

La fase di approvazione dei progetti del servizio idrico integrato

di

Luciano Franchini, Luciano Gobbi e Paolo Vangelista ¹

SOMMARIO

1. Introduzione 1; 2. La programmazione delle opere. 2; 3. La realizzazione delle opere 2; 4. La progettazione delle opere 3; 5. Specifiche generali dei livelli di progettazione 4; 5.1. Il documento preliminare alla progettazione 4; 5.2. Il progetto preliminare 5; 5.3. Il progetto definitivo 6; 5.4. Il progetto esecutivo 7; 6. Autorizzazioni, norme Comunali e di Altri Enti competenti sul territorio 8; 6.1. Espropri, occupazioni temporanee e servitù 9; 6.2. Tutela ambientale e paesaggistica 13; 6.3. Tutela dei beni di interesse archeologico 13; 7. Disposizioni particolari derivanti dalla LR 16 aprile 1985, n. 33 14; 8. Procedura di realizzazione di un intervento 15; 9. Pubblicità dell'elenco delle opere pubbliche e dei provvedimenti di approvazione dei progetti 17; 10. Conclusioni 17; 11. Appendice: la recentissima sentenza della Corte Costituzionale 18.

1. Introduzione.

L'iter approvazione dei progetti di lavori pubblici riguardanti il servizio idrico integrato, oltre a rispettare le disposizioni sul procedimento amministrativo², deve conformarsi alle vigenti normative statali³ e regionali⁴ in materia di contratti pubblici, di espropriazione, di urbanistica di beni culturali e paesaggio, tenendo conto nel contempo della disciplina legislativa speciale riguardante nello specifico lo stesso servizio idrico integrato.⁵

La particolare configurazione del sistema idrico, che prevede un'amministrazione pubblica, l'Autorità d'ambito, che affida la gestione del servizio idrico integrato e la realizzazione degli investimenti necessari ad una società di gestione, che assume quindi la funzione di concessionario di un servizio pubblico con diritto di esclusiva, richiede la definizione di una procedura precisa che individui appieno i soggetti attori e le rispettive competenze e responsabilità.

¹ Dott. Ing. Luciano Franchini, direttore AATO Veronese. Dott. Luciano Gobbi, segretario comunale e direttore generale comune di Sant'Ambrogio di Valpolicella. Dott. Ing. Paolo Vangelista, dirigente comune di Zevio, e libero professionista.

² Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni.

³ D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice appalti), DPR 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento LLPP), DPR 8 giugno 2001 (espropri), Legge 17 agosto 1942, n. 1150 (urbanistica), D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (beni culturali e paesaggistici), DM 14 settembre 2005 (costruzioni), etc.

⁴ LR 7 novembre 2003, n. 27 (Legge regionale sui LLPP), LR 23 aprile 2004, n. 11

⁵ D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – Parte III, Legge 5 gennaio 1994, n. 36, LR 27 marzo 1998, n. 5, DPCM 4 marzo 1996, DM 1 agosto 1996, etc.

2. La programmazione delle opere.⁶

La programmazione delle opere del servizio idrico integrato avviene su due livelli distinti, uno di lungo termine, costituito dal *programma pluriennale degli interventi*, ed uno di breve termine, costituito dal *piano operativo triennale*.

Entrambi i momenti di programmazione sono di competenza dell'Assemblea dei Sindaci dell'ATO Veronese, che si esprimono a maggioranza qualificata.⁷

In particolare, *il piano operativo triennale* contiene l'elenco degli interventi che la società di gestione intende realizzare nel triennio, e la suddivisione dei singoli impegni finanziari per ogni anno. Il piano contiene, inoltre, il livello di progettazione raggiunto per ogni singolo intervento al momento della sua redazione, il codice intervento previsto nel piano d'ambito, l'importo totale della spesa.

Ai sensi della vigente normativa regionale, titolare della programmazione delle opere e dell'approvazione dei progetti preliminari e definitivi è l'Autorità d'ambito competente per territorio.⁸

3. La realizzazione delle opere.

La realizzazione delle opere è a totale cura della società di gestione, che applica quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale in materia di lavori pubblici nei settori normali (fognatura e depurazione) e nei settori esclusi (acquedotto).

La realizzazione delle opere è subordinata all'ottenimento delle necessarie approvazioni.

Per l'appalto delle opere si applica obbligatoriamente il Capitolato Generale d'appalto per i lavori pubblici di interesse regionale.⁹

⁶ Per una trattazione completa dell'argomento si rimanda alla relazione "La programmazione dei lavori di acquedotto, fognatura e depurazione nell'ATO "Veronese" - Cosa cambia dopo le modifiche alla Legge regionale 7.11.2003, n. 27" (Fonte: AATO Veronese – 2007).

⁷ Trattandosi di investimenti da realizzarsi si applica il disposto di cui alla legge regionale 27 marzo 1998, n. 5, che prevede che i programmi degli interventi siano approvati dall'Assemblea d'ambito, su proposta del Consiglio di Amministrazione dell'Autorità, a maggioranza qualificata, e cioè con il voto favorevole dei due terzi degli enti e degli abitanti rappresentati presenti.

⁸ **LR 7 novembre 2003, n. 27, con le modifiche di cui alla LR 20 luglio 2007, n. 17.**
(omissis)

Art. 2 – Definizione di lavori pubblici di interesse regionale.

1. Sono lavori pubblici di interesse regionale quelli da realizzarsi nel territorio regionale, di competenza delle amministrazioni aggiudicatrici di cui al comma 2, con esclusione dei lavori pubblici programmati, approvati ed affidati dalle amministrazioni statali e di quelli concernenti le infrastrutture strategiche, gli insediamenti produttivi strategici e le infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale individuati a mezzo del programma di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive".

2. I lavori pubblici di interesse regionale si distinguono nelle seguenti categorie:

(omissis)

d bis) lavori di competenza delle autorità d'ambito di cui alla legge regionale 21 gennaio 2000, n.

3 "Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti" e lavori affidati dai soggetti gestori del Servizio idrico Integrato previsti dalla legge regionale 27 marzo 1998, n. 5 "Disposizioni in materia di risorse idriche, istituzione del servizio idrico integrato ed individuazione degli ambiti territoriali ottimali, in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36", in relazione ai quali la programmazione ed approvazione dei progetti preliminari e definitivi spetta alle autorità d'ambito territoriale ottimale individuate dalla legge medesima;

4. La progettazione delle opere.

La progettazione costituisce un unico processo tecnico, logico e descrittivo, che, sviluppandosi senza soluzione di continuità, parte dalla individuazione delle esigenze e dei bisogni (documento preliminare all'avvio della progettazione), si sviluppa mediante uno studio finalizzato a verificare, dal punto di vista tecnico ed economico, la realizzabilità degli interventi proposti (studio di fattibilità) e si conclude con la redazione dei documenti analitici e grafici necessari a definire ogni dettaglio dei lavori (progetto esecutivo).¹⁰

La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, nel rispetto dei vincoli esistenti, preventivamente accertati, laddove possibile fin dal documento preliminare, e dei limiti di spesa prestabiliti riportati nei documenti di programmazione, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in preliminare, definitiva ed esecutiva, in modo da assicurare:

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

La progettazione si sviluppa, di norma, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale in materia di lavori pubblici.¹¹ Le prescrizioni di legge relative agli elaborati descrittivi e grafici sono, quindi, di norma necessarie per ritenere i progetti adeguatamente sviluppati.

Pertanto, la società di gestione qualora, in rapporto alla specifica tipologia ed alla dimensione dei lavori da progettare, ritenga le prescrizioni di legge insufficienti o eccessive, provvede a integrarle ovvero a modificarle, dandone comunicazione all'Autorità d'ambito.

E' questo il caso, per esempio, dei lavori di manutenzione di reti interrato esistenti, per la cui realizzazione spesso è sufficiente concentrare le attività di progettazione in pochi elaborati tecnici, dovendosi intervenire su condotte già esistenti e quindi già dimensionate ed autorizzate. La normativa consente, in questo caso, che il progetto preliminare sia sostituito da una stima sommaria dei costi, con l'indicazione precisa degli interventi di manutenzione.

I tre consueti livelli di progettazione, pertanto, non vanno intesi come inderogabili ed autonomi adempimenti tecnico-amministrativi, rigidamente definiti nei contenuti e nella sequenza temporale, bensì come tappe significative di un unico processo identificativo e creativo.

⁹ Con deliberazioni n. 2582 e 2583 del 7 agosto 2007, pubblicate nel B.U.R. n. 82 del 18 settembre 2007, la Giunta Regionale del Veneto, avvalendosi del disposto di cui all'art. 34 comma 1 della Legge Regionale n. 27/2003, ha approvato il Capitolato generale d'appalto per i lavori pubblici di interesse regionale e lo Schema - tipo di contratto di appalto, alla luce delle modifiche legislative intervenute con il Decreto Legislativo n. 163/2006.

L.R. 7 novembre 2003, n. 27. Art. 34 – Contratti e capitolati.

1. La Giunta regionale approva, con uno o più provvedimenti un capitolato generale, uno schema tipo di contratto e schemi di capitolato speciale d'appalto.
2. Il capitolato generale si applica ai lavori pubblici di interesse regionale; (omissis).

¹⁰ Vedasi la Determinazione n. 9 del 22 novembre 2005 "Progetto e livelli di progettazione" dell'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici.

¹¹ Per "progettazione" qui si intende l'attività di predisposizione di elaborati progettuali conformi a quanto previsto dal D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici n. 109/94 e successive modificazioni" agli artt. 18÷45, completa di tutte le prestazioni d'ingegneria necessarie fino all'aggiudicazione dei lavori.

Nel caso, comunque, di unificazione di più livelli di progettazione si deve assicurare che il livello di progettazione successivo assorba i contenuti principali ed essenziali del livello precedente.

Si intendono comunque inclusi nella attività di progettazione:

- a) la redazione del piano di sicurezza e di coordinamento;¹²
- b) la partecipazione, e/o l'eventuale indizione di conferenze di servizi I fine di acquisire intese, concerti, nulla osta ed assensi comunque denominati delle Pubbliche Amministrazioni competenti necessari per la realizzazione delle opere;
- c) l'espletamento delle procedure espropriative necessarie per acquisire i beni necessari per l'esecuzione dei lavori;
- d) la predisposizione di tutti i documenti necessari all'indizione della gara d'appalto;
- e) l'assistenza alle Ditte che, intendendo partecipare alla gara, richiedessero informazioni tecniche in merito al progetto posto a base d'asta.

5. Specifiche generali dei livelli di progettazione.¹³

5.1. Il documento preliminare alla progettazione e lo studio di fattibilità.

La società di gestione,¹⁴ di norma, cura la redazione di un documento preliminare all'avvio della progettazione, con allegato ogni atto necessario alla redazione del progetto.

Il documento preliminare,¹⁵ con approfondimenti tecnici e amministrativi graduati in rapporto all'entità, alla tipologia e categoria dell'intervento da realizzare, riporta fra l'altro l'indicazione:

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

¹² Ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 494/96.

¹³ La normativa cui si è fatto riferimento per questo paragrafo è contenuta nel D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (CODICE APPALTI) e nel DPR 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento LLPP).

¹⁴ La normativa parla di responsabile del procedimento.

¹⁵ Per lavori di importo inferiore ad Euro 500.000 lo studio di fattibilità sostituisce il documento preliminare alla progettazione; per lavori di importo pari o superiore ad Euro 500.000 lo studio di fattibilità include il documento preliminare alla progettazione (art. 5 della L.R. n. 27/2003).

Lo studio di fattibilità è costituito da elaborati tecnici di natura interdisciplinare finalizzati ad individuare una o più soluzioni ottimali in relazione ai bisogni da soddisfare individuati nel documento preliminare, definendo, in particolare, i riferimenti e i vincoli ai quali devono uniformarsi le proposte progettuali. Lo studio di fattibilità comprende:

- a. una relazione indicante le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie delle soluzioni proposte;
- b. un'analisi dello stato di fatto nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, paesaggistiche, socio-economiche, amministrative e di sensibilità ambientale.

5.2. Il progetto preliminare.

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.

Il progetto preliminare stabilisce, quindi, i profili e le caratteristiche più significative degli elaborati dei successivi livelli di progettazione, in funzione delle dimensioni economiche e della tipologia e categoria dell'intervento, ed è composto, di norma, dai seguenti elaborati:

- p) relazione illustrativa;
- q) relazione tecnica;
- r) studio di prefattibilità ambientale;
- s) indagini geologiche, idrogeologiche e archeologiche preliminari;
- t) planimetria generale e schemi grafici;
- u) prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza;
- v) calcolo sommario della spesa.

Il progetto preliminare deve essere oggetto di apposito procedimento di verifica condotto, prima della sua approvazione, ai sensi della normativa in vigore.¹⁶

¹⁶ DPR 21 dicembre 1999, n. 554 - Art. 46 (Verifica del progetto preliminare)

1. Ai sensi dell'articolo 16, comma 6, della Legge 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.

La verifica è 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 coerenza interna tra gli elementi o componenti della soluzione progettuale prescelta e del rispetto dei criteri di progettazione indicati nel regolamento;
- la valutazione dell'efficacia della soluzione progettuale prescelta sotto il profilo della sua capacità di conseguire gli obiettivi attesi;

5.3. Il progetto definitivo.

Il progetto definitivo viene redatto sulla base delle indicazioni del progetto preliminare approvato dall'Autorità d'ambito e di quanto emerso in sede di eventuale conferenza di servizi preliminare.¹⁷

Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabilite nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni ed approvazioni. In particolare, il progetto definitivo contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio del titolo abilitativo edilizio, dell'accertamento di conformità urbanistica o di altro atto equivalente.

- la valutazione dell'efficienza della soluzione progettuale prescelta intesa come capacità di ottenere il risultato atteso minimizzando i costi di realizzazione, gestione e manutenzione.

¹⁷ **Legge 7 agosto 1990, n. 241. Art. 14-bis. Conferenza di servizi preliminare**

1. La conferenza di servizi può essere convocata per progetti di particolare complessità e di insediamenti produttivi di beni e servizi, su motivata richiesta dell'interessato, documentata, in assenza di un progetto preliminare, da uno studio di fattibilità, prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivo, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso. In tale caso la conferenza si pronuncia entro trenta giorni dalla data della richiesta e i relativi costi sono a carico del richiedente.

2. Nelle procedure di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la conferenza di servizi si esprime sul progetto preliminare al fine di indicare quali siano le condizioni per ottenere, sul progetto definitivo, le intese, i pareri, le concessioni, le autorizzazioni, le licenze, i nullastata e gli assensi, comunque denominati, richiesti dalla normativa vigente. In tale sede, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità, 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.

3. 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 d'impatto ambientale, secondo quanto previsto in materia di VIA. Ove tale conclusione non intervenga entro novanta giorni dalla richiesta di cui al comma 1, 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. In tale fase, che costituisce parte integrante della procedura di VIA, la suddetta autorità esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero, e, sulla base della documentazione disponibile, verifica l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto e, qualora tali elementi non sussistano, indica nell'ambito della conferenza di servizi le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso.

3 bis. Il dissenso espresso in sede di conferenza preliminare da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, della salute o della pubblica incolumità, con riferimento alle opere interregionali, è sottoposto alla disciplina di cui all'articolo 14-quater, comma 3.

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3, la conferenza di servizi si esprime allo stato degli atti a sua disposizione e le indicazioni fornite in tale sede possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi nelle fasi successive del procedimento, anche a seguito delle osservazioni dei privati sul progetto definitivo.

5. Nel caso di cui al comma 2, il responsabile unico del procedimento trasmette alle amministrazioni interessate il progetto definitivo, redatto sulla base delle condizioni indicate dalle stesse amministrazioni in sede di conferenza di servizi sul progetto preliminare, e convoca la conferenza tra il trentesimo e il sessantesimo giorno successivi alla trasmissione. 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, secondo quanto previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.

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 generali nelle opportune scale descrittivi delle principali caratteristiche delle opere, delle superfici e dei volumi da realizzare, compresi quelli per l'individuazione del tipo di fondazione;
- negli studi ed indagini preliminari occorrenti con riguardo alla natura ed alle caratteristiche dell'opera;
- nei calcoli preliminari delle strutture e degli impianti in una disciplina descrittiva degli elementi prestazionali, tecnici ed economici previsti in progetto nonché in computo metrico estimativo.

Il progetto definitivo, quindi, comprende:

- 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) disciplina descrittiva e prestazionale degli elementi tecnici;
- i) piano particellare di esproprio;
- j) computo metrico estimativo;
- k) quadro economico.

Gli studi e le indagini occorrenti quali quelli di tipo geognostico, idrologico, sismico, agronomico, biologico, chimico, i rilievi ed i sondaggi, sono condotti fino ad un livello tale da consentire i calcoli preliminari delle strutture e degli impianti e lo sviluppo del computo metrico estimativo.

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

5.4. Il progetto esecutivo.

Il progetto esecutivo è redatto in conformità al progetto definitivo, e determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed il relativo costo. Deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo.

In particolare, 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.

E' redatto sulla base degli studi e delle indagini compiuti nelle fasi precedenti e degli eventuali ulteriori studi ed indagini, di dettaglio o di verifica delle ipotesi progettuali, che risultino necessari sulla base di rilievi planoaltimetrici, di misurazioni e picchettazioni di rilievi della rete dei servizi del sottosuolo.

Il progetto esecutivo deve essere altresì corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti da redigersi nei termini, con le modalità, i contenuti, i tempi e la gradualità stabiliti dal regolamento.¹⁸

Il progetto esecutivo viene elaborato dalla società di gestione, e non è soggetto ad approvazioni ulteriori da parte di soggetti esterni alla società di gestione.

Il progetto esecutivo, peraltro, dovrà essere sottoposto a validazione, prima della messa a gara dell'opera, da parte della società di gestione, in qualità di ente appaltante, e quindi di soggetto aggiudicatore.

La procedura di validazione del progetto esecutivo dovrà essere elaborata in modo da rispettare i contenuti generali dell'attività di validazione del progetto esecutivo previste dalla legge.¹⁹

6. Autorizzazioni, norme Comunali e di Altri Enti competenti sul territorio.

Con il termine "autorizzazione" si intende il complesso delle intese, dei pareri, delle autorizzazioni, dei nulla osta e degli assensi comunque denominati, per l'ottenimento dei quali devono essere attivate le necessarie istanze alle competenti amministrazioni, Enti e società.

¹⁸ Nel caso del servizio idrico integrato il piano di manutenzione dell'opera assume aspetti decisamente diversi in funzione delle opere da realizzare. Nel caso, infatti, di reti di distribuzione, non si ritiene necessario dotare ogni singolo progetto del rispettivo piano di manutenzione, essendo la manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere affidata alla società di gestione che già adotta un proprio piano di manutenzione periodica. Il piano di manutenzione potrà quindi essere ridotto al fine di contenere quelle attività speciali e particolari che eventualmente fossero necessarie per preservare l'opera nel tempo e che non sono normalmente contenute nel piano di manutenzione del gestore.

¹⁹ DPR 21 dicembre 1999, n. 554 - Art. 47 (Validazione del progetto)

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

2. La validazione riguarda fra l'altro:

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

In linea generale le opere previste dal piano degli investimenti possono essere distinte, per quanto concerne gli aspetti autorizzativi, in due tipologie:

- opere a rete;
- opere puntuali.

La realizzazione delle reti, trattandosi di opere completamente interrato, non richiede una particolare destinazione urbanistica; pertanto l'accertamento di conformità urbanistica si limiterà al rilevamento dei vincoli derivanti dall'applicazione della normativa urbanistica con il solo fine di effettuare una scelta adeguata del tracciato.

Per le opere puntuali, viceversa, qualora l'area interessata dall'intervento non risulti destinata a "servizi", sarà necessario procedere ad una adozione di variante dello strumento urbanistico locale.

Le autorizzazioni necessarie ai sensi di legge e ricorrenti per la realizzazione di un'opera pubblica ed in particolare per i servizi a rete riguardano principalmente la:

- tutela ambientale;
- tutela dei beni di interesse archeologico;
- tutela dei boschi, dei terreni montani e la difesa del suolo (vincolo idrogeologico);
- salvaguardia dei corsi d'acqua.

In fase di redazione del progetto si dovrà prestare particolare attenzione alle disposizioni normative contenute nei provvedimenti regolamentari vigenti nell'ambito territoriale in cui deve eseguirsi l'intervento (regolamenti edilizi, regolamenti di pulizia urbana, ecc.), alle direttive a vario titolo emanate dalle Autorità Pubbliche competenti in materia di pubblica sicurezza, di circolazione stradale, di sicurezza ed igiene sul lavoro, nonché alle indicazioni e prescrizioni formulate dai soggetti gestori di servizi pubblici (ENEL, ANAS ecc..).

6.1. Espropri, occupazioni temporanee e servitù.

La disciplina degli espropri, delle occupazioni temporanee e delle servitù connesse alla realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità ha subito una recente modifica con l'entrata in vigore a regime del D.P.R. 8.6.2001 n. 327,²⁰ che supera e sostituisce tutta la previgente normativa, introducendo una procedura espropriativa unica articolata in tre fasi:

- w) la previsione dell'opera pubblica o di pubblica utilità da eseguire da parte dello strumento di programmazione urbanistica generale ovvero di un atto avente natura e dotato di efficacia assimilabili al primo, nonché l'apposizione sul bene in oggetto del "vincolo preordinato all'esproprio";
- x) la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera;
- y) la determinazione, quand'anche provvisoria, dell'indennità di esproprio.

Esperate queste tre fasi propedeutiche, l'Amministrazione può emanare l'atto cardine del procedimento, ossia il decreto di esproprio,²¹ la cui esecuzione si concretizzerà nella redazione del verbale di immissione in possesso.

²⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (GU 16.8.2001, n. 189) "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità."

²¹ **DPR 327/2001. Articolo 23. Contenuto ed effetti del decreto di esproprio.**

1. Il decreto di esproprio:

a) è emanato entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità;

Degno di nota è il fatto che la nuova normativa non contempla più l'occupazione preventiva delle aree a seguito di una dichiarazione di indifferibilità ed urgenza, causa la scomparsa dell'istituto dell'occupazione d'urgenza: l'unico modo per ottenere l'immissione in possesso di aree interessate da un'opera di pubblica utilità è quello stabilito dalla procedura di esproprio anzidetta, caratterizzata da una concatenazione temporale ben definita, la cui disapplicazione da parte dell'Amministrazione determina decadenza del vincolo espropriativo; la eventuale reiterazione di detto vincolo può comportare forti criticità in ordine al contenzioso con i proprietari.

Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale,²² il vincolo preordinato all'esproprio²³ può essere disposto, su

-
- b) indica gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio e del provvedimento che ha approvato il progetto dell'opera;
 - c) indica quale sia l'indennità determinata in via provvisoria o urgente e precisa se essa sia stata accettata dal proprietario e successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti;
 - d) dà atto della eventuale nomina dei tecnici incaricati di determinare in via definitiva l'indennità di espropriazione, precisando se essa sia stata accettata dal proprietario o successivamente corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti;
 - e) dà atto della eventuale sussistenza dei presupposti previsti dall'articolo 22, comma 1, e della determinazione urgente della indennità provvisoria;
 - f) dispone il passaggio del diritto di proprietà, o del diritto oggetto dell'espropriazione, sotto la condizione sospensiva che il medesimo decreto sia successivamente notificato ed eseguito;
 - g) è notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili, con un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione del decreto di espropriazione, almeno sette giorni prima di essa;
 - h) è eseguito mediante l'immissione in possesso del beneficiario dell'esproprio, con la redazione del verbale di cui all'articolo 24.

2. Il decreto di esproprio è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari.

3. La notifica del decreto di esproprio può avere luogo contestualmente alla sua esecuzione. Qualora vi sia l'opposizione del proprietario o del possessore del bene, nel verbale si dà atto dell'opposizione e le operazioni di immissione in possesso possono essere differite di dieci giorni.

4. Le operazioni di trascrizione e di voltura nel catasto e nei libri censuari hanno luogo senza indugio, a cura e a spese del beneficiario dell'esproprio.

5. Un estratto del decreto di esproprio è trasmesso entro cinque giorni per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel Bollettino Ufficiale della Regione nel cui territorio si trova il bene. L'opposizione del terzo è proponibile entro i trenta giorni successivi alla pubblicazione dell'estratto. Decorso tale termine in assenza di impugnazioni, anche per il terzo l'indennità resta fissata nella somma depositata.

²² **DPR 327/2001. Art. 9. Vincoli derivanti da piani urbanistici.**

1. Un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.

2. Il vincolo preordinato all'esproprio ha la durata di cinque anni. Entro tale termine, può essere emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

3. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'articolo 9 del testo unico in materia edilizia approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 24 maggio 2001.

4. Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti nei commi 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard.

5. Nel corso dei cinque anni di durata del vincolo preordinato all'esproprio, il consiglio comunale può motivatamente disporre che siano realizzate sul bene vincolato opere pubbliche o di pubblica utilità diverse da quelle originariamente previste nel piano urbanistico generale. In tal caso, se la Regione o l'ente da questa delegato all'approvazione del piano urbanistico regionale non manifesta il proprio dissenso entro il termine di novanta giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del consiglio comunale e della relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l'efficacia.

iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico e l'apposizione su un bene del vincolo preordinato all'esproprio.²⁴

Dall'apposizione del vincolo si hanno a disposizione cinque anni per emanare il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera, provvedimento che, di fatto, coincide con l'approvazione del progetto definitivo (se coerente con la variante di PRG già approvata); seguirà l'emanazione dell'atto centrale del procedimento, ossia il decreto di esproprio,²¹ la cui esecuzione sarà concretizzata dalla redazione del verbale di immissione in possesso,²⁷ operazione quest'ultima che dovrà avvenire entro il termine perentorio di due anni decorrente dalla data di validità ed efficacia del medesimo decreto.

Il decreto di esproprio sarà emesso dalla società di gestione, in forza di esplicito atto di delega deliberato dall'Autorità d'ambito. La società di gestione a regime, infatti, si caratterizza come concessionario²⁵ per la realizzazione delle opere pubbliche relative ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione, di cui è titolare, in nome e per conto delle amministrazioni locali proprietarie, l'Autorità d'ambito.²⁶

Preliminarmente all'avvio dei lavori si provvederà all'immissione in possesso delle aree espropriate²⁷ nonché all'occupazione temporanea delle aree necessarie per l'esecuzione dei lavori ma non soggette ad esproprio.²⁸

6. Salvo quanto previsto dal comma 6, nulla è innovato in ordine alla normativa statale o regionale sulla adozione e sulla approvazione degli strumenti urbanistici.

23 DPR 327/2001. Art. 10. Vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali.

1. Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico e l'apposizione su un bene del vincolo preordinato all'esproprio.

²⁴ Si veda, in proposito, anche l'art. 24 "Localizzazione delle opere pubbliche in difformità dagli strumenti urbanistici e territoriali" della LR 7 novembre 2003, n. 27, che, al comma 1, recita come segue: "1. L'approvazione da parte del consiglio comunale del progetto preliminare o definitivo di opere pubbliche non conformi agli strumenti urbanistici comunali costituisce adozione della variante dello strumento urbanistico stesso. Se l'opera pubblica non è di competenza del comune, l'atto di approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte dell'autorità competente è trasmesso al consiglio comunale che può disporre l'adozione della corrispondente variante allo strumento urbanistico."

²⁵ **DPR 327/2001. – Art. 6, comma 8:** "Se l'opera pubblica o di pubblica utilità va realizzata da un concessionario, l'amministrazione concedente può delegargli, in tutto o in parte, i propri poteri espropriativi, determinando chiaramente l'ambito della delega nella concessione, i cui estremi vanno specificati in ogni atto del procedimento espropriativo."

²⁶ Che assume, quindi, la funzione di "Autorità amministrativa espropriante" di cui al DPR 327/2001, con facoltà di delega al concessionario.

27 DPR 327/2001. Art. 24. Esecuzione del decreto di esproprio.

1. L'esecuzione del decreto di esproprio ha luogo per iniziativa dell'autorità espropriante o del suo beneficiario, con il verbale di immissione in possesso, entro il termine perentorio di due anni.
2. Lo stato di consistenza del bene può essere compilato anche successivamente alla redazione del verbale di immissione in possesso, senza ritardo e prima che sia mutato lo stato dei luoghi.
3. Lo stato di consistenza e il verbale di immissione sono redatti in contraddittorio con l'espropriato o, nel caso di assenza o di rifiuto, con la presenza di almeno due testimoni che non siano dipendenti del beneficiario dell'espropriazione. Possono partecipare alle operazioni i titolari di diritti reali o personali sul bene.

In particolare, l'area e le fasce di occupazione temporanea verranno definite in fase di progettazione al fine di assicurare lo svolgimento delle attività di cantiere nel pieno rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente in materia di sicurezza del lavoro e per consentire il regolare sviluppo di tutte le fasi lavorative previste dal programma dei lavori.

Qualora il tracciato delle condotte interessi aree poste al di fuori della viabilità pubblica, per assicurare l'esercizio e la manutenzione delle opere si procederà all'imposizione di servitù.²⁹

La fascia di terreno da asservire lungo l'asse delle condotte sarà di volta in volta definita in funzione del tipo di opera, acquedotto o fognatura, e dei diametri delle condotte.

4. Si intende effettuata l'immissione in possesso anche quando, malgrado la redazione del relativo verbale, il bene continua ad essere utilizzato, per qualsiasi ragione, da chi in precedenza ne aveva la disponibilità.

5. L'autorità espropriante, in calce al decreto di esproprio, indica la data in cui è avvenuta l'immissione in possesso e trasmette copia del relativo verbale all'ufficio per i registri immobiliari, per la relativa annotazione.

6. L'autorità che ha eseguito il decreto di esproprio ne dà comunicazione all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 1.

7. Decorso il termine previsto nel comma 1, entro i successivi tre anni può essere emanato un ulteriore atto che comporta la dichiarazione di pubblica utilità.

²⁸ DPR 327/2001. Art. 49. L'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio.

1. L'autorità espropriante può disporre l'occupazione temporanea di aree non soggette al procedimento espropriativo anche individuate ai sensi dell'articolo 12, se ciò risulti necessario per la corretta esecuzione dei lavori previsti.

2. Al proprietario del fondo è notificato, nelle forme degli atti processuali civili, un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione dell'ordinanza che dispone l'occupazione temporanea.

3. Al momento della immissione in possesso, è redatto il verbale sullo stato di consistenza dei luoghi.

4. Il verbale è redatto in contraddittorio con il proprietario o, nel caso di assenza o di rifiuto, con la presenza di almeno due testimoni che non siano dipendenti del soggetto espropriante. Possono partecipare alle operazioni il possessore e i titolari di diritti reali o personali sul bene da occupare.

5. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano, in quanto compatibili, nel caso di frane, alluvioni, rottura di argini e in ogni altro caso in cui si utilizzano beni altrui per urgenti ragioni di pubblica utilità.

²⁹ DPR 327/2001. Art. 44. Indennità per l'imposizione di servitù.

1. È dovuta una indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, sia gravato da una servitù o subisca una permanente diminuzione di valore per la perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà.

2. L'indennità è calcolata senza tenere conto del pregiudizio derivante dalla perdita di una utilità economica cui il proprietario non ha diritto.

3. L'indennità è dovuta anche se il trasferimento della proprietà sia avvenuto per effetto dell'accordo di cessione o nei casi previsti dall'articolo 43.

4. Le disposizioni dei commi precedenti non si applicano per le servitù disciplinate da leggi speciali.

5. Non è dovuta alcuna indennità se la servitù può essere conservata o trasferita senza grave incomodo del fondo dominante o di quello servente. In tal caso l'espropriante, se non effettua direttamente le opere, rimborsa le spese necessarie per la loro esecuzione.

6. L'indennità può anche essere concordata fra gli interessati prima o durante la realizzazione dell'opera e delle relative misure di contenimento del danno.

6.2. Tutela ambientale e paesaggistica.

Qualora l'opera da realizzare ricada in un'area soggetta a vincoli di natura ambientale-paesaggistica ai sensi del D. Lgs. n. 42/2004, è necessario effettuare la richiesta di autorizzazione agli Enti preposti per l'ottenimento dell'autorizzazione ai sensi di legge.^{30,31}

La valutazione della compatibilità paesaggistica è di competenza della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio.³²

L'esercizio delle funzioni relative alle autorizzazioni in materia di tutela ambientale è di competenza della Regione o degli Enti dalla stessa delegati.

6.3. Tutela dei beni di interesse archeologico.

Il rilievo dei beni di interesse archeologico oggetto di tutela, presenti sul territorio in esame viene effettuato attraverso l'esame della documentazione allegata ai Piani Territoriali Paesistici della Regione Veneto. Al fine di una verifica puntuale sulla presenza di eventuali ritrovamenti e nel contempo per l'ottenimento del nulla osta alla realizzazione delle opere, vengono inviate agli uffici territorialmente competenti della Soprintendenza Archeologica per il Veneto³³ le planimetrie, in scala adeguata, con indicati i siti dove si collocano gli interventi previsti secondo le modalità previste dagli articoli 95 e 96 del D. Lgs. 163/2006.

Da evidenziare il fatto che la procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico dell'area interessata dall'intervento deve essere attivata prima dell'approvazione del progetto preliminare e non è richiesta per gli interventi che non comportino nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti.

³⁰ Riferimenti normativi:

D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137" (G.U. n. 45 del 24 febbraio 2004, s.o. n. 28);

Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio";

DPCM del 12 dicembre 2005 (criteri di redazione della relazione paesaggistica a corredo dell'istanza di autorizzazione paesaggistica);

DGR del Veneto n. 3733 del 05 dicembre 2006 (BUR n. 15 del 13 febbraio 2007) "Approvazione dello schema di accordo tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e la Regione del Veneto per la predisposizione di semplificazioni ai criteri di redazione della relazione paesaggistica per le diverse tipologie di intervento, ai sensi dell'art. 3 del DPCM del 12 dicembre 2005. (per gli impianti di acquedotto, fognatura, opere di urbanizzazione ,etc)

Valutazione impatto ambientale:

Legge 8 luglio 1986, n. 349;

DPR 12 aprile 1996;

Legge Regionale 26 marzo 1999, n. 10 "Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale"

D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

³¹ Enti competenti:

- Regione del Veneto;
- Amministrazione Comunale territorialmente competente;
- Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici per il Veneto;
- Ministero per i Beni e le attività Culturali - Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici.

³² Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio per le province di Verona, Rovigo e Vicenza - Verona, Piazza S. Fermo, 3/a Tel: 045.8050111 – Fax. 045.597504. Per le modalità di presentazione delle domande: nota n. 3987 del 4 aprile 2005.

³³ Soprintendenza per i Beni Archeologici per il Veneto - Via Aquileia, 7 - 35139 PADOVA
tel. 049.8243811 - fax 049.8754647 - archeopd@arti.beniculturali.it

7. Disposizioni particolari derivanti dalla LR 16 aprile 1985, n. 33.

La LR 33/85³⁴ prevede che gli impianti di depurazione civili, e, più in generale, gli impianti e le reti del servizio idrico integrato, siano oggetto di specifiche procedure di approvazione regionale³⁵ o provinciale,³⁶ in relazione alle dimensioni ed alle tipologie degli impianti.

Gli impianti di prima categoria,³⁷ infatti, sono soggetti ad approvazione e controllo strettamente regionale, mentre gli impianti di seconda categoria sono soggetti a controllo della Provincia.

Per la realizzazione degli interventi è, quindi, necessario assumere le necessarie autorizzazioni e/o i pareri da parte degli organi competenti.

³⁴ Legge regionale 16 aprile 1985, n. 33 "Norme per la tutela dell'ambiente"

³⁵ LR 33/85. - Art. 4 - Competenze della Regione.

Le funzioni regionali, nel quadro dell'ordinamento statale richiamato all'articolo 1 e a norma della presente legge, consistono principalmente in:

(omissis);

5) attività di controllo mediante le quali la Regione:

a) valuta la compatibilità ambientale degli impianti di prima categoria di cui all'articolo 35 nonché delle opere di cui all'articolo 29 bis e fornisce al Ministero dell'ambiente il parere di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349;

b) approva i progetti relativi agli impianti di prima categoria di cui all'articolo 35, nonché le loro eventuali modifiche per ampliamento o ristrutturazione o trasferimento in altre località;

c) autorizza le attività sperimentali di depurazione e trattamento;

d) esercita l'alta vigilanza sui servizi e sugli impianti pubblici e privati in materia di tutela dell'ambiente, nelle forme previste dalla presente legge;

(omissis).

³⁶ LR 33/85. - Art. 5 - Competenze della Provincia.

Le attività della Provincia, nel quadro dell'ordinamento statale richiamato all'articolo 1 e delle funzioni a essa delegate dalla presente legge, consistono principalmente in:

(omissis);

2) esercizio delegato del controllo preventivo:

a) approvando i progetti degli impianti di seconda categoria di cui all'articolo 49, primo comma, lettera a), le loro eventuali modifiche per ampliamento o ristrutturazione o trasferimento in altre località e rilasciando le relative autorizzazioni all'esercizio; nonché autorizzando gli impianti di seconda categoria di cui all'articolo 49, primo comma, lettera c);

e) autorizzando gli scarichi nelle unità geologiche profonde e nelle acque costiere marine;

f) approvando i piani di concimazione relativi allo spargimento dei liquami zootecnici sul suolo agricolo;

l) rilasciando le autorizzazioni all'esercizio degli impianti di prima categoria di cui all'articolo 35;

3) esercizio del controllo successivo su:

a) le caratteristiche degli scarichi delle pubbliche fognature e degli scarichi degli insediamenti produttivi non recapitanti in pubbliche fognature;

d) l'applicazione dei criteri generali per un corretto e razionale uso dell'acqua;

4) formazione e aggiornamento del catasto:

a) degli insediamenti produttivi e di quelli assimilati;

b) delle fonti fisse di emissione nell'atmosfera, provenienti da insediamenti non esclusivamente domestici;

c) di tutti gli scarichi, pubblici e privati, sversanti nei corpi idrici superficiali;

(omissis)

³⁷ LR 33/85 - Art. 35 - (Oggetto della disciplina).

1. Sono considerati impianti di prima categoria gli impianti di depurazione di potenzialità superiore a 13.000 abitanti equivalenti o, qualora ricadano in aree naturali protette, uguale o superiore a 5.000 abitanti equivalenti, per i quali il soggetto competente per la procedura di valutazione di impatto ambientale e l'approvazione del progetto è la Regione.

Da ricordare che la Regione Veneto richiede che l'approvazione dei progetti da parte dell'Autorità d'ambito non sia limitata alla mera programmazione, ma comprenda anche una valutazione nel merito anche dal punto di vista tecnico ed economico.³⁸

Rimane da approfondire la questione connessa alla progettazione delle reti fognarie, ed in particolare la necessità di sottoporre ad approvazione regionale il "progetto generale" della rete fognaria.

8. Procedura di realizzazione di un intervento.

Il procedimento di realizzazione di un intervento ha inizio con l'inserimento nel piano operativo triennale.

Si ritiene che per l'inserimento nel piano operativo triennale, individuato per analogia come l'equivalente del programma triennale dei lavori pubblici, sia generalmente sufficiente che l'intervento sia accompagnato da uno studio di fattibilità che evidenzi le principali caratteristiche dell'opera e ne quantifichi, in modo sommario, l'ammontare della spesa.³⁹

Si ritiene, in questa fase, non obbligatorio il progetto preliminare. Infatti, al fine di evitare l'inutile corsa alla redazione obbligatoria di progetti preliminari, con il rischio, poi, che vengano modificati in corso di progettazione definitiva anche in misura significativa (richiedendo, quindi, una duplicazione dei tempi di istruttoria tecnica, ed un secondo passaggio autorizzativo) si ritiene opportuno che la progettazione segua congrue tempistiche tecniche in modo da ottenere dei progetti il più possibile aderenti alle opere che andranno realizzate, già a partire dalla fase preliminare.

Il piano operativo triennale è approvato dall'Assemblea d'ambito su proposta del Consiglio di Amministrazione dell'AATO.⁷ Si ritiene, inoltre, che l'approvazione dei progetti preliminari sia, per analogia, ascrivibile alla competenza del Consiglio di Amministrazione dell'Autorità d'ambito, in quanto risulta assimilabile, ai fini della realizzazione delle opere pubbliche, alla Giunta municipale.⁴⁰ E' opportuno che i singoli progetti preliminari siano oggetto di specifici provvedimenti deliberativi,

³⁸ **Regione del Veneto** – Segreteria Ambiente e Territorio – Direzione regionale tutela ambiente - nota Dirigente regionale n. 243291/57.01 del 2 maggio 2007. "Precisazioni in materia di procedure, relativamente alle opere del servizio idrico integrato ed alle competenze delle Autorità d'ambito Territoriale Ottimale."

³⁹ **LR 7 novembre 2003, n. 27. - Art. 5 – Studi di fattibilità.**

1. Gli studi di fattibilità sono elaborati tecnici di natura interdisciplinare finalizzati ad individuare una o più soluzioni ottimali in relazione ai bisogni da soddisfare e a definire i riferimenti e i vincoli ai quali debbono uniformarsi le proposte progettuali; essi devono comprendere una relazione indicante le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie, e un'analisi dello stato di fatto nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, paesaggistiche, socio-economiche, amministrative e di sostenibilità ambientale. Nello studio di fattibilità, basato sul confronto tra più soluzioni, è verificata anche la possibilità di realizzare i lavori mediante l'utilizzo di risorse private.

2. Per lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro, gli studi di fattibilità sostituiscono il documento preliminare alla progettazione previsto dalle disposizioni regolamentari statali.

3. Per lavori di importo pari o superiore a 500.000,00 euro, gli studi di fattibilità includono il documento preliminare alla progettazione.

⁴⁰ **DGR N. 4458 del 22 dicembre 2004** "Prime linee guida" per la definizione della categoria di "lavori pubblici di competenza regionale" e chiarimenti in materia di procedure, relativamente alle opere del Servizio Idrico Integrato e alle competenze delle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale, nell'ambito di applicazione della Legge Regionale 7 novembre 2003, n. 11 recante "Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche".

corredati da copia del progetto e da idonea istruttoria di verifica tecnica del progetto preliminare.⁴¹

L'approvazione, infine, del progetto definitivo si ritiene possa essere ascritta alla competenza del Direttore dell'Autorità d'ambito.⁴⁰

La società di gestione dovrà nominare un unico interlocutore tecnico di riferimento per l'Autorità d'ambito per ogni singolo intervento, che assuma, nei confronti dell'Autorità, il ruolo del "Responsabile del Procedimento".⁴²

I progetti preliminari e definitivi trasmessi all'Autorità d'ambito dovranno essere completi ai sensi di legge, dotati di tutti i pareri e autorizzazioni necessari, e dovranno essere preventivamente approvati in linea tecnica ed amministrativa dalla società di gestione, con apposito ed espresso provvedimento,⁴³ numerato e datato, depositato presso la sede della società e trasmesso in copia originale all'Autorità d'ambito.

Il progetto esecutivo è di competenza esclusiva della società di gestione, che lo redige e lo approva secondo la propria organizzazione interne nel rispetto della normativa nazionale e regionale in tema di lavori pubblici. All'Autorità d'ambito verrà trasmessa copia del documento di validazione del progetto esecutivo di cui all'art. 47 del Regolamento LLPP.¹⁹

L'appalto sarà effettuato a cura della società di gestione nel rispetto della normativa vigente in materia di lavori pubblici.

Il collaudo delle opere è di competenza regionale. La società di gestione dovrà richiedere al Presidente della Giunta regionale del Veneto la nomina del Collaudatore amministrativo in corso d'opera.⁴⁴

Alla società di gestione è riconosciuta ampia discrezionalità organizzativa in merito alle procedure interne che intende adottare per la realizzazione ed approvazione dei progetti, nonché per l'appalto delle opere, sempre, peraltro, nel quadro delineato dalla legislazione vigente, nazionale e regionale, in tema di lavori pubblici.

⁴¹ **La verifica del progetto preliminare** di cui all'art. 46 del DPR 554/99, che viene condotta dalla struttura tecnica della società di gestione (Responsabile del procedimento) alla presenza dei progettisti. (per il testo dell'articolo di legge, vedi la nota n. 16)

⁴² **LR 7 novembre 2003, n. 27. - Art. 6 – Responsabile del procedimento.**

1. La nomina del responsabile del procedimento relativo ad ogni singolo intervento previsto dal Programma triennale, per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione è obbligatoria anche nel caso di contratti misti di lavori pubblici e forniture.
(omissis)

⁴³ Deliberazione di Consiglio di Amministrazione; Determinazione dirigenziale; etc.

⁴⁴ L'art. 48, comma 1, lettera a) della legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 attribuisce espressamente al Presidente della Giunta regionale la competenza ad affidare gli incarichi di collaudo ai soggetti iscritti all'elenco regionale, istituito ai sensi dell'art. 47, in tre casi, e, precisamente:

1. per i lavori pubblici di competenza regionale;
2. per i lavori fruenti di finanziamento pubblico (rectius regionale) non inferiore al cinquanta per cento dell'importo ammesso a contributo;
3. per lavori strumentali allo svolgimento di attività esercitate sul mercato, a prezzi o tariffe amministrati, contrattati o predeterminati i cui progetti sono approvati dalla Regione, dalla Provincia o dall'Autorità di cui alla legge regionale 27 marzo 1998, n. 5.

9. Pubblicità dell'elenco delle opere pubbliche e dei provvedimenti di approvazione dei progetti.

Una delle motivazioni alla base delle complesse disposizioni in merito al programma triennale dei lavori pubblici riguarda la necessità individuata dal Legislatore di dare ampia e diffusa informazione delle opere pubbliche che l'amministrazione intende realizzare nei prossimi anni.⁴⁵

La normativa prevede che, dopo che la Giunta comunale ha adottato il piano delle opere pubbliche per il prossimo triennio, l'elenco degli interventi sia reso di dominio pubblico, in modo che tutta la cittadinanza e tutti gli stakeholders possano prenderne visione e, se del caso, assumere tutte le iniziative a tutela dei propri diritti ed interessi.

Per quanto sopra, si ritiene opportuno che *il piano operativo triennale* sia redatto in stretta conformità con quanto previsto per gli enti locali, e ne sia data ampia diffusione, sia con i sistemi tradizionali di pubblicazione che con la pubblicazione sui siti internet dell'Autorità d'ambito e delle due società di gestione. L'elenco, inoltre, potrebbe opportunamente essere inviato a tutte le amministrazioni comunali interessate in modo che provvedano ad affiggerlo all'Albo pretorio comunale.

I provvedimenti di approvazione dei progetti preliminari e dei progetti definitivo, nonché del progetto esecutivo e del bando di gara, dovranno essere pubblicati nelle forme previste dalla legge.

In particolare si ritiene assolto il dovere di pubblicazione nel seguente modo:

- le deliberazioni del CdA dell'AATO Veronese di approvazione del progetto preliminare, nonché le determinazioni del Direttore dell'AATO Veronese di approvazione del progetto definitivo saranno pubblicate all'Albo dell'AATO Veronese e sul sito internet dell'AATO Veronese; copia del provvedimento sarà, inoltre, trasmessa al Comune competente per territorio in modo che ne curi la pubblicazione al proprio albo comunale;
- l'avvenuta approvazione del progetto esecutivo da parte della società di gestione verrà reso noto mediante avviso da pubblicare sul sito internet della medesima società e su quello dell'AATO Veronese.
- gli avvisi e i bandi di gara saranno pubblicati a cura della società di gestione secondo le modalità previste dalle vigenti disposizioni normative in materia; la pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara dovrà avvenire anche sul sito internet dell'AATO Veronese.

10. Conclusioni

Le modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 comportano delle ricadute sulle funzioni delle Autorità d'ambito, che comportano la necessità di procedere all'adozione di alcuni provvedimenti.

Un primo elenco, non esaustivo, è il seguente:

⁴⁵ Le norme in materia di pubblicità degli elenchi delle opere pubbliche, oggi in vigore per gli enti locali, sono riportate nel DM 9 giugno 2005 "Procedura e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 14, comma 11, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni."

- a) individuazione delle competenze dei singoli organi dell'Autorità d'ambito, che potrebbe avvenire in analogia con la tradizionale suddivisione delle competenze e delle funzioni da tempo in vigore per gli enti locali (delibera di Assemblea);
- b) delega generale alle due società di gestione di tutte le attività espropriative connesse alla realizzazione degli interventi strutturali programmati (delibera di Assemblea);
- c) definizione di una procedura dettagliata per l'approvazione dei progetti, in accordo con le due società di gestione (deliberazione CdA);
- d) definizione dei contenuti tecnici dei singoli atti di delega delle attività di esproprio;
- e) definizione delle linee guida ufficiali per la redazione dei piani operativi triennali;
- f) quantificazione dei carichi di lavoro aggiuntivi, ed individuazione delle figure professionali, esistenti e/o aggiuntive, al fine di garantire tempi certi di evasione delle pratiche autorizzative.

11. Appendice: la recentissima sentenza della Corte Costituzionale.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 401 del 23 novembre 2007, richiamandosi in primo luogo alla necessità di garantire nel settore degli appalti pubblici la più ampia apertura al mercato e la massima tutela della concorrenza, ha respinto le numerose censure di incostituzionalità sollevate da 5 Regioni (fra cui la Regione Veneto) e dalla Provincia Autonoma di Trento in ordine al D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, accogliendone solo 3 relative ad aspetti considerati marginali.

In particolare, ha superato indenne l'esame della Corte l'art. 4 del D. Lgs. n. 163/2006, il quale stabilisce in modo netto il confine fra le competenze dello Stato e delle Regioni in materia di contratti pubblici alla luce dell'art. 117 della Costituzione. La decisione della Consulta non potrà che avere dei riflessi anche sulle leggi regionali emanate dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 163/2006, con conseguenze per il momento difficilmente definibili.

Tralasciando ogni commento sui contenuti e sulla portata della sentenza, che richiederebbe ben altro tipo di approfondimento, è opportuno sottolineare in questa sede come la Corte, pronunciandosi in merito alle censure formulate all'art. 4, comma 2 del D. Lgs. n. 163/2006, abbia affermato che l'attività di programmazione dei lavori pubblici rientra nell'alveo della cosiddetta "competenza legislativa concorrente", riconoscendo, di conseguenza, al legislatore regionale una specifica competenza in materia di programmazione dei lavori di interesse regionale.⁴⁶

⁴⁶ Corte Costituzionale. Sentenza 141/2007.

(omissis)

5.5. Può ora passarsi all'esame delle questioni relative ai particolari settori indicati nella norma impugnata proposte per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Viene in rilievo, innanzitutto, la «programmazione di lavori pubblici», il cui inserimento nell'ambito della disposizione in esame è stato specificamente censurato dalle Regioni Veneto, Toscana, Lazio e Abruzzo.

In via preliminare, appare opportuno sottolineare che l'esigenza sottesa alla programmazione dei lavori «è quella di determinare le opere pubbliche che possono essere effettivamente e completamente realizzate, in base alle disponibilità finanziarie e secondo un ordine di priorità che si basa sulla valutazione dei costi e dei benefici» (sentenza numero 482 del 1995).

Chiarito ciò, deve rilevarsi – al di là del contenuto facoltizzante della norma che specificamente disciplina il settore in esame (art. 128) e che non è oggetto di impugnazione – che l'attività di programmazione di tali lavori non essendo una materia a sé stante, né risultando riconducibile ad uno specifico ambito materiale, segue il regime giuridico proprio della realizzazione delle

Seguendo, quindi, tale impostazione, verrebbe confermata la conformità al dettato costituzionale delle disposizioni normative in materia di programmazione delle opere pubbliche di interesse regionale contenute nella legge regionale 7 novembre 2003, n. 27.

relative opere, le quali possono rientrare, a seconda dei casi, in settori di competenza esclusiva statale o residuale delle Regioni ovvero ripartita tra Stato e Regioni.

Orbene, alla luce del contenuto precettivo della disposizione impugnata, appare evidente che nel contesto della disposizione stessa il riferimento all'attività di programmazione riguarda soltanto quei procedimenti preordinati alla realizzazione delle opere pubbliche, che esulino sia dalla competenza esclusiva dello Stato, sia da quella residuale delle Regioni, per rientrare, invece, in una delle materie di competenza concorrente individuate dal terzo comma dell'art. 117 Cost.

Così interpretata, la norma contenuta nel comma in questione si sottrae alle censure di violazione degli artt. 117 e 118 Cost., atteso che non è profilabile la dedotta violazione di competenze regionali.

(omissis)