

Il responsabile del procedimento

Inquadramento, compiti e retribuzione



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	<i>Presidente</i>
dott. ing. Alberto Speroni	<i>Vice Presidente</i>
dott. ing. Renato Cannarozzo	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Alberto Dusman	<i>Consigliere</i>
dott. ing. Giancarlo Giambelli	<i>Consigliere</i>
dott. Massimiliano Pittau	<i>Direttore</i>

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	<i>Presidente</i>
dott. Stefania Libori	<i>Revisore</i>
dott. Francesco Ricotta	<i>Revisore</i>

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, fax 06 84241800,
e-mail: centrostudi.cni@tiscalinet.it

Il presente testo è stato redatto dalla dott.sa Valentina Porro e dal dott. Lorenzo Passeri, consulenti del Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri, con il coordinamento del dott. Massimiliano Pittau, Direttore del Centro Studi medesimo.

Sommario

Premessa	pag.	9
1. L'influenza della legge 241/1990	»	12
2. Il responsabile del procedimento nella legge 216/1995 (Merloni bis)	»	15
3. Tecnicità e non delegabilità delle competenze	»	19
4. Le funzioni del responsabile del procedimento	»	26
5. Differenze e similarità con la figura dell'ingegnere capo	»	39
6. Il profilo retributivo	»	42
Bibliografia	»	45

Premessa

La materia dei lavori pubblici ha subito, nel corso di questi ultimi anni, innovazioni sostanziali che ne hanno modificato la stessa definizione concettuale. La nozione di “lavori pubblici” è diventata, infatti, una nozione oggettiva, nel senso che così si definiscono quei lavori che presentano un rilievo pubblico e che, sempre rimanendo tali, possono essere assunti dai pubblici poteri in esercizio diretto, oppure affidati mediante appalto a soggetti terzi.

Precedentemente, viceversa, il regolamento che disciplinava interamente la materia, emanato con R.D. 350/1895, attribuiva al solo Stato il compito di svolgere, attraverso uffici a ciò predisposti, i lavori pubblici, così definiti proprio in quanto di sua spettanza.

La materia è stata radicalmente ridisegnata con la legge quadro 109/94 e successive modifiche, che ha, tra l'altro, inserito una nuova, centrale figura: quella del responsabile unico del procedimento.

Tale importante introduzione riflette l'esigenza di conferire omogeneità a un procedimento divenuto certamente più complesso, data la presenza al suo interno di un momento contrattuale, oltre quello progettuale ed esecutivo; il responsabile del procedimento trova la sua matrice nella previsione generale operata dalla legge n. 241 del 1990, che ha ritenuto necessaria l'individuazione, all'inizio di ogni procedimento amministrativo, di un interlocutore determinato nell'ambito della pubblica ammini-

strazione, al fine di facilitare la comunicazione tra quest'ultima e i soggetti che in tale procedimento siano coinvolti.

Con il presente studio ci si è, tuttavia, limitati a valutare solo alcuni aspetti della figura del responsabile del procedimento, aspetti che sono apparsi maggiormente rilevanti per la comprensione dei motivi per cui ne è derivata l'introduzione.

Sul responsabile del procedimento, infatti, si è ormai andata formando una cospicua letteratura, di cui si dà nota in bibliografia, che ne ha analizzato e commentato caratteristiche e funzioni.

In questa sede si è voluto mettere in luce, almeno sommariamente, quale sia stato l'iter legislativo che ha portato alla configurazione attuale del ruolo del responsabile del procedimento.

L'evoluzione non è stata infatti del tutto lineare, se si considera il fatto che, dopo un primo intervento legislativo – costituito dalla citata legge 109/1994 – il quale caratterizzava il responsabile come referente esclusivo nell'ambito del procedimento, si è avuta un'inversione di tendenza che ha portato – con la legge 216/1995 – all'introduzione della figura del coordinatore unico, che si aggiungeva al responsabile variandone le funzioni. Questa sovrapposizione ha determinato non pochi problemi esegetico applicativi fino a quando legislatore è tornato all'orientamento originario, con la riaffermazione dell'unicità del ruolo del responsabile del procedimento.

Si è inoltre sottolineato come questo soggetto debba ritenersi *volutamente concepito* dal legislatore come organo dell'amministrazione pubblica, cosa che risulta più chiara ora, in seguito all'emanazione del regolamento attuativo della legge quadro (d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554), di quanto non risultasse prima, in base alla sola lettera della l. 109/94 e successive modificazioni. Questo inquadramento risulta peraltro inappuntabile se si ricorda che la disciplina di tale istituto trae origine, in ulti-

ma istanza, con il quadro delineato dalla legge 241 / 1990, che prevede la nomina di un responsabile all'interno dell'amministrazione per ciascun tipo di procedimento ed è inoltre rivolta alla semplificazione della attività amministrativa.

Solo una volta confermata l'appartenenza del responsabile del procedimento all'amministrazione pubblica è peraltro possibile chiarire alcuni aspetti "oscuri" relativi alla sua figura, quali, ad esempio, quelli della sua retribuzione.

Giovanni Angotti

1. L'influenza della legge 241/1990

L'introduzione della figura del responsabile del procedimento all'interno della materia dei lavori pubblici, va fatta risalire alle medesime ragioni e finalità che hanno determinato la sua introduzione nel procedimento amministrativo in generale, attraverso la legge 241/90.

Queste ragioni si devono ravvisare nella esigenza di dare "un'identità" all'amministrazione cui fa capo ogni procedimento, in rispetto del principio di trasparenza enunciato dalla stessa legge 241/90¹, e a un'esigenza di unitarietà del procedimento stesso.

Anche in materia di lavori pubblici, l'indicazione del responsabile del procedimento è prescritta sostanzialmente al fine di garantire a imprese e cittadini, destinatari dell'attività della pubblica amministrazione di poter fare riferimento a un preciso interlocutore, cui rivolgersi in caso di necessità.

In generale, infatti, l'istituzionalizzazione di un diretto interlocutore e la valorizzazione della relativa responsabilità postulano, sul piano oggettivo, una più razionale ripartizione delle competenze e una generale

1. L'art. 1. comma 1 della legge 241/90 prevede: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta dai criteri di pubblicità, efficacia ed economicità secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano i singoli procedimenti."

semplificazione delle procedure; sul piano soggettivo, un più diretto coinvolgimento del funzionario in ordine al risultato dell'azione.

In sostanza, la figura del responsabile del procedimento, introdotta nel nostro ordinamento dalla l. 241/90², ha una portata generale su tutta l'attività amministrativa; ne è derivata di conseguenza la previsione di un responsabile del procedimento anche nel settore della contrattualistica pubblica per l'affidamento dei lavori pubblici.

E, dal momento che, mentre il regolamento precedente sui lavori pubblici (D.p.r. 350/1895) era previsto per disciplinare un sistema nel quale lo Stato stesso si occupava dello svolgimento di tali lavori, il nuovo regolamento si inserisce in un sistema nel quale i lavori pubblici possono essere gestiti da privati, il responsabile del procedimento deve essere previsto quale figura fondamentale che si occupi *dell'intera procedura*, dalla fase contrattuale a quella della progettazione fino a quella dell'esecuzione e del collaudo dell'opera pubblica.

A questo proposito, secondo una parte della dottrina non può condividersi l'osservazione secondo cui la previsione di questa figura sia stata valutata come una novità dalla legge quadro sui lavori pubblici. Tuttavia, il fatto che la legislazione di settore sia tornata sulla disciplina della figura fa pensare che le si siano volute attribuire nuove e più particolari funzioni.

In quest'ottica va segnalata la tendenza per cui alcuni degli istituti introdotti dalla legge 241/1990 sono stati utilizzati in numerosi interventi settoriali, che a volte hanno però determinato una distorsione delle fi-

2. Questa legge prescrive che le amministrazioni determinino "per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale" (art. 4, comma 1).

nalità degli istituti stessi. Tutto ciò avvalorava l'opinione che si sia verificata, per il responsabile del procedimento nella legislazione sui lavori pubblici, una normazione esplicita di una figura che era già implicitamente riconosciuta nell'ordinamento in via generale, anche in materia contrattuale.

2. Il responsabile del procedimento nella legge 216/1995 (Merloni bis)

È la legge 109/94 a introdurre nell'ambito dei lavori pubblici la figura del responsabile del procedimento. La scelta originaria adottata è quella di individuare un unico responsabile cui attribuire compiti di coordinamento istruttorio, di sollecitazione e di tensione degli atti al risultato finale.

Sennonché, nell'intervento normativo successivo, costituito dalla l. 216/95, è prevalsa la tesi che configurava una pluralità di responsabili del procedimento.

In particolare era previsto che, accanto al responsabile del procedimento, si affiancasse la figura del *coordinatore unico* per garantire il coordinamento dell'attività dei responsabili dei singoli interventi ai fini della formazione del programma triennale, dell'elaborazione dei progetti preliminari (che del programma costituivano parte integrante secondo la legge 216/1995), e nella fase istruttoria.

La scelta, che costituiva una novità rispetto alla legge 109/94, aveva lo scopo di individuare nel coordinatore unico il soggetto che svolgesse la funzione di supervisore di carattere generale.

Alla figura del responsabile del procedimento nella l. 216/95 erano invece assegnati compiti, ancorché maggiormente articolati, più limitati; egli aveva una sfera di competenze operative relative al singolo interven-

to, di cui doveva seguire il procedimento di attuazione nelle diverse fasi. Inoltre, il responsabile del procedimento poteva anche essere attributario di funzioni specifiche per ogni singola fase.

Si assisteva così alla frammentazione dei compiti, attribuendo a uffici distinti competenze e responsabilità che già risultavano in vario modo distribuite nell'ordinamento precedente. Aderendo – questa volta con una norma espressa – all'interpretazione per quale vi doveva essere una pluralità di responsabili, si mostrava di equiparare la responsabilità dell'intero procedimento alla stregua della competenza vertente sulle singole procedure, facendo sì che il responsabile perdesse la sua funzione di coordinamento.

Del resto, già nella prima versione della legge 109/94 erano stati individuati come diversi, anche funzionalmente, i compiti del responsabile della programmazione rispetto al responsabile per la realizzazione dell'opera: il primo avrebbe avuto compiti più propriamente istruttori e di coordinamento con gli altri responsabili per la realizzazione dell'opera, mentre il secondo sarebbe risultato caratterizzato dall'attribuzione di compiti eterogenei.

La previsione normativa aveva suscitato non poche critiche dottrinali e non pochi problemi sul piano pratico e operativo, avendo determinato, in definitiva, uno sdoppiamento della figura del responsabile in due soggetti, senza che nessuno dei due riassume in sé la ratio e le competenze tipiche di tale figura.

Come è stato notato in chiave critica, la pluralità di responsabili in ragione della pluralità delle fasi, per un verso, denota un modo di concepire l'attività amministrativa in cui l'esito finale si ritiene in funzione delle scansioni procedurali e si trascura che, viceversa, sono le scansioni procedurali a dover essere in funzione del risultato da raggiungere. In quest'ultimo caso diventa necessaria la presenza di un "gestore", fin dove

possibile unico, della complessiva procedura, anche al fine di porre l'amministrazione in posizione di controparte autorevole verso l'esterno³.

Il precedente articolo 7 della legge quadro, come modificato dall'intervento della legge 216/1995, ammetteva invece – quantomeno in via transitoria – che per una stessa opera vi potessero essere più responsabili dei vari sub-procedimenti:

1. il responsabile del servizio finanziario, per la fase della programmazione;
2. il responsabile dei servizi tecnici, per la progettazione e gli eventuali espropri;
3. il segretario o altro responsabile, per la gara (dal bando alla predisposizione del contratto);
4. il responsabile dei servizi tecnici per la fase esecutiva (a partire dalla stipula del contratto).

Con la legge 415/1998 l'art. 7 della legge quadro è stato nuovamente modificato in modo radicale, attraverso:

- la soppressione della figura del coordinatore unico;
- l'assorbimento delle competenze già attribuite al coordinatore e ai diversi responsabili del procedimento, o delle sue singole fasi, a un unico soggetto denominato *responsabile (unico) del procedimento*.

Per cogliere in tutta la sua portata l'innovazione introdotta da questa disposizione della legge Merloni – *ter*, occorre prestare attenzione alla volontà di recupero del ruolo di coordinamento istruttorio attribuito originariamente al responsabile (unico) del procedimento per soddisfare le

3. In tal senso G. Sciallo, *L'organizzazione amministrativa e la legge 241 del 1990*, in "Dir. Regione", 1994, p. 459.

esigenze di unitarietà del procedimento stesso, e di eliminazione dello sdoppiamento, previsto dalla 216/95, tra coordinatore unico e responsabile del procedimento del singolo intervento⁴.

4. Come è stato efficacemente sottolineato, l'introduzione della figura del responsabile del procedimento serve ad assicurare, da un lato, all'appaltatore un interlocutore certo e ben definito, per la soluzione di eventuali problemi e, dall'altro lato, di consentire all'amministrazione di conseguire delle economie, risolvendo tempestivamente problemi ed eliminando le conseguenze connesse ai ritardi nella realizzazione dell'opera pubblica.

Si veda su questo punto T. Tessaro, *Il responsabile unico dei lavori pubblici* dopo la Merloni – ter. Individuazione, retribuzione, *funzioni, responsabilità*, 1999, pag. 82.

3. Tecnicità e non delegabilità delle competenze

Il responsabile del procedimento costituisce attualmente, dopo la modifica operata dalla legge n. 415/98, la principale figura di coordinamento nella realizzazione delle opere pubbliche: da un lato si tratta di un responsabile “unico”; dall’altro esso si occupa congiuntamente della progettazione, dell’affidamento e dell’esecuzione dell’intervento, ossia dell’intero iter realizzativo. Proprio la “globalità” delle funzioni assegnategli dalla legge ha indotto parte della dottrina⁵ a definirlo come “responsabile dell’intervento”.

L’art. 7, 5° comma, della Legge n. 109/94 reca che: “Il responsabile del procedimento deve essere un tecnico”. Tale locuzione, introdotta dalla legge n. 415/98, risolve i dubbi che erano sorti intorno alla qualificazione necessaria ad assumere l’incarico: se cioè fosse necessario attribuirlo a un “tecnico” o a un “amministrativo”, oppure ancora a un tecnico in alcune fasi (progettazione ed esecuzione) e a un “amministrativo” in altre (affidamento)

La norma summenzionata è evidentemente coerente con la scelta di fondo cui si è ispirato il legislatore redigente che, nell’ottica della piena

5. A. Costantini “Il responsabile del procedimento, la conferenza di servizi e l’accesso agli atti”, in “Il nuovo regolamento sui lavori pubblici” AA.VV., Milano, 2000, 33 ss.

operatività del principio di efficienza dell'azione pubblica, ha prediletto l'aspetto "teleologico" dell'attività amministrativa (che è quello della realizzazione d'opera) rispetto a quello "statico" della natura giuridica degli atti in cui essa si concreta. Da qui la predilezione per un soggetto "tecnico" rispetto a uno "amministrativo" per coprire l'incarico di responsabile del procedimento che, come già detto, si configura come un vero e proprio responsabile dell'intervento complessivamente considerato⁶.

A sua volta il D.P.R. n. 554/99, spingendosi oltre e instaurando una precisa corrispondenza tra tipologia di intervento e qualifica tecnica, ha precisato che il responsabile del procedimento oltre che tecnico deve anche essere "in possesso di *titolo di studio adeguato alla natura dell'intervento da realizzare, abilitato all'esercizio della professione* o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, è un *funzionario con idonea professionalità, e con anzianità di servizio in ruolo non inferiore a cinque anni*"⁷.

Il regolamento generale dispone quindi, *in primis*, che il responsabile del procedimento abbia un profilo tecnico adeguato alla natura dell'intervento da realizzare. Occorre quindi partire dall'esatta individuazione delle caratteristiche tecniche di quest'ultimo per inquadrare con precisione tale profilo. Diventa necessario pertanto integrare le norme regolamentari oggetto di disamina con quelle dirette a definire la competenza specifica, per singole categorie di opere, delle diverse categorie professionali. Fra queste ultime da citare sono in particolare:

- a) gli artt. 51 e 52 della Legge n. 1395/1923 relative all'individuazione delle opere di competenze degli ingegneri e degli architetti;

6. In quest'ottica anche A. Romano Tassone in "La riforma dei lavori pubblici", commentario diretto da A. Angeletti, vol. I, Torino, 2000.

7. Art. 7, 4° comma, D.P.R. n. 554/99.

- b) l'art. 16 del r.d. n. 274/1929 sulla competenza professionale dei geometri;
- c) l'art. 3 della Legge n. 112/1963 sulla competenza professionale dei geologi;
- d) l'art. 16 del R.D. n. 224871929 sulla competenza dei dottori in scienze agrarie;
- e) l'art. 12 della Legge n. 434/1968 sulla competenza dei periti agrari;
- f) l'art. 16 del R.d. n. 275/1929 sulla competenza dei periti industriali.

L'altro requisito richiesto dall'art. 7 del D.P.R. n. 554/99 è l'abilitazione all'esercizio della professione. È il caso di rilevare che la norma in esame richiede al responsabile esclusivamente l'abilitazione e non anche l'iscrizione all'albo relativo. Quest'ultimo dato non può non lasciare perplessi; se, infatti, il superamento di un esame di Stato, cui è subordinata l'abilitazione, attesta l'idoneità tecnico - professionale del soggetto incaricato, è pur vero che l'iscrizione all'albo rappresenta il presupposto per attivare quei poteri di vigilanza e disciplinare, da parte dell'ordine professionale di appartenenza, che permettono a quest'ultimo di sindacare il corretto esercizio della professione rafforzando la tutela di chi si avvale delle prestazioni del professionista. A nostro avviso la mancata menzione, da parte dell'art. 7 del regolamento generale, del requisito dell'iscrizione all'albo viene a indebolire la tutela di cui il legislatore ha inteso garantire l'amministrazione pubblica nell'utilizzo dell'attività del tecnico professionista.

Ne ci sembra condivisibile quanto esposto da pur autorevole dottrina, la quale partendo dall'assioma che il responsabile del procedimento sia necessariamente un pubblico dipendente, afferma che "laddove la prestazione tecnica si iscrive nell'ambito del rapporto di pubblico impiego, le utilità apprestate dall'iscrizione all'albo....appaiono largamente

assorbite e superate dai requisiti di moralità previsti per l'accesso ai pubblici impieghi e dall'articolato strumentario disciplinare e sanzionatorio che caratterizza l'ordinamento degli stessi pubblici impieghi⁸.

In realtà l'aspetto problematico non pare risiedere, o almeno non solo, nell'accertamento della "moralità" del dipendente, ma in quello del corretto esercizio, sotto il profilo squisitamente tecnico, dell'attività professionale che non può certamente essere assolto dai poteri che contraddistinguono la struttura organizzativa dei pubblici uffici, tanto più qualora si consideri che lo stesso responsabile del procedimento ne è generalmente l'organo apicale.

È nostra opinione che sul punto il regolamento abbia forse ecceduto i confini posti dall'art. 7 della legge quadro (legge n. 109/94) che si limita a disporre che il responsabile deve essere un tecnico senza nulla precisare circa abilitazioni e iscrizioni ad albi⁹.

Per quanto concerne l'appartenenza, o meno, del responsabile del procedimento alla pubblica amministrazione, l'art. 7, primo comma, del D.P.R. n. 554/99 dispone espressamente che: "Le fasi della progettazione, affidamento, ed esecuzione di ogni singolo intervento sono eseguite sotto la diretta responsabilità e vigilanza di un responsabile del procedimento, *nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici*¹⁰ nell'ambito del proprio organico"; nel quarto comma del medesimo articolo viene individuata

8. In tal senso A. Costantini op. cit. , 37ss.

9. Si tenga presente che nella L.100/94 il legislatore, dove evidentemente riteneva opportuno, ha espressamente indicato i casi nei quali per l'esercizio di una determinata attività fosse necessaria la sola abilitazione (ad esempio progettazione dei pubblici impiegati) ovvero anche l'iscrizione all'albo (direttore tecnico di società di ingegneria).

10. Sono amministrazioni aggiudicatrici quelle indicate nell'art. 2, comma 2, lettera a) della legge n. 109/94.

l'anzianità di ruolo¹¹ che il funzionario deve possedere per ricoprire l'incarico di responsabile del procedimento qualora non sia prevista l'abilitazione dalle norme vigenti.

Il dato normativo non dà adito a dubbi circa il fatto che il responsabile del procedimento debba essere un pubblico dipendente; la rigidità di tale determinazione presta però il fianco a considerazioni che è opportuno proporre.

Va preliminarmente rilevata la differenza fra la formulazione di cui sopra e quella recata dalla legge quadro che all'art. 7, 4° comma dispone che il responsabile deve essere un "tecnico" precisando di seguito che "qualora l'organico dei soggetti di cui al comma 1¹² presenti carenze accertate o non consenta il reperimento delle adeguate competenze professionali in relazione alle caratteristiche dell'intervento ... i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati con le procedure e le modalità di cui al D.Lgs. n. 157/95, a professionisti singoli o associati nelle forme di cui alla legge n. 1815/1939 o alle società di cui all'art. 17 aventi le necessarie competenze specifiche di carattere tecnico...".

Diversamente dalla previsione regolamentare, la legge è quindi più sfumata circa l'appartenenza all'amministrazione dei soggetti che possono assumere l'incarico di responsabile del procedimento, pur prevedendo, invece, che le attività di supporto tecnico al predetto responsabile debbano essere affidate prioritariamente agli uffici e organi interni dell'amministrazione¹³.

11. Comunque non inferiore ai cinque anni.

12. Ossia le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art.2, comma 2, lettera a) della Legge n. 109/94.

13. In questo senso anche A. Romano Tassone op.cit. , 136.

L'obbligatorietà dell'appartenenza del responsabile del procedimento all'amministrazione pubblica rischia però di avere effetti penalizzanti, e in alcuni casi paradossali, sulle procedure degli appalti.

Se il principio dell'efficienza dell'azione pubblica impone che la "professionalità" sia il criterio guida al quale relazionarsi nella scelta del responsabile del procedimento, dovrebbe essere irrilevante che quest'ultimo sia libero professionista o pubblico dipendente purché in possesso dei requisiti professionali prescritti. Né possono valere a giustificare la necessaria qualifica di pubblico dipendente del responsabile le esigenze organizzative e di economicità dell'azione pubblica in quanto l'attività del responsabile del procedimento si incardina su una precedente "programmazione" svolta dal dirigente responsabile (quindi da un organo interno) e, come già detto, con l'ausilio degli organi tecnici dell'amministrazione precedente.

Fra l'altro la circostanza che il responsabile del procedimento debba necessariamente essere un dipendente dell'amministrazione tiene in scarsa considerazione il pur rilevante problema dell'inefficienza degli uffici tecnici spesso privi di personale altamente qualificato (quale deve essere quello preposto all'incarico di responsabile del procedimento) soprattutto nei piccoli comuni¹⁴.

Il Governo ha pensato di ovviare a tale problema con la previsione di cui al 5° comma dell'art. 7 del regolamento generale nella quale è disposto che: " In caso di particolare necessità nei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e per appalti d'importo inferiore ai 300.000 Euro diversi da quelli definiti dall'art. 2, comma 1, lett. h)¹⁵ le competenze del responsabile del procedimento sono attribuite al responsabile dell'ufficio

14. In questo senso il più volte citato A.Romano Tassone op. cit.

15. Opere e impianti di speciale complessità.

tecnico o della struttura corrispondente. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare”.

Tale norma sembra assolutamente insoddisfacente; per sopperire alle carenze delle piccole autonomie locali impossibilitate, da sole, a fornire le elevate professionalità richieste a una corretta ed efficace gestione degli appalti pubblici, il legislatore ha infatti “dimenticato” titoli e abilitazioni precedentemente ritenuti essenziali per garantire competenza tecnica e professionalità del responsabile del procedimento, quasi che gli appalti dei piccoli enti, ancorché di non irrilevante valore (circa 600 milioni di lire), possano essere considerati di “rango” inferiore.

Gli stessi limiti di popolazione (dei comuni) e di valore (degli appalti) sembrano francamente illogici. La carenza di personale qualificato degli enti andrebbe verificata caso per caso (cosa fare ad esempio qualora l’ente abbia 3100 abitanti e presenti le stesse carenze di organico di un ente con 3000 abitanti?) e non certo aprioristicamente.

Per quanto concerne la soglia di valore di 300.000 Euro è appena il caso di rilevare che la carenza di organico ha carattere strutturale e non può essere connessa anche all’importo dei lavori. Il limite citato potrebbe infatti portare al paradosso che nel caso di lavori d’importo superiore ai 300.000 Euro, un comune di 3000 abitanti che non abbia funzionari qualificati ai sensi dell’art. 7, 4° comma, del D.P.R. n. 554/99, non potendo applicare il 5° comma del medesimo articolo sarà impossibilitato ad appaltare i lavori.

4. Le funzioni del responsabile del procedimento

Il Regolamento ha cercato di tradurre in disciplina specifica il ruolo protagonista del responsabile del procedimento attraverso una puntuale elencazione delle sue attribuzioni.

L'articolo 7 individua le fasi dell'intervento del responsabile (programmazione, affidamento della progettazione, scelta del contraente, esecuzione del contratto e collaudo) e rende palese che in realtà nell'intera procedura volta alla realizzazione di lavori pubblici il responsabile del procedimento è il vero centro unitario di imputazione delle funzioni di scelta, controllo e vigilanza.

La norma regolamentare ribadisce che il responsabile del procedimento - ancorché molte delle sue attività hanno chiara natura giuridica e amministrativa - deve essere un tecnico in possesso di titolo di studio adeguato all'intervento da realizzare e abilitato all'esercizio della professione.

Inoltre, adempiendo alla delega legislativa (art. 7, comma 2 della legge 109/94) la norma determina l'importo (inferiore a 500.000 Euro) e la tipologia di lavori (tutti, tranne quelli di particolare complessità come individuati dall'articolo 2, lettere h) e i) dello stesso Regolamento) in presenza dei quali è possibile, in virtù di esigenze di snellezza operativa e di economicità, che il responsabile del procedimento svolga le funzioni anche del progettista o del direttore dei lavori.

Oltre ai casi suddetti è previsto che, in caso di particolare necessità, nei comuni di piccole dimensioni (con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti) e per appalti di ammontare inferiore a 300.000 Euro e non rientranti tra quelli di particolare complessità, le competenze del responsabile del procedimento siano attribuite al responsabile dell'ufficio tecnico o della struttura corrispondente. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare.

Già nella legge 109/94 erano previsti numerosi compiti in capo al responsabile del procedimento. Il comma 3 dello stesso art. 7, sopra menzionato, stabilisce che il responsabile del procedimento debba formulare proposte e fornire dati e informazioni per la predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali; egli è inoltre tenuto ad assicurare, "in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza con la copertura finanziaria e con i tempi di realizzazione del programma oltre che al corretto e razionale svolgimento delle procedure; segnala altresì eventuali disfunzioni, impedimenti o ritardi nell'attuazione degli interventi e accerta la libera disponibilità delle aree e degli immobili necessari, fornisce all'amministrazione i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento del processo attuativo necessari per l'attività di coordinamento, di indirizzo e di controllo di sua competenza".

Nella fase della progettazione, la legge 109/94 attribuisce poi al responsabile del procedimento (art. 16, comma 2) l'importante compito di integrare o modificare il contenuto del progetto rispetto alle prescrizioni legislative ad esso relative qualora, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dei lavori da progettare, le ritenga insufficienti o eccessive.

Ancora, il responsabile del procedimento accerta e certifica il ricorrere dei casi, previsti dall'art. 17, comma 4, della legge, in cui la progettazione, nonché lo svolgimento di attività tecnico amministrative a essa connesse, debbano essere affidati a soggetti esterni alla amministrazione; accerta inoltre la sussistenza di particolari ragioni per cui la progettazione definitiva ed esecutiva, solitamente affidate al medesimo soggetto, debbano essere affidate a soggetti diversi.

È, poi, sempre il responsabile del procedimento che attesta il ricorrere di "motivi di imperiosa urgenza" (art. 24, comma 1) per cui l'affidamento di lavori pubblici per il ripristino, in seguito a calamità naturali, di opere già esistenti, possa avvenire per trattativa privata.

Nella fase di collaudo il responsabile del procedimento certifica la carenza di organico presso la stazione appaltante (art. 28, comma 4), circostanza che richiede che il collaudo stesso sia affidato a personale tecnico esterno.

Nella procedura di accordo bonario (art. 31 bis), infine, il responsabile del procedimento assolve un'importante funzione di coordinamento e mediazione, come ribadito anche nel Regolamento generale.

Ora vediamo quali sono le numerose funzioni del responsabile del procedimento previste dal Regolamento generale, in modo ancora più dettagliato rispetto alla legge. Tali funzioni, oltre a essere elencate nell'apposito articolo 8 (del Regolamento), intitolato appunto "funzioni e compiti del responsabile del procedimento", si trovano sparse tra le varie norme regolamentari.

Osservando prima questa elencazione, di tipo ricognitivo e di ordine generale, risulta che il responsabile del procedimento:

- a) promuove e sovrintende agli accertamenti e alle indagini preliminari idonei a consentire la verifica della fattibilità tecnica, economica e amministrativa degli interventi;

- b) verifica in via generale la conformità ambientale, paesistica, territoriale e urbanistica degli interventi e promuove l'avvio delle procedure di variante urbanistica;
- c) redige, secondo quanto previsto dall'articolo 16, commi 1 e 2 della legge 109/94, il documento preliminare alla progettazione;
- d) accerta e certifica la ricorrenza delle condizioni di cui all'articolo 17, comma 4, della legge 109/94¹⁶, motiva la scelta del metodo di affidamento degli incarichi di natura tecnica, coordina e verifica la predisposizione dei bandi di gara, nonché il successivo svolgimento delle relative procedure;
- e) coordina le attività necessarie al fine della redazione del progetto preliminare, verificando che, nel rispetto del contenuto del documento preliminare alla progettazione, siano indicati gli indirizzi che devono essere seguiti nei successivi livelli di progettazione e i diversi gradi di approfondimento delle verifiche, delle rilevazioni e degli elaborati richiesti;

16. L'art. 17, comma 4, della l. 109/94 prevede: "La redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo, nonché lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione, in caso di carenza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti integrali, così come definiti dal regolamento, che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, casi che devono essere accertati e certificati dal responsabile del procedimento, possono essere affidati ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e) f) e g). Le società di cui al comma 1, lettera f), singole ovvero raggruppate ai sensi del comma 1, lettera g), possono essere affidatarie di incarichi di progettazione soltanto nel caso in cui i corrispettivi siano stimati di importo pari o superiore a 200.000 ECU, salvo i casi di opere di speciale complessità e che richiedano una specifica organizzazione".

- f) coordina le attività necessarie alla redazione del progetto definitivo ed esecutivo, verificando che siano rispettate le indicazioni contenute nel documento preliminare alla progettazione e nel progetto preliminare, nonché alla redazione del piano di sicurezza e di coordinamento e del piano generale di sicurezza;
- g) convoca e presiede nelle procedure di licitazione privata e di appalto concorso, ove ne ravvisi la necessità, un incontro preliminare per l'illustrazione del progetto e per consentire osservazioni allo stesso;
- h) propone alla amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori e garantisce la conformità a legge delle disposizioni contenute nei bandi di gara e negli inviti; nel caso di trattativa privata effettua le dovute comunicazioni all'Autorità, promuove la gara informale e garantisce la pubblicità dei relativi atti;
- i) richiede all'amministrazione aggiudicatrice la nomina della commissione giudicatrice dei concorsi di idee, dei concorsi di progettazione, degli appalti concorsi, nonché degli appalti per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici;
- l) promuove l'istituzione dell'ufficio di direzione dei lavori e accerta la sussistenza delle condizioni che ai sensi dell'articolo 17, comma 4, della legge giustificano l'affidamento dell'incarico a soggetti esterni alla amministrazione aggiudicatrice;
- m) accerta e certifica le situazioni di carenza di organico in presenza delle quali le funzioni di collaudatore sono affidate, ai sensi dell'articolo 28, comma 4, della legge¹⁷, ai soggetti esterni alla stazione appaltante;

17. L'art. 28, comma 4, della legge 109/94, prevede: "Per le operazioni di collaudo, le amministrazioni aggiudicatrici nominano da uno a tre tecnici di

- n) adotta gli atti di competenza a seguito delle iniziative e delle segnalazioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori;
- o) effettua, prima dell'approvazione del progetto in ciascuno dei suoi livelli, le necessarie verifiche circa la rispondenza dei contenuti del documento alla normativa vigente, alle indicazioni del documento preliminare e alle disponibilità finanziarie, nonché all'esistenza dei presupposti di ordine tecnico e amministrativo necessari per conseguire la piena disponibilità degli immobili;
- p) nel caso di lavori eseguibili per lotti, accerta e attesta:
 - 1. l'avvenuta redazione, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, della progettazione preliminare dell'intero lavoro e la sua articolazione per lotti;
 - 2. la quantificazione, nell'ambito del programma e dei relativi aggiornamenti, dei mezzi finanziari necessari per appaltare l'intero lavoro;
 - 3. l'idoneità dei singoli lotti a costituire parte funzionale, fattibile e fruibile dell'intero intervento;
- q) svolge le attività necessarie all'espletamento della conferenza dei servizi, curando gli adempimenti di pubblicità delle relative deliberazioni e assicurando l'allegazione del verbale della conferenza stessa al progetto preliminare posto a base delle procedure di appalto concorso e di affidamento della concessione di lavori pubblici;

segue nota 17.

elevata e specifica qualificazione con riferimento al tipo di lavori, alla loro complessità e all'importo degli stessi. I tecnici sono nominati dalle predette amministrazioni nell'ambito delle proprie strutture, salvo che nell'ipotesi di carenza di organico accettata e certificata dal responsabile del procedimento”.

- r) svolge la funzione di vigilanza sulla realizzazione dei lavori nella concessione di lavori pubblici, verificando il rispetto delle prescrizioni contrattuali;
- s) raccoglie, verifica e trasmette all'Osservatorio dei lavori pubblici gli elementi relativi agli interventi di sua competenza;
- t) accerta la data di effettivo inizio dei lavori e ogni altro termine di svolgimento dei lavori;
- u) trasmette agli organi competenti della amministrazione aggiudicatrice la proposta del coordinatore per l'esecuzione dei lavori di sospensione, allontanamento delle imprese e dei lavoratori autonomi dal cantiere o di risoluzione del contratto;
- v) assicura che ricorrano le condizioni di legge previste per le varianti in corso d'opera;
- w) irroga le penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali, anche sulla base delle indicazioni fornite dal direttore dei lavori;
- x) accerta e certifica negli interventi l'eventuale presenza delle caratteristiche di cui all'articolo 2, comma 1, lettere h) e i) del regolamento¹⁸;

18. L'art. 2 del regolamento attuativo fornisce le definizioni delle espressioni tecniche, e in particolare le lett. h) e i) definiscono:

"h) opere e impianti di speciale complessità, o di particolare rilevanza sotto il profilo tecnologico, o complessi o a elevata componente tecnologica, oppure di particolare complessità, secondo le definizioni rispettivamente contenute nell'articolo 17, commi 4 e 13, nell'articolo 20, comma 4, e nell'articolo 28, comma 7 della Legge: le opere e gli impianti caratterizzati dalla presenza in modo rilevante di almeno due dei seguenti elementi: 1. utilizzo di materiali e componenti innovativi; 2. processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa; 3. esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali; 4. comples-

- y) propone la risoluzione del contratto ogni qual volta se ne realizzino i presupposti;
- z) propone la definizione bonaria delle controversie che insorgono in ogni fase di realizzazione dei lavori.

Il responsabile del procedimento assume, inoltre, il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, qualora il soggetto che, nella struttura organizzativa della amministrazione aggiudicatrice sarebbe deputato a rappresentare il committente, non intenda adempiere direttamente agli obblighi dalle stesse norme previsti. La designazione deve contenere l'indicazione degli adempimenti di legge oggetto dell'incarico.

Salvo diversa indicazione, quando il responsabile del procedimento debba svolgere l'incarico di responsabile dei lavori:

- a) si attiene ai principi e alle misure generali di tutela previste dalla legge;
- b) determina la durata dei lavori o delle fasi di lavoro che si devono svolgere contemporaneamente o successivamente;
- c) designa il coordinatore per la progettazione e il coordinatore per l'esecuzione dei lavori;
- d) vigila sulla loro attività, valuta il piano di sicurezza e di coordinamento e l'eventuale piano generale di sicurezza e il fascicolo predisposti dal coordinatore per la progettazione;

segue nota 18.

sità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità; 5. esecuzione in ambienti aggressivi; 6. necessità di prevedere dotazioni; i) progetto integrale di un intervento: un progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica”.

- e) comunica alle imprese esecutrici i nominativi dei coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori e si accerta che siano indicati nel cartello di cantiere;
- f) assicura la messa a disposizione di tutti i concorrenti alle gare di appalto del piano di sicurezza e di coordinamento e dell'eventuale piano generale di sicurezza;
- g) trasmette la notifica preliminare all'organo sanitario competente nonché, chiede, ove è necessario, alle imprese esecutrici l'iscrizione alla camera di commercio industria e artigianato; chiede inoltre alle stesse imprese una dichiarazione autentica in ordine all'organico medio annuo, destinato al lavoro in oggetto nelle varie qualifiche, da cui desumere la corrispondenza con il costo sostenuto per il personale dipendente, unitamente ai modelli riepilogativi annuali attestanti la congruenza dei versamenti assicurativi e previdenziali effettuati in ordine alle retribuzioni corrisposte ai dipendenti.

Nel caso di inadeguatezza dell'organico, il responsabile del procedimento propone all'amministrazione aggiudicatrice l'affidamento delle attività di supporto secondo le procedure e con le modalità previste dalla normativa vigente, in applicazione dell'art. 17, comma 4, della legge 109/94, sopra citato. I soggetti affidatari devono essere muniti di assicurazione professionale. Egli, va ricordato, svolge i propri compiti con il supporto dei dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici.

Queste funzioni, come si è detto, sono elencate nell'articolo 8 del Regolamento, e sono specificate nel corso degli articoli successivi, nell'ambito della disciplina di ciascuna materia in cui sia contemplata l'attività del responsabile del procedimento.

È opportuno sottolineare la disposizione di cui all'articolo 15 del Regolamento, in base alla quale il responsabile del procedimento deve

curare la redazione del *documento preliminare alla progettazione*, contenente quanto necessario a fissare di volta in volta, con riguardo alle caratteristiche di complessità del singolo lavoro e adeguandone di conseguenza il contenuto, i livelli di progettazione necessari nel caso specifico, nonché il numero e il tipo di elaborati grafici.

A questo proposito va ricordato come la legge 109/94 consenta una certa flessibilità nella fase della progettazione; flessibilità di cui è espressione il potere discrezionale attribuito al responsabile del procedimento (art. 16, comma 2 della legge stessa) di integrare o modificare, previa congrua motivazione (dato l'obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti amministrativi di cui all'art. 3, l. 241/90), le prescrizioni stabilite dai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 16 della legge in ordine al contenuto necessario rispettivamente dei progetti preliminari, definitivi ed esecutivi. Questa previsione ha lo scopo di evitare che schemi progettuali rigidi siano sproporzionati rispetto al singolo lavoro.

E infatti, nell'ambito del procedimento per la realizzazione delle opere pubbliche è stato conferito al responsabile del procedimento un ruolo fondamentale, anche sulla base dei principi consolidati dalla l. 241/90 sul procedimento amministrativo; ruolo caratterizzato dall'aver concentrato su questo soggetto, sia sul piano interno (rapporto tra amministrazione appaltante e altre amministrazioni interessate, tra la stessa e i progettisti interni ed esterni prima, e con l'affidatario dell'opera poi), sia sul piano esterno (rapporto con i terzi), la responsabilità per l'intera esecuzione dell'opera.

Ancora ai sensi dell'art. 16 l. 109/94, comma 6, il regolamento prevede, al termine della fase di progettazione, che i progetti preliminari siano sottoposti a cura del responsabile del procedimento e alla presenza dei progettisti alla verifica in rapporto alla tipologia, alla categoria, all'entità e all'importanza dell'intervento.

Nell'ambito della regolamentazione dei sistemi di realizzazione di lavori pubblici, l'articolo 71 del Regolamento prevede poi che la scelta dell'esecutore sia preceduta dall'acquisizione, da parte del responsabile del procedimento, di quanto occorre a garantire l'esistenza delle condizioni di fatto e di diritto che permettono l'effettiva realizzabilità dell'opera da mettere a gara. In senso analogo era disposto dall'articolo 5 del R.D. 350/1895, con precetto la cui forza era andata progressivamente attenuandosi, e che quindi si è dovuto qui ribadire con precise indicazioni di competenze e responsabilità, soprattutto esigendosi che l'acquisizione dell'attestazione funga da presupposto dell'avvio delle procedure.

L'articolo 117 del regolamento, nell'ambito della disciplina della procedura da seguire per la stipulazione del contratto di appalto, detta la disciplina regolamentare in tema di penali per il ritardo nell'adempimento delle obbligazioni incombenti sull'appaltatore, con accentuazione della competenza del responsabile del procedimento circa l'individuazione di congrui termini di adempimento in relazione alla natura del singolo contratto.

Da notare, altresì, la previsione del comma 2 dell'art. 128 del regolamento, relativo all'ordine di servizio, cioè il documento scritto con il quale sono impartite, da parte del responsabile del procedimento al direttore dei lavori (ovvero anche dal direttore operativo, ove a ciò delegato dal direttore dei lavori), e da quest'ultimo all'appaltatore tutte le istruzioni relative alla condotta dei lavori. Essa attribuisce al responsabile del procedimento la potestà di impartire ordini di servizio al direttore dei lavori relativamente all'ordine da seguirsi nell'esecuzione dei lavori e alla periodicità di presentazione dei rapporti sulle attività di cantiere e sull'andamento delle lavorazioni.

Con riguardo alla fase di eventuale sospensione dei lavori, l'articolo 133 del regolamento prevede che il compito di ordinare la sospensione

spetti al responsabile del procedimento, qualora a richiedere la sospensione siano ragioni di pubblico interesse o necessità. Il verbale di sospensione deve comunque essere inoltrato al responsabile del procedimento entro cinque giorni dalla data della sua redazione.

Altre importanti funzioni del responsabile del procedimento sono previste nell'ambito della procedura di soluzione delle controversie che possono sorgere tra stazione appaltante e appaltatore in corso d'opera, per quanto riguarda il sistema di accordo bonario, nella quale il responsabile si pone come vero e proprio coordinatore, se non come mediatore – la definizione di mediatore non sarebbe corretta, data la sua appartenenza all'amministrazione - tra la stazione appaltante e l'appaltatore.

Nella tenuta della contabilità, egli è tenuto a firmare e numerare preventivamente le pagine del registro di contabilità, come pure deve fare l'appaltatore; inoltre, in casi speciali e su proposta del direttore dei lavori, può prescrivere una forma diversa per le iscrizioni nel registro di contabilità, purché esse rispettino in ciascun foglio l'ordine cronologico.

Nella fase di collaudo, come si è già detto, spetta al responsabile del procedimento di accertare e certificare la carenza di organico all'interno della stazione appaltante che dia luogo alla necessità di conferire a soggetti esterni l'incarico di collaudatori. Inoltre, è sempre il responsabile del procedimento che provvede alla trasmissione all'organo di collaudo della documentazione relativa alla procedura di avviso dei creditori di cui all'art. 189 del Regolamento¹⁹, nonché di ogni ulteriore documentazione di cui all'art. 190.

19. Relativamente all'avviso ai creditori l'art. 189 prevede: "1. All'atto della redazione del certificato di ultimazione dei lavori il responsabile del procedimento dà avviso al Sindaco o ai Sindaci del comune nel cui territorio si eseguono i lavori, i quali curano la pubblicazione, nei comuni in cui l'intervento è stato

Il responsabile del procedimento appare dunque essere la figura istituita al conseguimento di un risultato non solo cartaceo, quale è il provvedimento finale, ma dell'intera opera pubblica. Del resto la legge 109/94 prevede che il responsabile del procedimento debba assicurare il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza con la copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione del programma oltre che al corretto e razionale svolgimento delle procedure.

Quindi si può affermare, in conclusione, che il responsabile del procedimento nei lavori pubblici si pone come "garante del risultato complessivo", in quanto possiede una serie di poteri variegati ed eterogenei, che si esplicano in momenti di amministrazione attiva, consultiva, di controllo e di garanzia, indirizzati verso tale obiettivo materiale.

segue nota 19.

eseguito, di un avviso contenente l'invito per coloro i quali vantino crediti verso l'appaltatore per indebite occupazioni, di aree o stabili e danni arrecati nell'esecuzione dei lavori, a presentare entro un termine non superiore a sessanta giorni le ragioni dei loro crediti e la relativa documentazione. L'avviso è pubblicato anche nel foglio degli annunci legali della Provincia.

2. Trascorso questo termine il Sindaco trasmette al responsabile del procedimento i risultati dell'anzidetto avviso con le prove delle avvenute pubblicazioni e i reclami eventualmente presentati.

3. Il responsabile del procedimento invita l'impresa a soddisfare i crediti da lui riconosciuti e quindi rimette al collaudatore i documenti ricevuti dal Prefetto, aggiungendo il suo parere in merito a ciascun titolo di credito ed eventualmente le prove delle avvenute tacitazioni".

5. Differenze e similarità con la figura dell'ingegnere capo

È possibile effettuare un confronto tra la figura dell'ingegnere capo, di cui al r.d. 350/1895, e la nuova figura del responsabile del procedimento, non perché questa sia sorta in sostituzione della prima, ma perché, comunque, sono ravvisabili numerose coincidenze nelle attribuzioni dei due soggetti. La differenza fondamentale può riscontrarsi nel fatto che a oggetto della responsabilità e vigilanza del responsabile del procedimento vi è una più ampia sfera di attività, attività che sono proprie della fase amministrativo-contrattuale, nonché delle fasi di progettazione ed esecuzione.

Preliminarmente però occorre osservare che, mentre in precedenza, con il r.d. 350/1895, la normativa sui lavori pubblici esauriva la definizione del proprio ambito soggettivo di applicazione attraverso il riferimento al Ministero dei lavori pubblici, al quale spettava la titolarità dell'esecuzione delle opere pubbliche di spettanza statale (per l'esecuzione delle opere pubbliche a carico dei comuni o dei consorzi, il Ministero stanziava annualmente una somma destinata a sovvenzionare tali enti)²⁰, ora tale ambito si è ampliato attraverso le nozioni di "amministrazione aggiudicatrice" e "organismo di diritto pubblico", come delineate dal legislatore

20. L. 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato F, art. 321.

comunitario²¹. Si tratta di criteri imprecisi che consentono però di evidenziare che, ormai, la definizione di pubblica amministrazione non discende più dal regime giuridico al quale l'ente è sottoposto, ma, piuttosto, dalla natura sostanziale dell'attività svolta²².

La legge 109/94, all'art. 2, ha cercato di individuare quali siano quei soggetti e quelle attività per cui queste ultime, se a quei soggetti affidate, si definiscono lavori pubblici, e ne ha dato una elencazione. I soggetti in questione si devono considerare quali amministrazioni pubbliche.

Nella tavola 1 si riporta il confronto sintetico tra le funzioni e i compiti assegnati all'ingegnere capo dal R.D. 350/1895 e quelli assegnati al responsabile del procedimento al nuovo regolamento generale.

21. Secondo la direttiva n. 93/37/CE, art. 1, lett. b), "si considerano *amministrazioni aggiudicatrici*, lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o di tali organismi di diritto pubblico". "Per *organismo di diritto pubblico* si intende qualsiasi organismo istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, dotato di personalità giuridica, finanziato e/o controllato da enti pubblici".

22. Cfr. la Corte di giustizia CE, sent. 3 giugno 1986, *Commissione c. Repubblica francese*, in *Racc.*, 1986, 1725.

Tav. 1 - Funzioni e competenze dell'Ingegnere capo e del responsabile del procedimento

	Ingegnere capo (r.d. 350/1895)	Responsabile del procedimento (reg. gen. Ex. l. 109/94)
<i>Individuazione</i>	Ingegnere capo dell'ufficio di servizio generale o speciale del genio civile da cui le opere dipendevano.	Responsabile del procedimento, nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del loro organico, è un tecnico abilitato all'esercizio della professione oppure è un tecnico con idonea professionalità.
<i>Funzioni</i>	Aveva la diretta responsabilità e vigilanza <i>sull'esecuzione</i> delle opere che dipendevano dall'ufficio di cui era capo, salvo il caso in cui il Ministero dei lavori pubblici avesse istituito una apposita commissione.	Ha la diretta responsabilità e vigilanza sull'esecuzione di <i>tutte le fasi</i> del procedimento per la realizzazione dei lavori pubblici. Provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento risulti condotto in modo unitario.
<i>Attività soggette alla responsabilità e vigilanza</i>	Opere che, per la legge del 20 marzo 1895, allegato F, erano nella attribuzione del Ministero dei lavori pubblici (opere pubbliche). Per opera pubblica deve intendersi il risultato di una attività umana, un nuovo bene che, costituendo il prodotto di una trasformazione ed elaborazione di cose preesistenti, sia destinato a soddisfare un bisogno pubblico ¹ . La manutenzione e la conservazione delle opere pubbliche e dei servizi che ad esse si riferivano, richiedevano delle spese che si definivano ordinarie, mentre straordinarie erano dette le spese richieste per l'esecuzione di opere nuove, o per la ricostruzione o miglioramento di quelle esistenti.	Attività di costruzione, demolizione, recupero, restauro, ristrutturazione e manutenzione di opere e impianti, anche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica, che si considerano lavori pubblici qualora siano affidati a: <ol style="list-style-type: none"> 1. amministrazioni dello Stato, enti pubblici, enti locali e loro associazioni e consorzi; 2. concessionari di lavori e servizi pubblici, società con capitale pubblico che abbiano a oggetto della loro attività la produzione di beni o servizi non di mercato; 3. soggetti privati, relativamente ai lavori rientranti nelle attività professionali corrispondenti alla nomenclatura delle attività economiche nella Comunità europea², nonché i lavori civili relativi a ospedali, impianti sportivi e ricreativi, scolastici e universitari³.

1. Cfr., a tale proposito, Cianflone, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 1993.

2. L'elenco di tali attività professionali è contenuto nell'all. A del d. lgs. 19 dicembre 1991, n. 406, di recepimento della Direttiva 89/440/CEE.

3. Cfr. art. 2, comma 2, lett. c), l. 109/94.

Fonte: Centro Studi Consiglio Nazionale degli Ingegneri, 2000

6. Il profilo retributivo

L'individuazione di un interlocutore privilegiato, quale è il responsabile del procedimento, se da un lato evidenzia i vantaggi della soluzione organizzativa, dall'altro pone il problema della retribuzione della posizione di maggiore responsabilità. Il problema va inquadrato, come appare facilmente intuibile, in un'ottica di crescente responsabilizzazione del personale investito di particolari posizioni all'interno della pubblica amministrazione.

Tuttavia, la collocazione del responsabile del procedimento all'interno della struttura burocratica, indipendentemente dal fatto che sia assunto mediante un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ovvero, nei casi in cui è consentito per gli enti locali, mediante un contratto a tempo determinato, appare problematica anche in considerazione di quanto previsto dalle recenti norme che disciplinano l'attribuzione delle posizioni organizzative.

La struttura della retribuzione del personale, ripartita nelle due voci del trattamento fondamentale e del trattamento accessorio, è stata ulteriormente accentuata nella sua tendenziale variabilità e suscettibilità di personalizzazione dopo l'entrata in vigore dell'ultimo contratto collettivo di lavoro.

La norma base dalla quale partire quale principio generale resta, comunque, quella contenuta nell'articolo 2, comma 3, seconda parte, del

decreto legislativo 29/93, così come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 80/1998: secondo tale disposizione l'attribuzione di trattamenti economici può avere luogo esclusivamente mediante contratti collettivi o, *alle condizioni dagli stessi previste*, mediante contratti individuali.

Analoga norma è prevista per la dirigenza (art. 19 d. lgs. 29/93, sostituito dall'art. 13 del d. lgs. n. 80/98), in ordine alla quale è pure disposto specificamente che il trattamento economico remunera tutte le funzioni e i compiti, nonché qualsiasi incarico attribuito ai dirigenti in ragione del loro ufficio o conferito dall'amministrazione di appartenenza o su designazione della stessa, per cui i compensi dovuti dai terzi sono pagati direttamente all'amministrazione e sono convogliati nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.

Presupposto di ogni attribuzione è, dunque, una norma di contratto e qualsiasi attribuzione effettuata al di fuori dei detti presupposti, oltre che nulla di diritto, è certamente fonte di responsabilità erariale per il dirigente che l'abbia disposta o consentita.

Quale dipendente dell'amministrazione, si ricorda che al responsabile del procedimento può essere riconosciuto, oltre al trattamento economico fondamentale, quello accessorio che, in via non esaustiva, può essere costituito da:

- indennità (art. 49 d.P.R. 333/90);
- compenso per lavoro straordinario;
- compensi incentivanti la produttività.

A proposito dei compensi incentivanti la produttività, tra questi ultimi è opportuno inquadrare gli incentivi di cui all'art. 18 della legge quadro, menzionati *supra*²³. L'articolo prevede che una somma non superiore all'1,5 dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, a

23. Cfr. par. 3.

valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 16, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. Tale ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere²⁴.

24. Il regolamento emanato con D.M. 20/4/2000, n. 134, recante norme per la ripartizione dell'incentivo economico di cui al comma 1 dell'articolo 18 della legge n. 109/1994 e successive modifiche e integrazioni, ha, inoltre, stabilito puntualmente in quale percentuale dovessero essere ripartiti gli incentivi tra i vari dipendenti.

Bibliografia

Per l'analisi di ulteriori elementi riguardanti la figura del responsabile del procedimento, si rimanda, tra gli altri, alla lettura dei seguenti testi:

I. FRANCO, *Il responsabile del procedimento con particolare riferimento alla realizzazione delle opere pubbliche*, in "Consiglio di Stato", 1995, II, 141;

F. GARRI, *Prime osservazioni sull'art. 7 della nuova disciplina in materia di lavori pubblici (l. n. 109 del 1994)*, in "Riv. Trim. Appalti", 1995, 57;

T. MIELE, *Dal coordinatore unico al responsabile del procedimento*, in "Guida agli enti locali", 1998, p. 105;

G. PITTALIS, *Le procedure di scelta dell'appaltatore e del concessionario nella nuova legge quadro*, in "Reg. gov. Loc.", 1994, 185;

A. ROMANO TASSONE, *Commento all'articolo 7 della legge 109/94, Misure per l'adeguamento della funzionalità della pubblica amministrazione*, in *La riforma dei lavori pubblici*, Commentario diretto da A. Angeletti, vol. I, Torino, 2000, pag. 136;

T. TESSARO, *Il responsabile unico dei lavori pubblici dopo la Merloni ter. Individuazione, retribuzione, funzioni, responsabilità*, Rimini, 1999.

• • •

Per l'individuazione specifica delle funzioni del responsabile, così come attribuitegli dal regolamento attuativo, si veda

F. RUSSO, *In 75 punti l'elenco di tutti i compiti del responsabile del procedimento*, in "Il Sole 24 ore – Edilizia e Territorio", n. 18, 2000, p. 167.

Finito di stampare nel mese di settembre 2000
Stampa: tipografia Edigraf, via Ugo Fleres 24, 00137 Roma