

Centro Studi

Consiglio Nazionale Ingegneri

Nota alla Determinazione 23.2.2001 n.10 (*Problemi in materia di responsabile del procedimento*) dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici



(c.r. 38)

Roma, aprile 2001



La presente nota è stata redatta dal dott. Nicola Colacino, consulente del
Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri.



Premessa

Il panorama delle istituzioni che attengono al governo del settore dei lavori pubblici si è arricchito da alcuni anni di un ulteriore protagonista, l'Autorità di vigilanza.

Questa amministrazione indipendente si differenzia strutturalmente dalle altre Autorità quali quelle sulla concorrenza, sulle comunicazioni, sulla privacy, per non avere compiti di regolazione sul settore di propria competenza. Come cita infatti l'articolo 4, comma primo, della Legge 109/94, all'Autorità deve esclusivamente "garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 1, comma 1 (legge n. 109/94) nella materia dei lavori pubblici". In altre parole la legge assegna all'Autorità un ruolo meramente legisdizionale (ossia di ricognizione sul quadro normativo per l'individuazione delle regole giuridiche), escludendo ogni attività giurisdizionale (diretta ad accertare l'eventuale lesione di una situazione giuridica soggettiva e ad applicare il diritto al caso concreto).

Tale considerazione trova conferma nella sentenza n.482 del 7.11.1995 della Corte Costituzionale e più recentemente nell'orientamento della Corte dei Conti che ha negato il "visto" all'art.4, comma 4, del D.P.R. n. 554/99 che testualmente recava: "In singole e specifiche situazioni, l'Autorità può se richiesta dai soggetti interessati risolvere con propria determinazione e con efficacia vincolante nel caso di specie le questioni controverse sottoposte al suo esame".

Ciò nonostante è indubbio che l'attività dell'Autorità ed in particolare quella derivante dalla predisposizione delle sue "Determinazioni" abbia grande influenza sugli operatori del settore, i quali ad essa si rivolgono per avere interpretazioni, chiarimenti e delucidazioni sulla complessa normativa che attiene i lavori pubblici.

Proprio l'influenza che le interpretazioni dell'Autorità hanno sugli operatori del settore (pur non potendosi considerare esse in alcun



modo vincolanti), ha portato il Centro Studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri ad avviare, sin dalla sua costituzione, un'attività di monitoraggio e analisi delle “determinazioni” e “regolazioni” da essa predisposte.

Tale attività di monitoraggio ha portato alla pubblicazione di un primo volume (“L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. Organi, poteri e attività”) nel mese di maggio 2000, al quale seguirà tra breve un secondo di analisi delle determinazioni più recenti.

La nota che si presenta in questa sede e che costituisce un'anticipazione del documento in corso di redazione, attiene la Determinazione n.10 del 23.2.2001 nella quale l'Autorità si esprime su alcuni problemi in materia di responsabile di procedimento, tra cui quello attinente i limiti di competenza dei geometri. Su questo punto in particolare la determinazione dell'Autorità appare alquanto discutibile e meritoria di un intervento degli Ordini professionali coinvolti.

Giovanni Angotti



Un'interpretazione discutibile

Con la Determinazione n.10/2001, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici si propone di fornire alcuni chiarimenti in merito alla figura del responsabile del procedimento, così come delineata dalle norme della legge quadro e del regolamento generale.

Diversi problemi, in particolare di natura applicativa, sono emersi, infatti, dall'analisi della disciplina del responsabile del procedimento e numerosi quesiti sono stati posti all'Autorità su tale argomento. La Determinazione n.10/2001 contiene una miscellanea di chiarimenti e interpretazioni, tra i quali uno anche sui *“limiti entro i quali l'incarico di responsabile del procedimento possa essere attribuito ai geometri”*.

Ai sensi dell'art.7, comma 4, del regolamento, *“il responsabile del procedimento è un tecnico 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”*. La norma, pertanto, è inequivocabile, nel ritenere che, oltre alla qualifica generale di *“tecnico”*, il responsabile del procedimento debba necessariamente essere in possesso di un titolo di studio *adeguato alla natura dell'intervento*, ossia commisurato alle effettive responsabilità derivanti dalla gestione del complesso *iter* di realizzazione dell'intervento.

Accanto a tale requisito, la norma prescrive *l'abilitazione all'esercizio della professione* e, solo (si badi bene, solo) nel caso in cui l'abilitazione non sia prevista dalla normativa in vigore per la specifica categoria professionale, la stessa norma indica a requisito *l'idonea professionalità* del soggetto insieme all'*anzianità di servizio in ruolo non inferiore a cinque anni*.

In particolare, per quanto attiene al geometra, questi, per poter essere nominato responsabile del procedimento, deve necessariamente



aver ottenuto l'abilitazione; la disciplina contenuta nel R.D. 11.2.1929, n.274, "*Regolamento per la professione di geometra*", prevede, infatti, tale requisito per l'esercizio della professione.

Ai fini dell'applicazione della normativa in materia di appalti pubblici, pertanto, a nulla valgono le capacità professionali e la competenza eventualmente acquisite "sul campo" da parte del professionista geometra, se egli non risulti comunque in possesso del requisito dell'abilitazione.

Dal tenore della pronuncia dell'Autorità, tuttavia, emerge un'interpretazione difforme, che sembra non tenere conto del dettato normativo. Nella Determinazione n.10/2001 si afferma, infatti, che "*la qualifica di geometra soddisfa la condizione imposta dalla legge quadro che il responsabile del procedimento deve essere un tecnico. L'adeguatezza a ricoprire l'incarico è data dalla professionalità acquisita dal tecnico nel corso del tempo e, dunque, dell'esperienza maturata*". Conseguentemente, secondo l'Autorità "*è ragionevole ritenere che la competenza e le capacità acquisite consentano di individuare nella figura professionale del geometra il soggetto idoneo ad essere nominato responsabile del procedimento anche per opere che non rientrano nelle sue strette competenze*".

Ora, l'interpretazione dell'Autorità appare discutibile sotto vari profili. Posto che nei confronti del geometra il requisito dell'idoneità professionale unito ai cinque anni di anzianità di servizio in ruolo non ha alcuna rilevanza, poiché l'esercizio della professione è garantito in via esclusiva dall'abilitazione, non si vede come l'*adeguatezza* del titolo di studio sottostante, che la norma ricollega "alla natura dell'intervento", possa essere sostituita da un'*adeguatezza* "di fatto", conferita al soggetto dall'esperienza e dalle capacità professionali dimostrate.

In realtà, l'esperienza soggettiva maturata "nel corso del tempo" non influisce sulla scelta del responsabile del procedimento, se non nei casi di categorie professionali che non richiedono l'abilitazione. Pertanto, anche volendo ammettere con l'Autorità che "*il ruolo del responsabile del procedimento all'interno dell'iter realizzativo*

dell'opera pubblica è (...) quello del project manager e, quindi, quello di fornire impulso al processo anche avvalendosi di uno staff di supporto"; e che *"la capacità che si richiede al soggetto è organizzativa e propositiva in misura molto maggiore di quanto non sia la capacità meramente tecnica"*, il dato normativo di cui all'art.7, comma 4, del D.P.R. n.554/99 appare assolutamente forzato.

Al contrario, dal testo della norma risulta evidente che il conferimento dell'incarico di responsabile del procedimento, è prima di tutto legato al possesso di un titolo di studio "adeguato alla natura dell'intervento". Pertanto, affinché la norma possa dirsi correttamente applicata, la corrispondenza tra i due elementi, soggettivo (titolo di studio) ed oggettivo (tipologia di intervento), deve essere rispettata.

D'altronde, tale corrispondenza è espressione di un generale "principio di proporzionalità" tra le competenze proprie del geometra e l'entità dell'opera da realizzare; principio ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, seppure esclusivamente con riguardo alle ipotesi di progettazione e direzione lavori. Secondo un indirizzo consolidato, infatti (v., da ultimo, Cons. Stato, V Sez., sentenza 31.1.2001, n.348; ma anche Cons. Stato, V Sez., sentenza 13.1.1999, n.25 e Cass. civ., II Sez., sentenze nn. 5873/2000 e 3046/99), sussiste il divieto per il geometra di firmare progetti e dirigere i lavori relativi a fabbricati ad uso di civile abitazione qualora vengano impiegate strutture in cemento armato e qualora le dimensioni del fabbricato non risultino "modeste". Tale indirizzo si basa correttamente sull'applicazione delle norme che disciplinano l'attività professionale dei geometri (in particolare, art.16, lettere *l*) e *m*) del R.D. n. 274/1929), nonché sulla scriminante costituita dal termine "modeste costruzioni", la cui genericità ha costretto i giudici a sviluppare alcuni criteri guida (generalmente basati sui parametri della dimensione, complessità e valore economico dell'opera).

Se è vero che le funzioni del responsabile del procedimento includono anche profili di natura organizzativa, oltre che progettuale e tecnica, tuttavia non può in nessun caso venire disattesa la lettera della legge, secondo cui solo al *tecnico* deve essere attribuita la qualifica di responsabile del procedimento. Non c'è motivo, quindi, di considerare



detto principio di proporzionalità non applicabile anche al caso specifico – a meno di non minare la coerenza dell'intero sistema di attribuzioni di competenze.

L'Autorità, peraltro, nella medesima Determinazione, giunge di seguito ad affermare che *“la logica conduce a ritenere che a fronte della realizzazione di opere particolarmente complesse, sarà opportuno che l'incarico di responsabile del procedimento venga affidato a soggetti in possesso di titolo di studio più elevato e commisurato alla tipologia degli interventi da effettuare”*.

Questa inversione di rotta, apparentemente ispirata da buon senso, è in realtà del tutto superflua. Infatti, laddove è la legge a prescrivere espressamente, per la nomina a responsabile del procedimento, la presenza di un professionista in possesso di titolo di studio adeguato all'intervento da eseguire, non sembra esserci spazio per eventuali ragioni di *opportunità* nella relativa scelta da parte dell'amministrazione.