

Collana

“I Temi dei Rapporti dell’ISAE”

Le procedure per la realizzazione delle grandi opere pubbliche

giugno 2003

*Estratto dal Rapporto ISAE
Priorità nazionali: Dimensioni aziendali,
Competitività, Regolamentazione*

L'autore del capitolo qui presentato è: Bernardo Argiolas.

Le procedure per la realizzazione delle grandi opere pubbliche

PREMESSA

La dotazione di infrastrutture costituisce un elemento fondamentale per l'efficienza produttiva e, di conseguenza, per la crescita dimensionale delle aziende.

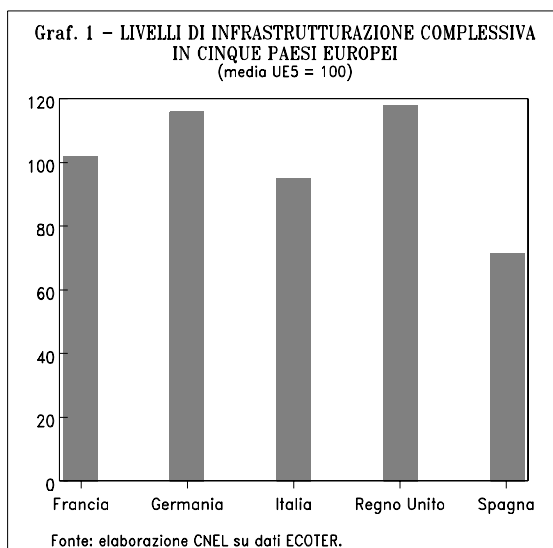
La situazione italiana, per l'aspetto in esame, si caratterizza in tre modi.

In primo luogo, dal confronto con i principali paesi europei emerge che l'Italia presenta un forte ritardo sotto il profilo infrastrutturale¹.

In secondo luogo, all'interno del territorio nazionale la situazione si presenta estremamente differenziata. Da un lato, le Regioni meridionali appaiono particolarmente in ritardo². Dall'altro, anche alcune Regioni del Nord e del Centro presentano una dotazione inferiore alla media europea.

In terzo luogo, le opere realizzate non sono sempre adeguate. Da un lato, le strutture realizzate, spesso, sono inefficienti e

malgestite. Dall'altro, talvolta le opere non sembrano rispondere ad effettivi bisogni di carattere



¹ CNEL (2000), dove i paesi presi in considerazione sono: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (solo quest'ultima si trova in una situazione peggiore del nostro Paese). Le infrastrutture esaminate sono quelle relative al settore: dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni (cosiddette infrastrutture economiche), e al campo dell'istruzione (cd. infrastrutture sociali). Ponendo 100 l'indice medio di dotazione infrastrutturale dei cinque paesi, emerge che il livello di dotazione dell'Italia è inferiore alla media di cinque punti. La situazione di ritardo del nostro Paese emerge con maggior chiarezza nella disamina dei dati relativi alle singole tipologie di infrastrutture considerate, in quanto in ogni categoria l'Italia si colloca al di sotto della media europea dei cinque Paesi considerati. Per maggiori approfondimenti, si rinvia allo studio citato.

² Viene evidenziato come la dotazione di infrastrutture appaia particolarmente carente nel Mezzogiorno, che possiede una dotazione pari ad appena ai due terzi circa di quella media nazionale (nel 1987 e ancora più limitata nel 1997), ISAE (2000, p. 42). Cfr. anche Istituto Tagliacarne (2001).

economico e sociale della popolazione³.

L'assenza di una moderna rete infrastrutturale presenta vari aspetti negativi. In particolare essa incide negativamente sulla competitività del Paese e sulla capacità di attirare investimenti privati italiani e dall'estero, in un contesto in cui si accentuano i divari regionali e, in particolare, il dualismo Nord-Sud (Tab. 1).

Tab. 1 LA PRESENZA ASSOLUTA E RELATIVA DI INFRASTRUTTURE A LIVELLO DI MACRO-AREE (anni 1997-2000)

Ripartizioni	Rete stradale	Rete ferroviaria	Porti	Aeroporti	Impianti e reti energetico ambientali	Strutture e reti per la telefonia e la telematica	Reti bancarie e di servizi alle imprese	Strutture culturali e ricreative	Strutture per l'istruzione	Strutture sanitarie	Totale
Concentrazione % su Italia											
Nord-Ovest	25,3	22,8	15,4	33,6	32,2	33,6	30,5	22,5	23,5	27,9	26,7
Nord-Est	20,9	21,2	26,9	14,5	25,4	19,4	23,7	21,3	19,8	18,5	21,2
Centro	20,1	24,9	17,6	29,7	19,0	23,2	23,4	34,1	20,6	21,9	23,4
Mezzogiorno	33,7	31,1	40,1	22,2	23,4	23,9	22,4	22,1	36,0	31,7	28,7
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dotazione relativa (1)											
Nord-Ovest	107,7	97,2	65,6	143,4	137,2	143,2	130,2	100,0	104,5	123,8	114,0
Nord-Est	104,0	105,6	133,6	72,0	126,2	96,3	117,7	110,6	102,9	96,2	105,2
Centro	102,1	126,1	89,5	150,6	96,4	117,5	118,6	175,0	105,8	112,2	118,9
Mezzogiorno	91,8	84,7	109,2	60,5	63,8	65,0	61,0	57,0	93,0	81,9	78,1
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istituto Tagliacarne (2001).

(1) L'indice rapporta la concentrazione su Italia di infrastrutture alla concentrazione media di popolazione e superficie territoriale.

Di conseguenza, le imprese che si trovano in territori svantaggiati subiscono, anche da questo punto di vista, la maggiore concorrenza di quelle collocate in zone con un maggiore sviluppo infrastrutturale. Ciò produce almeno due effetti: la difficoltà di crescita delle imprese che operano in condizioni di alti costi per l'esportazione (e, in alcuni casi, anche per la produzione) del prodotto, a causa della difficoltà ad allargare i loro mercati; la fuga delle imprese da aree geografiche svantaggiate. Entrambi i fattori continuano ad alimentare la polverizzazione aziendale e i forti divari territoriali presenti nella realtà italiana.

Le cause del ritardo sono da ricondursi a due fattori. In primo luogo, a scelte di carattere politico fortemente influenzate dalle esigenze di riequilibrio del bilancio pubblico, che si sono espresse nell'insufficiente livello di investimenti pubblici in infrastrutture⁴. In secondo luogo, all'inadeguatezza delle discipline positive ad un effettivo e celere sviluppo infrastrutturale. Le norme, a ben vedere, sono anche determinanti per stimolare la partecipazione di capitali privati

³ Cfr. Cannari e Chiri (2002).

⁴ Nello scorso decennio si registra un generalizzato contenimento della spesa per investimenti pubblici in rapporto al PIL, ISAE (2000, p. 35). Cfr. più recentemente ANCE (2002).

nella realizzazione delle opere pubbliche⁵.

In definitiva, la regolamentazione pubblica ha un ruolo di primo piano nella modernizzazione infrastrutturale del nostro Paese. La disciplina normativa deve essere in grado, oltre che di stimolare l'apporto del capitale privato e di consentire una erogazione più efficiente dei fondi pubblici, di garantire un'adeguata programmazione e progettazione delle opere all'interno di un *iter*, più definito nei tempi, nel rispetto dei vari interessi meritevoli di tutela.

GLI OSTACOLI NORMATIVI NELL'APPONTAMENTO DELLE GRANDI OPERE PUBBLICHE

La realizzazione di una grande infrastruttura di pubblico interesse in Italia, come è noto, richiede tempi molto lunghi. Da un lato, l'esecuzione dell'opera può subire rallentamenti di vario genere (tecnico e giuridico)⁶. Dall'altro, a monte, la fase della individuazione, localizzazione e progettazione è soggetta a numerose regole, suscettibili di collocare la realizzazione di una grande infrastruttura fuori da qualsiasi quadro temporale definito. Con riferimento a quest'ultimo aspetto – per così dire, “a pale ferme” - si possono, preliminarmente, indicare tre importanti fattori di rallentamento.

In primo luogo, per realizzare un'opera, è prevista una lunga serie di procedure amministrative volte a tutelare i numerosi interessi pubblici interferenti con le finalità pubblicistiche specificamente connesse alla costruzione dell'opera. L'attività di realizzazione di un'infrastruttura, infatti, è attraversata - in aggiunta alle normative volte ad una razionale approntamento delle opere⁷, alla scelta del contraente, ad aspetti esecutivi – da una serie molto estesa di normative di settore, delle quali si offre di seguito un sommario elenco:

- disciplina pubblica del regime dei suoli;
- normativa ambientale;
- tutela del paesaggio;
- gestione del vincolo idrogeologico;
- gestione e dall'amministrazione dei beni culturali;
- disciplina dell'utilizzo dei suoli di zone sismiche;
- destinazione di taluni beni a scopi militari o ad altri scopi ritenuti preminenti (per esempio, in materia di trasporto di energia elettrica e di trasporto ferroviario)⁸.

⁵ Inoltre, la pubblica amministrazione italiana ha scarsa capacità di spesa. Nel periodo che va dal 1987 al 2001 le autorizzazioni di cassa sono state costantemente al di sotto dei fondi stanziati in bilancio. Cfr. ANCE (2001).

⁶ Cfr. ISAE (2000, p. 35), che studia, principalmente, i fattori che, nell'esecuzione di un'opera, determinano divergenze tra i costi preventivati e i costi finali delle opere pubbliche disciplinate dal complesso normativo disegnato dalla “legge Merloni”.

⁷ Il termine si deve a Giannini (1995, p. 59).

In sostanza, il complesso procedimentale finalizzato alla realizzazione delle opere pubbliche risulta composto da una complicata serie di passaggi volti a tutelare i diversi interessi pubblici, spesso tra loro conflittuali.

Ne consegue, in secondo luogo, che soggetti titolari delle varie finalità pubbliche sono diverse amministrazioni, a volte oltretutto non in rapporto di subordinazione fra loro. Di conseguenza, non solo le fasi procedurali sono numerose e complesse, ma il percorso che porta alla realizzazione dell'opera è irto di ostacoli e rallentamenti. In definitiva, si possono avere continui intoppi procedurali.

Infine, il diritto positivo, consapevole dell'affollamento di amministrazioni e del lungo e difficoltoso percorso che porta alla realizzazione di un'opera pubblica, spesso non prevede i tempi di conclusione di singole fasi procedurali e, in definitiva, della procedura nel suo complesso⁹.

È evidente che, al prolungarsi dei tempi di realizzazione delle infrastrutture, può perfino derivare che il completamento (eventuale) degli interventi pianificati avvenga quando la loro necessità ed utilità sia venuta del tutto meno o i benefici che si possono trarre siano notevolmente inferiori rispetto all'ipotesi di una più tempestiva realizzazione¹⁰. Un quadro temporale definito appare, inoltre, indispensabile per il coinvolgimento di finanziatori privati (attraverso il *project financing*). Il fattore tempo, in sostanza, è fondamentale nell'approntamento infrastrutturale.

Tale consapevolezza pare maggiormente acquisita nella legislazione degli ultimi anni. Da un lato, è stata disegnata una disciplina maggiormente organica in materia di lavori pubblici (L. 109/1994, legge quadro in materia più volte modificata, nota come "legge Merloni" e regolamenti attuativi). Dall'altro, più recentemente, si è assistito all'emanazione di normative (L. 443/2001 nota come "legge obiettivo" o "legge Lunardi" e decreto legislativo di attuazione, D. Lgs. 190/2002) volte alla più celere realizzazione di "infrastrutture pubbliche ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale".

Formulate queste rapide osservazioni introduttive, si rende necessaria un'analisi maggiormente approfondita sul passato, presente e futuro della disciplina giuridica in materia di pubbliche infrastrutture e sulla sua incidenza sul contesto economico. In particolare, sono tre i quesiti che permettono lo sviluppo dell'indagine.

Primo: quali sono i principali vincoli amministrativi alle grandi opere pubbliche nella disciplina previgente? Secondo: in che modo il legislatore tenta di rimediare alle principali

⁸ Cassese (1989, p. 447).

⁹ Questo vale sia prima del 1990, che per il periodo successivo a tale data. Infatti, nonostante la L. 241/1990 sul procedimento amministrativo abbia posto una disciplina sui tempi procedurali, quest'ultima non è stata né attuata, né rispettata. Di conseguenza, la legge, anziché servire da stimolo per il miglioramento della pubblica amministrazione, "è diventata, invece, l'arma degli avvocati contro l'amministrazione", Cassese (2003, p. 542).

¹⁰ CNEL (2002).

storture delle normative? Terzo: quali sono le principali problematiche delle discipline attuali?

In definitiva, scopo di questo capitolo è quello di studiare, sotto il profilo della semplificazione e tempestività, le normative concernenti l'individuazione e la progettazione delle grandi opere pubbliche nel nostro Paese.

L'esposizione è divisa in tre parti. In primo luogo, si tratterà l'evoluzione della normativa in materia di infrastrutture. Da un lato, verranno illustrati i principali vincoli amministrativi alle opere pubbliche contenuti nelle normative del secolo scorso. Dall'altro, verrà brevemente ricostruito il generale quadro giuridico vigente. In secondo luogo, si descriveranno le procedure attualmente previste per l'approntamento infrastrutturale. Infine, si formuleranno alcune considerazioni conclusive.

L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Per lo studio in esame, due sono i periodi che appare utile considerare. Nel primo si esaminano le caratteristiche principali della disciplina che, dalla legge fondamentale sui lavori pubblici del 1865 (e regolamento del 1895), precede l'approvazione delle leggi Merloni (primi anni novanta dello scorso secolo). La seconda fase – la “disciplina vigente” - comprende la legge quadro, la legge obiettivo e la riforma costituzionale. Come si vedrà, il secondo periodo risulta nell'insieme “magmatico” e incerto.

Tale affermazione è giustificata dalle seguenti considerazioni.

In primo luogo, le modifiche normative (a livello di legge ordinaria) si succedono ad una tale rapidità che la normativa stessa rischia di rimanere, sostanzialmente, inapplicata.

In secondo luogo, la riforma costituzionale rende incerto il quadro normativo vigente. Infatti, da un lato, il nuovo riparto di competenze legislative e amministrative richiede, anzitutto, una valutazione della costituzionalità delle discipline vigenti. Dall'altro, larga parte delle normative nazionali hanno un'applicazione generalizzata fino a nuova legiferazione regionale.

Inoltre, nel momento in cui viene varata la legge di attuazione della riforma costituzionale¹¹, si fa sempre più pressante l'esigenza di riformare la riforma¹².

La normativa precedente alla legge Merloni

Precedentemente alle riforme legislative della seconda metà degli anni novanta, si possono identificare tre ordini di vincoli fondamentali alle grandi opere pubbliche¹³:

¹¹ La legge 5 giugno 2003, n.131 nota come “legge La Loggia”, apporta “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

¹² Il Consiglio dei Ministri ha approvato, in data 11 aprile 2003, il disegno di legge costituzionale “Nuove modifiche al titolo V, parte II, della Costituzione” (La Loggia-Bossi).

¹³ Cassese (1989, p. 447).

- la turbolenza normativa,
- la mancanza della nozione di grande opera pubblica,
- l'assenza di uffici *ad hoc*, con strutture idonee a gestire la politica dei grandi lavori pubblici.

Per quanto concerne il primo aspetto, l'eccessiva produzione positiva determina sia confusione normativa, che "iperprocedimentalizzazione" amministrativa.

Fin dalla legge fondamentale sui lavori pubblici (L. 2248/1865, allegato F), la disciplina normativa concernente l'approntamento di infrastrutture è stata caratterizzata da un elevato disordine legislativo. Ogni opera pubblica presenta una sua specifica disciplina, con il suo particolare regime¹⁴. Inoltre, le disposizioni positive oltre ad essere in numero eccessivo, sono collocate su diversi livelli di fonti normative (statale, regionale, regolamentare e, in seguito, anche comunitaria).

Dagli anni settanta del secolo scorso, mediante definizioni positive di lavoro pubblico, disposizioni comunitarie e interne tentano di dare maggiore organicità alla materia. La situazione rimane, però, problematica. Alla fine degli anni ottanta del secolo scorso, considerando le sole opere di competenza dello Stato si hanno:

- oltre cinquecento leggi vigenti;
- le normative tecniche sono contenute in circa trecento disposizioni;
- le leggi regionali (al 1989) sono centodieci;
- le circolari interpretative centosettantasette¹⁵.

Le varie leggi che si susseguono nel tempo non solo non risolvono la confusione normativa, ma aumentano anche i vincoli di ordine procedurale. Alle iniziali normative volte a disciplinare la

¹⁴Tralasciando le infrastrutture relative alla difesa, che comprendono sia le opere del demanio militare che quelle relative ai servizi della difesa (caserme e residenze militari, impianti sportivi e ricreativi militari, depositi militari, stabilimenti tecnici, ospedali militari, ecc.), le opere pubbliche sono classificate (a seconda della legislazione di riferimento) in: a) opere stradali e infrastrutture dei trasporti, comprendenti autostrade e strade pubbliche di ogni specie; appartengono al gruppo anche le opere ferroviarie, tranviarie, filoviarie, ecc., gli aeroporti, spettanti alle amministrazioni di appartenenza; b) le opere marittime, come porti, fari, semafori, opere di difesa delle coste, scavi di fondali marini, ecc.; c) le opere idrauliche o altresì denominate opere di regimazione delle acque, come argini ai fiumi, scolmatori, rettifica di corsi di fiumi e torrenti, drenaggio di corsi d'acqua, canali navigabili, porti fluviali, ecc.; d) le opere igieniche, come fognature, impianti di depurazione di acque, mercati pubblici, cimiteri, edilizia sanitaria e ospedaliera, risanamento di aggregati abitativi, ecc.; e) le opere di urbanistica e di edilizia, attinenti all'esecuzione di piani urbanistici, alle abitazioni popolari e ai relativi servizi, alla ristrutturazione di centri storici, alla ricostituzione di ambienti paesaggistici, ai parchi, ai giardini urbani, ecc.; f) le opere di edilizia pubblica, cioè le sedi degli apparati degli enti pubblici, in tutte le loro varietà (quindi edifici per uffici, per opifici e stabilimenti produttivi pubblici, per scuole e università, per musei, per biblioteche, per archivi, ecc.) Sono anche opere pubbliche quelle attinenti agli impianti di telecomunicazioni, agli impianti sportivi e ricreativi, ai parchi naturali, alle zone industriali, alla bonifica agraria, all'assetto idrogeologico e alla riforestazione, alla valorizzazione e alla protezione di beni culturali immobiliari (scavi archeologici, palazzi, chiese, castelli, ecc. dichiarati beni culturali), allo smaltimento di rifiuti. Vi sono poi opere che per l'appartenenza e la destinazione non sarebbero pubbliche, ma che la legge qualifica tuttavia pubbliche quanto alla costruzione: così gli edifici per abitazione di cooperative edilizie, così – nel Mezzogiorno – le sedi per stabilimenti industriali. Giannini (1995, p. 60). Cfr. anche Pallottino (1995) e Roehrsen (1985).

¹⁵Mari (2000, p. 1390).

scelta del contraente e l'aspetto esecutivo dell'opera si sono andate sommando numerose normative addizionali e interferenti.

Sono normative addizionali quelle che regolano la fase precedente alla scelta del contraente; quindi: la programmazione pluriennale e annuale, l'ideazione, la progettazione finanziaria, il finanziamento. In tal modo, si ha un'addizione alla procedura di base¹⁶.

A tale complesso procedurale, vengono sommate altre normative, regolanti vari interessi pubblici interferenti con la realizzazione di opere pubbliche (ambiente, regime dei suoli, beni culturali).

A tale accrescimento procedurale, negli anni settanta e ottanta, si tenta di ovviare con leggi derogatorie di accelerazione delle procedure¹⁷.

In primo luogo, però, tali norme fanno salve le discipline che intendono derogare (per espressa dizione normativa, le regolamentazioni esistenti non vengono abrogate). In secondo luogo, introducendo procedure celeri, riconoscono normativamente che le procedure non modificate possono andare lente. In terzo luogo, le modificazioni si calano in una amministrazione abituata a gestire procedure tradizionali e poco propensa a rapidi adattamenti.

Per quanto concerne il secondo importante vincolo, va fatto riferimento alla mancanza di una definizione della nozione di grande opera pubblica. L'ordinamento, in particolare, non riconosce le infrastrutture pubbliche di dimensioni rilevanti come diverse dalle altre opere, per cui esse sono sottoposte al regime generale dei lavori pubblici¹⁸. In tal modo, nonostante la generale "incontinenza" legislativa, si finisce per considerare piccole e grandi opere pubbliche come volte alla realizzazione degli stessi interessi pubblici. Di conseguenza, emerge una disciplina uniforme della contabilità generale dello Stato, una normativa di contenimento finanziario e una normativa contrattuale calata nella materia della contabilità.

In tale quadro, anche le Regioni non appaiono favorire la nascita di una disciplina specifica per le grandi opere pubbliche. L'originario art. 117 della Costituzione Repubblicana prevede due categorie di lavori pubblici: quelli di interesse regionale, da un lato, tutti gli altri lavori, dall'altro.

E' prevista, più in dettaglio, la competenza legislativa statale per tutte le opere e infrastrutture pubbliche, ad eccezione delle opere ricomprese nella materia "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale". Per queste ultime, si ha la potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario¹⁹. Di conseguenza, allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, mentre la disciplina di dettaglio è contenuta nei provvedimenti regionali.

La potestà amministrativa in tali materie (sulla base della formulazione dell'art 118 della

¹⁶ Cassese (1989, p. 448).

¹⁷ Cassese (1989, p. 448).

¹⁸ Cassese (1989, p. 447).

¹⁹ Per le Regioni a statuto speciale erano i rispettivi statuti a ricondurre la materia tra quelle oggetto della potestà legislativa primaria.

Costituzione del 1948), spetta alle Regioni, ad eccezione delle opere di interesse esclusivamente locale, di competenza comunale o provinciale. Il fondamentale compito di decidere sulla localizzazione e/o i tracciati delle opere viene svolto dalle Regioni.

Inoltre, con riferimento alle opere di interesse statale, non è prevista alcuna potestà legislativa regionale. In tal caso, sulla base di legislazioni statali, si provvede mediante intese fra lo Stato e le Regioni interessate, salvo che per alcune materie (difesa) e salva la previsione di una deliberazione finale del Consiglio dei Ministri in caso di mancata intesa²⁰.

Di fatto, anche questa suddivisione è stata caratterizzata da confini mobili. Anziché optare per una bipartizione quale lavori pubblici di interesse nazionale (di competenza statale) e lavori pubblici d'interesse regionale (cioè minori), si è preferito un connubio. In tal modo, opere pubbliche d'interesse regionale sono state fatte sia dallo Stato, sia dalle Regioni, sia dai due insieme²¹.

In definitiva, le infrastrutture - di fatto - di grandi dimensioni, giuridicamente sono avvolte da grande incertezza.

Il terzo motivo di crisi della politica dei grandi lavori pubblici è quello relativo all'assenza di uffici attrezzati²². A questo proposito, vanno indicati almeno due profili.

In primo luogo, l'azione amministrativa è sequenziale e fa sì che le pratiche passino tra le tante amministrazioni competenti a esprimere pareri, proposte, atti di programmazione, progettazione. Si ha, in sostanza, la dispersione degli interessi pubblici con competenze in materia.

In secondo luogo, gli uffici, dal punto di vista tecnico, non dispongono di un'organizzazione adeguata. Di conseguenza, l'amministrazione, valutandone una maggiore efficienza, chiede l'ausilio dei privati, ma, allo stesso tempo, ne diffida. Questa ambiguità si riflette su varia strumentazione giuridica predisposta (ad esempio l'Albo).

Riassumendo: per le grandi opere pubbliche non è prevista una disciplina specifica; la loro realizzazione passa per procedimenti molto complessi; le autorità amministrative preposte risultano essere insufficientemente attrezzate.

La legge quadro: verso una maggiore uniformità nella legislazione statale

Nei primi anni novanta, emerge con maggiore evidenza il fatto che il disordine legislativo, la conseguente problematica interpretazione della normativa, l'impreparazione della pubblica amministrazione a svolgere compiti tecnici smisurati per le sue capacità facilitano il verificarsi di eventi criminosi²³. Probabilmente, le tante norme che generano inefficienza nella realizzazione

²⁰ Cfr. Astrid (2002).

²¹ Per l'aspetto in esame, parla delle Regioni come "brutte copie dello Stato", Cassese (1989).

²² Cassese (1989, p. 448).

delle opere non riescono nemmeno a garantire sufficientemente la moralità pubblica e il buongoverno.

La legge Merloni tenta di razionalizzare la disciplina normativa. Infatti, la legge quadro e il successivo regolamento (D.P.R. 554/1999) mirano a costituire l'ordinamento generale in materia di lavori pubblici²⁴. Da un lato, si ha il rafforzamento della legislazione statale di principio. Dall'altro, si procede ad una contestuale delegificazione²⁵. Per gli aspetti specifici della materia, infatti, sono previsti altri atti normativi secondari. Il Governo rimane competente ad emanare atti di indirizzo e coordinamento dell'attività normativa delle Regioni in materia di lavori pubblici.

Ai sensi della legge, tutte le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere ed impianti anche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica, affidate da soggetti pubblici o, in alcuni casi, da privati, sono disciplinate dalla legge Merloni e dai conseguenti regolamenti attuativi.

In tale contesto, nell'elenco dei soggetti tenuti all'applicazione della legge non sono contenute le Regioni e le Province Autonome. O meglio: non sarebbero contemplate le opere di interesse regionale. Ad esse, infatti, la normativa va applicata solo in termini di principio. Di conseguenza, il complesso normativo disegnato dalla Merloni è integralmente applicabile solo alle opere di interesse statale.

Nella legge Merloni sono previsti alcuni principi generali ai quali si deve attenere l'attività amministrativa nel settore in questione. In particolare, nell'azione amministrativa va garantita la qualità e vanno osservati i criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza degli operatori.

Per quanto riguarda l'attribuzione delle funzioni e compiti in materia va fatto riferimento al D.Lgs. 112/1998. Sulla base di tale provvedimento – che realizza la cosiddetta terza regionalizzazione²⁶ - si è stabilito che, al di fuori di alcune opere espressamente riservate allo Stato, le funzioni amministrative, anche relativamente alla realizzazione, progettazione, esecuzione e manutenzione straordinaria delle opere strumentali a funzioni statali, siano delegate alle Regioni. In tal modo, anche opere di interesse statale, realizzate dalle Regioni, vengono disciplinate dalla Merloni²⁷.

Da sottolineare il fatto che lo Stato conserva le competenze amministrative (programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione) per le grandi infrastrutture

²³ Tale problematica è stata messa in luce dalle note vicende giudiziarie di "tangentopoli". Cfr. Mari (2000, p. 1394); Cassese (1992, p. 243).

²⁴ L. n. 109/94; D.L. 101/95 convertito con modificazioni nella L. 216/1995; L. 415/1998; D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

²⁵ Mari (2000, p. 1394).

²⁶ Cassese (2000).

²⁷ Cfr. Mari (2002).

“dichiarate di interesse nazionale con legge statale” (ex art. 93, comma 1, lett. c, D.Lgs. 112/1998). La localizzazione delle opere di interesse statale è tra le funzioni e compiti conferiti alle Regioni e agli Enti Locali²⁸.

In sintesi: la riforma generale in parte rimedia alla turbolenza normativa; a livello di opere di interesse statale si ha una normativa maggiormente organica; vengono dettati principi meglio definiti per le discipline regionali; al procedimento di realizzazione di un'infrastruttura vengono apportati importanti correttivi; le competenze amministrative con riguardo alle grandi opere sono divise tra Stato e Regioni, seppure con un peso maggiore dello Stato.

D'altro canto, già dall'approvazione della prima legge Merloni si era posto il delicato problema dell'applicabilità della riforma alle Regioni, sia a statuto ordinario, che a statuto speciale. Tale disciplina, nella parte in cui limitava la competenza legislativa regionale ha, da subito, incontrato opposizioni²⁹. Di conseguenza, la normativa ha subito varie modifiche determinando una fase di attesa da parte dell'amministrazione, attonita dinanzi a tanto rapidi cambiamenti di rotta³⁰.

Dopo la riforma del Titolo V, della Parte II della Costituzione, diverse statuizioni (in particolar modo quelle regolamentari) sono da ritenere superate. In definitiva, il quadro normativo delineato con la legge Merloni e regolamenti di attuazione rimane incerto (siamo, ormai, alla Merloni-*quater*) ed è destinato a cambiare rapidamente in sede di attuazione della riforma costituzionale.

La legge obiettivo

La riforma avviata con le leggi Merloni non pone un rimedio definitivo alla questione della mancanza di una disciplina specifica per le grandi opere pubbliche.

Recenti provvedimenti normativi paiono maggiormente far fronte a queste esigenze. Quest'ultimi, infatti, individuano percorsi privilegiati per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e insediamenti produttivi riconosciuti come “strategici e di preminente interesse nazionale”.

Ci si riferisce alla L. 443/2001 (nota come legge obiettivo) e al successivo decreto legislativo (D.Lgs. 190/2002) emanato sulla base della legge delega in questione. La normativa da essi introdotta è volta all'accelerazione della realizzazione di talune opere, ritenute fondamentali per il rilancio economico e sociale, attraverso essenzialmente la previsione di specifiche norme volte a rendere più semplice e celere il procedimento di attuazione di tali interventi.

²⁸ Si ritiene tuttora applicabile, salvo le deroghe previste dalla legge Lunardi, tale disciplina, Astrid (2002).

²⁹ Anche la Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sulla legge, con riferimento alla norma di apertura, secondo cui le disposizioni contenute nella legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Tale disposto è stato considerato incostituzionale (C. Cost., 7 novembre 1995, n. 482). La L. 415/1998 ha modificato la disposizione aggiungendo le parole “i principi desumibili dalle disposizioni” (art. 9, c. 1).

³⁰ Evidenzia il fatto che, spesso, le riforme amministrative degli ultimi dieci anni, siano *à la carte*, Cassese (2003, p. 541).

Le normative in questione regolano l'approvazione dei progetti (intese tra Stato e Regione o Provincia autonoma) e le procedure di aggiudicazione (in quanto rientranti tra le attribuzioni statali in materia di tutela della concorrenza).

Le normative pertinenti la realizzazione delle opere – in quanto costituiscono norme di azione intese a regolare l'attività amministrativa e contrattuale delle amministrazioni aggiudicatarie (contratti, collaudo) – sono disciplinate dalla normativa statale per quanto di competenza dei soggetti aggiudicatori statali. Per contro, per quanto di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali, le normative pertinenti la fase di realizzazione sono applicabili (come già avviene per la legge quadro) sino a quando le Regioni o Province Autonome non introducano una specifica diversa normativa che, comunque, dovrà attenersi ai principi posti dalla legge delega.

Per quanto concerne la distribuzione delle competenze amministrative, la normativa prevede procedimenti “concertati” Stato-Regione nell'individuazione e localizzazione delle infrastrutture strategiche.

Se tale normazione appare costituzionalmente legittima con riguardo alla precedente disciplina contenuta nella carta fondamentale, alcuni problemi si hanno con il nuovo riparto Stato-Regioni disegnato con la riforma costituzionale del 2001.

Le grandi infrastrutture nella riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione

Nell'attuale art. 117 Cost. la potestà a legiferare con riguardo ai lavori pubblici ha subito modificazioni di non poco conto.

In primo luogo, non è prevista alcuna competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia.

In secondo luogo, è materia di legislazione concorrente quella relativa a “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “porti e aeroporti civili” e “impianti di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Di conseguenza, allo Stato rimane solo la determinazione dei principi fondamentali, mentre la potestà legislativa generale e regolamentare spetta alle Regioni.

Infine, in riferimento ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (e non compresa tra le materie oggetto di legislazione concorrente), spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva (e regolamentare), indipendentemente dalla distinzione fra opere di interesse statale e opere di interesse regionale.

Pur non comprendendo al suo interno la materia “strade e autostrade”, si può dire che le grandi opere pubbliche rientrino ormai nella legislazione concorrente.

Sotto il profilo amministrativo, la Costituzione (nella nuova formulazione dell'art. 118) prevede che le funzioni amministrative spettino ai Comuni, salvo che, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, queste ultime debbano essere collocate ad un diverso livello per assicurarne l'esercizio unitario.

In questo caso, probabilmente l'allocazione delle funzioni spetterà al legislatore regionale, che dovrà, tuttavia, tenere conto dei principi dettati dalla legge statale. Inoltre, nel caso specifico della localizzazione delle grandi opere e infrastrutture, l'esercizio unitario delle funzioni amministrative non appare integralmente ed esaustivamente riconducibile alla materia delle opere pubbliche. Ci si trova, infatti, al confine con numerose altre materie, alcune affidate alla legislazione statale esclusiva (la "tutela della concorrenza", l'"ordinamento civile", la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni", la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", le "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"), altre alla legislazione concorrente (il "governo del territorio", la "tutela della salute", la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali"), altre ancora alla legislazione regionale piena o residua (l'agricoltura e le foreste, la promozione delle attività produttive e, in generale, lo sviluppo locale)³¹. Potrà rendersi necessaria, di conseguenza, una soluzione che consenta di coinvolgere, attraverso un'adeguata concertazione, Stato e Regioni³².

Resta da stabilire se l'attuale intelaiatura normativa disegnata dalla legge Lunardi sia coerente con l'attuale disciplina costituzionale. A fronte di un procedimento "concertato" Stato-Regione nell'individuazione delle infrastrutture strategiche, rimane un procedimento di localizzazione e approvazione dei progetti delle singole opere squilibrato a favore dello Stato.

Di conseguenza, il futuro di tale normativa si presenta incerto. Da un lato, i ricorsi alla Corte Costituzionale potranno incidere (in tutto o in parte) sulle norme in oggetto. Dall'altro, leggi regionali contenenti discipline del procedimento maggiormente conformi al dettato della Costituzione, potranno via via sostituire la normativa in questione.

Fino a quando non entreranno in vigore nuove disposizioni regionali, dovrà, comunque, essere applicata la normativa statale regolante materie ora appartenenti alla legislazione regionale (art. 1, comma 2, L. 131/2003).

Qualora il nuovo D.D.L. costituzionale dovesse concludere positivamente il suo *iter*, molte problematiche esposte verrebbero superate. Infatti, il nuovo art. 117 in esso previsto, ricomprende all'interno della potestà legislativa esclusiva dello Stato "grandi reti di trasporto e navigazione; porti e aeroporti di rilievo nazionale o internazionale; opere pubbliche statali".

³¹ "Allo stato, dunque, non si può tenere conto del fatto che la localizzazione e la realizzazione di grandi infrastrutture interferisce in maniera rilevante con le scelte che, in via legislativa, regolamentare e amministrativa, Stato e Regioni sono chiamate a fare nell'ambito delle competenze all'uno e alle altre attribuite in via esclusiva e/o concorrente in forza dei nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione", Astrid (2002, p. 10).

³² Cfr. Astrid (2002, p. 10).

LE PROCEDURE PER LA REALIZZAZIONE DELLE GRANDI OPERE PUBBLICHE NELLA DISCIPLINA ATTUALE

Le fasi per la realizzazione delle opere pubbliche

In linea di massima, il procedimento che, nella realizzazione di una opera pubblica, porta dalla decisione politica all'apertura del cantiere, consta di tre fasi:

- la programmazione;
- la progettazione;
- la scelta del contraente³³.

Nella programmazione viene manifestata la volontà di perseguire un determinato fine attraverso la realizzazione di un'opera³⁴. Tale atto generale mira a coordinare organicamente la realizzazione di diverse opere pubbliche, compatibilmente con le risorse disponibili. In sostanza, la fase della programmazione è, soprattutto, uno strumento di pianificazione e indirizzo della spesa, per le attività di realizzazione di lavori di un certo importo (almeno superiore ai centomila euro).

La progettazione consiste nell'elaborazione dei piani e degli schemi grafici necessari per l'esecuzione dei lavori programmati. Come tale, si pone dopo la fase della programmazione e prima di quella dell'appalto dell'opera da realizzare³⁵. I progetti sono di tre tipi, corrispondenti a tre necessari livelli di successivi approfondimenti tecnici: preliminare, definitivo ed esecutivo³⁶. Ciascuno di essi ha un proprio contenuto, una propria valenza procedimentale ed una connotazione giuridica autonoma³⁷.

Il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori e il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire. Esso consente l'avvio della procedura espropriativa³⁸.

Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare

³³ Discipline amministrative sono previste anche per la gestione del contratto e sul controllo dei risultati. Si veda, più in generale, Mari (2000). Sul regime dei controlli cfr. D'Auria (1993 e 2000).

³⁴ Crisafulli (1999, p. 369).

³⁵ Bravo e Romano (1999, p. 413).

³⁶ Anche negli altri paesi europei è prevista tale tripartizione. In Gran Bretagna si hanno, addirittura, cinque successivi livelli di approfondimento. Bravo e Romano (1999, p. 416).

³⁷ Mari (2000, p. 1424).

³⁸ Ai sensi dell'art. 18, D.P.R. 554/1999, esso è composto, salva diversa determinazione del responsabile del procedimento, dai seguenti documenti: 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. In determinati casi di realizzazione dell'intervento con particolari formule, a questi elaborati grafici devono aggiungersene altri.

e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni³⁹.

Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed il relativo costo previsto e deve essere sviluppato a un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo⁴⁰. In sostanza, l'esecutivo è uno strumento di lavoro, che troverà la sua naturale utilizzazione in cantiere, dove sarà utilizzato come guida per l'esecuzione dei lavori⁴¹.

In definitiva, dopo che il progetto preliminare ha consentito l'avvio della procedura espropriativa, quello definitivo ha reso disponibile l'area su cui sorgerà l'opera pubblica e la legittimazione giuridica alla realizzazione della stessa (mediante il rilascio delle autorizzazioni e approvazioni richieste dalla legge), si arriva, con l'esecutivo, all'inizio effettivo dei lavori.

Le procedure per la scelta del contraente privato sono volte ad assicurare all'amministrazione la pattuizione più vantaggiosa e l'esecuzione nelle condizioni di maggiore sicurezza. Per questo le regole che disciplinano la contrattazione della pubblica amministrazione sono volte, da un lato, ad assicurare un'ampia concorrenza tra imprenditori privati, a salvaguardia del pericolo di possibili collusioni di funzionari pubblici con imprese private e per creare le condizioni più favorevoli nella erogazione del denaro pubblico. Dall'altro, per la buona riuscita dell'appalto, è necessario che la scelta sia volta a selezionare imprenditori la cui idoneità tecnico-finanziaria e morale sia stata preventivamente accertata dalla amministrazione stessa⁴².

La realizzazione delle infrastrutture disciplinate dalla legge Merloni

Per quanto concerne le opere disciplinate dalla legge quadro, la programmazione ha un arco temporale triennale, con aggiornamenti annuali in maniera scorrevole. Tale attività è di competenza dell'amministrazione procedente⁴³ e vincola quest'ultima all'ordine di priorità stabilito nel piano⁴⁴.

³⁹ Esso comprende (titolo III, capo II, sezione III, regolamento cit.): a) relazione descrittiva; b) relazione geologica, geotecnica, idrologica, idraulica, sismica; c) relazioni tecniche specialistiche; d) rilievi planaltimetrici 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.

⁴⁰ Il progetto esecutivo (art. 35, regolamento cit.) è composto dai seguenti documenti: 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) cronoprogramma; 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.

⁴¹ Bravo e Romano (1999, p. 433).

⁴² Cancrini (2001, p. 312).

Unitamente a tale programmazione, viene approvato l'elenco dei lavori da realizzare nell'anno. L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, per i lavori di importo pari o superiore a un milione di euro, alla previa approvazione della progettazione preliminare. Tale elenco è approvato contestualmente al bilancio preventivo di cui fa parte integrante⁴⁵, mentre i lavori non inseriti nel programma possono essere approvati solo sulla base di un apposito piano finanziario. In sostanza, nell'elenco annuale si ha l'esatta indicazione delle risorse necessarie alla realizzazione della singola opera. La fase attuativa degli interventi programmati, di conseguenza, è posta in stretta dipendenza con la disponibilità finanziaria⁴⁶.

Vengono previsti alcuni tempi nel regolamento. Innanzitutto, lo schema di programma e di aggiornamento sono redatti entro il 30 settembre di ogni anno. Le amministrazioni dello Stato procedono all'aggiornamento definitivo del programma entro novanta giorni dall'approvazione della legge di bilancio da parte del Parlamento. Entro la stessa data è redatto l'elenco dei lavori da avviare nell'anno successivo⁴⁷.

Si passa, poi, alla progettazione. Come si è notato, la redazione del preliminare, una volta verificata la copertura finanziaria, consente l'inserimento dell'opera stessa nell'elenco annuale delle opere programmate. Di conseguenza, per esso vanno considerati i tempi di conclusione indicati per la programmazione e per gli elenchi annuali⁴⁸.

Già in tale fase, è prevista per l'amministrazione procedente la possibilità di uscire dall'isolamento e confrontarsi con gli altri titolari di interessi pubblici incidenti nella realizzazione dell'opera. Infatti, sul progetto preliminare si può⁴⁹ esprimere la conferenza di servizi⁵⁰, al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullaosta, e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente⁵¹. Non si tratta di un conferenza decisoria in senso proprio, nel senso che non vale a sostituire gli atti di consenso⁵². L'accordo in essa assunto impegna l'amministrazione procedente a redigere il progetto definitivo secondo certe modalità che, previamente concordate, vincolano poi le altre amministrazioni ad una determinazione positiva⁵³.

Si apre, a questo punto, la fase del progetto definitivo.

⁴³Ai sensi del combinato disposto dell'art. 14, comma 1 e dell'art. 2, comma 2, L. 109/1994 si può trattare di: amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, Enti Pubblici, compresi quelli economici, Enti ed Amministrazioni Locali, le loro associazioni e consorzi; altri organismi di diritto pubblico.

⁴⁴I programmi devono, comunque, dare priorità ai lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, ai progetti esecutivi già iniziati e agli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

⁴⁵In esso devono essere indicati i mezzi stanziati nei bilanci o negli stati di previsione, nonché quelli disponibili utilizzando, in base alla normativa vigente, contributi o risorse già stanziati, nei rispettivi bilanci, dallo Stato, dalle Regioni o da altri Enti Pubblici.

⁴⁶Si ha un momento prettamente programmatico (documento triennale e suoi aggiornamenti annuali), ed un momento attuativo, costituito dall'elenco annuale, nel quale, ricorrendo determinati presupposti, gli interventi programmati assumono concreta valenza e, quindi, vengono realizzati, Crisafulli (1999, p. 374).

La procedura è la seguente. In primo luogo, si ha la redazione dei progetti definitivi (tenendo conto, eventualmente, delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare). In secondo luogo, si ha la trasmissione (a cura del responsabile unico del procedimento) alle amministrazioni interessate del progetto definitivo e la convocazione della conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione⁵⁴. In caso di affidamento mediante appalto concorso o concessione di lavori pubblici, l'amministrazione aggiudicatrice convoca la conferenza di servizi sulla base del solo progetto preliminare.

In sostanza, in questa fase si ha l'intervento obbligatorio delle altre amministrazioni.

La conferenza è volta all'acquisizione di intese, pareri, concessioni autorizzazioni, licenze, nulla osta e assensi, comunque denominati, al fine dell'esecuzione di lavori pubblici. Alle amministrazioni interessate deve essere comunicato il progetto definitivo almeno trenta giorni prima della data di convocazione della conferenza o dell'accordo di programma.

Deve precedere le determinazioni della conferenza di servizi la valutazione di impatto ambientale. Tale giudizio deve intervenire entro novanta giorni dalla richiesta, o anche prima se da ciò dipende l'utilizzabilità di finanziamenti comunitari. L'effetto della decorrenza del termine senza che la pronuncia sia intervenuta consiste in una sorta di pareggiamento di giudizio di VIA con gli altri atti di consenso, poiché anche il primo diviene disponibile nella conferenza di servizi; l'amministrazione competente sarà tenuta, quindi, ad esprimersi in seno alla stessa⁵⁵. La conferenza, in tal caso, si conclude nei trenta giorni successivi al termine predetto⁵⁶.

In sede di conferenza di servizi possono essere richiesti, per una sola volta, ai proponenti dell'istanza o ai progettisti chiarimenti o ulteriore documentazione. Se questi ultimi non sono forniti in detta sede, entro i successivi trenta giorni, si procede all'esame del provvedimento.

⁴⁷ La formazione del programma consta di una fase preventiva di acquisizioni di dati ed informazioni, affidata al responsabile del procedimento (art. 7, comma 3 legge). Il responsabile del procedimento è direttamente responsabile del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento previsto dal programma triennale dei lavori pubblici, per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione. Il regolamento prevede uno studio preliminare e, per interventi di importo superiore ai venti miliardi (ex art. 3, D.M. 21 giugno 2000), particolari studi di fattibilità. Successivamente seguono, ad opera del responsabile del procedimento, la formulazione di proposte e vengono fornite informazioni all'organo competente all'adozione del programma e dei relativi aggiornamenti annuali. Segue una fase di pubblicità preventiva: lo schema di programma (e aggiornamenti) deve essere esposto, prima della sua approvazione, per almeno sessanta giorni consecutivi. Non pare che, dopo la sua approvazione, possa produrre alcun effetto nei confronti dei cittadini (che non possono, quindi, presentare ricorsi), ma vincola soltanto l'amministrazione all'ordine di priorità stabilito nel piano. Il programma viene, poi, approvato secondo le norme proprie che regolano l'attività di ciascun ente. Segue la fase della pubblicità successiva. In primo luogo, ciascun ente rende pubblico il programma in conformità delle norme che disciplinano la pubblicazione dei propri atti. In secondo luogo, i programmi e gli elenchi devono essere trasmessi all'Osservatorio dei lavori pubblici che ne dà pubblicità (fanno eccezione quelli provenienti dal Ministero della Difesa). I programmi triennali e gli aggiornamenti annuali, ad esclusione per quelli predisposti dagli enti e da amministrazioni locali e loro associazioni e consorzi, sono trasmessi (entro il 30 aprile di ogni anno, regolamento) al CIPE, per la verifica della loro compatibilità con i documenti programmatori vigenti. Le caratteristiche essenziali degli appalti di lavori pubblici di importo pari o superiore al controvalore in euro di cinque milioni di DSP (Diritti speciali di prelievo, la cui unità è pari a euro 1,0716325), devono, altresì, essere note mediante comunicazione di preinformazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione Europea.

Se una o più amministrazioni hanno espresso nell'ambito della conferenza, il proprio dissenso sulla proposta dell'amministrazione precedente, quest'ultima, entro i termini indicati, assume comunque la determinazione di conclusione del procedimento sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi. La determinazione è immediatamente esecutiva.

Qualora il motivato dissenso sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, la decisione è rimessa al Consiglio dei Ministri (ove l'amministrazione dissenziente o quella precedente sia un'amministrazione statale), ovvero ai competenti organi collegiali esecutivi degli enti territoriali. Essi deliberano entro trenta giorni, salvo che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Presidente della Giunta Regionale o il Presidente della Provincia o il Sindaco, valutata la complessità dell'istruttoria, decidano di prorogare il termine per un'ulteriore periodo non superiore a sessanta giorni.

Quando il dissenso è espresso da una Regione, le determinazioni di competenza del Consiglio dei Ministri sono adottate con l'intervento del Presidente della Giunta Regionale interessata, che viene invitato a partecipare alla riunione, per essere ascoltato, senza diritto di voto.

Terminate le verifiche e svolta la conferenza di servizi, ciascuna amministrazione aggiudicatrice procede alla approvazione del progetto secondo i modi e i tempi stabiliti dal proprio ordinamento. L'approvazione del progetto definitivo funge da dichiarazione di pubblica utilità e dichiarazione di indifferibilità e urgenza⁵⁷.

Salvo eventuali ricorsi giurisdizionali⁵⁸, vengono avviate le procedure per la scelta del

⁴⁸ Il procedimento è il seguente. In primo luogo, si ha la redazione dei progetti preliminari degli interventi da inserire nell'elenco annuale. In secondo luogo, si ha la verifica del progetto preliminare. Si ha, quindi, l'approvazione del progetto preliminare. Segue la redazione dell'elenco annuale. In seguito, viene approvato tale elenco. I progetti preliminari sono sottoposti, a cura del responsabile del procedimento ed alla presenza dei progettisti, ad una verifica in rapporto alla tipologia, alla categoria, all'entità e all'importanza dell'intervento.

⁴⁹ Rimane dubbia la natura facoltativa di tale conferenza.

⁵⁰ Con riferimento alla disciplina giuridica della conferenza di servizi nella realizzazione delle infrastrutture è necessario richiamare anche le norme contenute nella L. 241/1990, così come novellata dalla L. 340/2000. In generale, il responsabile unico del procedimento può indire la conferenza di servizi nell'ambito del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento previsto dal programma triennale. Il comma 14, art. 7 della legge Merloni prevede che per gli interventi di competenza regionale e locale siano le Regioni a disciplinare la conferenza di servizi in armonia con i principi contenuti nelle disposizioni della legge. In sostanza, a regime si avrà una concorrenza di fonti normative: per i lavori pubblici statali la disciplina dell'art. 7 ed il Regolamento; per i lavori pubblici regionali e locali i principi desumibili dallo stesso art. 7 e la legge regionale concorrente. Inoltre, la conferenza di servizi relativa alla localizzazione delle opere pubbliche statali è disciplinata dal D.P.R. 383/1994.

⁵¹ Si era soffermato, prima delle modifiche apportate dall'art. 10, L. 340/2000, all'art. 14-bis, L. 241/1990, sulla necessità di valorizzare tale fase, onde evitare che la logica del "prendere o lasciare" del successivo progetto definitivo possa produrre situazioni d'*impasse*, Urbani (2001, p. 144).

⁵² Urbani (2001, p. 142).

contraente privato. In realtà, quest'ultime sono spesso collegate alla fase progettuale (progetto definitivo o esecutivo).

L'avvio delle procedure di scelta del contraente deve essere preceduto dall'acquisizione da parte del responsabile del procedimento di alcune attestazioni del direttore dei lavori, che attestino la realizzabilità del progetto e l'assenza di sopravvenuti impedimenti. I concorrenti, nella richiesta di affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, devono allegare una dichiarazione con la quale attestano, tra le altre cose, la realizzabilità dei lavori. Le norme sono volte ad evitare perdite di tempo tra la realizzazione dei progetti e l'esperimento della gara.

I lavori pubblici possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto⁵⁹ o di concessione⁶⁰ (fatta eccezione per i lavori in economia per importi al di sotto dei 200 mila euro). Gli appalti sono affidati mediante pubblico incanto o licitazione privata, mentre le concessioni soltanto mediante licitazione. L'appalto concorso e la trattativa privata possono essere utilizzati in presenza di circostanze particolari.

È previsto che in nessun caso si procede alla stipulazione del contratto, se il responsabile del procedimento e l'impresa appaltatrice non abbiano concordemente dato atto, con verbale da entrambi sottoscritto, del permanere delle condizioni che consentano l'immediata esecuzione dei lavori. Tale prescrizione è imposta dalla circostanza che molto spesso tra la ultimazione dei progetti e l'esperimento della gara da un lato e, successivamente, tra la gara e la consegna dei lavori i tempi si allungano eccessivamente.

Non sono previsti termini per la conclusione della procedura⁶¹.

⁵³ Nella conferenza di servizi, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute, si pronunciano, per quanto riguarda l'interesse da ciascuna tutelato, sulle soluzioni progettuali prescelte. Qualora non emergano, sulla base della documentazione disponibile, elementi comunque preclusivi della realizzazione del progetto, le suddette amministrazioni indicano, entro quarantacinque giorni, le condizioni e gli elementi necessari per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, gli atti di consenso. Nel caso in cui sia richiesta VIA, la conferenza di servizi si esprime entro trenta giorni dalla conclusione della fase preliminare di definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di convocazione della conferenza, la conferenza di servizi si esprime comunque entro i successivi trenta giorni. Nell'ambito di tale conferenza, l'autorità competente alla VIA si esprime sulle condizioni per la elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale.

⁵⁴ Qualora si renda necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni statali, regionali o locali, l'amministrazione aggiudicatrice, su proposta del responsabile unico del procedimento, può promuovere la conclusione di un accordo di programma (art. 7, comma 6, legge Merloni).

⁵⁵ In sostanza, la conferenza di servizi si svolge dopo l'acquisizione dei pareri tecnici necessari alla definizione di tutti gli aspetti del progetto. La conferenza dei servizi procede a nuovo esame del progetto dopo che siano state apportate le modifiche eventualmente richieste, e dopo che su di esse sono intervenuti i necessari pareri tecnici.

⁵⁶ A richiesta della maggioranza dei soggetti partecipanti alla conferenza di servizi, il termine di trenta giorni è prorogato di altri trenta giorni nel caso che si palesi la necessità di approfondimenti istruttori.

⁵⁷ Precede l'approvazione del progetto esecutivo la verifica, da parte del responsabile del procedimento in contraddittorio con i progettisti, della conformità di esso alla normativa vigente ed al documento preliminare alla progettazione. In caso di appalto integrato la verifica ha ad oggetto il progetto definitivo. È previsto, inoltre, l'obbligo di redigere l'apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti (che deve necessariamente corredare il progetto esecutivo).

Anche in tale fase, sono possibili rallentamenti dovuti a ricorsi giurisdizionali⁶².

In definitiva, la normativa tenta di ovviare ai problemi di lentezza procedurale prevedendo, soprattutto nella fase di formazione del progetto definitivo, tempi di conclusione e meccanismi per superare i dissensi delle varie amministrazioni (decisione a maggioranza nella conferenza di servizi o, in casi particolari, intervento degli organi esecutivi). Quando l'amministrazione procede individualmente è cura del responsabile del procedimento evitare eventuali disfunzioni, impedimenti o ritardi nell'attuazione degli interventi.

La normativa appena esposta, però, ha un ambito d'applicazione limitato. Come è stato osservato, le varie legislazioni regionali possono disciplinare diversamente l'intera procedura⁶³.

Le infrastrutture pubbliche ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale

Per quanto riguarda le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale – finalizzati alla modernizzazione e lo sviluppo del paese - è previsto un particolare sistema di programmazione, progettazione e approvazione dei progetti⁶⁴.

Le opere vengono individuate a mezzo di un programma predisposto, d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province Autonome interessate, dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. L'atto viene inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata Stato, Regioni e Province Autonome, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti⁶⁵. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria le risorse necessarie, che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili, senza diminuzione delle risorse già destinate ad opere concordate con le Regioni e

⁵⁸ Poiché tutte le fasi della progettazione sono ordinate secondo una sequenza di atti amministrativi collegati e connesse a un regime di possibili controlli su tali atti (a garanzia dell'osservanza dei principi di economicità, buon andamento e imparzialità enunciati dall'art. 97 Cost., che regolano l'esercizio di ogni funzione amministrativa), e poiché l'intera progettazione costituisce una procedura amministrativa, risulta inoltre possibile ricorrere giurisdizionalmente avverso ciascuno degli atti che ne costituiscono estrinsecazione (ossia le relative approvazioni), ove questi ledano interessi legittimi o diritti di terzi.

⁵⁹ L'appalto è un contratto a titolo oneroso, concluso in forma scritta tra un imprenditore ed uno dei soggetti tenuti ad applicare la legge ed hanno ad oggetto: a) la sola esecuzione dei lavori pubblici; b) la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici (c.d. appalto integrato) qualora riguardino lavori la cui componente impiantistica e tecnologica incida per più del cinquanta per cento sul valore dell'opera, lavori di manutenzione, restauro e scavi archeologici ovvero lavori di importo inferiore a 200 mila o superiore a 10 milioni di euro.

⁶⁰ Le concessioni di lavori pubblici sono contratti conclusi in forma scritta fra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice, aventi ad oggetto la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva, l'esecuzione dei lavori pubblici e la loro gestione funzionale ed economica. È ammessa solo la concessione di costruzione e gestione. Di conseguenza, solo il concessionario di costruzione e gestione dell'opera pubblica è abilitato ad affidare a terzi i lavori di realizzazione, seguendo peraltro le stesse procedure ad evidenza pubbliche previste per l'amministrazione concedente. La controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente i lavori realizzati.

Province Autonome e non ricomprese nel programma. In sede di prima applicazione della Legge obiettivo il programma è prevista l'approvazione dal CIPE (dopo una fase di concertazione con le Regioni) entro il 31 dicembre 2001⁶⁶.

Gli interventi previsti nel programma sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma, negli accordi di programma quadro idrici e ambientali, ai fini della individuazione delle priorità e ai fini dell'armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi. Tali atti prevedono l'indicazione delle risorse disponibili e da reperire, e sono compresi in una intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia Autonoma⁶⁷.

Entro il termine di sei mesi dall'approvazione del programma, i soggetti aggiudicatori trasmettono al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il progetto preliminare delle infrastrutture di competenza⁶⁸. Ove sia necessario l'espletamento di procedure di gara il termine è elevato a nove mesi (Fig. 1)

Ove competenti, il progetto va rimesso anche al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio, al Ministero delle Attività Produttive ed al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, nonché alle Regioni o Province Autonome competenti per territorio. Il medesimo progetto è altresì trasmesso agli enti gestori delle interferenze. Queste amministrazioni comunicano le proprie valutazioni al Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti entro novanta giorni dalla ricezione del progetto preliminare.

Il procedimento di valutazione di impatto ambientale è obbligatorio e vincolante per tutte le opere ad esso soggette a norma delle vigenti disposizioni ed è concluso prima dell'avvio dei lavori⁶⁹.

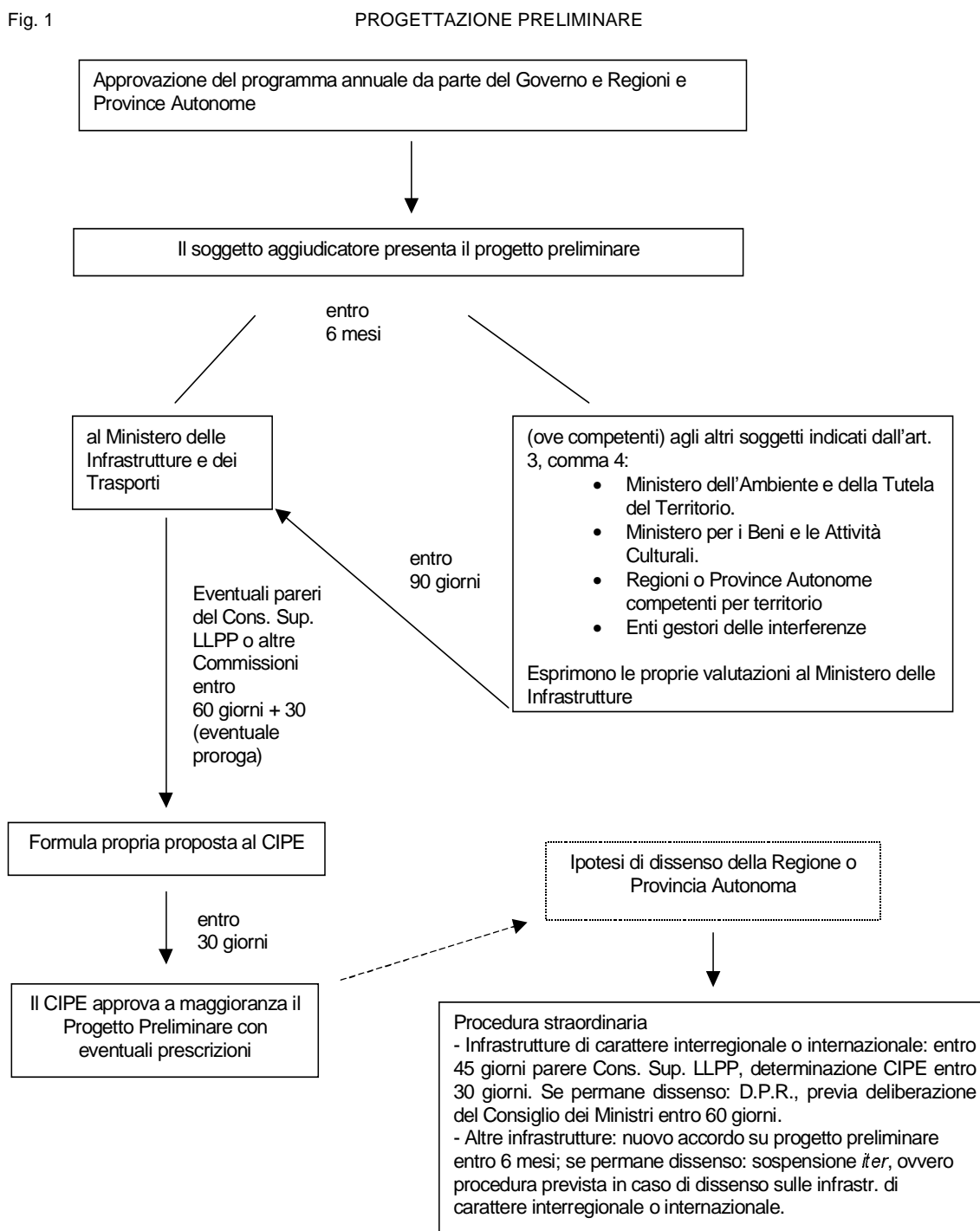
Il progetto comprendente lo studio di impatto ambientale, relativo ad una delle opere soggette a VIA, è trasmesso dal soggetto proponente al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Quest'ultimo (che si avvale di un'apposita commissione⁷⁰) e, per le opere incidenti

⁶¹ Sono previsti termini minimi: nella licitazione privata e nell'appalto concorso, per importi pari o superiori al controvalore in euro di 5 milioni DSP, per la ricezione della domanda di partecipazione (trentasette giorni, che decorrono dalla data di spedizione del bando di gara); nei pubblici incanti per appalti di lavori di importo pari o superiore al controvalore di euro di 5 milioni DSP, per la ricezione delle offerte (cinquantadue giorni dalla data di spedizione del bando di gara); per la licitazione privata, per la ricezione delle offerte (quaranta giorni dalla data di invio dell'invito scritto); per l'appalto concorso, per la ricezione delle offerte (ottanta giorni). Quando le offerte possono essere fatte soltanto a seguito di una visita dei luoghi o previa consultazione sul luogo di documenti allegati al capitolato d'onere, i termini di ricezione delle offerte devono essere adeguatamente aumentati. I capitolati d'onere ed i documenti complementari, semprechè richiesti in tempo utile, devono essere inviati alle imprese dalle stazioni appaltanti entro sei giorni dalla data di ricezione della richiesta.

⁶² Con riguardo alla tutela giurisdizionale, il procedimento di formazione del contratto, retto da regole pubblicitiche, rientra nella giurisdizione amministrativa, mentre la fase di esecuzione del contratto, retto da regole privatistiche, ricade nella giurisdizione del giudice ordinario, con la possibilità di ricorso anche al giudizio arbitrale.

⁶³ Dovrebbero sfuggire alle regolazioni regionali le opere che, sulla base del D.Lgs. 112/1998, sono dichiarate di interesse nazionale con legge statale.

Fig. 1



su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale o paesaggistica, il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, decorsi novanta giorni dalla data di presentazione della documentazione da parte del soggetto aggiudicatore o dell'autorità proponente, provvedono ad emettere la valutazione sulla compatibilità ambientale dell'opera. Essa viene comunicata alle Regioni interessate ed al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché, per alcune opere, anche al Ministro delle Attività Produttive.

Il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE, contestualmente all'approvazione del progetto preliminare⁷¹. In caso di motivato dissenso del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio o del Ministro per i Beni e le Attività Culturali, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale è demandata al Consiglio dei Ministri, che vi provvede nella prima riunione utile successiva.

Il progetto preliminare non è sottoposto a conferenza di servizi. E esso viene approvato dal CIPE. Quest'ultimo decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle Regioni e Province Autonome interessate, che si pronunciano dopo aver sentito i comuni nel cui territorio si realizza l'opera. La pronuncia deve intervenire comunque nei termini, anche nel caso in cui i comuni interessati non si siano tempestivamente espressi.

In caso di motivato dissenso delle Regioni o Province Autonome interessate è prevista una procedura straordinaria. In primo luogo, per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, il progetto preliminare è sottoposto alla valutazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti della Regione o Provincia Autonoma interessata. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nei quarantacinque giorni dalla

⁶⁴ Per quanto non previsto da tale complesso normativo (L. 443/2001; D.Lgs. 190/2002; regolamenti attuativi), alle opere individuate dalla legge obiettivo, si applicano le disposizioni della legge Merloni e relativi regolamenti e, per le Regioni, le Province, i Comuni, le Città metropolitane, gli Enti Pubblici dagli stessi dipendenti ed i loro concessionari, le leggi regionali regolanti la materia. Con riguardo a questi ultimi soggetti, è prevista l'applicazione, per le proprie attività contrattuali ed organizzative (diverse da quelle dei commi 2 e 3 del D.Lgs. 190/2002), relative alla realizzazione delle importanti infrastrutture in esame, le norme del decreto legislativo, fino all'entrata in vigore di una diversa norma regionale. Per tali atti legislativi è previsto il rispetto dei principi della legge obiettivo per tutte le materie oggetto di legislazione concorrente. Sono, comunque, fatte salve le competenze dei Comuni, delle Città metropolitane, delle Province e delle Regioni in materia di progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti produttivi diversi da quelli di cui al comma 1.

⁶⁵ Art. 1, L. 443/2001, come modificato dall'art. 13, L.166/2002.

⁶⁶ Il documento è stato approvato nel novembre del 2001. La delibera comprende cinque allegati. Il primo allegato concerne il "Programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale": in esso vengono elencati gli interventi inseriti nel programma e per ciascuno di essi viene indicato il costo complessivo programmato, la disponibilità effettiva, le previsioni di spesa per gli anni 2002, 2003, 2004. Il secondo allegato riguarda "Interventi strategici di preminente interesse nazionale", ed è relativo al quadro degli interventi viene articolato Regione per Regione con l'indicazione di un ordine di priorità. L'allegato tre è relativo al "Programma sistemi idrici. Interventi di emergenza idrica nel Mezzogiorno". L'allegato quattro prevede lo "Sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale" ed è diviso, a sua volta, in quattro tabelle (metanodotti, terminali di rigassificazione, potenziamento stoccaggi nazionali di gas sotterraneo, progetti per la coltivazione di giacimenti di idrocarburi). Il "Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni" è compreso nell'allegato 5.

ricezione, valuta i motivi del dissenso e la eventuale proposta alternativa che, nel rispetto delle funzionalità dell'opera, la Regione o Provincia Autonoma dissenziente hanno formulato all'atto del dissenso. Il parere del Consiglio è rimesso dal Ministro delle Infrastrutture e Trasporti al CIPE, che assume le proprie motivate definitive determinazioni entro i successivi trenta giorni.

Ove anche in questa sede permanga il dissenso della Regione o Provincia Autonoma, alla approvazione del progetto preliminare si provvede entro sessanta giorni con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e, per le infrastrutture di competenza di altri Ministeri, di concerto con il Ministro delle Attività Produttive o altro Ministro competente per materia, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

In secondo luogo, per le altre infrastrutture e insediamenti produttivi (sprovvisti del carattere interregionale o internazionale), in caso di dissenso delle Regioni o Province Autonome interessate, si provvede, entro i successivi sei mesi a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e la Regione o Provincia Autonoma interessata, ad una nuova valutazione del progetto preliminare e della eventuale proposta alternativa che, nel rispetto delle funzionalità dell'opera, la Regione o Provincia Autonoma dissenziente avesse formulato all'atto del dissenso. Ove non si raggiunga un accordo sul progetto preliminare, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti propone al CIPE, d'intesa con la Regione o Provincia Autonoma interessata, la sospensione della infrastruttura o insediamento produttivo, in attesa di nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma, ovvero l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di

⁶⁷ Nell'ambito del programma sono, altresì, individuate, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia Autonoma, le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale. Per tali opere le Regioni o Province Autonome partecipano, con le modalità indicate nelle stesse intese, alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio, in accordo alle normative vigenti ed alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate.

⁶⁸ Per le opere già previste nel primo programma, il termine decorre dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 190/2002.

⁶⁹ Sono esclusi dalla procedura di valutazione di impatto ambientale gli interventi destinati alla difesa nazionale in vista di un pericolo imminente ovvero in seguito a calamità per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza ai sensi dell'articolo 5 della L. 225/1992. I provvedimenti di esclusione sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di concerto con i Ministri interessati, nel rispetto delle norme vigenti che garantiscono il diritto alla informazione sull'intervento e sulla eventuale deroga.

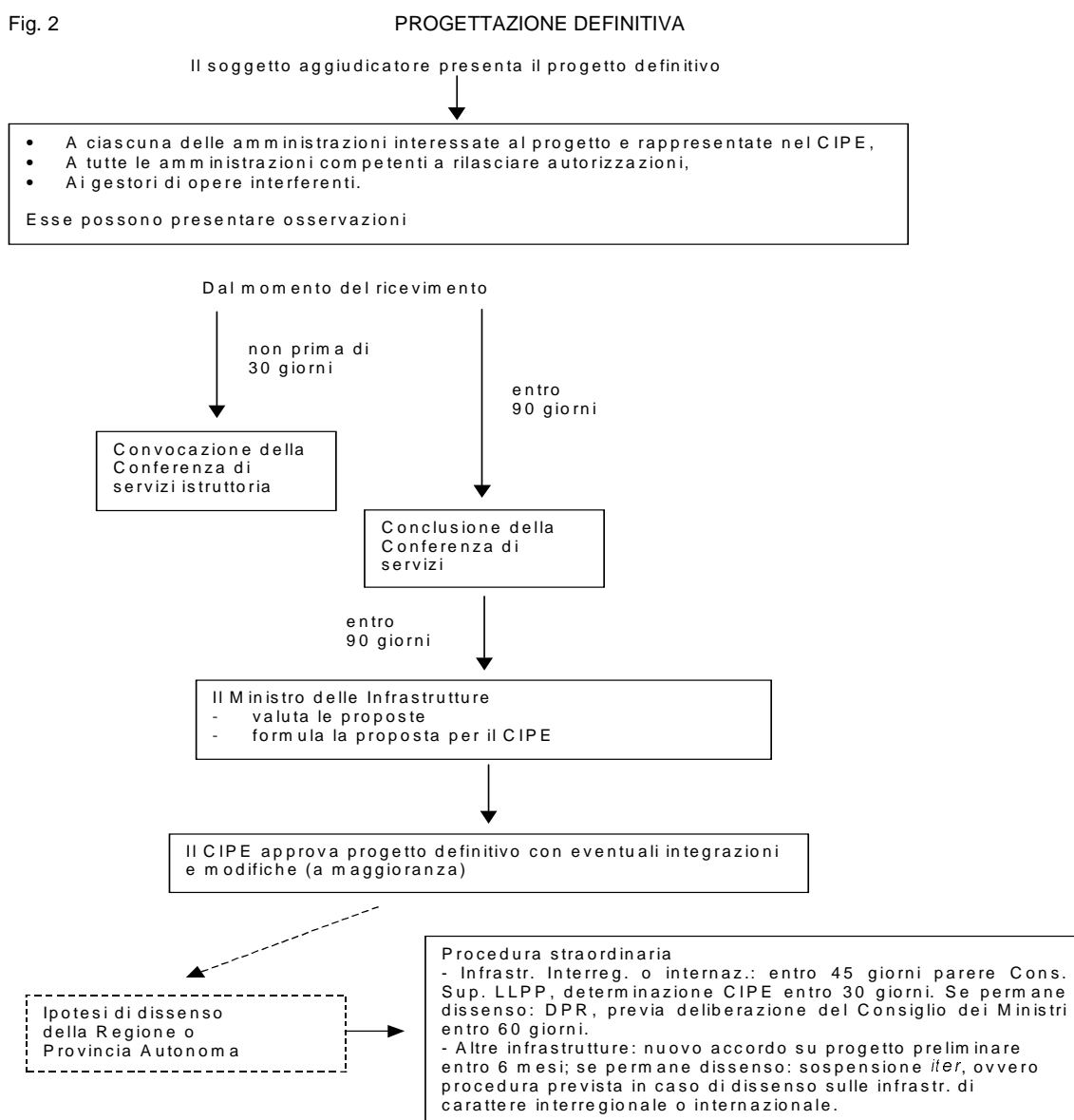
⁷⁰ Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio a tale fine si avvale della Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale, composta da venti membri, oltre il presidente, scelti tra professori universitari e professionisti particolarmente qualificati in materie progettuali, ambientali, economiche e giuridiche, nonché tra dirigenti della pubblica amministrazione. La Commissione provvede alla istruttoria tecnica e, entro sessanta giorni dalla presentazione del progetto da parte del soggetto proponente, esprime il proprio parere sul progetto assoggettato alla valutazione dell'impatto ambientale. Ove la Commissione verifichi l'incompletezza della documentazione presentata, il termine è differito di trenta giorni per le necessarie integrazioni. Le integrazioni sono richieste entro trenta giorni dall'apertura della procedura; nel caso in cui il soggetto aggiudicatore non abbia provveduto alle richieste integrazioni entro i trenta giorni successivi, il parere si ritiene negativo.

⁷¹ Per le infrastrutture ed insediamenti produttivi soggetti a *screening* o valutazione di impatto ambientale regionale, il provvedimento di compatibilità ambientale è emesso dal CIPE, previa valutazione regionale.

carattere interregionale o internazionale.

L'approvazione determina, ove necessario ai sensi delle vigenti norme, l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-Regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati. Gli Enti Locali provvedono alle occorrenti misure di salvaguardia delle aree impegnate e delle relative eventuali fasce di rispetto⁷².

Fig. 2



Segue la fase del progetto definitivo (Fig. 2)⁷³. L'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità è comunicato dal soggetto aggiudicatore, o per esso dal concessionario o contraente generale, ai privati interessati alle attività espropriative⁷⁴. Quest'ultimi, nel termine

perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento, possono presentare osservazioni al soggetto aggiudicatore, che dovrà valutarle per ogni conseguente determinazione.

Il progetto definitivo è rimesso (da parte del soggetto aggiudicatore, del concessionario o contraente generale) a ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel CIPE ed a tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi ed autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché ai gestori di opere interferenti. Nel termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento del progetto le pubbliche amministrazioni competenti ed i gestori di opere interferenti possono presentare le loro osservazioni. Quest'ultime possono consistere in motivate proposte di adeguamento, in richieste di prescrizioni per il progetto definitivo, in varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere e devono tener conto dei limiti di spesa e delle caratteristiche prestazionali e delle specifiche funzionali individuati in sede di progetto preliminare.

Le proposte e richieste sono acquisite dal Ministero a mezzo di apposita conferenza di servizi, convocata non prima di trenta giorni dal ricevimento del progetto da parte dei soggetti interessati e conclusa non oltre il termine di novanta giorni. Tale conferenza ha finalità istruttoria⁷⁵.

Nei novanta giorni successivi alla conclusione della conferenza il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti valuta la compatibilità delle proposte e richieste pervenute. Poi, esso formula la propria proposta al CIPE che, nei trenta giorni successivi, approva, eventualmente con integrazioni o modificazioni, il progetto definitivo.

Tale approvazione, adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il CIPE, sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e

⁷² Per tutte le infrastrutture, l'autorizzazione di cui all'articolo 15 del D.P.R. 327/2001, può essere estesa al compimento di ricerche archeologiche, bonifica di ordigni bellici, bonifica dei siti inquinati e può essere rilasciata dalla autorità espropriante ovvero dal concessionario delegato alle attività espropriative, ai soggetti o alle società incaricate della predetta attività anche prima della redazione del progetto preliminare. Le ricerche archeologiche sono compiute sotto la vigilanza delle competenti soprintendenze, che curano la tempestiva programmazione delle ricerche ed il rispetto della medesima, allo scopo di evitare ogni ritardo all'avvio delle opere. Ove, ai fini della progettazione delle infrastrutture, sia necessaria l'escavazione di cunicoli esplorativi, l'autorizzazione alle attività relative, ivi inclusa la installazione dei cantieri e la individuazione dei siti di deposito, è rilasciata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con il presidente della Regione o Provincia Autonoma interessata (articolo 4, comma 5). In caso di mancata intesa nei trenta giorni dalla richiesta la autorizzazione è rimessa al CIPE, che si pronuncia nei successivi trenta giorni (commi 5 e 6). I risultati dell'attività esplorativa, significativi a livello ambientale, sono altresì comunicati al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ai fini della procedura di valutazione di impatto ambientale.

⁷³ Il progetto definitivo delle infrastrutture è integrato da una relazione del progettista attestante la rispondenza al progetto preliminare ed alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione dello stesso con particolare riferimento alla compatibilità ambientale ed alla localizzazione dell'opera. È corredato inoltre dalla definizione delle eventuali opere e misure mitigatrici e compensative dell'impatto ambientale, territoriale e sociale.

⁷⁴ La comunicazione è effettuata con le stesse forme previste per la partecipazione alla procedura di valutazione di impatto ambientale dall'articolo 5 del D.P.C.M. 377/1988.

⁷⁵ A tale conferenza non si applicano le previsioni degli articoli 14 e seguenti della L. 241/1990.

consente la realizzazione e (per gli insediamenti produttivi strategici) l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato.

In caso di dissenso della Regione o Provincia Autonoma, si provvede con la procedura straordinaria precedentemente descritta. Gli Enti Locali provvedono all'adeguamento definitivo degli elaborati urbanistici di competenza e hanno facoltà di chiedere al soggetto aggiudicatore o al concessionario o contraente generale di porre a disposizione gli elaborati a tale fine necessari.

La normativa prevede, inoltre, una procedura alternativa, maggiormente semplificata, per l'approvazione dei progetti definitivi⁷⁶. In sostanza, quest'ultimi possono essere approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del CIPE integrato da presidenti delle Regioni o delle Province Autonome interessate, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari⁷⁷.

Sul progetto definitivo si procede ad una verifica di ottemperanza alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale. La Commissione speciale verifica l'ottemperanza del progetto definitivo alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale ed effettua gli opportuni controlli sull'esatto adempimento dei contenuti e delle prescrizioni di cui al decreto di compatibilità ambientale. Qualora il progetto definitivo fosse sensibilmente diverso da quello preliminare, la Commissione riferisce al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio che può disporre, nei trenta giorni dalla comunicazione fatta dal soggetto aggiudicatore, concessionario o contraente generale, l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale e la nuova pubblicazione dello stesso, anche ai fini dell'eventuale invio di osservazioni da parte dei soggetti pubblici e privati interessati. Qualora si riscontrassero violazioni degli impegni presi ovvero modifiche del progetto che comportino significative variazioni dell'impatto ambientale, la Commissione riferisce al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, il quale ordina al soggetto gestore di adeguare l'opera e, se necessario, richiede al CIPE la sospensione dei lavori ed il ripristino della situazione ambientale a spese del responsabile, nonché l'adozione di provvedimenti cautelari. Nei successivi sessanta giorni il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, acquisito, nei casi previsti, il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici o di altra commissione consultiva competente, formula la propria proposta al CIPE, che si pronuncia nei successivi trenta giorni. Ove non fossero pervenute nel termine prescritto una o più delle valutazioni o pareri di cui sopra, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti invita i soggetti medesimi a rendere la valutazione o parere entro i successivi trenta giorni. In mancanza di riscontro il Ministro formula la propria proposta al CIPE, con eventuali prescrizioni.

⁷⁶ Si tratta di una modifica introdotta dall'art. 13, comma 6, L. 166/2002.

⁷⁷ Poiché il predetto D.P.C.M. si caratterizza per la capacità di assorbire, oltre che qualunque altra autorizzazione (comunque denominata), anche la dichiarazione di compatibilità ambientale della localizzazione urbanistica, potrà essere utilizzato soprattutto per opere che già prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 190/2002 risultino dotate di progettazione preliminare. Infatti, secondo le modalità previste nella disciplina introdotta dal decreto legislativo applicativo della legge Lunardi, la valutazione di impatto e di localizzazione sono anticipate alla fase della progettazione preliminare. Camera dei Deputati – Servizio studi (2002).

Anche la fase di realizzazione delle infrastrutture è disciplinata da regole innovative, volte a una più razionale e rapida esecuzione degli interventi⁷⁸. Si può utilizzare la concessione di costruzione e gestione, o l'affidamento unitario a contraente generale.

L'aggiudicazione delle concessioni e degli affidamenti a contraente generale avviene, a scelta del soggetto aggiudicatore, mediante licitazione privata o appalto concorso. Per la scelta della procedura non è richiesto il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Dopo l'espletamento delle gare d'appalto, salvo ricorsi al giudice amministrativo, si ha l'apertura dei cantieri.

Da rimarcare come, per tali infrastrutture, siano previste regole particolari in materia processuale. Infatti, nei giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa che comunque riguardino le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti produttivi e relative attività di espropriazione, occupazione ed asservimento, sono previsti meccanismi di accelerazione processuale⁷⁹.

CONCLUSIONI

L'impianto normativo disegnato con la legge obiettivo, per la realizzazione delle grandi opere, tende ad avviare ad alcune distorsioni del sistema normativo. Oltre a cercare nuove risorse (attraverso, ad esempio, la mobilitazione di capitali privati) da investire in alcune opere ritenute di particolare importanza, si cerca di spendere più in fretta, rimediando, in sostanza, ai tempi patologici necessari per la valutazione e approvazione di un progetto⁸⁰.

In primo luogo, la programmazione viene attuata in stretta intesa tra Governo e Regioni e Province Autonome ed in stretta connessione con la programmazione economico finanziaria. In tal modo, l'opera ha sia una tendenziale copertura politica (per evitare conflittualità tra Stato e Regione), che finanziaria.

In secondo luogo, vengono previste procedure maggiormente idonee a governare i dissensi nella fase dell'approvazione progettuale (prima a livello preliminare, poi a livello definitivo), limitando il sistema di veti incrociati.

Da un lato, è previsto l'accentramento dei poteri autorizzatori in capo ad un organismo unico (CIPE) – a composizione mista Governo e Regioni/Province Autonome – che, dopo aver ascoltato le valutazioni di tutti i soggetti (pubblici e privati) portatori di interessi qualificati, si

⁷⁸Viene, inoltre, prevista una disciplina speciale relativa alle procedure per la realizzazione di opere in *project financing*.

⁷⁹Si hanno, inoltre, una serie di previsioni volte ad impedire che l'instaurazione e la definizione della controversia apportino conseguenze eccessivamente onerose per il soggetto aggiudicatore.

⁸⁰La nuova disciplina tende a rimodellare anche gli strumenti volti alla realizzazione delle opere approvate e alla gestione di esse. In primo luogo, si tenta di rivitalizzare l'istituto della concessione di costruzione e gestione. In secondo luogo, viene introdotta la figura del contraente generale.

assume integralmente la responsabilità della decisione. In sostanza, le altre amministrazioni sono chiamate solo a proporre varianti e/o prescrizioni, delle quali l'autorità decisionale deve valutare la accettabilità in relazione alla funzionalità e al *budget* dell'opera.

Dall'altro, solo le Regioni e Province Autonome dispongono di un potere di veto. Tuttavia, quest'ultimo è superabile con delibera del Consiglio dei Ministri (decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Parlamento).

In terzo luogo, diversamente dalle previsioni della legge quadro, viene anticipata alla fase della progettazione preliminare (anziché in fase di progettazione definitiva) il rilascio dei provvedimenti di VIA (valutazione di impatto ambientale) e di intesa Stato-Regioni sulla localizzazione dell'opera. Viene altresì anticipata alla fase della progettazione preliminare l'individuazione di un esatto limite di spesa, comprensivo, eventualmente, delle misure compensative dell'impatto territoriale a favore delle comunità locali. Si tratta di accorgimenti volti allo snellimento delle procedure autorizzatorie e a consentire un più rapido svolgimento di queste. Infatti, una volta assunte le decisioni in sede di progetto preliminare, le fasi progettuali successive dovranno vedere solo confronti tecnici, su come realizzare al meglio quanto già deciso.

Infine, in linea di massima, tutte le fasi hanno un termine massimo entro il quale devono concludersi. Tale normativa è caratterizzata, rispetto alla disciplina generale della legge Merloni (che, comunque, risulta molto innovativa rispetto alle precedenti discipline normative⁸¹) da una precisa scansione dei tempi procedurali. In tal modo, le scadenze non sono solo maggiormente ravvicinate ma anche determinate⁸².

In definitiva, i vincoli principali nella realizzazione delle grandi opere pubbliche presenti nelle discipline previgenti, trovano importanti correttivi nelle discipline attuali.

Vanno, tuttavia, formulate alcune considerazioni problematiche. Da un lato, la normativa presenta profili contraddittori. Dall'altro, il suo futuro appare incerto.

In primo luogo, continua a mancare una definizione oggettiva di grande opera pubblica. Da un lato, opere pubbliche di dimensioni anche non minori a quelle disciplinate dalla legge Lunardi possono essere regolate da normative diverse da quest'ultima. Infatti, qualora un'opera non venisse, sulla base di una decisione politica, fatta rientrare tra le opere fondamentali per il paese, l'infrastruttura potrebbe essere disciplinata o dal complesso della legge Merloni o, qualora l'amministrazione aggiudicatrice fosse una Regione, da una normativa regionale. Dall'altro, la negoziazione Stato-Regioni tende ad allargare eccessivamente l'elenco delle grandi opere, rendendo difficile la copertura finanziaria e, in definitiva, il successo dell'impianto normativo.

In secondo luogo, nonostante una significativa riduzione dei tempi di realizzazione previsti nelle precedenti discipline, quest'ultimi rimangono comunque lunghi. Essendo ottimisti,

⁸¹ Bargone (2001, p. 2).

⁸² Da segnalare, tra gli altri, la maggiore apertura al settore privato, attraverso soprattutto la finanza di progetto.

passeranno quantomeno due anni prima che si aprano i cantieri delle opere nuove previste dalla legge obiettivo. Infatti, potranno intercorrere (si tratta di tempi massimi) diciannove mesi tra la programmazione annuale e l'approvazione del progetto preliminare e tredici mesi per approvare il definitivo. Inoltre, dilatazioni temporali non quantificabili potranno essere causate da ricorsi al giudice amministrativo.

In terzo luogo, un procedimento semplificato e l'accelerazione dei tempi procedurali pone degli interrogativi, sotto il profilo delle tendenze normative più recenti, con riguardo al sacrificio di altri interessi meritevoli di tutela (destinatari di tutele rafforzate, spesso anche a livello costituzionale). Su tutti, vanno segnalati gli interessi ambientali e quelli regionali nella procedura straordinaria prevista per il superamento dei dissensi. Inoltre, a quella che pare una decisiva semplificazione sotto il profilo amministrativo, potrebbero conseguire rilevanti complicazioni in sede politica. Infatti, qualora tali interessi risultassero soccombenti nel corso del procedimento amministrativo, non è utopistico pensare a crisi interne alla maggioranza politica che sostiene il Governo centrale, causate dai partiti più vicini agli interessi ambientali e delle autonomie.

Infine, più in generale, il riparto legislativo di materie tra Stato e Regioni, seguito alla modificazione del Titolo V, Parte II della Costituzione, pone delicatissime questioni anche nel settore in questione. In particolare, le varie normative statali attualmente vigenti potrebbero essere considerate incostituzionali o, sulla base dell'emanazione di nuove normative regionali, venire rapidamente superate. In tal modo, il processo federale determina incertezza normativa nell'attuale fase transitoria e rischia di reintrodurre turbolenza legislativa nel lungo periodo.