

ASSESSORATO DEI LAVORI PUBBLICI

CIRCOLARE 3 febbraio 2005.

Direttive inerenti l'individuazione dell'organo competente alla nomina del responsabile unico del procedimento.

A seguito dell'emanazione della circolare assessoriale n. 1642 del 16 ottobre 2003, si sono registrati degli squilibri operativi nella nomina dei responsabili unici dei provvedimenti essendosi verificato un sensibile aumento della conflittualità interna in relazione alla corretta individuazione dell'organo competente alla nomina, di certo non funzionali al buon andamento dell'amministrazione.

La vigente normativa in materia di lavori pubblici ha operato una progressiva specializzazione della figura del responsabile del procedimento, introdotta dalla legge n. 241/90 definendone più precisamente i requisiti e stabilendone le funzioni.

La prima importante tipizzazione operata consiste nell'univoca individuazione della responsabilità legata a un complesso di attività che vanno dalla programmazione dell'opera al controllo finale della sua corretta esecuzione; il responsabile unico del procedimento assume, conseguentemente, il ruolo di:

- propositore ai fini della programmazione;
- interprete della corretta traduzione dei bisogni da soddisfare in precisi temi progettuali da sviluppare, verificandone preliminarmente la fattibilità;
- controllore della corretta e puntuale realizzazione delle fasi di progettazione, affidamento in appalto ed esecuzione, attraverso azioni specifiche individuate dalla legge e dai suoi strumenti di regolamentazione (regolamento e capitolato generale).

Il cumulo di dette attività conferiscono al responsabile unico il ruolo di interlocutore qualificato a rappresentare i bisogni e gli interessi della pubblica amministrazione e, quindi, della collettività che questa rappresenta e a vigilare sul soddisfacimento e tutela degli stessi.

Nell'esercizio di tale ruolo il responsabile unico del procedimento diviene, in tutte le attività finalizzate alla realizzazione di un'opera pubblica, il punto di riferimento per tutta la durata dello stesso, dalla programmazione al collaudo.

La centralità del suo ruolo viene posta in risalto anche dalla relazione accompagnatoria al regolamento di attuazione della legge n. 109/94 (D.P.R. n. 554/99) che definisce il responsabile unico del procedimento alternativamente "dominus" del lavoro e "project manager", identificandolo come "il vero centro unitario di imputazione delle funzioni di scelta, controllo e vigilanza".

Si rileva, altresì, che il responsabile unico del procedimento, anche in relazione alla circostanza che egli deve essere un tecnico sovraordinato all'intero escursus procedimentale assumendo responsabilità di indubbio carattere professionale, non può configurarsi quale figura sottordinata al dirigente del plesso dell'amministrazione presso il quale presta servizio, assumendo funzioni e responsabilità autonome, ciò avvalorato dalla recente disposizione di cui all'art. 23 della legge regionale n. 17/2004 che ha inserito il comma 2 bis all'art. 6 della legge regionale n. 10/91.

Le superiori considerazioni evidenziano come la natura delle funzioni espletate dal responsabile unico del procedimento spaziando da quella di scelta, a quella amministrativa, di controllo e di vigilanza, non può esaurirsi nell'ambito delle competenze assegnate ad un singolo dipartimento; ciò determina inevitabili "sconfina-

menti", causa degli attuali rallentamenti registrati nell'azione amministrativa e dei conflitti in atto insorti tra i dirigenti generali, riguardanti in estrema sintesi l'individuazione del soggetto deputato alla nomina del responsabile unico del procedimento, con riferimento alle competenze di ciascun dipartimento (il dipartimento lavori pubblici ha competenze sostanzialmente tecnico-amministrative, gli altri di controllo e vigilanza).

In merito all'individuazione del soggetto deputato alla nomina del responsabile unico del procedimento l'autorità di vigilanza sui lavori pubblici nella determinazione n. 10 del 23 febbraio 2001, preso atto del silenzio della Legge Merloni, ha ritenuto che essa vada ricercata all'interno dei singoli ordinamenti.

Il legislatore siciliano, invece, nel recepire la Merloni con le sostituzioni, le modifiche e le integrazioni di cui alle leggi regionali nn. 7/2002 e 7/2003 non ha mantenuto eguale silenzio, ma al contrario, attribuendo all'organo politico gli ampi poteri gestori sanciti dal secondo comma dell'art. 17 della legge n. 109/94, così come sostituito dall'art. 11 della legge regionale n. 7/2002, ha fornito puntuali riferimenti che ci consentono di individuare all'interno delle succitate norme l'autorità o l'organo al quale è attribuita la competenza alla nomina.

Il primo riferimento attiene al secondo comma dell'art. 2 della legge nel testo coordinato della Legge Merloni con le disposizioni della legge regionale 2 agosto 2002, n. 7 e con le norme della legge regionale n. 7/2003 che indica tra le amministrazioni aggiudicatrici l'Amministrazione regionale destinataria, pertanto, dell'onere di provvedere alla nomina del responsabile unico del procedimento.

Orbene il riferimento all'Amministrazione in senso soggettivo non può che riguardare gli organi rappresentativi di essa preposti ai vari rami e dotati di competenza e personalità proprie, quali il Presidente della Regione e gli Assessori regionali.

Il secondo riferimento riguarda l'art. 11 della legge regionale n. 7/2002. La norma anzidetta ha introdotto significativi elementi di novità rispetto alla normativa nazionale, in quanto ha riservato alle competenze del Presidente della Regione e degli Assessori materie che la disciplina statale attribuisce alla competenza dirigenziale; per l'aspetto che interessa:

a) ha ampliato l'ambito delle attività disciplinate dall'art. 17 della legge n. 109/94, includendo al 1° comma, oltre alle attività di direzione lavori, di progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva, anche le prestazioni relative alle attività di studio, i rilievi e le indagini connesse (studio di fattibilità);

b) ha riservato (comma 2°) alle competenze del Presidente della Regione e degli Assessori competenti gli affidamenti concernenti la scelta degli uffici, organismi e soggetti di cui al citato 1° comma nonché gli affidamenti di natura fiduciaria e quindi ha attribuito ai suddetti organi competenze sia di carattere interinale-gestorio che di carattere fiduciario.

Il terzo riferimento attiene alla modifica dell'art. 16 della legge n. 109/94 operata dall'art. 10 della legge regionale n. 7/2002 che ha introdotto, dopo il comma 2°, il comma 2-bis concernente lo studio di fattibilità (che in effetti enuclea alcuni degli elementi contenuti negli artt. 11, 19 e 21 del D.P.R. n. 554/99), elevando al rango di norma primaria disposizioni che nella normativa statale hanno natura regolamentare, stabilendo nel contempo che siffatto studio deve precedere l'attività di progettazione (anche di quella primaria).

Lo studio di fattibilità coincide sotto il profilo contenutistico con il "documento preliminare alla progettazione" introdotto dall'art. 15 del D.P.R. n. 554/99.

Il quarto riferimento è all'art. 13 della legge regionale n. 7/2003 che al 2° comma, nello stabilire, ad integrazione e/o modifica del comma 2° dell'art. 18 della legge n. 109/94, l'assegnazione della percentuale del 25% dei compensi incentivanti al responsabile unico del procedimento, in considerazione dell'importanza e della rilevanza delle funzioni esercitate, ha posto in luce la centralità che la normazione regionale attribuisce a tale figura organizzativa e fiduciaria.

I superiori riferimenti normativi delineano una posizione dell'organo politico sovraordinata alle fasi procedurali ed una posizione del responsabile unico del procedimento differenziata rispetto alle tradizionali figure burocratiche, che si contraddistingue per la centralità, autonomia e professionalità della sua funzione e per il suo ruolo di supervisore tecnico con incidenti poteri di integrazione e modifica della progettazione.

I riferimenti medesimi forniscono, inoltre, un utile supporto normativo all'individuazione del soggetto al quale compete la sua designazione.

In particolare, e ciò costituisce argomento troncante, tra gli affidamenti attribuiti alla competenza dell'organo politico deve ritenersi compreso anche quello relativo allo studio di fattibilità per effetto dell'ampliamento operato dall'art. 11 della legge regionale n. 7/2002. Ma tale studio coincidente, come si è detto, con la redazione del documento preliminare all'avvio della progettazione (i cui contenuti devono comunque ricomprendersi nel progetto preliminare) è demandato alla responsabilità e competenza del responsabile unico del procedimento con la conseguenza che l'affidamento relativo non può che rientrare tra quelli attribuiti per la natura fiduciaria, dall'art. 11 della legge regionale n. 7/2002, al Presidente della Regione e agli Assessori regionali.

Di contro, proprio in virtù delle novità apportate dal legislatore siciliano, l'individuazione del soggetto titolato alla nomina del responsabile unico del procedimento in un soggetto diverso dal vertice politico, porterebbe a concludere che il responsabile unico del procedimento, per carenza di potere dell'atto di nomina, vedrebbe ridotte le competenze allo stesso assegnate dalla vigente normativa, in quanto ricondotte alla mera attività di gestione, vigilanza e controllo, poiché il suo atto di nomina si configurerebbe quale atto di delega di funzioni di vertice proprie del dirigente generale e non estendibile alle funzioni relative alle attività di cui al più volte richiamato art. 11.

E proprio per le suddette innovazioni apportate dal legislatore siciliano alcune delle attività che il regolamento n. 554/99 attribuisce al responsabile unico del procedimento, in assenza di una nomina assessoriale non potrebbero essere legittimamente espletate; a titolo esemplificativo si richiamano alcune di queste attività:

— curare, ai sensi dell'art. 15, comma 4, la redazione di un documento preliminare all'avvio della progettazione, con allegato ogni atto necessario alla redazione del progetto;

— stabilire il numero e contenuto degli elaborati nel progetto preliminare in funzione della complessità dell'intervento ai sensi dell'art. 18, comma 1;

— svolgere funzioni di progettista e direttore dei lavori, ove ricorrano i casi previsti dal regolamento (art. 2, comma 1, lett. h) e lett. i) e art. 7, comma 4).

Qualora non bastassero i suddetti riferimenti, occorre l'ulteriore considerazione che supporre una dicotomia di competenze con attribuzione alla dirigenza della nomina del responsabile unico - asse del procedimento - e all'organo politico degli affidamenti o incarichi nei subprocedimenti che attengono alle fasi successive del medesimo procedimento oltre che incomprendibile sotto il profilo ordinamentale (che assegna all'organo politico una posizione sovraordinata alla dirigenza) contrasterebbe con i principi costituzionali di buon andamento dell'azione amministrativa atteso che la formula che caratterizza il procedimento di che trattasi come centro unitario di attribuzioni e responsabilità connesse sia amministrative che tecniche, esige a sua volta una matrice unitaria nell'individuazione dei soggetti responsabili dell'opera pubblica, anche al fine di evitare possibili conflitti interni tra uffici, organismi e soggetti del procedimento medesimo, ingenerabili dall'anzidetta dicotomia.

Non è superfluo evidenziare che l'autorità di vigilanza sui lavori pubblici, in merito alla possibilità di suddividere i compiti del responsabile unico del procedimento, nella determinazione n. 10, ha avuto modo di affermare che la scelta operata dal legislatore è stata nel senso di evitare la frammentazione eccessiva delle responsabilità e, pertanto, deve ritenersi che la responsabilità connessa all'incarico debba essere imputata ad un unico soggetto.

Con la presente circolare modificando l'orientamento precedentemente espresso con la circolare dell'Assessore per i lavori pubblici del 24 ottobre 2002 - nella quale è sostenuto che "in mancanza di esplicite disposizioni legislative, trattandosi di atto di gestione lo stesso (nomina responsabile unico del procedimento) debba essere, nella fattispecie ascritto all'ambito di competenza del dirigente tecnico preposto in ossequio al generale principio della separazione tra atti di gestione e atti rientranti nella sfera politica" - si ritiene riconducibile alla competenza dell'Assessore la nomina del responsabile unico del procedimento e ciò anche in considerazione del fatto che l'interpretazione precedentemente fornita deve ritenersi in contrasto con l'art. 11 della legge n. 7/2002.

In conclusione si deve ritenere che la normativa regionale, attraverso una applicazione coordinata informata a criteri sistematici delle disposizioni citate, confortata dalle ulteriori considerazioni svolte, porta ad attribuire all'organo politico la nomina del responsabile unico del procedimento.

Per un imparziale e corretto affidamento degli incarichi e per il migliore svolgimento delle attività verrà adottato un sistema informato alla rotazione degli stessi.

Le precedenti circolari assessoriali, nelle parti in contrasto con la presente, devono considerarsi abrogate.

L'Assessore: PARLAVECCHIO

(2005.6.271)090