

IL RESPONSABILE UNICO DEL PROGETTO da Ingegnere Capo a Project Manager



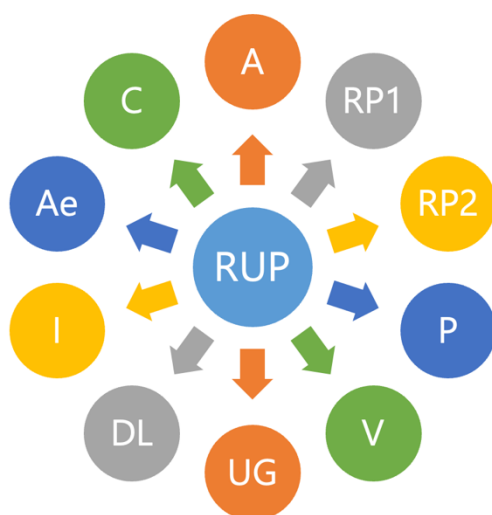
INQUADRAMENTO GENERALE DELLA FIGURA DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROGETTO

Il RUP, quale “unico responsabile” di ciascuna fase che caratterizza la realizzazione di un “lavoro pubblico” vede le sue origini nella Legge 109/94 ma, nella sua veste di responsabile del procedimento amministrativo, la figura affonda le sue radici nella Legge 241/90, che individua le regole basilari per l’iniziativa, l’istruttoria e la decisione di un’Amministrazione pubblica nell’interesse della collettività, legge che a distanza di oltre 30 anni dalla sua emanazione ancora rimane un riferimento imprescindibile nell’adozione di ogni provvedimento amministrativo. Ancor prima, nella sua veste di “tecnico” incaricato di garantire la corretta esecuzione a regola d’arte di un lavoro pubblico ne individuiamo le tracce nella figura dell’Ingegnere Capo, le cui competenze furono definite con il RD 350 del 25.05.1895 (Regolamento sulla direzione, contabilità e collaudazione dello Stato in attuazione dell’allegato F (legge sui lavori pubblici) della L. 2248/1865 per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia, rimasto in vigore per oltre 100 anni, fino all’emanazione del DPR 554/99.

È pertanto una figura che, potremmo dire, ha attraversato la storia del nostro Paese, dall’Unità di Italia fino ai giorni d’oggi, al quale il Legislatore ha voluto via via assegnare ulteriori e molteplici attività e responsabilità. Con l’entrata in vigore del D.lgs. 163/2006, successivamente del D.lgs. 50/2016 e da ultimo del nuovo codice dei contratti D.l. 36/2023, pur sostanzialmente mantenendo lo stesso carico di responsabilità, muta il suo ruolo da “tecnico specialista” a “*Project Manager*”.

In effetti oggi è la figura centrale dell'intero progetto che caratterizza l'esecuzione di un contratto pubblico, non più inteso semplicemente come "design", ma più opportunamente come processo caratterizzato da una serie di attività che devono portare al raggiungimento di obiettivi (risultato), in qualità e in tempi e costi certi. Per questo, interagisce e coordina il lavoro dei supporti interni ed esterni alla PA e di tutti gli attori coinvolti: l'Amministrazione, i singoli responsabili di procedimento di ciascuna fase, i progettisti, i verificatori, gli uffici gare e contratti, la direzione dei lavori, le imprese, gli Enti pubblici e privati, le altre amministrazioni, i collaudatori. Per questo è imprescindibile che tale figura professionale sia dotata di adeguata competenza e alla stessa sia garantita la necessaria formazione, aggiornamento professionale, idonee risorse umane e strumentali e adeguata remunerazione attraverso l'incentivo per le funzioni tecniche.

RUOLO CENTRALE E STRATEGICO DEL RUP



IL RUP GARANTISCE



COMPETENZA, CONOSCENZA E RESPONSABILITA' DEL RUP

Il carico di attività e responsabilità del RUP, richiede che lo stesso sia in possesso di adeguata competenza e conoscenza di tutte le discipline che interessano l'ideazione e l'esecuzione di un contratto pubblico.

In qualità di *Project Manager Pubblico* non deve essere uno "specialista" di tutte le discipline ma è indispensabile che sia in possesso di una approfondita conoscenza di base nelle materie tecniche, amministrative, giuridiche ed economiche, rapportata alla tipologia di incarichi che dovrà assumere, nonché una propensione alla *leadership* e al coordinamento di gruppi di lavoro. In tal senso è opportuno, come anche prescritto dal Codice, che gli sia fornita una formazione specialistica in materia di *Project Management*, estesa al cosiddetto *Portfolio Management*, cioè la gestione integrata di una pluralità di progetti, e ciò ancor più oggi che è

investito della responsabilità di partecipare alla stesura del Programma Triennale e alla predisposizione del Programma Annuale.

La conoscenza del Bilancio, della contabilità generale dello Stato e degli Enti Locali, delle leggi sul procedimento e sul processo amministrativo, nonché del codice civile e penale, risultano imprescindibili a garantire un livello di conoscenza adeguato ad affrontare le sfide che ogni giorno lo attendono.

Imprescindibile, inoltre, in un'epoca che inesorabilmente ha già virato verso la transizione digitale, è la conoscenza di metodi e strumenti di modellazione e gestione dei dati su piattaforme interoperabili, nonché delle opportunità che può offrire l'utilizzo dell'intelligenza artificiale.

La capacità di gestione dei contenziosi sia nella fase pubblicistica, sia in quella privatistica di un appalto pubblico, davanti al giudice competente o per mezzo di soluzioni alternative al contenzioso giurisdizionale (precontenzioso, accordo bonario, arbitrato, transazione e CCT), ne completano il livello di competenza anche riguardo alla gestione di opere complesse e di importo rilevante.

Potrà far fronte alle responsabilità civili, penali, amministrativo- contabili, disciplinari e dirigenziali, alle quali è chiamato a rispondere, come ogni dipendente pubblico, solo attraverso una profonda consapevolezza del ruolo che ricopre, al servizio della collettività e per questo particolarmente delicato e bisognoso di maggiore attenzione nell'interesse comune.

Viene chiamato a garantire tempi e costi certi, qualità, legalità, trasparenza degli atti e gestione degli imprevisti, in una parola il principio del "risultato" di cui all'art. 1 del Codice.

Per questo l'Amministrazione, dovrà riporre la massima "fiducia" nel RUP e tutelarne la figura professionale anche attraverso la stipula di apposita copertura assicurativa dei rischi, principi anche questi sanciti all'art.2 del Codice.

LA RESPONSABILITA' PER FASI

Il *Project Manager Pubblico* è responsabile del raggiungimento degli obiettivi di uno o più progetti. Essendo investito direttamente della redazione del Programma Annuale è indubbio che, all'interno dell'organigramma di ciascuna stazione appaltante, debba corrispondere con una figura professionale apicale, che potrà essere supportata dai responsabili di fase (uno per quelle di programmazione, progettazione ed esecuzione e uno per quella di affidamento), nonché da strutture di supporto interne o esterne.

È pertanto di fondamentale importanza pertanto comprendere quali siano le fasi di un appalto pubblico, anche ai fini di identificare il confine della giurisdizione di competenza in caso di contenziosi.

Innanzitutto, identificheremo due **macrofasi**: le c.d. fasi *pubblicistica* e *privatistica* di un appalto. Nella prima – l'amministrazione esercita un potere, attraverso il procedimento amministrativo sotteso alla scelta del miglior contraente, nel rispetto delle leggi nazionali e dei

principi euro-unitari di *concorrenza, favor participationis, non discriminazione, par condicio, trasparenza, pubblicità, proporzionalità ed economicità*.

Nella seconda, successiva alla stipula del contratto, l'amministrazione opera, di regola, in veste di contraente e quindi in posizione di tendenziale parità con la controparte privata, secondo le regole del diritto ordinario.

La linea di demarcazione delle due macrofasi è la stipula del contratto secondo il seguente schema:



Le suddette due macrofasi si suddividono a loro volta in fasi: della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione. A queste occorre aggiungerne alcune che il codice non declina esattamente come *fasi*, ma che di fatto rappresentano momenti spesso imprescindibili e caratterizzanti il ciclo di vita e i costi di un contratto pubblico: la manutenzione e la gestione dei contenziosi.

L'insieme di tali fasi può essere schematizzato come di seguito:



Riguardo alla “responsabilità per fasi”, nella relazione al Codice, il Consiglio di Stato illustra come <<viene ridisegnata la figura del RUP, che è un responsabile “di progetto” (o di “intervento”) e non di “procedimento” (definizione forse viziata dal riferimento alla legge n. 241 del 1990, che non appare pienamente conferente): infatti, si tratta del responsabile di una serie di “fasi” preordinate alla realizzazione di un “progetto”, o un “intervento pubblico” (fasi per il cui espletamento si potrà prevedere, come si dirà, la nomina di un “responsabile di fase”, a sostegno dell’attività del RUP)>>.

RUOLO DEL RUP NEI RIMEDI ALTERNATIVI AL CONTENZOSO GIURISDIZIONALE

Il Responsabile Unico del Progetto assume un ruolo strategico anche nella fase del contenzioso e in particolare nei rimedi alternativi al contenzioso giurisdizionale. Il D.lgs. 36/2023 annovera tali rimedi nel Libro V, Parte I, artt. da 210 a 220.

Ai sensi dell’art. 220 del Codice, nella fase pubblicistica di un appalto pubblico, con riguardo a questioni insorte durante lo svolgimento delle operazioni di gara, su iniziativa della stazione appaltante, dell’ente concedente o di una o più delle altre parti, può essere richiesto all’ANAC un *parere di precontenzioso*. La stazione appaltante è tenuta a conformarsi al parere dell’ANAC e, qualora ciò non accada, l’Autorità può presentare ricorso innanzi al giudice amministrativo.

Nella fase privatistica di un appalto pubblico, invece, i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale sono essenzialmente quattro: *l’accordo bonario* (artt. 210 e 211), *la transazione* (art. 212), *l’arbitrato* (art.213) e il *collegio consultivo tecnico* (artt. da 215 a 219).

Il procedimento dell’*accordo bonario* riguarda tutte le riserve iscritte fino al momento dell’avvio del procedimento stesso e può essere attivato allorquando in seguito all’iscrizione di riserve sui documenti contabili l’importo economico dell’opera possa variare tra il 5 per cento e il 15 per cento dell’importo contrattuale e reiterato a determinate condizioni. Il RUP valuta l’ammissibilità e la fondatezza delle riserve apposte dall’appaltatore sui documenti contabili, sulla scorta di una relazione riservata che predispone il Direttore dei Lavori e, ove costituito, dell’organo di collaudo. IL RUP, eventualmente supportato da un *esperto* nominato dalla Camera Arbitrale, procede all’istruttoria e formula la proposta di accordo, che – ove accolta dalle Parti – ha natura di transazione.

La *transazione* è un rimedio che può essere scelto esclusivamente nell’ipotesi in cui non risulti possibile esperire altri rimedi alternativi all’azione giurisdizionale. La proposta di transazione può essere formulata sia dal soggetto aggiudicatario che dal dirigente competente, sentito il RUP.

Le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall’esecuzione dei contratti pubblici, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell’accordo bonario, possono essere altresì deferite ad *Arbitri*, alle condizioni e modalità indicate all’art. 213 del Codice.

Infine, il più innovativo rimedio alternativo alla tutela giurisdizionale, reintrodotta nell’ordinamento dei contratti pubblici con l’art. 6 del DL 76/2020 in forma sperimentale e stabilizzato nel nuovo codice dei contratti pubblici, è quello del *collegio consultivo tecnico*

(CCT). Si tratta di un istituto, obbligatorio per i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria per lavori e a 1 milione di euro per forniture e servizi, che assiste le parti (operatore economico e stazione appaltante) durante l'intera esecuzione dell'appalto, con il fine principale di risolvere tempestivamente ogni controversia o disputa tecnica che dovesse insorgere. Il CCT esprime pareri o, in assenza di espressa volontà delle parti, adotta determinazioni con valore di lodo contrattuale ex art. 808-ter del codice di procedura civile. L'osservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico è causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente (RUP, dirigente) per danno erariale, salva l'ipotesi di condotta dolosa. Le regole di funzionamento dei CCT sono dettate dall'Allegato V.2 del codice, integrato dalle Linee Guida adottate con DM 17.01.2022 per quanto riguarda requisiti professionali, incompatibilità e compensi del CCT.