

Determinazione n. 2/2002 del 14/2/2002

G.u. Serie Generale n. 56 del 07.03.2002

Oggetto: R/1360-01

Premesso che:

Con esposti presentati a questa Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici venivano segnalati da alcuni Consiglieri Comunali comportamenti di una Amministrazione comunale che si assumevano contrastanti con quanto disposto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i.

Tra le questioni segnalate assumono un particolare rilievo, in virtù del loro interesse generale, quelle inerenti:

1. le forme di pubblicità da seguire per l'adeguamento dell'elenco dei lavori previsti nel piano annuale e nel programma triennale delle opere pubbliche di cui all'art. 14 della legge quadro;
2. l'affidamento ed il frazionamento degli incarichi di progettazione, con particolare riguardo alla possibilità per un'Amministrazione di affidare all'esterno solo una parte dei servizi.

RITENUTO IN DIRITTO

1. Per quanto concerne la prima questione, occorre preliminarmente far riferimento all'articolo 14 della legge 109/94 e s.m.i. che prevede una forma di pubblicità preventiva ed una successiva del programma triennale e dell'elenco annuale: al comma 2, ultimo periodo, si dispone che lo schema di programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici e al comma 11, secondo periodo, si dispone che i programmi e gli elenchi annuali sono trasmessi all'Osservatorio che ne dà pubblicità.

Per quanto attiene l'adeguamento dell'elenco annuale, in particolare ai flussi di spesa, l'articolo 8 del DM 21 giugno 2000 del Ministro dei lavori pubblici prevede un procedimento per fasi intermedie, attraverso procedure definite da ciascuna amministrazione, per garantire, in relazione al monitoraggio dei lavori, la corrispondenza agli effettivi flussi di spesa.

In particolare, la disposizione in oggetto precisa che "al fine di limitare la formazione dei residui passivi le amministrazioni operano le opportune compensazioni finanziarie tra i diversi interventi e in caso di impossibilità sopravvenuta a realizzare un lavoro inserito nell'elenco annuale procedono all'adeguamento dello stesso elenco, o, ove indispensabile, del programma triennale".

Con specifico riferimento al suddetto articolo 8, il DM 4 agosto 2000 del Ministro dei lavori pubblici precisa che gli adeguamenti al programma annuale che vengono progressivamente introdotti non necessitano di norme di misure di pubblicità o adempimenti tali da comportare un riavvio del relativo procedimento, restando in ogni caso tale valutazione rimessa alla discrezionalità dei competenti organi e fermo restando che le integrazioni all'elenco annuale *di carattere sostanziale* devono in ogni caso adempiere alle misure di pubblicità previste dalla legge (affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno 60 giorni consecutivi, ex art. 14, comma 2, della legge 109/94 e s.m.i. e successiva integrazione di comunicazione all'Osservatorio).

Occorre pertanto definire quali possano essere le integrazioni di carattere sostanziale tali da comportare la necessità di procedere alla loro pubblicità: si ritiene, a titolo esemplificativo, che non occorre riattivare il procedimento di programmazione nell'ipotesi di riduzione di opere pubbliche finanziate con mutui della Cassa Depositi e Prestiti a seguito di reperimento di fondi propri, trattandosi di mera variazione sul tipo di finanziamento non incidente sulla conformazione dell'intervento da eseguire. Altrettanto dicasi nel caso di modifica dei finanziamenti relativi ad opere pubbliche già inserite nei suddetti piani annuali e triennali.

Non sembra invece corretto l'inserimento ex novo di altre opere, ancorché di modesto valore complessivo, senza riattivare la prescritta procedura e le relative misure di pubblicità, alla luce di quanto previsto dall'art. 14, comma 9, della legge 109/94 e s.m.i. secondo cui l'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei relativi mezzi finanziari. un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse resesi disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie.

2. Per quanto riguarda la seconda questione, le problematiche relative all'affidamento e al frazionamento degli incarichi di progettazione sono state già trattate dall'Autorità con le

determinazioni n. 6/99, n. 8/99 e n. 18/01, cui si rinvia.

Rimane ancora da analizzare la possibilità per un'amministrazione di affidare all'esterno solo una parte dei servizi.

Al riguardo si osserva che l'art. 17 della legge 109/94 e s.m.i., a differenza del testo precedente (che faceva riferimento anche alle relative "parti") non dispone esplicitamente in merito.

Si osserva al riguardo che la possibilità di affidare all'esterno solo una parte dell'incarico non è intesa dalla normativa di cui alla legge quadro e relativo regolamento di attuazione nel senso di divieto di integrare il gruppo di progettazione interno con esperti esterni, quanto piuttosto nel senso di vietare l'affidamento della progettazione di strutture e impianti contemporaneamente a progettisti esterni ed interni.

Dal complesso delle disposizioni in materia si evince, tuttavia, il presupposto che la progettazione debba essere tendenzialmente unitaria; tale presupposto deriva dal costante riferimento, allorché si parla di progetto, al complesso unitario dello stesso in relazione anche all'insieme delle relative fasi progettuali.

Da ciò deriva che, in caso di frazionamento dell'incarico, deve essere data adeguata motivazione della scelta adottata.

Poiché la progettazione esecutiva di un intervento è un unico progetto, composto da più progetti specifici: architettonico, delle strutture, degli impianti, della sicurezza e di manutenzione, l'amministrazione potrebbe ritenere conveniente affidare all'interno, ad esempio, la progettazione architettonica, considerata la presenza negli organici di professionalità adeguate e scegliere di affidare all'esterno le progettazioni delle strutture, degli impianti, ecc., per la mancanza negli organici di professionalità specifiche, componendo il gruppo di progettazione con soggetti interni ed esterni, purché scelti a norma di legge e di regolamento.

L'affidamento degli incarichi a soggetti esterni deve in ogni caso rispettare il principio sancito dall'art. 62, comma 10, del DPR n. 554/99, secondo cui "la progettazione di un intervento non può essere artificiosamente divisa in più parti al fine di eludere l'applicazione delle norme che disciplinano l'affidamento del servizio".

Per gli affidamenti degli incarichi all'esterno, pertanto, devono essere adottate le procedure previste per l'importo totale degli incarichi da affidare.

Tenuto conto che i diversi aspetti tecnici che sono sempre coinvolti da ciascun progetto richiedono una visione unitaria, il legislatore, nel caso in cui il progetto preveda più prestazioni professionali specialistiche, ha prescritto (art. 17, comma 8, della legge 109/94 e s.m.i.) che nell'offerta debba essere sempre indicata "la persona fisica incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni specialistiche".

Analogamente a quanto previsto per la cosiddetta progettazione integrale (art. 2, comma 1, lettera i), del DPR 554/1999), quindi, anche nella fattispecie in esame occorre individuare la persona fisica incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni.

Vale comunque ricordare che, come specificato nella determinazione n.13/2000, il ricorso ad affidamenti collettivi di un unico incarico è possibile nella sola ipotesi che i professionisti abbiano dato vita ad un raggruppamento o ad una associazione anche temporanea.

Dalle considerazioni svolte segue che,

1. gli adeguamenti al programma annuale che vengono progressivamente introdotti non necessitano di norme di misure di pubblicità o adempimenti tali da comportare un riavvio del relativo procedimento, restando in ogni caso tale valutazione rimessa alla discrezionalità dei competenti organi e fermo restando che le integrazioni all'elenco annuale di carattere sostanziale devono in ogni caso adempiere alle misure di pubblicità previste dalla legge;
2. è possibile affidare all'esterno una parte della progettazione, purché venga data adeguata motivazione della scelta adottata e la progettazione non sia artificiosamente divisa in più parti al fine di eludere l'applicazione delle norme che disciplinano l'affidamento del servizio (art. 62, comma 10, DPR n. 554/99) e, analogamente a quanto previsto per la cosiddetta progettazione integrale (art. 17, comma 8, legge n. 109/94 e s.m.i.), venga individuata la persona fisica incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni.