggi stessi, ove i piani urbani del traffico non siano stati redatti, potranno comunque essere realizzati nel rispetto delle indicazioni di cui al periodo precedente.

2. L'esecuzione delle opere e degli interventi previsti dal comma 1 è soggetta a segnalazione certificata di inizio attività.

3. Le deliberazioni che hanno per oggetto le opere e gli interventi di cui al comma 1 sono approvate salvo che si tratti di proprietà non condominiale dalla assemblea del condominio, in prima o in seconda convocazione, con la maggioranza prevista dall'articolo 1136, secondo comma, del codice civile. Resta fermo quanto disposto dagli articoli 1120, secondo comma, e 1121, terzo comma, del codice civile.

4. I comuni, previa determinazione dei criteri di cessione del diritto di superficie e su richiesta dei privati interessati o di imprese di costruzione o di società anche cooperative, possono prevedere, nell'ambito del programma urbano dei parcheggi, la realizzazione di parcheggi da destinare a pertinenza di immobili privati su aree comunali o nel sottosuolo delle stesse. Tale disposizione si applica anche agli interventi in fase di avvio o già avviati. La costituzione del diritto di superficie è subordinata alla stipula di una convenzione nella quale siano previsti:

- a) la durata della concessione del diritto di superficie per un periodo non superiore a novanta anni;
- b) il dimensionamento dell'opera ed il piano economico-finanziario previsti per la sua realizzazione;
- c) i tempi previsti per la progettazione esecutiva, la messa a disposizione delle aree necessarie e la esecuzione dei lavori;
- d) i tempi e le modalità per la verifica dello stato di attuazione nonché le sanzioni previste per gli eventuali inadempimenti.

5. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 41-*sexies*, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni, e l'immodificabilità dell'esclusiva destinazione a parcheggio, la proprietà dei parcheggi realizzati a norma del comma 1 può essere trasferita, anche in deroga a quanto previsto nel titolo edilizio che ha legittimato la costruzione e nei successivi atti convenzionali, solo con contestuale destinazione del parcheggio trasferito a pertinenza di altra unità immobiliare sita nello stesso comune. I parcheggi realizzati ai sensi del comma 4 non possono essere ceduti separatamente dall'unità immobiliare alla quale sono legati da vincolo pertinenziale e i relativi atti di cessione sono nulli, ad eccezione di espressa previsione contenuta nella convenzione stipulata con il comune, ovvero quando quest'ultimo abbia autorizzato l'atto di cessione.

6. Le opere e gli interventi di cui ai precedenti commi 1 e 4, nonché gli acquisti di immobili destinati a parcheggi, effettuati da enti o imprese di assicurazione sono equiparati, ai fini della copertura delle riserve tecniche, ad immobili ai sensi degli articoli 32 ed 86 della legge 22 ottobre 1986, n. 742».

IL PROJECT FINANCING

5.1. Sviluppo storico della legislazione

Project financing è una locuzione evocata in tutti quei casi in cui mancano le risorse pubbliche per la realizzazione di opere pubbliche.

Il *project financing*, la cui traduzione letterale è finanza di progetto, è una forma di finanziamento tramite la quale le pubbliche amministrazioni possono, infatti, ricorrere a capitali privati per la realizzazione di progetti e opere ad uso pubblico. Le spese per la realizzazione di un'opera pubblica possono essere sostenute totalmente o parzialmente da privati. La finanza di progetto viene introdotta nel nostro ordinamento giuridico con la Legge n. 415 del 18 novembre 1998 (art. 37-*bis*), emanata a parziale riforma della legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109/1994, più nota come legge Merloni. La norma riprende un metodo anglosassone anche se una primitiva forma di *project financing* viene avviata in Italia nel secondo dopoguerra con la realizzazione della rete autostradale da parte della società autostrade (concessionario). Il pedaggio, in questo caso, rappresenta l'introito dell'imprenditore a fronte degli investimenti conseguiti.

I vantaggi di questa collaborazione tra pubblico e privato sono reciproci. Le pubbliche amministrazioni possono portare a compimento interventi importanti non consentiti dalle disponibilità finanziarie. L'investitore privato ottiene la concessione per la redditività dell'opera realizzata. La costruzione dell'opera può avvenire solo dopo l'analisi svolta da istituti di credito che prende in esame la capacità del progetto di essere redditizio. Sono oggetto di valutazione i costi di costruzione e gli introiti legati al bacino di utenza dell'opera.

Con l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ossia il D.Lgs. n. 163/2006, come modificato del D.Lgs. n. 152/2008, l'argomento è trattato dall'articolo denominato «*finanza di progetto*», ossia l'art. 153. In precedenza l'art. 37-*bis* della Legge n. 109/1994 ha introdotto nel nostro ordinamento, semplicemente, la possibilità per un operatore privato, definito come promotore, di proporre e realizzare opere pubbliche.

La prima stesura del Codice dei contratti pubblici prevedeva una normativa che è stata quasi completamente abrogata dal D.Lgs. n. 152/2008, denominato «*terzo decreto correttivo al Codice*». Prima delle ultime modifiche si prevedevano i due modi per giungere alla conclusione di un contratto di concessione, ossia quello di «*iniziativa pubblica*», in cui l'amministrazione impostava l'operazione di partenariato, e quello di «*iniziativa privata*», dove il compito era lasciato agli imprenditori. La norma del 2008 evidenzia che le procedure per giungere ad un contratto di concessione sono almeno quattro, molto differenti tra di loro.

5.2. Le procedure del nuovo codice degli appalti

Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 così come implementato e coordinato con il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 dedica al *project financing* gli articoli 183 e seguenti, preve-

dendo numerose differenze rispetto al previgente art. 153 del D.Lgs. n. 163/2006. La nuova norma dispone che per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente *«le amministrazioni aggiudicatrici possono, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi della parte III, affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti»*.

Il bando di gara è pubblicato, ponendo a base di gara il progetto di fattibilità predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice. Il progetto di fattibilità da porre a base di gara è redatto dal personale delle amministrazioni aggiudicatrici in possesso dei requisiti soggettivi necessari per la sua predisposizione in funzione delle diverse professionalità coinvolte nell'approccio multidisciplinare proprio del progetto di fattibilità. In caso di carenza in organico di personale idoneamente qualificato, le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare la redazione del progetto di fattibilità a soggetti esterni, individuati con le procedure previste dal codice degli appalti. Gli oneri connessi all'affidamento di attività a soggetti esterni possono essere ricompresi nel quadro economico dell'opera.

Le amministrazioni aggiudicatrici valutano le offerte presentate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.

L'esame delle proposte è esteso agli aspetti relativi alla qualità del progetto definitivo presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione. Per quanto concerne le strutture dedicate alla nautica da diporto, l'esame e la valutazione delle proposte sono svolti anche con riferimento alla maggiore idoneità dell'iniziativa prescelta a soddisfare in via combinata gli interessi pubblici alla valorizzazione turistica ed economica dell'area interessata, alla tutela del paesaggio e dell'ambiente e alla sicurezza della navigazione.

Il bando indica i criteri, secondo l'ordine di importanza loro attribuita, in base ai quali si procede alla valutazione comparativa tra le diverse proposte. La pubblicazione del bando, nel caso di strutture destinate alla nautica da diporto, esaurisce gli oneri di pubblicità previsti per il rilascio della concessione demaniale marittima.

Il disciplinare di gara, richiamato espressamente nel bando, indica, in particolare, l'ubicazione e la descrizione dell'intervento da realizzare, la destinazione urbanistica, la consistenza, le tipologie del servizio da gestire, in modo da consentire che le proposte siano presentate secondo presupposti omogenei.

Alla procedura sono ammessi solo i soggetti in possesso dei requisiti per i concessionari, anche associando o consorziando altri soggetti, ferma restando l'assenza dei motivi di esclusione.

Le offerte devono contenere un progetto definitivo, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, o da una società di revisione, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto. Il piano economico-finanziario, oltre a prevedere il rimborso delle spese sostenute per la predisposizione del progetto di fattibilità posto a base di gara, comprende l'importo delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte, comprensivo anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese suddette non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come

PROCEDURE PER L'ASSEGNAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI

6.1. Generalità

L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

La normativa di riferimento è il D.Lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, così come implementato e coordinato con il D.Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017, a cui si rimanda per approfondimenti.

6.2. Pianificazione e programmazione

6.2.1. Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici

Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio nonché secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti.

Le opere pubbliche incompiute sono inserite nella programmazione triennale, ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative quali il riutilizzo, anche ridimensionato, la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera pubblica, la vendita o la demolizione.

Il programma triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali contengono i lavori il cui valore stimato sia pari o superiore a 100.000 euro e indicano, previa attribuzione del codice unico di progetto di cui all'art. 11, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, i lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici. Per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica. Ai fini dell'inserimento nel programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il documento di fattibilità delle alternative progettuali. In tale ambito le amministrazioni aggiudicatrici individuano anche i lavori complessi e gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato.

Nell'elencazione delle fonti di finanziamento sono indicati anche i beni immobili disponibili che possono essere oggetto di cessione. Sono, altresì, indicati i beni immobili 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.

Il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro. Nell'ambito del programma, le amministrazioni aggiudicatrici individuano i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati. Le amministrazioni pubbliche comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti.

6.2.2. *Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*

Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all'opera sottoposta al dibattito pubblico.

6.3. La progettazione delle opere pubbliche

6.3.1. *Livelli della progettazione per gli appalti*

La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo ed è intesa ad 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 ed il recupero energetico nella realizzazione e nella successiva vita dell'opera 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;
- l) accessibilità e adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche.

APPENDICE NORMATIVA

DECRETO LEGISLATIVO 22 GENNAIO 2004, N. 42***Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.***

[G.U.R.I. 24/02/2004, N. 45 – S.O. N. 28]

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76, 87, 117 e 118 della Costituzione;

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Visto il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368, recante istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352;

Visto l'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 29 settembre 2003;

Acquisito il parere della Conferenza unificata, istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Acquisiti i pareri delle competenti commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 16 gennaio 2004;

Sulla proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro per gli affari regionali;

EMANA

il seguente decreto legislativo:

Art. 1

1. È approvato l'unito codice dei beni culturali e del paesaggio, composto di 184 articoli e dell'allegato A, vistato dal Ministro proponente.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 22 gennaio 2004

CIAMPI

BERLUSCONI, Presidente del Consiglio dei Ministri

URBANI, Ministro per i beni e le attività culturali

LA LOGGIA, Ministro per gli affari regionali

Visto, il Guardasigilli: CASTELLI

PARTE PRIMA

Disposizioni generali

Art. 1

Principi

1. In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice.

2. La tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura.

3. Lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione.

4. Gli altri soggetti pubblici, nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale.

5. I privati proprietari, possessori o detentori di beni appartenenti al patrimonio culturale, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, sono tenuti a garantirne la conservazione.

6. Le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale indicate ai commi 3, 4 e 5 sono svolte in conformità alla normativa di tutela.

Art. 2

Patrimonio culturale

1. Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.

2. Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà.

3. Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

4. I beni del patrimonio culturale di appartenenza pubblica sono destinati alla fruizione della collettività, compatibilmente con le esigenze di uso istituzionale e sempre che non vi ostino ragioni di tutela.

Art. 3

Tutela del patrimonio culturale

1. La tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione.

2. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale.

Art. 4

Funzioni dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale

1. Al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali,

di seguito denominato «Ministero», che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamento ai sensi dell'articolo 5, commi 3 e 4. Sono fatte salve le funzioni già conferite alle regioni ai sensi del comma 6 del medesimo articolo 5.

2. Il Ministero esercita le funzioni di tutela sui beni culturali di appartenenza statale anche se in consegna o in uso ad amministrazioni o soggetti diversi dal Ministero.

Art. 5

Cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale

1. Le regioni, nonché i comuni, le città metropolitane e le province, di seguito denominati «altri enti pubblici territoriali», cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela in conformità a quanto disposto dal Titolo I della Parte seconda del presente codice.

2. (abrogato)¹

3. Sulla base di specifici accordi od intese e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-regioni», le regioni possono esercitare le funzioni di tutela su manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, libri, stampe e incisioni, carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo, con relativi negativi e matrici, non appartenenti allo Stato.

4. Nelle forme previste dal comma 3 e sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza, possono essere individuate ulteriori forme di coordinamento in materia di tutela con le regioni che ne facciano richiesta.

5. Gli accordi o le intese possono prevedere particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali.

6. Le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono esercitate dallo Stato e dalle regioni secondo le disposizioni di cui alla Parte terza del presente codice, in modo che sia sempre assicurato un livello di governo unitario ed adeguato alle diverse finalità perseguite.

7. Relativamente alle funzioni esercitate dalle regioni ai sensi dei commi 3, 4, 5 e 6, il Ministero esercita le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza.

Art. 6

Valorizzazione del patrimonio culturale

1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.

¹ Comma abrogato dal D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2015, n. 125.

2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.

3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale.

Art. 7

Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale

1. Il presente codice fissa i principi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. Nel rispetto di tali principi le regioni esercitano la propria potestà legislativa.

2. Il Ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici.

Art. 7-bis

Espressioni di identità culturale collettiva

1. Le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 novembre 2003 ed il 20 ottobre 2005, sono assoggettabili alle disposizioni del presente codice qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10.

Art. 8

Regioni e province ad autonomia speciale

1. Nelle materie disciplinate dal presente codice restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Art. 9

Beni culturali di interesse religioso

1. Per i beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o di altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità.

2. Si osservano, altresì, le disposizioni stabilite dalle intese concluse ai sensi dell'articolo 12 dell'Accordo di modificazione del Concordato lateranense firmato il 18 febbraio 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, ovvero dalle leggi emanate sulla base delle intese sottoscritte con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, della Costituzione.

Art. 9-bis

Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali

1. In conformità a quanto disposto dagli articoli 4 e 7 e fatte salve le competenze degli operatori delle professioni già regolamentate, gli interventi operativi di tutela, protezione e conservazione dei beni culturali nonché quelli relativi alla valorizzazione e alla fruizione dei beni stessi, di cui ai titoli I e II della parte seconda del presente codice, sono affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari, demoe-

INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE INCLUSO

Note sul software incluso

Il software incluso¹ installa le seguenti norme di riferimento in materia di edilizia pubblica, comprese quelle riportate in appendice al volume:

- Legge 24 marzo 1989, n. 122;
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;
- D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42;
- D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50;
- D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

Utilità disponibili con il software:

- **Glossario** (principali termini tecnico-normativi);
- **F.A.Q.** (domande e risposte più frequenti);
- **Test iniziale** (verifica della formazione di base);
- **Test finale** (verifica dei concetti analizzati).

Requisiti hardware e software

- Processore da 2.00 GHz;
- MS Windows Vista/7/8/10 (è necessario disporre dei privilegi di amministratore);
- MS .Net Framework 4 e vs. successive;
- 250 MB liberi sull'HDD;
- 2 GB di RAM;
- MS Word 2007 e vs. successive;
- Adobe Reader 11.x e vs. successive;
- Accesso ad internet e browser web.

Download del software e richiesta della password di attivazione

1) Collegarsi al seguente indirizzo internet:

http://www.grafill.it/pass/951_2.php

2) Inserire i codici “A” e “B” (vedi ultima pagina del volume) e cliccare [**Continua**].

3) **Per utenti registrati** su www.grafill.it: inserire i dati di accesso e cliccare [**Accedi**], accettare la licenza d'uso e cliccare [**Continua**].

¹ Il software incluso è parte integrante della presente pubblicazione e resterà disponibile nel menu **G-cloud** dell'area personale del sito www.grafill.it.

- 4) **Per utenti non registrati** su www.grafill.it: cliccare su **[Iscriviti]**, compilare il form di registrazione e cliccare **[Iscriviti]**, accettare la licenza d'uso e cliccare **[Continua]**.
- 5) Un **link per il download del software** e la **password di attivazione** saranno inviati, in tempo reale, all'indirizzo di posta elettronica inserito nel form di registrazione.

Installazione ed attivazione del software

- 1) Scaricare il setup del software (file *.exe) cliccando sul link ricevuto per e-mail.
- 2) Installare il software facendo doppio-click sul file **88-8207-952-9.exe**.
- 3) Avviare il software:
 - Per utenti MS Windows Vista/7/8: **[Start]** › **[Tutti i programmi]** › **[Grafill]** › **[Procedure Edilizia Pubblica]** (cartella) › **[Procedure Edilizia Pubblica]** (icona di avvio)
 - Per utenti MS Windows 10: **[Start]** › **[Tutte le app]** › **[Grafill]** › **[Procedure Edilizia Pubblica]** (icona di avvio)
- 4) Compilare la maschera *Registrazione Software* e cliccare su **[Registra]**.
- 5) Dalla finestra *Starter* del software sarà possibile accedere ai documenti disponibili.



