



COMUNE DI NAPOLI

Il Segretario Generale

Prot. 16/2018/410068
del 04-05-2018

Direttori Centrali
Coordinatori di Dipartimento
Dirigenti dei Servizi Autonomi
Direttori delle Municipalità
(anche per l'inoltro ai Servizi ricompresi
nelle predette strutture)
Dirigenti dei Servizi della Direzione
Generale

e p. c. Sindaco di Napoli
Assessori comunali
Presidente del Consiglio Comunale
Presidenti delle Municipalità
Direttore Generale
Collegio dei Revisori dei Conti
(per il tramite del Coordinamento del
Dipartimento Consiglio Comunale)
Nucleo Indipendente di Valutazione
(per il tramite del Servizio Controllo di
Gestione e Valutazione)

Oggetto: Provvedimenti di adozione dei progetti di lavori pubblici e individuazione delle relative competenze.

L'esigenza di un approfondimento condiviso circa la progettazione dei lavori pubblici e le competenze esercitabili per l'adozione dei relativi provvedimenti è sollecitata dall'osservazione che giungono all'attenzione della Giunta comunale numerosi atti con tale contenuto.

Quanto alla competenza e alla sua ripartizione tra organi politici e organi burocratici, giova ricordare che già l'originaria legge n. 142/1990 introdusse nel sistema amministrativo locale il principio di separazione tra i poteri di indirizzo e controllo,

spettanti agli organi politici, e i compiti di gestione, affidati esclusivamente alla dirigenza. Tale principio, esteso dalla legge n. 241/1990 all'intera Pubblica Amministrazione, è stato, poi, trasfuso, nell'articolo 107 del Testo Unico Enti Locali (TUEL) che attribuisce ai dirigenti tutti i compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, compresa l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che non siano espressamente riconducibili (dalla legge o dallo statuto) tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente. Ne deriva che, mentre le deliberazioni di Giunta e/o di Consiglio sono espressione del potere di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, le determinazioni dirigenziali sono frutto di valutazioni gestionali di tipo tecnico/giuridico.

Quanto alla progettazione delle opere pubbliche, occorre richiamare il decreto legislativo n. 50/2016¹. Tale fonte, all'articolo 23, individua i livelli di progettazione e ne diversifica il contenuto e il valore:

- a) il progetto di fattibilità tecnica ed economica, deve individuare la soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici. Il progetto deve, altresì, contenere studi, indagini sociali e ambientali anche di tipo geologico e geognostico, schemi grafici, stime economiche, nonché i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare;
- b) il progetto definitivo permette di individuare compiutamente i lavori da realizzare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la definizione dei costi di realizzazione anche attraverso l'utilizzo, ove esistenti, dei prezziari predisposti dalle regioni e dalle province autonome territorialmente competenti di concerto con le articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- c) il progetto esecutivo dettaglia i lavori da realizzare e i relativi costi compresi quelli di manutenzione dell'opera (in tal senso, l'art.35 del regolamento n.554/99, prima, e l'art. 33 del regolamento n.207/2010, dopo, definivano il progetto esecutivo come "ingegnerizzazione" di tutte le lavorazioni).

¹ Ai sensi dell'art. 216, comma 4, del D.Lgs.vo. n. 50/2016, fino alla data di entrata in vigore del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, previsto dall'art. 23, comma 3 dello stesso Codice n. 50/2016, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui agli articoli da 14 a 43 del D.P.R. 207/2010.

Ogni livello di progettazione delle opere pubbliche assume, in tal modo, una definizione tecnica via via crescente, come, peraltro, avveniva già nella disciplina dettata dal decreto legislativo n. 163/2006 e, ancora prima, nella legge n.109 del 11/02/1994 (cd. legge Merloni). Mentre il progetto di fattibilità tecnica ed economica (che ha preso il posto, differenziandosene in parte, del precedente “progetto preliminare”) e il progetto definitivo implicano valutazioni discrezionali, l'ultimo livello di progettazione ha un contenuto prevalentemente esecutivo, di dettaglio. Ne discende che solo per i primi due livelli progettuali si richiede l'intervento deliberativo da parte degli organi politici (salvo, verificare che tale potere rientri nelle competenze del Consiglio o della Giunta, ai sensi degli articoli 42, 48 e 107 del TUEL n. 267/2000).

Questa interpretazione trova conferma nella giurisprudenza amministrativa, *ex multis*, la sentenza del TAR Campania - Sez. Terza, n. 03208 del 28 aprile 2011. Un giudicato pronunciato in vigore della precedente normativa sugli appalti (d.lgs. n. 163/2006) che, tuttavia, non perde di attualità per la questione che ci impegna. Il Giudice amministrativo, infatti, argomenta “[...] *mentre per quanto riguarda il progetto preliminare e definitivo il coinvolgimento di aspetti di valutazione discrezionale ne impone l'approvazione con atti deliberativi da parte degli organi politici (salvo poi precisare se si tratti di competenza consiliare o della Giunta ai sensi dell'art.48 DLT 18/08/2000 n. 267 e successive modificazioni), la specificità degli aspetti tecnici connessi al progetto esecutivo (che, ai sensi dell'art. 35 del DPR n.554/99 costituisce “la ingegnerizzazione di tutte le lavorazioni e, pertanto, definisce compiutamente ed in ogni particolare architettonico, strutturale ed impiantistico l'intervento da realizzare”), induce a ritenere che, ove non vengano in considerazione aspetti discrezionali di opportunità politica bensì mere valutazioni di tipo tecnico, la sua approvazione non possa che provenire da parte di un atto gestionale, di competenza dirigenziale. In tale ipotesi, quindi, l'eventuale approvazione del progetto da parte della Giunta dovrebbe anzi ritenersi illegittima per contrasto con il principio di ripartizione delle competenze tra organi gestionali e organi di indirizzo politico-amministrativo sancito, nell'ordinamento degli enti locali, dall'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000 (cfr., in termini, T.A.R. Piemonte Torino, sez. I, 19 aprile 2006, n. 1883)”*.

In linea generale, salvo specifiche situazioni da valutare separatamente, si può assumere il seguente orientamento:

-quando il livello di progettazione include in sé una valutazione di carattere discrezionale (nel nuovo sistema: progetto di fattibilità tecnica ed economica e/o progetto definitivo), l'Amministrazione lo approva con un atto deliberativo di Giunta o di Consiglio comunale (secondo la ripartizione delle competenze tra i due organi fissata dagli articoli 42 e 48 del TUEL); peraltro, il primo livello di progettazione, in linea generale, trova spazio nell'attività di programmazione in capo al Consiglio comunale con l'approvazione del Documento Unico di Programmazione e l'allegato Piano Triennale delle Opere Pubbliche;

-quando il livello di progettazione è di natura esecutiva, l'Amministrazione lo approva con un atto di natura gestionale, ovvero una determinazione dirigenziale.

Quest'orientamento semplificativo dell'attività amministrativa va, infine, completato considerando l'ipotesi normativa prevista dal comma 4, dello stesso articolo 23 del decreto legislativo n. 50/2016. Il secondo periodo di tale disposizione stabilisce, rispetto alla previgente normativa, una significativa innovazione: *“E’ consentita ... l’omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione.”* L'ipotesi, è evidente, deve essere sorretta da esplicite e adeguate motivazioni. In tutti i casi, ricorrendo tale fattispecie, sarà la Giunta comunale (o, del caso, il Consiglio comunale) a doversi determinare: nel primo caso, per il livello progettuale che assorbe quello mancante; nel secondo caso per l'unico livello progettuale superstite, l'esecutivo, che, a sua volta, avrà assorbito tutti i livelli omessi. La soppressione di livelli progettuali, infatti, sul piano sostanziale, *“non va intesa nel senso di una soppressione sic et simpliciter di uno o più livelli di progettazione quanto, piuttosto, nel senso di una unificazione di più livelli, qualora ciò sia ritenuto dal RUP necessario, utile o strettamente opportuno in relazione alla tipologia e/o alla dimensione dei lavori”* (ANAC, determinazione n. 9/2005).

Le indicazioni che precedono non possono essere interpretate con rigidità, ma, richiedono la continua e faticosa coniugazione dell'operare pratico con le garanzie

offerte dalla coerenza ai principi fondamentali del nostro ordinamento. Esse sono proposte al solo fine di essere d'ausilio nell'orientare le scelte dell'operatore nell'intricato percorso delle competenze in materia di progettazione. Resta fondamentale, a tal proposito, sottolineare il rilievo che sempre assume la motivazione dei provvedimenti amministrativi. L'art. 3 della legge n. 241/1990, fissando l'obbligo di motivazione dei provvedimenti, stabilisce che essa deve *“indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria”*. In questo senso, resta acquisito che il provvedimento (nel caso esaminato qui: la deliberazione dell'organo collegiale o la determinazione dirigenziale con cui si approvano i vari stadi della progettazione di un'opera) può anche discostarsi dallo schema tipico, sempreché, naturalmente, ciò risulti sostenuto da adeguata e chiara motivazione, a garanzia di una legittimità che possa superare, eventualmente, anche la prova del giudizio amministrativo.

Vice Segretario Generale
Francesco Maida



Segretario Generale
Patrizia Magnoni

