

## **CAPITOLO IX PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE**

**SOMMARIO:** 1. La programmazione nei lavori pubblici. –2. La progettazione delle opere pubbliche: i livelli di progettazione. – 3. L'affidamento all'esterno degli incarichi professionali. - 4. Gli incentivi alla progettazione. — 5 La responsabilità del progettista e le coperture assicurative. – 6. I concorsi di progettazione

### **1. La programmazione nei lavori pubblici**

Le attività di programmazione nell'ambito degli appalti pubblici vengono disciplinate per la prima volta in modo unitario, limitatamente al settore dei lavori pubblici, dall'art. 14 della legge n. 109/94, legge quadro in materia di lavori pubblici, e dagli artt. 11, 12, 13 e 14 del d.P.R. 554/99, regolamento di attuazione della legge n. 109/94.

Il Codice dei contratti pubblici disciplina le attività di programmazione esclusivamente nella Parte II (contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture nei settori ordinari), Titolo III recante "Disposizioni ulteriori per i contratti relativi ai lavori pubblici", Capo I rubricato "Programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori".

In particolare, ai sensi degli artt. 126, comma 2, e 128 del Codice, le disposizioni in tema di programmazione si applicano soltanto per i lavori pubblici di singolo importo superiore a 100.000 Euro e per i soggetti rientranti nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, del Codice (amministrazioni dello Stato; enti pubblici territoriali; altri enti pubblici non economici; organismi di diritto pubblico; associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti).

Diversamente, ai sensi dell'art. 32, comma 2, d.lgs. 163/06, gli obblighi di programmazione di cui all'art. 128 non si applicano ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e), f), g) ovvero ai soggetti privati che affidano a terzi appalti di lavori o servizi, ai concessionari di servizi, ai privati titolari di permesso di costruire.

Inoltre, stante il mancato richiamo dell'art. 128 tra le norme della Parte II applicabili ai settori speciali individuate dall'art. 206 del Codice, deve ritenersi che le norme in tema di programmazione non trovino applicazione per i soggetti operanti in tali settori.

Resta ferma, in ogni caso, la facoltà, degli enti aggiudicatori, ai sensi dell'art. 206, comma 3 cit., di applicare altre disposizioni della Parte II alla cui osservanza non sono obbligati in base al medesimo art. 206

Ai sensi dell'art. 128, comma 1, cit. l'attività di realizzazione dei lavori di singolo importo superiore a 100.000 Euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori già previsti dalla normativa

**Le disposizioni in tema di programmazione si applicano soltanto alle amministrazioni aggiudicatrici**

**Le disposizioni in tema di programmazione si applicano solo per i lavori di singolo importo superiore a 100.000 Euro**

vigente e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso.

Il programma triennale costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari.

Gli studi di fattibilità individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni e devono contenere:

- le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie dei lavori strumentali;
- 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.

In particolare, le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica (v. *project financing*).

Pertanto, come previsto dall'art. 14 del d.P.R. 554/99, lo studio per individuare il quadro dei bisogni costituisce il documento sulla cui base vengono redatti gli studi di fattibilità necessari per l'elaborazione del programma triennale.

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

Inoltre, ai sensi dell'art. 128, comma 4, cit. nel programma triennale sono, altresì, indicati i beni immobili pubblici che, al fine di quanto previsto dall'art. 53, comma 6, possono essere oggetto di diretta alienazione anche del solo diritto di superficie, previo esperimento di una gara; tali beni sono classificati e valutati anche rispetto ad eventuali caratteri di rilevanza storico-artistica, architettonica, paesaggistica e ambientale e ne viene acquisita la documentazione catastale e ipotecaria.

Le amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi dell'art. 128, comma 5, cit. nel dare attuazione ai lavori previsti dal programma triennale devono rispettare le priorità ivi indicate, fatti salvi gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale.

Per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di Euro, l'inclusione nell'elenco annuale è subordinata alla previa approvazione della progettazione preliminare, redatta ai sensi dell'art.

**Il programma triennale costituisce momento attuativo di studi di fattibilità**

**Gli studi di fattibilità**

**Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità al quale stazione appaltante deve dare attuazione**

**Per i lavori di importo superiore a 1.000.000 Euro è necessaria la previa approvazione della progettazione preliminare**

93 del Codice, salvo che per i lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi.

Fanno eccezione, altresì, i lavori di cui all'art. 153 (*project financing*) nonché i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di Euro, per i quali è sufficiente la previa approvazione di uno studio di fattibilità.

L'art. 128, comma 7, cit. prevede che l'inserimento di un lavoro nell'elenco annuale, anche limitatamente ad uno o più lotti, è subordinato all'elaborazione della progettazione almeno preliminare e alla quantificazione delle complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro.

Con riguardo all'approvazione dell'elenco annuale, l'art. 128, comma 9 del Codice, dispone che l'elenco annuale deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere 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, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili ai sensi dell'art. 3 d.l. n. 310/90, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 403/90 e s.m.i..

Si rammenta, inoltre, che l'art. 12 del d.P.R. 554/99 dispone che è obbligatoriamente inserito nel bilancio, un fondo pari ad almeno il 3% delle spese previste per l'attuazione degli interventi compresi nel programma, destinato alla eventuale copertura di oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo 31 bis della legge 109/94 (oggi trasfuso nell'art. 240 del Codice recante la disciplina dell'accordo bonario), nonché ad eventuali incentivi per l'accelerazione dei lavori.

Per i lavori finanziati con assunzione di prestiti o con risorse, aventi destinazione vincolata per legge, tale percentuale può essere direttamente accantonata sui relativi stanziamenti.

I ribassi d'asta e le economie comunque realizzate nella esecuzione del programma possono essere destinate, su proposta del responsabile del procedimento, ad integrare il fondo per accordi bonari.

Tali somme restano iscritte nel fondo fino alla ultimazione degli interventi previsti dal programma.

Le somme non utilizzate sono portate in economia e concorrono a determinare il risultato contabile dell'esercizio in cui gli interventi si sono conclusi.

Qualora un lavoro non venga inserito nell'elenco annuale, lo stesso potrà essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse che si siano rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie.

Ne discende, dunque, come espressamente previsto dall'art. 128, comma 10, che i lavori non ricompresi nell'elenco annuale o non ricadenti nelle ipotesi di cui al comma 5 (interventi imposti da eventi

**Per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 Euro e per i lavori di cui all'art. 153 del Codice è necessaria la previa approvazione dello studio di fattibilità**

**L'elenco annuale deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante**

**Il fondo per accordi bonari**

**I lavori non ricompresi nell'elenco annuale non possono ricevere alcuna forma di finanziamento pubblico**

imprevedibili o calamitosi, modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari), non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

Ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. 554/99, il programma triennale e l'elenco aggiornato dei lavori sono adottati ogni anno sulla base degli schemi tipo definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture (v. D.M. 9 Giugno 2005).

Il programma triennale deve indicare, per tipologia e in relazione alle specifiche categorie degli interventi:

- le loro finalità;
- i risultati attesi;
- le priorità;
- le localizzazioni;
- le problematiche di ordine ambientale, paesistico ed urbanistico-territoriale;
- le relazioni con piani di assetto territoriale o di settore;
- il grado di soddisfacimento della domanda;
- le risorse disponibili;
- la stima dei costi e dei tempi di attuazione.

Il programma dei lavori da eseguire nel successivo triennio è deliberato dalle amministrazioni aggiudicatrici diverse dallo Stato contestualmente al bilancio di previsione e al bilancio pluriennale, ed è ad essi allegato assieme all'elenco dei lavori da avviare nell'anno.

In conformità a quanto previsto dal D.M. 9 giugno 2005, recante "Procedura e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici", lo schema di programma e di aggiornamento sono redatti entro il 30 settembre di ogni anno, e, prima della loro pubblicazione, sono adottati entro il 15 ottobre di ogni anno dall'organo competente secondo i rispettivi ordinamenti.

Le Amministrazioni dello Stato procedono all'aggiornamento definitivo del programma entro 90 giorni dall'approvazione della legge di bilancio da parte del Parlamento.

I programmi triennali e gli elenchi annuali dei lavori devono essere pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture ([www.serviziocontrattipubblici.it](http://www.serviziocontrattipubblici.it)) oppure sui siti internet delle Regioni e delle Province Autonome di appartenenza, ove già predisposti con Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici n. 20 del 6 aprile 2001 (ad oggi risultano attivati i siti nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Toscana, Piemonte, Veneto e Umbria).

Per la redazione e pubblicazione delle informazioni sulla programmazione triennale e sull'elenco annuale dei lavori pubblici, le amministrazioni individuano un referente da accreditarsi presso gli appositi siti internet predisposti rispettivamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalle Regioni e dalle Province autonome, competenti territorialmente.

**Il programma triennale è redatto entro il 30 settembre di ogni anno ed adottato entro il 15 ottobre di ogni anno**

**I programmi triennali e gli elenchi annuali sono pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture o sui siti Regionali ove attivati**

Inoltre, in conformità all'art. 128, comma 12, i programmi triennali e gli aggiornamenti annuali, fatta eccezione per quelli predisposti dagli enti e da amministrazioni locali e loro associazioni e consorzi, devono essere trasmessi al CIPE entro trenta giorni dall'approvazione, per la verifica della loro compatibilità con i documenti programmatici vigenti.

Circa le attività di programmazione, gli enti locali territoriali applicano le norme previste nei propri ordinamenti compatibili con le disposizioni del Codice e del regolamento.

In particolare, ai sensi dell'art. 128, comma 8, i progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati. Ove gli enti locali siano sprovvisti di tali strumenti urbanistici, decorso inutilmente un anno dal termine ultimo previsto dalla normativa vigente per la loro adozione, e fino all'adozione medesima, gli enti stessi sono esclusi da qualsiasi contributo o agevolazione dello Stato in materia di lavori pubblici. Resta ferma l'applicabilità delle disposizioni di cui agli artt. 9, 10, 11 e 19 del d.P.R. n. 327/2001 (T.U. delle disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità) e di cui all'art. 34 (accordi di programma) del TUEL, d.lgs. n. 267/2000.

## **2. La progettazione delle opere pubbliche: i livelli di progettazione.**

Il Codice dei contratti pubblici prevede una disciplina specifica in tema di progettazione contenuta nella Parte II, Capo IV "Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria".

In particolare la Sez. I (artt. da 90 a 96), "Progettazione interna ed esterna, livelli di progettazione", disciplina le modalità di affidamento degli incarichi di progettazione ed i livelli di progettazione per appalti e concessioni di lavori e per appalti di servizi e forniture.

La Sez. II (artt. 97 - 98) disciplina il procedimento di approvazione dei progetti e gli effetti dell'approvazione ai fini urbanistici ed espropriativi.

La Sez. III (artt. 99-110) disciplina i concorsi di progettazione e la Sez. IV (artt. 111-112) le garanzie che devono prestare i progettisti nonché le verifiche della progettazione propedeutiche all'inizio dei lavori.

Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo regolamento di attuazione, inoltre, occorre avere riguardo alle disposizioni dettate dal Titolo III, Capo II del d.P.R. 554/99, artt. da 15 a 49, nonché al Titolo IV; artt. da 50 a 70, recante la disciplina per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria.

Nell'ambito delle procedure di affidamento dei pubblici appalti, la progettazione, disciplinata dagli artt. 90, 91 e 92 del Codice dei contratti pubblici, costituisce una fase subprocedimentale all'interno del complesso *iter* volto alla realizzazione dell'opera pubblica.

Per quanto concerne i livelli di progettazione, l'art. 93 del Codice dispone che la progettazione in materia di lavori pubblici si articola secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici in:

- progettazione preliminare
- progettazione definitiva
- progettazione esecutiva.

La previsione di tre distinti livelli di progettazione risponde all'esigenza di assicurare la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative; la conformità alle norme ambientali e urbanistiche nonché il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario.

L'art. 93, procede, poi, a dettare una definizione, anche di natura contenutistica, dei tre livelli di progettazione rimandando la fissazione dei criteri, contenuti e momenti di verifica tecnica al regolamento.

Ai sensi dell'art. 93, comma 3, cit. il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire e consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, anche con riferimento ai profili ambientali e all'utilizzo dei materiali provenienti dalle attività di riuso e riciclaggio, della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indispensabili indagini di prima approssimazione, dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti, nonché in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare; il progetto preliminare dovrà, inoltre, consentire l'avvio della procedura espropriativa.

In tale fase progettuale, pertanto, vengono tracciate le linee generali dei lavori da realizzare con particolare riguardo alle motivazioni poste a fondamento della determinazione della stazione appaltante, ai costi ed alla compatibilità dei lavori sotto un profilo ambientale.

I documenti che compongono il progetto preliminare, ai sensi dell'art. 18 d.P.R. 554/99, sono:

- a) relazione illustrativa;
- b) relazione tecnica;
- c) studio di prefattibilità ambientale;
- d) indagini geologiche, idrogeologiche e archeologiche preliminari;
- e) planimetria generale e schemi grafici;
- f) prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza;
- g) calcolo sommario della spesa.

Il progetto definitivo, invece, sulla scorta dei contenuti del progetto preliminare, individua compiutamente i lavori da realizzare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni. Esso consiste in una relazione descrittiva dei criteri utilizzati per le scelte progettuali, nonché delle caratteristiche dei materiali prescelti e dell'inserimento delle opere sul territorio; nello studio di impatto ambientale ove previsto; in disegni

**La progettazione dei lavori pubblici si articola in:**

- progettazione preliminare
- progettazione definitiva
- progettazione esecutiva

**Il progetto preliminare**

**Il documenti che compongono il progetto preliminare**

**Il progetto definitivo**

generali nelle opportune scale descrittivi delle principali caratteristiche delle opere, e delle soluzioni architettoniche, delle superfici e dei volumi da realizzare, negli studi e indagini preliminari occorrenti con riguardo alla natura e alle caratteristiche dell'opera; nei calcoli preliminari delle strutture e degli impianti

I documenti che compongono il progetto definitivo, ai sensi dell'art. 25 d.P.R. 554/99, sono:

- a) relazione descrittiva;
- b) relazioni geologica, geotecnica, idrologica, idraulica, sismica;
- c) relazioni tecniche specialistiche;
- d) rilievi planoaltimetrici e studio di inserimento urbanistico;
- e) elaborati grafici;
- f) studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale;
- g) calcoli preliminari delle strutture e degli impianti;
- h) disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici;
- i) piano particellare di esproprio;
- l) computo metrico estimativo;
- m) quadro economico

Gli elaborati grafici e descrittivi nonché i calcoli preliminari devono essere sviluppati ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano apprezzabili differenze tecniche e di costo.

Il progetto esecutivo, poi, ai sensi dell'art. 93, comma 5, in conformità a quello definitivo, segna il passaggio ad una descrizione dettagliata delle opere tale da identificare le caratteristiche qualitative di ogni singolo elemento facente parte dell'opera, sulla base degli studi e delle indagini compiute nelle fasi precedenti.

Il progetto è costituito dall'insieme delle relazioni, dei calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti e degli elaborati grafici nelle scale adeguate, compresi gli eventuali particolari costruttivi, dal capitolato speciale di appalto, prestazionale o descrittivo, dal computo metrico estimativo e dall'elenco dei prezzi unitari.

I documenti che compongono il progetto esecutivo, ai sensi dell'art. 35 d.P.R. 554/99, sono:

- a) relazione generale;
- b) relazioni specialistiche;
- c) elaborati grafici comprensivi anche di quelli delle strutture, degli impianti e di ripristino e miglioramento ambientale;
- d) calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti;
- e) piani di manutenzione dell'opera e delle sue parti;
- f) piani di sicurezza e di coordinamento;
- g) computo metrico estimativo definitivo e quadro economico;
- h) crono programma;
- i) elenco dei prezzi unitari e eventuali analisi;
- l) quadro dell'incidenza percentuale della quantità di manodopera per le diverse categorie di cui si compone l'opera o il lavoro;
- m) schema di contratto e capitolato speciale di appalto.

**I documenti che  
compongono il progetto  
definitivo**

**I documenti che  
compongono il progetto  
esecutivo**

Ai sensi dell'art. 93, comma 2, del Codice, il RUP può modificare o integrare il numero o la tipologia degli elaborati che compongono il progetto preliminare, definitivo o esecutivo, ove ritenga insufficienti o eccessive le prescrizioni contenutistiche previste dal Codice.

Per la sola esecuzione dei saggi o scavi archeologici, nell'ambito della verifica preventiva dell'interesse archeologico, il RUP può motivatamente, d'intesa con la Soprintendenza archeologica, ridurre i livelli di progettazione e i contenuti dei livelli stessi (artt. 95 e 96 del Codice).

L'approvazione dei progetti, ai sensi degli artt. 97 e 98 del Codice viene effettuata da parte delle amministrazioni in conformità alla legge 241/90 e s.m.i. ed alle disposizioni statali e regionali nonché alle disposizioni in materia di conferenza di servizi.

Quanto alle attività di verifica della progettazione, si rileva che l'art. 112 del Codice, rubricato "*Verifica della progettazione prima dell'inizio dei lavori*", dispone che le stazioni appaltanti devono verificare, nei termini e con le modalità stabiliti nel regolamento, la rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'art. 93, commi 1 e 2 (elaborati descrittivi e grafici), e la loro conformità alla normativa vigente.

Nei contratti aventi ad oggetto la sola esecuzione dei lavori, la verifica ha luogo prima dell'inizio delle procedure di affidamento, mentre nei contratti aventi ad oggetto l'esecuzione e la progettazione esecutiva, ovvero l'esecuzione e la progettazione definitiva ed esecutiva, la verifica del progetto preliminare e di quello definitivo redatti a cura della stazione appaltante hanno luogo prima dell'inizio delle procedure di affidamento, e la verifica dei progetti redatti dall'offerente ha luogo prima dell'inizio dell'esecuzione dei lavori.

Il RUP, al fine di accertare l'unità progettuale, prima dell'approvazione del progetto e in contraddittorio con il progettista, verifica nei modi disciplinati dal regolamento, la conformità del progetto esecutivo o definitivo rispettivamente, al progetto definitivo o preliminare.

Al contraddittorio partecipa anche il progettista autore del progetto posto a base della gara, che si esprime in ordine a tale conformità.

Il d.P.R. 554/99 detta una disciplina specifica in ordine alla verifica della progettazione.

In particolare, con riguardo alla progettazione preliminare, l'art. 46 d.P.R. 554/99 dispone che i progetti preliminari sono sottoposti, a cura del RUP ed alla presenza dei progettisti, ad una verifica finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta e la sua conformità alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali e tecniche contenute nel documento preliminare alla progettazione, e tende all'obiettivo di ottimizzare la soluzione progettuale prescelta.

La verifica comporta il controllo della coerenza esterna tra la soluzione progettuale prescelta e il contesto socio economico e ambientale in cui l'intervento progettato si inserisce, il controllo della

**Il RUP può modificare o integrare i documenti che compongono il progetto preliminare, definitivo o esecutivo**

**La verifica della progettazione preliminare**



coerenza interna tra gli elementi o componenti della soluzione progettuale prescelta e del rispetto dei criteri di progettazione indicati nel presente regolamento, la valutazione dell'efficacia della soluzione progettuale prescelta sotto il profilo della sua capacità di conseguire gli obiettivi attesi, ed infine la valutazione dell'efficienza della soluzione progettuale prescelta intesa come capacità di ottenere il risultato atteso minimizzando i costi di realizzazione, gestione e manutenzione.

In altri termini, tale verifica è finalizzata ad accertare la conformità alle indicazioni funzionali, prestazionali e tecniche del documento preliminare alla progettazione.

L'art. 47 d.P.R. 554/99, invece, con riferimento alla progettazione esecutiva e definitiva dispone che prima della approvazione, il RUP deve procedere 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.

Terminata la verifica di cui all'art. 47 e svolta la conferenza di servizi, dopo l'acquisizione dei pareri tecnici necessari alla definizione di tutti gli aspetti del progetto, ciascuna amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'art. 49, comma 2, d.P.R. 554/99, procede alla approvazione del progetto secondo i modi e i tempi stabiliti dal proprio ordinamento.

**La validazione della  
progettazione esecutiva e  
definitiva**

### **3. L'affidamento all'esterno degli incarichi professionali.**

L'affidamento degli incarichi di progettazione è disciplinato dagli artt. 90 e 91 del Codice.

L'art. 90 del Codice, rubricato "*Progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici*", individua i soggetti abilitati ad effettuare le attività di progettazione, la direzione dei lavori e le attività di supporto tecnico-amministrativo al responsabile del procedimento ed al dirigente preposto alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici.

L'art. 90, comma 1, così come modificato dal terzo decreto correttivo al Codice, d.lgs. 152/08, prevede, infatti che le prestazioni relative ai suddetti incarichi sono espletate:

- a) dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti;
- b) dagli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori che i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le asl, i consorzi e gli enti di bonifica possono costituire secondo le modalità previste dagli artt. 30, 31, 32 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. n. 267/00, dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole stazioni appaltanti possono avvalersi per legge;
- c) da liberi professionisti singoli od associati;
- d) dalle società di professionisti;
- e) dalle società di ingegneria;

**I soggetti ad effettuare le  
attività di progettazione**

- f) da raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti di cui alle lettere d), e) ed f), f-bis) e h) ai quali si applicano le disposizioni di cui all'art. 37 del Codice, rubricato "*Raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di concorrenti*", in quanto compatibili;
- f-bis) da prestatori di servizi di ingegneria ed architettura di cui alla categoria 12 dell'allegato II A, stabiliti in altri Stati membri e costituiti in conformità alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi;
- g) da consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista, formati da non meno di tre consorziati che abbiano operato nel settore dei servizi di ingegneria e di architettura per un periodo non inferiore a cinque anni e che abbiano scelto di operare in modo congiunto ai sensi dell'art. 36, comma 1, rubricato "*Consorzi stabili*", d.lgs. n. 163/06.
- h) da consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria, anche in forma mista, formati da non meno di tre consorziati che abbiano operato nel settore dei servizi di ingegneria e architettura, per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, e che abbiano deciso di operare in modo congiunto secondo le previsioni del comma 1 dell'art. 36. E' vietata la partecipazione a più di un consorzio stabile. Ai fini della partecipazione alle gare per l'affidamento di incarichi di progettazione e attività tecnico-amministrative ad essa connesse, il fatturato globale in servizi di ingegneria e architettura realizzato da ciascuna società consorziata nel quinquennio o nel decennio precedente è incrementato secondo quanto stabilito dall'art. 36, comma 6, della presente legge; ai consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria si applicano altresì le disposizioni di cui all'art. 36, commi 4 e 5 e di cui all'art. 253, comma 8 (probabile errore di coordinamento: si suppone che il rinvio sia all'art. 253, comma 15).

Il legislatore, dunque, prevede, quale primaria modalità di affidamento degli incarichi di progettazione, il ricorso alle risorse interne della pubblica amministrazione, di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 90, comma 1, cit.

La possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di affidare incarichi a soggetti esterni, infatti, è limitata alle ipotesi tassativamente previste dall'art. 90, comma 6, cit..

In particolare, quest'ultima disposizione consente l'affidamento di incarichi ai soggetti "esterni" di cui al comma 1, lett. d), e), f), f-bis), g), h) solo qualora il RUP accerti e certifichi una delle seguenti circostanze: 1) carenza in organico di personale tecnico, 2) difficoltà circa il rispetto dei tempi della programmazione, 3) complessità o rilevanza architettonica o ambientale dei lavori da svolgere, ovvero 4) necessità di predisporre progetti integrali che richiedano (in base al

**La facoltà di affidare incarichi all'esterno è condizionata alla sussistenza di specifici presupposti**

regolamento dell'amministrazione) l'apporto di una pluralità di competenze.

L'art. 91 del Codice disciplina, poi, le modalità di affidamento all'esterno degli incarichi prevedendo procedure diversificate a seconda del valore dell'incarico.

Gli incarichi di importo inferiore ad Euro 100.000 possono essere affidati dalle stazioni appaltanti a cura del RUP, ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h) dell'articolo 90, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza e secondo la procedura negoziata prevista dall'art. 57, comma 6, d.lgs. n. 163/06, previo invito ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei.

Gli operatori economici selezionati vengono invitati contemporaneamente a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta.

Diversamente, quando l'importo degli incarichi di progettazione sia pari o superiore alla soglia di Euro 100.000 le pubbliche amministrazioni devono applicare le disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui alla Parte II, Titolo I e Titolo II (appalti nei settori ordinari sopra e sotto soglia) ovvero, per i soggetti che operano nei settori speciali, le disposizioni di cui alla Parte III.

Nel primo caso, quindi, la stazione appaltante può procedere all'affidamento degli incarichi attraverso una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, mediante invito ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei, come previsto dall'art. 57, comma 6.

L'individuazione degli operatori economici da invitare presuppone, pertanto, che la stazione appaltante abbia svolto un'indagine di mercato finalizzata all'acquisizione di informazioni circa i requisiti di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa relative alla tipologia di incarico da affidare.

In particolare, nel fornire indicazioni volte a chiarire le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione di appalti di servizi di ingegneria e architettura, compresi gli incarichi di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, il Ministero delle Infrastrutture, con Circolare n. 2473 del 16 novembre 2007, ha invitato le stazioni appaltanti a procedere alla scelta dei cinque o più operatori tramite la selezione di soggetti da un elenco di operatori economici, istituito a seguito di un apposito avviso, ovvero tramite specifiche indagini di mercato.

In una prospettiva di economicità e semplificazione della procedura di affidamento, per incarichi di importo inferiore ad Euro 100.000,00, pertanto, il responsabile del procedimento può attingere ad elenchi di operatori appositamente predisposti dalla stazione appaltante (ed adeguatamente pubblicizzati) al fine di individuare i soggetti da

**Gli incarichi di importo inferiore a 100.000 Euro sono affidati dal RUP con procedura negoziata senza bando, previo invito ad almeno cinque operatori**

**Gli incarichi di importo pari o superiore a 100.000 Euro devono essere affidati con procedure ordinarie di cui alla parte II (settori ordinari) e Parte III (settori speciali)**

invitare alla gara informale per l'affidamento dei servizi di progettazione.

Nell'ipotesi di incarichi di importo superiore a 100.000 Euro, la procedura per l'affidamento ricalca quella prevista per gli incarichi di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.

Le norme di cui agli artt. 90 e ss. del Codice, tuttavia, non trovano applicazione nell'ambito dell'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nei settori speciali che sono soggetti esclusivamente alla disciplina contenuta nelle Parti I, III, IV e V del Codice e negli articoli della Parte II espressamente richiamati dall'art. 206 dello stesso Codice.

Pertanto, lo stesso art. 206, comma 1, ult. cpv., del d.lgs. n. 163/06 dispone espressamente che *“nessun altra norma (diversa da quelle espressamente richiamate) della parte II, titolo I, si applica alla progettazione e alla realizzazione delle opere appartenenti ai settori speciali”*.

Pertanto, per l'affidamento di incarichi di progettazione inerenti ai settori speciali dovranno applicarsi le disposizioni di cui alla Parte III del Codice.

Con riferimento ai contenuti della documentazione di gara ed ai requisiti di partecipazione alla procedure selettive, si precisa che, ai sensi dell'art. 256, del Codice, fino all'emanazione del regolamento di attuazione di cui all'art. 5 del d.lgs. 163/06, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili con le norme del Codice, le disposizioni del d.P.R. 554/99.

Nell'ambito degli incarichi di progettazione, dunque, in quanto ancora in vigore, trovano applicazione gli artt. da 50 a 54, e da 62 a 70 che dettano la disciplina degli affidamenti dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di importo inferiore al controvalore in Euro di 200.000 DSP (211.000 Euro).

In particolare, in merito ai requisiti da indicare nella *lex specialis* di gara, si evidenzia che l'art. 63, comma 1, lett. o) dispone che nel bando di gara deve essere indicato l'importo minimo della somma di tutti i lavori per i quali il concorrente ha svolto i servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria, nel decennio anteriore alla data di pubblicazione del bando.

Tali importi, in base alla norma in parola, devono essere quantificati dalle stazioni appaltanti fra tre e cinque volte l'importo globale stimato dell'intervento cui si riferiscono i servizi da affidare.

Orbene, al riguardo, deve rammentarsi che l'art. 256, comma 15 bis, del Codice, introdotto in sede di terzo correttivo, prevede che in relazione alle procedure di affidamento di cui all'art. 91 (affidamento incarichi di progettazione) fino al 31 dicembre 2010 per la dimostrazione dei requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria, il periodo di attività documentabile è quello relativo ai migliori tre anni del quinquennio precedente o ai migliori cinque anni del decennio precedente la data di pubblicazione del bando di gara.

**Gli artt. 90 e ss. non si applicano ai contratti rientranti nei settori speciali**

**Il d.P.R. 554/99 disciplina gli affidamenti di incarichi di importo inferiore a 211.000 Euro**

Pertanto, le stazioni appaltanti, fino alla suddetta data, possono, anche in considerazione dell'importo e della complessità del servizio da affidare, calibrare il periodo di attività che i concorrenti devono documentare in sede di gara su un arco temporale di 5 o di 10 anni.

Inoltre, ai fini della partecipazione alle gare, l'art. 90, comma 3, del Codice rinvia al regolamento la definizione dei requisiti organizzativi e tecnici che devono possedere le società di cui al comma 2, ovvero le società di professionisti e le società di ingegneria.

Al riguardo, si precisa che l'art. 53 del d.P.R. 554 cit., prevede che, ai fini dell'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, le società di ingegneria sono tenute a disporre di almeno un direttore tecnico che sia ingegnere o architetto o laureato e che sia professionista abilitato all'esercizio della professione da almeno dieci anni, iscritto in apposito Albo, al quale la società delega il compito di approvare e controfirmare gli elaborati tecnici inerenti alle prestazioni oggetto dell'affidamento.

**I requisiti delle società di ingegneria**

Con riguardo ai requisiti delle società professionali, invece, l'art. 54 del d.P.R. 554 cit. dispone che le stesse devono predisporre e aggiornare l'organigramma dei soci, dei dipendenti o dei collaboratori coordinati o continuativi impiegati nello svolgimento di funzioni professionali e tecniche e di controllo della qualità, con indicazione delle specifiche competenze e responsabilità.

**I requisiti delle società di professionisti**

Si suggerisce, pertanto, di indicare i suddetti requisiti di natura tecnico-organizzativa nella *lex specialis* di gara, fermo restando che la dimostrazione delle capacità tecniche e professionali dei concorrenti può essere fornita in uno o più dei modi previsti dall'art. 42 del Codice (Capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi).

#### **4. Gli incentivi alla progettazione**

L'art. 92 del Codice disciplina i c.d. incentivi alla progettazione, stabilendo che il Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, determina, con proprio decreto, le tabelle dei corrispettivi delle attività che possono essere espletate dai soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 90, rubricato "*Progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici*", tenendo conto delle tariffe previste per le categorie professionali interessate.

L'art. 92, comma 5, inoltre, dispone che una somma non superiore al 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'art. 93, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, tra il RUP e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del 2%, è

**L'art. 92 del Codice prevede che una somma non superiore al 2% dell'importo dell'appalto è destinata agli incentivi da ripartire tra RUP, progettista, D.L. e collaudatore**

stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare

I corrispettivi delle attività di progettazione possono essere utilizzati dalle stazioni appaltanti, ove motivatamente ritenuti adeguati, quale criterio o base di riferimento per la determinazione dell'importo da porre a base dell'affidamento.

La suddetta disciplina degli incentivi alla progettazione è stata significativamente innovata dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante *“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”*.

Infatti, l'art. 61, comma 7 bis del d.l. n. 112/08, così come modificato dall'art. 18, comma 4 *sexies* della legge 28 gennaio 2009 n. 2, di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 185/08, recante *“Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”* dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'art. 92, comma 5, d.lgs. n. 163/06 e s.m.i. (incentivo alla progettazione), è destinata nella misura dello 0,5 per cento al responsabile del procedimento, agli incaricati della redazione del progetto, del piano di sicurezza, della direzione lavori etc. e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata ad apposito fondo per la sicurezza ed il soccorso pubblici, previsto dal comma 17 dell'art. 61, d.l. n. 112/08.

Tale previsione normativa, dunque, viene a ridurre notevolmente la somma da ripartirsi, a titolo di incentivo, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto di opere pubbliche, del piano di sicurezza, della direzione lavori e del collaudo. Analogamente, il comma 9 dell'art. 61 dispone la riduzione del 50 per cento dei compensi spettanti ai dipendenti pubblici per l'attività di componente o segretario del collegio arbitrale, nonché al compenso spettante al dipendente pubblico per i collaudi svolti in contratti pubblici di lavori, forniture e servizi.

Tali disposizioni si applicano anche agli arbitrati e ai collaudi non ancora conclusi alla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 133/08, ovvero al 21 agosto 2008.

In ogni caso, la riduzione degli incentivi deve intendersi operativa solo a decorrere dal 2009, con riferimento alle attività di cui all'art. 92 del d.lgs. 163/06 poste in essere successivamente al primo gennaio dello stesso anno.

Infatti, posto che il divieto generale di retroattività della legge costituisce un principio generale dell'ordinamento, la giurisprudenza costituzionale ha sì riconosciuto – ferme alcune condizioni – la retroattività di alcune disposizioni normative, ma ha anche ribadito che, secondo gli ordinari canoni ermeneutici, il dato normativo

**La riduzione degli incentivi alla luce dell'art. 61, comma 7 bis d.l. 112/08**

precettivo della retroattività deve essere chiaramente esplicitato dalla disposizione che lo introduce.

Peraltro, là dove l'art. 61 cit. ha voluto introdurre disposizioni con efficacia retroattiva, esso lo ha fatto espressamente (v. comma 9 per i collegi arbitrali); al contrario non vi sono nell'art. 61 della legge 133/08 disposizioni precettive a carattere retroattivo relative alla riduzione dell'incentivo alla progettazione degli uffici tecnici interni alle stazioni appaltanti.

Al riguardo, la Corte dei Conti è recentemente intervenuta per chiarire che nell'art. 61, comma 7 bis cit. non vi sono disposizioni a carattere retroattivo relative alla riduzione dell'incentivo alla progettazione degli uffici tecnici interni ed *“una interpretazione in tal senso finirebbe per incidere su un diritto soggettivo vantato dai dipendenti degli stessi uffici, i quali hanno maturato il diritto al pagamento in busta paga dei corrispettivi previsti dalla normativa applicabile al momento in cui le prestazioni sono state svolte”* (cfr. Corte dei Conti, Sez. Contr., Regione Lombardia, Deliberazione del 24 febbraio 2009, n. 40).

In conclusione, dunque, non sembra che la riduzione degli incentivi possa trovare applicazione per le attività progettuali affidate prima del 1° gennaio 2009, indipendentemente dal momento in cui i relativi compensi vengano corrisposti.

Tale interpretazione trova conferma nell'orientamento della Corte dei Conti in base al quale i compensi erogati a decorrere dal 1° gennaio 2009, relativi ad attività prestate prima di tale data, vanno assoggettati alla disciplina previgente, considerato, altresì, che le relative risorse economiche fanno capo a fondi costituiti in base alla legislazione vigente in data anteriore, non compresi nella previsione legislativa di cui all'art. 61 cit.

Con riguardo, infine, alle modalità di corresponsione, l'art. 92, comma 5, del Codice dispone che la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti; limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non può superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo; la quota parte dell'incentivo corrispondente a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento, costituiscono economie.

I soggetti di cui all'art. 32, comma 1, lett. b) e c), ovvero concessionari di lavori pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici e società con capitale pubblico che non sono organismi di diritto pubblico, possono adottare con proprio provvedimento analoghi criteri.

## 5. La responsabilità del progettista e le coperture assicurative.

L'art. 111 del Codice prevede che nei contratti relativi a lavori pubblici, il progettista o i progettisti incaricati della progettazione posta a base di gara, e in ogni caso della progettazione esecutiva, devono essere muniti, dalla data di approvazione rispettivamente del progetto posto a base di gara e del progetto esecutivo, di una polizza di **responsabilità civile** professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza, per tutta la durata dei lavori e sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio.

Con riferimento ai lavori, pertanto, l'obbligo di produrre la polizza di garanzia grava sui soggetti incaricati della progettazione posta a base di gara e, comunque, della progettazione esecutiva.

Sotto il profilo temporale, la portata della garanzia viene circoscritta a tutta la durata dei lavori sino alla data di emissione del certificato di collaudo escludendo, dunque, da tale copertura fattispecie di responsabilità ricadenti in un momento successivo al collaudo dell'opera.

**La polizza di responsabilità civile non si estende al periodo successivo al collaudo**

Circa l'oggetto della copertura, l'art. 111 prevede che la polizza del progettista o dei progettisti deve coprire, oltre alle nuove spese di progettazione, anche i maggiori costi che la stazione appaltante deve sopportare per le varianti di cui all'articolo 132, comma 1, lettera e), rearsi necessarie in corso di esecuzione.

La norma, pertanto, rimanda alle ipotesi di varianti disposte per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione.

**La copertura assicurativa è circoscritta ad ipotesi di errori e/o omissioni che pregiudicano la realizzabilità dell'opera**

Sulla scorta della definizione di cui al comma 6 dell'art. 132 cit., si considerano errore o omissione di progettazione:

- l'inadeguata valutazione dello stato di fatto;
- la mancata od erronea identificazione della normativa tecnica vincolante per la progettazione;
- il mancato rispetto dei requisiti funzionali ed economici prestabiliti e risultanti da prova scritta;
- la violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali.

Tale previsione, dunque, sembra prescindere dall'elemento psicologico (dolo o colpa grave) richiesto dall'art. 2236 del codice civile ai fini della responsabilità del prestatore di opera intellettuale dovendosi, pertanto, ricondurre al più generale obbligo di diligenza nell'adempimento delle obbligazioni previsto dall'art. 1176 del codice civile gravante sull'ingegnere, l'architetto o il geometra nell'esercizio dell'attività professionale svolta.

Difatti, *“l'ingegnere, come l'architetto o il geometra, nell'espletamento dell'attività professionale - sia questa configurabile come adempimento di un'obbligazione di risultato o di mezzi - è obbligato ad usare la diligenza del buon padre di famiglia, con la*

**La responsabilità sussiste anche in caso di colpa lieve**



*conseguenza che l'irrealizzabilità dell'opera, per erroneità o inadeguatezza (anche per colpa lieve) del progetto affidatogli, costituisce inadempimento dell'incarico ed abilita il committente a rifiutare di corrispondere il compenso, avvalendosi dell'eccezione di inadempimento di cui all'art. 1460 c.c.” (cfr. Cass. Civ., Sez. I, 29 novembre 2004, n. 22487).*

*Così, ad esempio, è stato chiarito che “in tema di appalto, sebbene l'indagine sulla natura e consistenza del suolo edificatorio rientri nei compiti dell'appaltatore e non del progettista, quest'ultimo è responsabile dei gravi vizi di costruzione dipendenti dalla mancanza di fondazioni idonee alla particolare situazione geologica del terreno su cui insiste l'edificio, qualora prima di redigere il progetto non abbia richiesto a colui che gli ha conferito l'incarico (committente o appaltatore) una adeguata indagine sulla natura e consistenza del terreno. In tal caso, egli, infatti, contravviene all'obbligo di osservare la diligenza prevista dall'art. 1176 c.c., non potendo in mancanza di precisi dati geofisici scegliere un determinato tipo di fondazione e procedere alla formazione del progetto” (cfr. Cass. Civ., Sez. II, 16 novembre 1993, n. 11290).*

Per quanto attiene, poi, alla casistica di errori e/o omissioni nella progettazione di opere pubbliche, si segnala che la responsabilità del progettista è ravvisabile in tutti i casi di omissione delle verifiche e degli accertamenti propedeutici alla corretta esecuzione dei lavori quali l'inadeguata valutazione dello stato di fatto con riferimento alle indagini geologiche, idrogeologiche, al computo del volume degli scavi e dei riporti, etc.

Si ravvisa, inoltre, la responsabilità del progettista nella mancata tempestiva segnalazione delle effettive esigenze finanziarie in ordine all'intervento da realizzare e nella carenza di verifiche ed accertamenti in fase progettuale, propedeutici per una corretta progettazione (cfr. Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, Deliberazione n. 41 del 1° giugno 2006).

Circa l'entità della copertura assicurativa, l'art. 111 del Codice dispone che la garanzia è prestata per un massimale non inferiore al 10 per cento dell'importo dei lavori progettati, con il limite di 1 milione di Euro, per lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 28, comma 1, lettera c), IVA esclusa, e per un massimale non inferiore al 20 per cento dell'importo dei lavori progettati, con il limite di 2 milioni e 500 mila euro, per lavori di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c), IVA esclusa.

Nelle more dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione di cui all'art. 5 del Codice, inoltre, continuano, a trovare applicazione gli artt. 105 e 106 del d.P.R. 554/99 che disciplinano, rispettivamente, la garanzia del progettista esterno e quella del dipendente.

In particolare, l'art. 105 d.P.R. 554/99 prevede che le stazioni appaltanti richiedono ai progettisti esterni, come forma di copertura assicurativa, una polizza per la copertura della responsabilità professionale per i rischi derivanti da errori od omissioni nella

**Il massimale deve essere proporzionato all'importo dei lavori progettati**

**Gli artt. 105 e 106 d.P.R. 554/99 disciplinano le coperture assicurative del progettista esterno e del progettista interno**

redazione del progetto esecutivo o definitivo, che abbiano determinato a carico della stazione appaltante nuove spese di progettazione e/o maggiori costi.

La norma chiarisce che per maggior costo deve intendersi la differenza fra i costi e gli oneri che la stazione appaltante deve sopportare per l'esecuzione dell'intervento a causa dell'errore o omissione progettuale ed i costi e gli oneri che esso avrebbe dovuto affrontare per l'esecuzione di un progetto esente da errori ed omissioni.

Per nuove spese di progettazione, invece, si intendono gli oneri di nuova progettazione, nella misura massima del costo iniziale di progettazione sostenuti dalle stazioni appaltanti qualora, per motivate ragioni, affidino la nuova progettazione ad altri progettisti anziché al progettista originariamente incaricato.

Nel contratto deve essere inderogabilmente previsto l'obbligo di progettare nuovamente i lavori a carico del progettista senza costi e oneri per la stazione appaltante.

Nel caso in cui il pagamento dei corrispettivi professionali sia dal contratto frazionato in via di anticipazione non correlata allo svolgimento per fasi del progetto, ciascuna anticipazione in acconto, ai sensi dell'art. 105, comma 5, d.P.R. 554/99, è subordinata alla costituzione di una garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'acconto medesimo.

Il saldo è corrisposto soltanto a seguito della presentazione della polizza, mentre lo svincolo delle garanzie fideiussorie è contestuale alla presentazione della polizza, che deve in ogni caso avvenire al momento della consegna degli elaborati progettuali.

Con riguardo alla polizza assicurativa del progettista interno, l'art. 90 comma 5 rinvia al regolamento la definizione dei limiti e le modalità per la stipulazione per intero, a carico delle stazioni appaltanti, di polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale a favore dei dipendenti incaricati della progettazione.

Al riguardo, come sopra evidenziato, continua a trovare applicazione l'art. 106 del d.P.R. 554 cit., ai sensi del quale, qualora la progettazione sia affidata a proprio dipendente, la stazione appaltante assume l'onere del rimborso al dipendente dei due terzi del premio corrisposto da questi per contrarre garanzia assicurativa per la copertura dei rischi professionali.

L'importo da garantire non può essere superiore al dieci per cento del costo di costruzione dell'opera progettata e la garanzia copre il solo rischio per il maggior costo per le varianti di cui all'art. 25, comma 1, lettera d), della Legge 109/94 (oggi trasfuso nell'art. 132, comma 1, lettera e) del Codice).

In ogni caso, si rammenta che, ai sensi dell'art. 111, la mancata presentazione da parte dei progettisti della polizza di garanzia esonera le amministrazioni pubbliche dal pagamento della parcella professionale.

**La mancata prestazione della polizza esonera la stazione appaltante dal pagamento della parcella professionale**

Si rammenta, infine, che la specifica disciplina dettata dall'art. 111 in tema di garanzie dei progettisti deve intendersi "sostitutiva" delle garanzie, provvisoria e definitiva, richieste in via generale ai fini dell'affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture, atteso che la richiesta delle suddette cauzioni in aggiunta alla polizza di responsabilità civile costituirebbe non solo un duplicato di garanzie a favore dell'Amministrazione, ma anche una violazione della *ratio* normativa tesa a distinguere, in ragione delle differenti finalità, le relative discipline (*cf.* Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, Determinazione n. 6 del 6 luglio 2007).

In ogni caso, esulano dalla copertura assicurativa prevista dall'art. 111, altre forme di responsabilità gravanti in capo al progettista quali, *in primis*, la responsabilità penale in caso di rovina di edifici o costruzioni di cui all'art. 676 del codice penale, ove il progettista abbia avuto parte nel progetto o nei lavori concernenti un edificio o un'altra costruzione, che poi, per sua colpa, rovini.

## **6. I concorsi di progettazione**

Gli artt. da 99 a 107 del Codice dettano la disciplina dei concorsi di progettazione ovvero dei procedimenti volti all'acquisizione da parte delle stazioni appaltanti di una progettazione all'esterno in tutte le ipotesi in cui lo sviluppo progettuale presuppone un particolare apporto creativo del professionista, cosicché la stazione appaltante possa scegliere *ex ante* tra diverse opzioni progettuali.

L'art. 99 circoscrive l'ambito di applicazione della disciplina codicistica ai concorsi di progettazione indetti:

- a) dalle amministrazioni aggiudicatrici designate nell'allegato IV come autorità governative centrali (Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consip), a partire da una soglia pari o superiore a 125.000 Euro;
- b) dalle stazioni appaltanti non designate nell'allegato IV, a partire da una soglia pari o superiore a 193.000 euro;
- c) da tutte le stazioni appaltanti, a partire da una soglia pari o superiore a 193.000 Euro quando i concorsi di progettazione hanno per oggetto servizi della categoria 8 dell'allegato II A, servizi di telecomunicazioni della categoria 5, le cui voci nel CPV corrispondono ai numeri di riferimento 7524, 7525 e 7526 della CPC, o servizi elencati nell'allegato II B.

Il legislatore, pertanto, individua puntualmente le stazioni appaltanti che indicano la gara e delimita le soglie di valore al di sopra delle quali deve necessariamente trovare applicazione la disciplina procedurale dettata dal Codice dei contratti.

Diversamente, ai sensi dell'art. 110 del Codice, per i concorsi di progettazione di importo inferiore alla soglia comunitaria l'espletamento della procedura soggiace al rispetto dei principi del Trattato in tema di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione e proporzionalità con la procedura di cui all'art. 57,

**I concorsi di progettazione presuppongono un particolare apporto creativo del professionista**

**I concorsi di progettazione di importo inferiore alla soglia comunitaria si svolgono con procedura negoziata previo invito a 5 operatori**

comma 6 (negoziata senza bando) previo invito ad almeno cinque operatori.

La disciplina del Codice, pertanto, si applica ai concorsi di progettazione che superano le soglie di valore di cui all'art. 99 cit., indetti nel contesto di una procedura di aggiudicazione di appalti pubblici di servizi nonché ai concorsi di progettazione che prevedono premi di partecipazione o versamenti a favore dei partecipanti.

Nei concorsi di progettazione nel settore dei lavori pubblici sono richiesti esclusivamente progetti o piani con livello di approfondimento pari a quello di un progetto preliminare, salvo quanto disposto dall'art. 109 in tema di concorsi articolati in due gradi.

Infatti, in ipotesi di intervento di particolare rilevanza e complessità la stazione appaltante può procedere all'esperimento di un concorso di progettazione suddiviso in due fasi distinte.

La prima fase è volta alla selezione dei concorrenti attraverso la valutazione delle proposte di idee presentate, senza che sia formulata alcuna graduatoria di merito né siano assegnati premi.

Nella seconda fase viene richiesto ai concorrenti selezionati in esito alla prima valutazione di presentare un progetto preliminare. Al vincitore del concorso, se in possesso dei requisiti previsti, può essere affidato l'incarico della progettazione definitiva ed esecutiva a condizione che detta possibilità e il relativo corrispettivo siano previsti nel bando.

Inoltre, previa adeguata motivazione, le stazioni appaltanti possono procedere all'esperimento di un concorso in due gradi, avente ad oggetto la presentazione di un progetto preliminare (prima fase) e la presentazione di un progetto definitivo (seconda fase).

In tale ipotesi, il bando può, altresì, prevedere l'affidamento diretto dell'incarico relativo alla progettazione definitiva al soggetto che abbia presentato il migliore progetto preliminare

Salva, dunque, la facoltà di ricorrere a concorsi suddivisi in due gradi, dunque, nel settore dei lavori pubblici i concorsi di progettazione hanno ad oggetto piani con livello di approfondimento pari a quello della progettazione preliminare, diversamente, qualora il concorso di progettazione riguardi un intervento da realizzarsi con il sistema della concessione di lavori pubblici, la proposta ideativa dovrà contenere anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione.

Sotto il profilo procedurale, l'art. 105 prevede che le stazioni appaltanti applicano procedure conformi alle disposizioni della Parte II (contratti pubblici nei settori ordinari) previa pubblicazione di un bando di concorso.

Quanto alla pubblicità, l'art. 103 del Codice rinvia alle modalità di pubblicazione previste dall'art. 66, comma 2 e ss. per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria, facendo salva, in ogni caso, la facoltà di prevedere forme aggiuntive di pubblicità ai sensi dell'art. 66, comma 15 del Codice.

**I concorsi di progettazione nel settore dei lavori pubblici hanno ad oggetto la progettazione preliminare salva l'ipotesi di concorsi in due gradi**

**Per interventi di particolare complessità si può procedere con concorsi in due gradi**

**Le stazioni appaltanti devono pubblicare un bando di gara in conformità all'art. 66 del Codice**

Ai fine dell'assolvimento degli obblighi in tema di pubblicità, dovranno, pertanto, rispettarsi le singole fasi (trasmissione alla Commissione, pubblicazione sulla GUCE, pubblicazione sulla GURI, pubblicazione sui siti informatici e sui quotidiani) esaminate nel capitolo del presente Vademecum relativo alla Pubblicità.

E' previsto, inoltre, l'invio di un avviso in merito ai risultati del concorso in conformità all'articolo 66 (in tal caso le stazioni appaltanti devono essere in grado di comprovare la data di invio).

Le stazioni appaltanti, tuttavia, hanno la facoltà di non procedere alla pubblicazione delle informazioni relative all'aggiudicazione di concorsi di progettazione la cui divulgazione ostacoli l'applicazione della legge, sia contraria all'interesse pubblico, pregiudichi i legittimi interessi commerciali di imprese pubbliche o private oppure possa recare pregiudizio alla concorrenza leale tra i prestatori di servizi.

La partecipazione ai concorsi di progettazione non può, in ogni caso, essere limitata al territorio di un solo Stato membro o a una parte di esso né per il fatto che, secondo la legislazione dello Stato membro in cui si svolge il concorso, i partecipanti debbono essere persone fisiche o persone giuridiche.

Per appalti di lavori, sono ammessi a partecipare ai concorsi di progettazione, i soggetti di cui all'art. 90, comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g), h).

Le stazioni appaltanti, ai sensi dell'art. 105 del Codice, possono ammettere la partecipazione di un numero limitato di partecipanti, fissando criteri di selezione chiari e non discriminatori; in ogni caso, il numero di candidati invitati a partecipare non può essere inferiore a dieci.

Ai fini della valutazione delle proposte presentate dai candidati, deve essere istituita una commissione giudicatrice, cui si applicano le disposizioni di cui all'art. 84 del Codice in quanto compatibili.

Se ai partecipanti a un concorso di progettazione è richiesta una particolare qualifica professionale, almeno un terzo dei membri della commissione deve possedere la stessa qualifica o una qualifica equivalente.

Tale previsione, contenuta nell'art. 106, comma 2, introduce, pertanto, un'ipotesi indiretta di incompatibilità, dettata in via speciale per l'organo valutativo dei concorsi di progettazione, rispondente all'esigenza che la valutazione delle proposte progettuali ed ideative sia condotta da soggetti in possesso di una specifica qualifica professionale.

In conformità all'art. 84 del Codice, la commissione è composta da un numero dispari di componenti, in numero massimo di cinque, e la nomina dei commissari, nonché la costituzione della commissione, deve avvenire dopo la scadenza del termine fissato in bando per la presentazione delle proposte.

L'intero operato della commissione giudicatrice, che deve formulare le proprie valutazioni con autonomia di giudizio, è strettamente vincolato, ai sensi dell'art. 107 del Codice, alla conservazione

**Il numero dei candidati invitati non può essere inferiore a dieci**

**La commissione giudicatrice deve essere costituita dopo la scadenza del termine di presentazione delle proposte**

**Il principio dell'anonimato deve essere garantito sino alla conclusione del procedimento**

dell'anonimato sino alla conclusione dei lavori salva l'ipotesi, di cui al comma 3, che i candidati vengano invitati a rispondere a quesiti che la commissione ha indicato nei verbali allo scopo di chiarire qualsivoglia aspetto dei progetti. In tale ipotesi, deve essere redatto un verbale completo del dialogo tra i membri della commissione giudicatrice e i candidati.

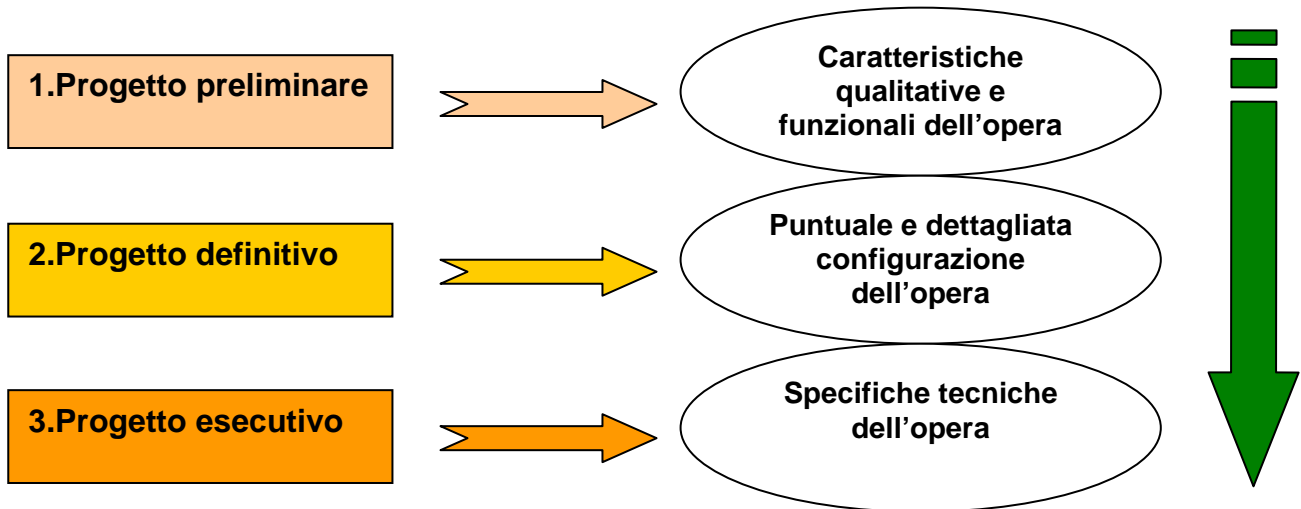
In esito all'espletamento del concorso di progettazione, la stazione appaltante provvede ad assegnare il premio al vincitore acquistando, al momento del relativo pagamento, la proprietà del progetto vincitore.

Ove il vincitore del concorso sia in possesso dei requisiti previsti dal bando, la stazione appaltante può affidargli con procedura negoziata senza bando i successivi livelli di progettazione, purché tale possibilità e il relativo corrispettivo siano stati espressamente previsti in bando.

Si rammenta, infine, che le norme in tema di concorsi di progettazione, ai sensi dell'art. 100 del Codice, non trovano applicazione per i concorsi indetti nelle circostanze previste dagli articoli 17 (contratti segretati o che esigono particolari misure di sicurezza), 18 (appalti aggiudicati in base a norme internazionali), 22 (contratti esclusi nel settore delle telecomunicazioni); per i concorsi indetti per esercitare un'attività in merito alla quale sia stata stabilita da una decisione della Commissione l'applicabilità dell'art. 219, comma 1 (che sottrae dalla disciplina del Codice gli appalti nei settori speciali qualora nel singolo ordinamento nazionale le attività ricomprese in detti settori risultino direttamente esposte alla concorrenza su mercati liberamente accessibili), nonché per i concorsi di progettazione di servizi di cui alla Parte III, Capo IV, indetti dalle stazioni appaltanti che esercitano attività rientranti nei settori speciali.

**Le norme del Codice non si applicano ai contratti esclusi ed ai contratti rientranti nei settori speciali**

## Fasi della progettazione



## Procedure di affidamento degli incarichi di progettazione ART. 91 Codice appalti

Incarico di importo inferiore a 100.000 Euro

Procedura negoziata senza previa pubblicazione bando ex art. 57, co. 6, Codice appalti

Rispetto principi comunitari di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza

Indagine di mercato  
Possibilità di predisporre appositi elenchi  
Invito ad almeno 5 operatori

Incarico di importo pari o superiore a 100.000 Euro

settori ordinari  
sopra e sottosoglia comunitaria  
Procedure di gara Parte II, titolo I e titolo II del Codice

settori speciali  
Procedure di gara Parte III, del Codice

## CASI E MATERIALI

---

### **1. Gli incarichi di progettazione possono essere affidati mediante procedure in economia nel rispetto dell'art. 125 del Codice?**

---

Deve rilevarsi, preliminarmente, che il Legislatore, agli artt. 91 e ss. del Codice, ha dettato una distinta regolamentazione delle modalità di affidamento all'esterno degli incarichi di progettazione, prevedendo specifiche procedure, diversificate a seconda del valore dell'incarico.

Pertanto, stante la previsione di una disciplina settoriale per l'affidamento di servizi di progettazione, considerevoli dubbi sono sorti in merito all'applicabilità a tale tipologia di incarichi dell'art. 125 del Codice, recante la disciplina dei lavori, servizi e forniture in economia.

L'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici è intervenuta sul punto, con Determinazione n. 4 del 29 marzo 2007, chiarendo come *“difficilmente i servizi tecnici in materia di lavori pubblici possano essere ricompresi tout court tra i servizi in economia, sia perché l'affidamento dei servizi tecnici è sottoposto a specifica ed autonoma disciplina, dove le regole si diversificano a seconda che l'importo stimato del compenso superi o meno la soglia di 100.000 Euro, sia perché l'acquisizione in economia deve essere preceduta dall'assunzione di specifico provvedimento interno da parte di ciascuna stazione appaltante con cui essa individui i singoli servizi da acquisire con lo speciale metodo dell'economia, con riguardo alle proprie specifiche esigenze e in relazione all'oggetto ovvero in riferimento coerente alle categorie indicate dal comma 10, del detto art. 125”*.

Tuttavia, l'Organo di Vigilanza ha rilevato che, dal combinato disposto degli artt. 91, comma 2, e 125, comma 11, del Codice, *“non si può tuttavia escludere che una stazione appaltante, in relazione alle proprie specifiche esigenze ed attività, possa ricomprendere nel*



*regolamento interno per la disciplina della propria attività contrattuale, anche l'affidamento in economia dei servizi tecnici”.*

Tale interpretazione circa l'applicabilità dell'art. 125 del Codice ai servizi tecnici trova conferma anche nella Deliberazione n. 82 del 27 marzo 2007, con cui l'Autorità ha affermato la possibilità di ricorrere all'affidamento in economia delle attività di collaudo (rientranti attualmente nell'ambito di applicazione dell'art. 91 richiamato) purché siano rispettati i limiti fissati dall'art. 125 cit., attesa *“la necessità dell'adozione da parte del committente del regolamento interno sull'attività contrattuale in economia”.*

Ne discende, dunque, che, secondo l'orientamento dell'Authority, ove i servizi di progettazione siano stati preventivamente individuati tra le prestazioni affidabili in economia con apposito provvedimento della stazione appaltante, la stessa può procedere all'affidamento dell'incarico ai sensi dell'art. 125 del Codice, nel rispetto delle soglie di importo e delle procedure ivi previste.

---

## **2. La stazione appaltante può richiedere ai progettisti anche la prestazione della cauzione provvisoria e della cauzione definitiva?**

---

Innanzitutto, si segnala che l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, con Determinazione 6/2007, dopo aver rilevato che nel Codice dei contratti la disciplina delle garanzie è contenuta in una serie di disposizioni frammentarie e, in particolare, negli artt. 75 (cauzione provvisoria), art. 111 (garanzie dei progettisti), art. 113 (cauzione definitiva), art. 129 (garanzie e coperture assicurative per i lavori pubblici), art. 253, comma 19 (disposizioni transitorie in materia di garanzie), è giunta alla conclusione che la polizza per responsabilità civile disciplinata dall'art. 111 d.lgs. 163/06 e s.m.i. riveste carattere esclusivo nelle procedure per l'affidamento di incarichi di progettazione, di talché le stazioni appaltanti non possono richiedere ai progettisti garanzie aggiuntive o difformi da quelle

previste e disciplinate dal predetto articolo 111 del medesimo decreto legislativo.

In buona sostanza, l'Autorità ha considerato che, ai sensi dell'art. 111 del Codice, in ragione della specificità delle prestazioni professionali dei progettisti, la polizza di responsabilità civile ivi disciplinata copre (tutti) i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività tecniche, per tutta la durata dei lavori e sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio.

La richiesta di ulteriori garanzie al progettista rispetto alla polizza di responsabilità civile, pertanto, sarebbe non solo un duplicato di garanzie a favore della Amministrazione, ma anche una violazione della *ratio* normativa tesa a distinguere, in ragione delle differenti finalità, le relative discipline.

Anche la giurisprudenza amministrativa si è espressa sul punto, chiarendo che *“non è conforme alla normativa in materia di incarichi di progettazione il bando di gara che, per quanto riguarda i servizi di ingegneria riguardanti la progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva) e la direzione dei lavori, richieda la presentazione della cauzione provvisoria e di quella definitiva. Infatti, il comma 5 dell'art. 30, l. 11 febbraio 1994 n. 109 (oggi trasfuso nell'art. 111 d.lgs. 163/06 - ndr) prescrive l'obbligo in capo al progettista unicamente della presentazione di una polizza assicurativa di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento della propria attività. Infatti, il sistema delle garanzie previsto dalla legge non è suscettibile di interpretazioni estensive e, d'altro canto, l'attività amministrativa deve essere incentrata sul principio di non aggravamento del procedimento; in tal senso, la richiesta della cauzione nei confronti del progettista si risolverebbe in un ulteriore onere economico a carico del progettista medesimo, la cui eventuale responsabilità, invece, si concretizza in un momento successivo a quello della partecipazione alla gara e riguarda specificamente il risultato ancora da compiersi, la progettazione, nel caso in cui si*

*evidenzino degli errori e/o omissioni nella redazione dei progetti”*  
(cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 marzo 2007, n. 1231).

Ne discende, dunque, che la garanzia prevista a carico dei progettisti ai sensi dell'art. 111 del Codice riveste carattere di esclusività con conseguente illegittimità di clausole del bando che prevedano forme di garanzia, provvisoria e/o definitiva, aggiuntive.