

ACCURSIO PIPPO OLIVERI

IL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO

*Coordinamento, indirizzo e controllo
nella realizzazione di lavori pubblici*

■ Collana editoriale diretta da G. Armao e P. Oreto



i book dei lavori pubblici


GRAFILL

Accursio Pippo Oliveri

IL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO

ISBN 88-8207-187-1

EAN 9 788882 071875

I book dei lavori pubblici, 8

Prima edizione: ottobre 2005

Oliveri, Accursio Pippo <1955>

Il responsabile unico del procedimento / Accursio Pippo Oliveri.

– Palermo : Grafill, 2005.

(I book dei lavori pubblici ; 8)

ISBN 88-8207-187-1.

1. Lavori pubblici – Appalti.

344.4506 CDD-20

SBN Pal0201327

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© GRAFILL S.r.l.

Via Principe di Palagonia 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail grafill@grafill.it

Finito di stampare nel mese di ottobre 2005 presso:

Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l. Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge. Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

Sommario

PREFAZIONE	p.	7
<input type="checkbox"/> Note alla Prefazione.....	"	9
1. PRINCIPI E DETTATI DEL NUOVO QUADRO NORMATIVO SUI LAVORI PUBBLICI		
1.1. Il quadro normativo	"	11
<input type="checkbox"/> Note al capitolo 1.....	"	14
2. IL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO: GENERALITÀ		
2.1. Centralità del RUP nella realizzazione di lavori pubblici	"	16
2.2. Il ruolo di interprete, propositore e controllore	"	21
2.3. Requisiti del RUP.....	"	23
2.4. Attività di supporto al RUP	"	25
2.5. Contenuto delle prestazioni di supporto al RUP	"	26
2.6. Affidamento all'esterno delle attività di RUP	"	31
2.7. Nomina del RUP	"	32
2.8. Momento della nomina del RUP	"	33
2.9. La programmazione dei lavori pubblici.....	"	33
2.10. Il documento preliminare alla progettazione	"	34
2.11. La fase di progettazione.....	"	37
2.12. La fase di affidamento dei lavori.....	"	37
2.13. La fase di esecuzione dei lavori.....	"	38
2.14. La fase di collaudo dei lavori.....	"	40
2.15. La responsabilità del RUP	"	42
<input type="checkbox"/> Note al capitolo 2.....	"	44
3. LA PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI		
3.1. Normativa di riferimento	"	47
3.2. Generalità	"	47
3.3. Il responsabile del programma	"	48

3.4.	Lo studio preliminare	p.	51
3.5.	I contenuti dello studio	"	52
3.6.	I RUP formulano proposte e forniscono dati ed informazioni.	"	53
3.7.	I RUP ed il monitoraggio delle procedure	"	54
3.8.	Compiti del RUP nella fase di programmazione	"	55
3.9.	Gli studi di fattibilità	"	56
3.10.	Approvazione dello studio di fattibilità.....	"	58
3.11.	Il concorso di idee alternativa allo SDF	"	58
3.12.	Conformità ambientale, paesistica ed urbanistica	"	59
3.13.	Le procedure per le varianti urbanistiche per la realizzazione di lavori pubblici.....	"	63
3.14.	Il documento preliminare all'avvio della progettazione	"	63
3.15.	Il documento preliminare come pianificazione del procedimento.....	"	64
□	Note al capitolo 3.....	"	67
4.	LA PROGETTAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI		
4.1.	Normativa di riferimento	"	70
4.2.	Generalità	"	70
4.3.	Effettuazione delle attività di progettazione, direzione e accessorie.....	"	74
4.4.	Convenzione tra enti.....	"	75
4.5.	La firma dei progetti "interni"	"	75
4.6.	La progettazione "esterna"	"	76
4.7.	Ruolo del RUP nell'affidamento "esterno"	"	76
4.8.	Le società di professionisti.....	"	77
4.9.	Le società di ingegneria	"	77
4.10.	Requisiti delle società neocostituite	"	78
4.11.	I consorzi stabili nella progettazione	"	78
4.12.	Il coinvolgimento dei giovani professionisti	"	79
4.13.	Incompatibilità dei ruoli di progettista ed esecutore dei lavori	"	80
4.14.	Raggruppamenti temporanei degli organismi di progettazione.....	"	80
4.15.	Modalità di affidamento dei servizi di progettazione.....	"	81
4.16.	I concorsi di progettazione e i concorsi di idee	"	83
4.17.	L'affidamento della direzione dei lavori al progettista	"	84
4.18.	Le tariffe professionali - il Decreto Ministeriale 4 aprile 2001	"	85
4.19.	Inderogabilità dei minimi tariffari	"	86
4.20.	Il divieto di subappalto delle prestazioni professionali	"	87
4.21.	La verifica e la validazione del progetto.....	"	87
4.22.	La conferenza di servizi e l'accordo di programma	"	91
4.23.	Il RUP ed il responsabile di procedimento delle espropriazioni	"	93
□	Note al capitolo 4.....	"	94

5. L’AFFIDAMENTO DEI LAVORI PUBBLICI	
5.1. Normativa di riferimento	p. 99
5.2. Generalità	” 99
5.3. Istituzione dell’Ufficio di direzione dei lavori	” 101
5.4. Adempimenti preliminari del RUP	” 102
5.5. I lavori in economia	” 104
5.6. Le comunicazioni obbligatorie all’Osservatorio.....	” 105
□ Note al capitolo 5.....	” 108
6. L’ESECUZIONE DEI LAVORI PUBBLICI	
6.1. Normativa di riferimento	” 109
6.2. Generalità	” 109
6.3. La consegna dei lavori	” 113
6.4. Ordini di servizio.....	” 114
6.5. La sospensione dei lavori	” 116
6.6. Le proroghe dei termini contrattuali.....	” 120
6.7. La contabilità dei lavori.....	” 120
6.8. L’applicazione delle penali.....	” 125
6.9. La determinazione dei nuovi prezzi.....	” 126
6.10. Le varianti in corso d’opera dei lavori.....	” 128
6.11. Le riserve dell’appaltatore.....	” 136
6.12. L’accordo bonario.....	” 139
6.13. La risoluzione del contratto	” 142
6.14. L’autorizzazione al subappalto	” 143
6.15. L’ultimazione dei lavori.....	” 145
□ Note al capitolo 6.....	” 146
7. IL COLLAUDO DEI LAVORI	
7.1. Normativa di riferimento	” 150
7.2. Generalità	” 150
7.3. Nomina e composizione dell’organo di collaudo.....	” 152
7.4. Adempimenti preliminari per l’avvio del collaudo	” 154
7.5. Operazioni di collaudo	” 155
7.6. La relazione di collaudo ed i pareri del RUP	” 157
7.7. Gli altri adempimenti del RUP in fase di collaudo	” 158
7.8. Il RUP e la consegna anticipata dell’opera	” 159
7.9. Emissione del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione.....	” 160
7.10. Atti del RUP successivi al collaudo	” 161
□ Note al capitolo 7.....	” 162
8. BIBLIOGRAFIA	” 163

Prefazione

“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Principi costituzionali

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari ...”¹.

Sulla base di tali principi costituzionali la Pubblica Amministrazione è obbligata ad organizzarsi e ad operare *“... attraverso modalità eque e comportanti il minor sacrificio possibile degli interessi particolari eventualmente coesistenti con il preminente interesse pubblico”².*

Ogni schema procedimentale deve dare attuazione a tali criteri guida. Prima con la Legge n. 142/1990 (riguardante l'ordinamento delle autonomie locali) poi con la successiva Legge n. 241/1990 il legislatore ha disegnato una disciplina generale del procedimento amministrativo, stabilendo alcuni criteri cui devono sempre ispirarsi i pubblici poteri nello svolgimento della loro attività procedimentale.

I principi base derivano in parte dalla dialettica tipica dell'imprenditoria privata (efficacia, efficienza ed economicità), in parte dal richiamato articolo 97 della Costituzione (giusto procedimento, pubblicità e semplificazione).

L'azione normativa tuttavia scaturiva dalla necessità di combattere il più classico, deleterio, torpore burocratico che inevitabilmente si accompagnava con la consolidata inefficienza della Pubblica Amministrazione.

Inefficienza della P.A.

Concetto innovativo diveniva il principio di trasparenza dell'azione amministrativa, *inteso come immediata e facile controllabilità di tutti i momenti e i passaggi attraverso cui si esplica l'operato della P.A., onde garantirne uno svolgimento imparziale².*

Trasparenza

Tale principio, diretto corollario dell'articolo 97 Costituzione, si articola, nell'ambito della Legge n. 241/1990, in una serie di precetti giuri-

dici (diritto di partecipazione attiva al procedimento, obbligo generale di motivazione del provvedimento finale, riconoscimento ai soggetti interessati del diritto di accedere agli atti della P.A.) che sono tutti finalizzati a consentire un efficace controllo democratico sulla correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa.

RUP soggetto responsabile

In quest'ottica può essere inserita anche la figura del responsabile del procedimento (RUP), introdotta ex novo nel nostro ordinamento dagli articoli 4, 5 e 6 della Legge n. 241/1990 per tutte le attività dell'Amministrazione Pubblica, con lo scopo, in estrema sintesi, di identificare personalmente il soggetto cui è affidata la responsabilità di seguire, con la relativa attribuzione dei compiti che vanno dalla valutazione dei presupposti rilevanti per l'emanazione di un provvedimento, al controllo di tempi e modalità dell'istruttoria, fino all'adozione dello stesso provvedimento finale.

Requisiti e compiti

La Legge quadro sui Lavori Pubblici dell'11 febbraio 1994, n.109, con le successive modifiche ed integrazioni, ha voluto specializzare, per l'ordinamento dei Lavori Pubblici, la figura del responsabile del procedimento introdotta dalla Legge n. 241/1990 definendone più dettagliatamente i requisiti ed i compiti.

La prima importante differenza tra il "generico" responsabile del procedimento ed il responsabile unico del procedimento (d'ora innanzi RUP) si evidenzia con l'univoca individuazione, attribuita a quest'ultimo soggetto, della responsabilità per le attività che vanno dalla programmazione dell'opera, all'esecuzione ed, infine, al collaudo finale.

Efficacia, efficienza, trasparenza

Negli obiettivi del legislatore erano ovviamente il rispetto dei fondamentali principi di efficacia, efficienza, trasparenza, con un occhio al contenimento della spesa pubblica.

RUP come "dominus" e "project manager"

Già nella relazione, accompagnatoria al regolamento di attuazione della Legge n. 109/1994 (D.P.R. n. 554/1999), la centralità del suo ruolo è posta in risalto definendo la figura di 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".

Coordinamento, indirizzo, controllo

Al RUP competono le responsabilità di "coordinamento, indirizzo e controllo" di ciascuna fase attuativa.

Egli assume il ruolo di proponente ai fini della programmazione triennale delle opere pubbliche e di interprete della corretta traduzione dei bisogni da soddisfare in precisi temi progettuali da sviluppare, verificandone preliminarmente la fattibilità.

A tali ruoli si aggiunge quello di *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).

Nell'esercizio di tale ruolo il Responsabile Unico del Procedimento avviene, in tutte le attività finalizzate alla realizzazione di un'opera pubblica, il punto di riferimento per ogni altro soggetto coinvolto in tali attività e per tutta la durata dello stesso, dalla programmazione al collaudo.

Punto di riferimento

In questo breve volumetto, destinato alla rapida consultazione operativa, vengono esaminate le sue funzioni e le criticità degli adempimenti richiesti dalla legge, dai suoi regolamenti e dal capitolato generale d'appalto. L'obiettivo è fornire ogni possibile ausilio utile alla complessa e variegata attività del RUP e dei suoi interlocutori siano essi dirigenti, professionisti o politici.

Con queste finalità è stato predisposto questo testo che raccoglie, in tavole e schemi procedurali, gli aspetti essenziali dell'attuale disciplina per la realizzazione delle opere pubbliche, dalla programmazione, attraverso la progettazione, affidamento, esecuzione e fino al collaudo.

Al fine di ridurre le ripetizioni i principali riferimenti normativi sono stati indicati per abbreviazione.

Abbreviazioni

Quando si farà riferimento al testo della Legge n. 109/94 e successive modificazioni verrà spesso utilizzato il termine **Legge**, per il Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 si ricorrerà all'abbreviazione **REG**, che diverrà **CGA** per il D.M LL.PP. 19 aprile 2000, n.145, **DM** per il Decreto Ministeriale 9 giugno 2005 n. 1021/IV³ e **TUEL** per il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

□ Note alla Prefazione

- ¹ Articolo 97 Costituzione.
- ² Avv. Luca Sansone, *"Il responsabile del procedimento e sua responsabilità civile, penale e amministrativa"*, scuola di diritto.
- ³ Che approva *"Procedura e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 14, comma 11, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni"*.

Principi e dettati del nuovo quadro normativo sui lavori pubblici

□ 1.1. Il quadro normativo

In oltre dieci anni dal varo della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 il quadro normativo che disciplina la realizzazione dei lavori pubblici ha subito profonde modificazioni nella maggior parte dei casi dettate dai cambiamenti dello scenario politico ed economico del Paese. Le revisioni più significative del testo normativo hanno dato origine alla “Merloni bis” (Legge n. 216/1995), poi alla “Merloni ter” (Legge n. 415/1998) ed infine alla “Merloni quater” (Legge n. 166/2002). Con quest’ultima revisione il legislatore ha preannunciato ... la revisione della Legge quadro¹.

Le “revisioni” della Legge quadro

La complessità della disciplina ordinaria ha indotto il Governo a varare nel 2001 la Legge 21 dicembre 2001, n. 443 dedicata specificatamente alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Il successivo Decreto Legislativo attuativo² deroga quasi integralmente alle disposizioni della Legge quadro.

Le infrastrutture strategiche

L’attuale quadro normativo prevede dunque un sistema di disposizioni dedicate alle opere “ordinarie” (Legge n. 109/1994 e s.m.i. e relativi regolamenti e capitolato) e l’altro alla “realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale” (Legge n. 443/2001 e relativi decreti attuativi). A tale quadro, di per sé complesso, va aggiunto il ridisegno delle competenze legislative, tra Stato e Regioni, in materia di lavori pubblici, operato dalla riforma del Titolo V della Costituzione³.

La riforma del titolo V della Costituzione

“Quello che si presenta all’operatore e all’interprete è quindi un quadro variegato, in continua evoluzione e, per alcuni aspetti, ancora confuso, in cui non è sempre facile trovare risposte chiare e criteri di comportamento univoci”⁴.

Alla Legge quadro seguirono diversi provvedimenti ed azioni attuativi di tale quadro normativo.

Provvedimenti attuativi

In particolare, per citare i principali, questi sono:

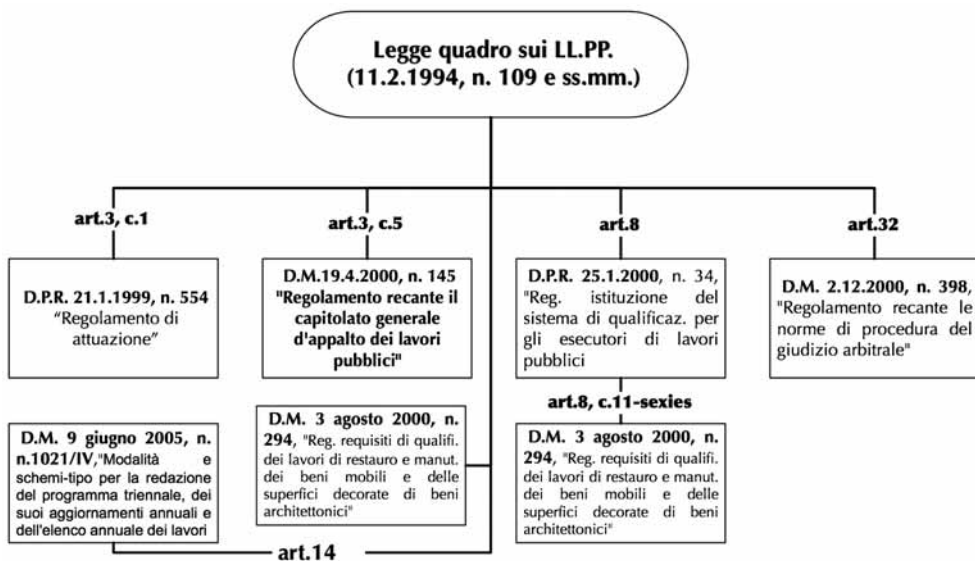
- l'attivazione dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici, articolato nella sezione centrale e nelle sezioni regionali;
- il Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 "Regolamento di attuazione della Legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni";
- il Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni";
- il D.M.LL.PP. 19 aprile 2000, n. 145 "Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni";
- il D.M.LL.PP. 9 giugno 2005 "Modalità e schemi-tipo per la redazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori, ai sensi dell'articolo 14, comma 11 della Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni";
- il D.M.LL.PP. 3 agosto 2000, n. 294, "Regolamento concernente la individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici" come modificato con Decreto Ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420;
- il D.M.LL.PP. 4 agosto 2000 "Interpretazione autentica del decreto 21 giugno 2000, n. 5347/21/65, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 27 giugno 2000";
- il D.M.LL.PP. 2 dicembre 2000, n. 398, "Regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale, ai sensi dell'articolo 32 della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni".

Lo schema riportato in figura 1 riassume il quadro normativo di base vigente in materia di lavori pubblici.

*Principi
della legge
Merloni*

L'articolo 1 della legge Merloni sancisce che: *"In attuazione dell'articolo 97 della Costituzione l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve garantirne la qualità ed uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori"*⁵.

Fig. 1. Quadro di riferimento normativo in materia di lavori pubblici.



L'intero quadro normativo afferma una serie di principi innovativi che caratterizzano l'iter di realizzazione dei lavori pubblici:

- la realizzazione dei lavori pubblici, di singolo importo superiore a 100.000 Euro, si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali;
- l'introduzione delle norme relative ai sistemi di qualità⁶ e del nuovo sistema di qualificazione delle imprese;
- l'introduzione della normativa sulla salute e sicurezza⁷ con l'emanazione del regolamento⁸ ... *in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili in conformità alle direttive 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, 92/57/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, e alla relativa normativa nazionale di recepimento;*
- la centralità della progettazione che si sviluppa ... secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in preliminare, definitiva ed esecutiva, in modo da assicurare:
 - a) la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative;
 - b) la conformità alle norme ambientali e urbanistiche;
 - c) il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario⁹;

- la nomina di ... *un responsabile unico del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento previsto dal programma triennale dei lavori pubblici, per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione*¹⁰;
- l'istituzione di un'Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici cui è demandato il compito di vigilare sull'osservanza dei *principi di cui all'articolo 1, comma 1, nella materia dei lavori pubblici*¹¹;
- nuova definizione di contratto di appalto di lavori pubblici (che può comprendere la sola esecuzione dei lavori o, nel caso di appalto integrato, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori)¹²;
- limitazione delle varianti in corso d'opera ai lavori (che *possono essere ammesse, sentiti il progettista ed il direttore dei lavori, esclusivamente qualora ricorra uno dei ... motivi* previsti dall'articolo 25 della Legge;
- istituzione di un incentivo per prestazioni professionali dei tecnici interni all'amministrazione pubblica;
- introduzione di una sanzione amministrativa per i soggetti che rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti, ovvero se forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri¹³;
- revisione delle procedure di trattazione delle riserve presentate dalle imprese al fine di accelerarne la risoluzione¹⁴;
- revisione dell'incidenza delle cauzioni, garanzie e penali;
- obbligo di istituzione di un Ufficio di direzione dei lavori ... costituito da un direttore dei lavori ed eventualmente da assistenti¹⁵;
- revisione dell'istituto del collaudo con previsione di tempi e fasi (collaudo provvisorio e definitivo)¹⁶.

□ Note al capitolo 1

- 1 Articolo 7 Legge n. 166/2002.
- 2 Decreto Legislativo 20 agosto 2002, n. 190 "Attuazione della Legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale" (G.U.R.I. 26 agosto 2002, n. 199).
- 3 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (entrata in vigore l'8 novembre 2001), che contiene le modifiche al Titolo V della Costituzione (cioè agli articoli da 114 in poi e, soprattutto, all'articolo 117).
- 4 R. Mangani, Guida pratica agli appalti pubblici di lavori, Milano, il Sole 24 ore, 2005.

- 5 Articolo 1, comma 1, Legge.
- 6 UNI EN ISO 9000.
- 7 D.Lgs. n. 626/1994 e s.m. ed i D.Lgs. n. 494/1996 e s.m.
- 8 D.P.R. n. 222 /2003.
- 9 Articolo 16, comma 1, Legge.
- 10 Articolo 7, comma 1, Legge.
- 11 *“1. In attuazione dell’articolo 97 della Costituzione l’attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve garantirne la qualità ed uniformarsi a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.”*
- 12 Articolo 19, comma 1, Legge.
- 13 Articolo 4, comma 7, Legge.
- 14 Articolo 31-bis, Legge.
- 15 Articolo 27, comma 1, Legge.
- 16 Articolo 28, Legge.