



Ministero dell'Interno
Dipartimento per l'Amministrazione Generale,
per le politiche del personale, per l'amministrazione civile e
per le risorse strumentali e finanziarie
c.a. Capo Dipartimento
Carmen Perrotta
Pec.: politichepersonale.relazionisindacali@pec.interno.it

Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità-CIDA
c.a. Responsabili Nazionali CIDA-FC
Stefano Di Leo
Maria Grazia Di Iasi
Pec.: cidafc@pec.it

Oggetto

Responsabile Unico di Progetto nell'ambito delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi di gestione dei centri di accoglienza per i migranti richiedenti protezione internazionale – art. 15 d.lgs. 36/2023 – richiesta di parere.

UPREC-CONS-0087-2024-FC

FUNZ CONS 33/2024

In esito a quanto richiesto dal Ministero dell'Interno con nota pervenuta in data 4 giugno 2024, acquisita al prot. Aut. n. 63168 e facendo seguito a quanto rappresentato dal CIDA con nota pervenuta in data 30 maggio 2024, acquisita al prot. Aut. n. 61635, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 7 dicembre 2018, come modificato con delibera n. 654 del 22 settembre 2021, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 24 giugno 2024, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del Regolamento approvato con delibera n. 269 del 20 giugno 2023. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la citata nota prot. n. 63168/2024, il Ministero dell'Interno comunica che in relazione alle procedure di gara indicate in oggetto, le singole stazioni appaltanti (Prefetture-Uffici Territoriali del Governo) individuano tra i propri dipendenti le figure professionali alle quali affidare i vari incarichi previsti dalla disciplina di settore, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e tenendo conto delle attribuzioni delle varie qualifiche funzionali oltre che delle competenze e dei carichi di lavoro. In tale ambito, in vigore del d.lgs. 50/2016, l'incarico di RUP è stato attribuito a dirigenti e funzionari dell'Area finanziaria dotati di adeguata professionalità, mentre al dirigente dell'Area Immigrazione, appartenente alla carriera prefettizia, è stato attribuito l'incarico di DEC, in quanto in possesso di competenze gestionali e non economico-finanziarie.

Tuttavia a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 36/2023 e dell'introduzione della nuova figura del Responsabile unico di progetto (art. 15), con possibilità di nominare i responsabili del procedimento per le diverse fasi dell'affidamento del contratto, l'organizzazione sindacale CIDA ha evidenziato al Ministero istante, l'esistenza di una preclusione normativa in ordine all'affidamento dell'incarico di RUP al dirigente dell'Area funzioni centrali, responsabile degli affidamenti e dei contratti, essendo consentita la nomina di quest'ultimo esclusivamente come responsabile della fase di affidamento, con conseguente attribuzione della più ampia funzione di Responsabile unico di progetto al dirigente della carriera prefettizia, responsabile in materia di immigrazione.

Il Ministero osserva al riguardo che la declaratoria delle competenze dei funzionari prefettizi, non contempla attribuzioni di tipo contrattualistico e amministrativo-contabile, se non in capo al Vice-Prefetto Vicario, in qualità di sostituto del Prefetto, unica figura alla quale potrebbe farsi riferimento anche per le fasi di programmazione e progettazione. Osserva altresì che non si rilevano, nelle norme ordinamentali di entrambe le carriere, espresse ripartizioni di compiti nel senso indicato dal CIDA.

Per quanto sopra, il Ministero dell'Interno chiede all'Autorità di chiarire se sussista o meno, secondo le previsioni del d.lgs. 36/2023, un vincolo nella scelta del RUP o se sussistano in capo alla stazione appaltante, margini di discrezionalità nell'individuazione del dipendente a tal fine idoneo, con conseguente possibilità di continuare ad affidare tale incarico, sulla base della professionalità, dell'esperienza e dei carichi di lavoro, anche al dirigente responsabile in materia di affidamenti e contratti o, nel caso di procedure di minore complessità, ad altri funzionari esperti in materia.

Con riguardo al quesito sollevato dal Ministero dell'Interno, come indicato in premessa, anche l'organizzazione sindacale CIDA, con nota prot. n. 61635/2024, ha illustrato all'Autorità le ragioni per le quali sarebbe necessario, nelle Prefetture, distinguere i ruoli del RUP e del responsabile di fase. In particolare, dopo aver evidenziato che la gestione dell'accoglienza rientra tra le materie riservate all'Area IV-Immigrazione a conduzione prefettizia, ha sottolineato che a differenza di altre Amministrazioni, nelle Prefetture vige un modello organizzativo binario in cui da una parte trovano collocazione le competenze tecniche in materia di espletamento della fase di gara e di affidamento del contratto e dall'altra le competenze specifiche assegnate dalla legge alla carriera prefettizia (tab. A allegata al D. Lgs. 139/2000 e declaratoria di cui al D.M. 7 novembre 2020), tra le quali rientrano le politiche migratorie e di accoglienza.

Nel contesto organizzativo duale delle Prefetture sopra descritto, viste le predette competenze, il "Responsabile unico di progetto" – sia nel caso in cui svolga direttamente il ruolo di "Responsabile delle fasi di progettazione, programmazione ed esecuzione", sia nell'ipotesi in cui sia supportato da un Responsabile per le predette fasi – dovrebbe essere individuato presso gli uffici prefettizi. La gestione degli arrivi nelle Province, l'assegnazione dei migranti presso i CAS, le attività di pianificazione, di programmazione degli strumenti da attivare e di controllo delle prestazioni rese dai soggetti affidatari, infatti, sono di precipua competenza dell'"Area IV- Immigrazione".

Il CIDA sottolinea al riguardo che in diverse Prefetture, accogliendo le osservazioni dell'organizzazione sindacale, il ruolo di RUP è stato assegnato al Vicario, anche quale delegato al potere di spesa o al dirigente dell'Area IV-Immigrazione.

Infine, il CIDA sottopone all'attenzione dell'Autorità un ulteriore aspetto della questione sollevata, evidenziando che tranne per quattro sedi (Milano, Roma, Napoli e Palermo), ove sono previsti due posti di funzioni (uno per l'attività contrattuale e l'altro per le attività di liquidazione delle spese), presso le restanti Prefetture, l'attività contrattuale preordinata alla scelta del contraente e alla stipula dei contratti è incardinata nel medesimo ufficio che si occupa dell'attestazione di regolarità amministrativo-contabile necessaria ai fini della liquidazione delle

fatture relative ai servizi resi, con l'aggravio ulteriore rappresentato dal fatto che il Dirigente, per l'assenza di funzionari adeguati, ricopre anche il ruolo di RUP (ovvero di Responsabile di fase di Gara/affidamento), provvedendo contemporaneamente al riscontro contabile nel procedimento di liquidazione delle spese da parte degli operatori contraenti. Tale sovrapposizione di funzioni rende il Dirigente, di fatto, "controllore" e al contempo "controllato", in spregio ad elementari esigenze di separazione di compiti amministrativi che incidono su procedimenti di spesa.

Per quanto sopra, il CIDA sottopone all'attenzione dell'Autorità la specificità dell'ordinamento prefettizio, sulla base del quale esprimere avviso sul quesito sollevato dal Ministero dell'Interno.

Al fine di rendere il richiesto parere, sembra opportuno osservare preliminarmente che il d.lgs. 36/2023 ha ridisegnato la figura del RUP, mantenendo la centralità del ruolo, ma ridefinendo lo stesso come responsabile unico "di progetto" e non più di "procedimento" come nel previgente assetto recato dal d.lgs. 50/2016. Si introduce, in tal modo, la figura del responsabile di una serie di fasi preordinate alla piena realizzazione di un intervento pubblico (Relazione Illustrativa del Codice).

Ciò emerge dall'esame dell'art. 15 del d.lgs. 36/2023 il quale, dopo aver stabilito al comma 1 che nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico, la stazione appaltante nomina un responsabile unico del progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al Codice, aggiunge al comma 2 che il RUP è nominato «tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o dell'ente concedente, preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa, in possesso dei requisiti di cui all'allegato I.2 e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti al medesimo affidati, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni. [...] In caso di mancata nomina del RUP nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal responsabile dell'unità organizzativa competente per l'intervento». Il comma 5, specifica inoltre che il RUP deve assicurare «il completamento dell'intervento pubblico nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi connessi al suo incarico, svolgendo tutte le attività indicate nell'allegato I.2, o che siano comunque necessarie, ove non di competenza di altri organi».

Ferma l'unicità del RUP per ciascun intervento, a norma del comma 4 dell'art. 15, «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP». Inoltre, secondo il comma 6, «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP, e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1 per cento dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo».

L'allegato I.2 cui rinvia la norma, specifica le modalità per procedere alla nomina del RUP da parte della stazione appaltante, nonché i requisiti di professionalità e i compiti dello stesso.

Per quanto di interesse ai fini del parere, l'art. 2 del predetto Allegato stabilisce che il RUP è individuato, nel rispetto dell'art. 15 e dell'Allegato medesimo, tra i dipendenti di ruolo anche non aventi qualifica dirigenziale e svolge i propri compiti con il supporto dei dipendenti della stazione appaltante. Secondo il comma 3, «Il RUP deve essere dotato di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere. Per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al dirigente o al responsabile del servizio nel cui ambito di competenza rientra l'intervento da realizzare. Negli altri casi, la stazione appaltante può individuare quale RUP un dipendente anche

non in possesso dei requisiti richiesti. Nel caso in cui sia individuato un RUP carente dei requisiti richiesti, la stazione appaltante affida lo svolgimento delle attività di supporto al RUP ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al RUP o, in mancanza, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze richieste dal codice e dal presente allegato. [...]».

Quanto ai compiti del RUP, l'art. 6 dell'Allegato I.2, dispone che lo stesso «anche avvalendosi dei responsabili di fase nominati ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice, coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata. Per la fase dell'esecuzione vigila, in particolare, sul rispetto delle norme poste a presidio della sicurezza e della salute dei lavoratori».

Dunque, ai sensi delle disposizioni normative richiamate, il Responsabile unico di progetto è investito di una primaria funzione, ossia quella di assicurare la piena realizzazione dell'intervento, dalla fase di programmazione alla completa esecuzione dello stesso. Nello svolgimento di tali compiti, tenuto anche conto della complessità degli stessi, il RUP può essere coadiuvato dai responsabili di fase di cui al comma 3 o dalla struttura di supporto di cui al comma 6, svolgendo in tal caso anche funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento sulle attività assegnate a tali ulteriori figure.

Nel caso di nomina dei responsabili di fase, come sottolineato nella Relazione Illustrativa del Codice «Tale opzione presenta il vantaggio di evitare un'eccessiva concentrazione in capo al RUP di compiti e responsabilità direttamente operative, spesso di difficile gestione nella pratica. In caso di nomina dei responsabili di fase, infatti, rimangono in capo al RUP gli obblighi – e le connesse responsabilità – di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre sono ripartiti in capo ai primi i compiti e le responsabilità delle singole fasi a cui sono preposti. Si introduce, quindi, un principio di "responsabilità per fasi"».

Viene quindi in rilievo «un soggetto responsabile non di un singolo procedimento, ma di una pluralità di procedimenti: tutti quelli relativi, appunto, alle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi da realizzarsi mediante contratti pubblici. La complessa attività amministrativa attraverso cui si svolgono le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi pubblici implica, come è evidente, lo svolgimento non di un solo procedimento, ma di una pluralità di procedimenti, e l'emanazione di altrettanti provvedimenti amministrativi e, talvolta, di comportamenti materiali e atti di diritto privato. [...]. Non si tratta di un procedimento unitario articolato in più sub-procedimenti, eventualmente di competenza di diversi uffici. Nel caso dei contratti disciplinati dal codice, si tratta di procedimenti diversi, ciascuno dei quali destinato a sfociare nell'adozione di un provvedimento o atto autonomo. Il codice dei contratti fa riferimento al responsabile unico del progetto come persona fisica e non come un ufficio. Quindi, ulteriore elemento di differenziazione sta nel fatto che mentre la L. n. 241 del 1990 disciplina il responsabile del procedimento nella duplice accezione di unità organizzativa (disciplinata dall'art. 4) e di persona fisica che nell'ambito dell'unità organizzativa è poi individuato come responsabile del procedimento (art. 5), il codice disciplina il responsabile del progetto inteso come persona fisica e non come ufficio. Di qui la previsione nell'allegato: a) dei requisiti di professionalità e competenza richiesti al funzionario affinché possa essere nominato responsabile unico del progetto; b) di una esemplificazione dei delicati compiti di coordinamento e di impulso svolti da una persona fisica dotata di adeguati titoli di studio e competenze professionali; c) dei poteri decisionali del RUP nelle diverse fasi della realizzazione dell'intervento pubblico...».

Ciò che occorre sottolineare ai fini del parere è che l'art. 15 del Codice, rimette all'autonomia delle singole stazioni appaltanti l'individuazione del modello organizzativo ritenuto più idoneo per

dare attuazione ai precetti normativi riferiti alla nomina del RUP, al fine di garantire comunque che detto incarico sia rivestito da un soggetto in possesso delle caratteristiche indicate dal Codice.

Tuttavia, vista la peculiarità della figura professionale in esame e l'importanza delle attività ad essa assegnate, lo stesso art. 15 dispone che la relativa nomina sia effettuata tra i dipendenti «...preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa». Inoltre, con una disposizione di chiusura, volta a garantire sempre e comunque la nomina del RUP, la norma prevede che in caso di mancata nomina dello stesso nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal responsabile dell'unità organizzativa competente per l'intervento.

Il legislatore ha quindi introdotto nell'art. 15, una specifica indicazione (comunque priva di carattere cogente, come si evince dall'uso del termine "preferibilmente") per la stazione appaltante, volta a ritenere maggiormente coerente con il ruolo centrale del RUP, ai fini della piena realizzazione dell'intervento, l'individuazione e la nomina dello stesso nell'ambito dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa o, nel caso sopra indicato, nell'ambito dell'unità organizzativa competente per l'intervento. Si tratta di una indicazione coerente con le previsioni dell'art. 6 dell'Allegato I.2, a tenore delle quali il RUP «coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata. (...)».

Ciò anche in ossequio al principio del risultato, sancito dall'art. 1 del Codice, secondo cui le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza (comma 1).

Altro aspetto di rilievo in questa sede, riguarda la possibilità per l'amministrazione, secondo il disposto dell'art. 15, comma 4, del Codice, di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento, quale indicazione volta ad evitare un'eccessiva concentrazione in capo al RUP di compiti e responsabilità direttamente operative, spesso di difficile gestione nella pratica, come sottolineato nella Relazione Illustrativa del d.lgs. 36/2023.

Sulla base di tali indicazioni del legislatore, con riguardo al quesito sottoposto all'attenzione dell'Autorità dal Ministero dell'Interno, può quindi affermarsi conclusivamente che secondo le previsioni del nuovo Codice sopra richiamate, non sussiste per la stazione appaltante un vincolo specifico nella scelta del RUP, ma al contrario il d.lgs. 36/2023 rimette alla piena discrezionalità delle singole amministrazioni, l'individuazione del modello organizzativo ritenuto più idoneo ai fini dell'individuazione del RUP ed eventualmente dei Responsabili di fase, sulla base dei requisiti di professionalità e di competenza richiesti dalle norme stesse.

Tuttavia, le specificità organizzative del Ministero e le criticità rappresentate dallo stesso dicastero e dal CIDA, nelle note sopra indicate, suggeriscono alcune valutazioni di carattere generale e altre più specifiche che tengono conto delle mansioni svolte dal personale attualmente dedicato alla gestione dei contratti di appalto.

In generale si ritiene di dover sottolineare che il modello organizzativo prescelto ai fini della nomina del RUP, dovrebbe tenere conto della preferenza riconosciuta dalla norma (art. 15, comma 4) per l'individuazione di tale figura nell'ambito dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa, cui si dovrebbe prioritariamente attingere per la nomina del responsabile unico di progetto e solo in subordine (in caso di mancata nomina nell'atto di avvio dell'intervento), nell'ambito dell'unità organizzativa competente per l'intervento medesimo.

In secondo luogo, sulla base delle indicazioni provenienti dall'art. 15 del Codice, il modello organizzativo prescelto dovrebbe garantire, altresì, l'individuazione di un RUP in possesso di

adeguati requisiti (come indicati nell'art. 15 e nell'allegato I.2) e competenze professionali, "nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni".

Disposizione, questa, che sembra richiamare l'attenzione dell'Amministrazione, ad una attenta attribuzione del ruolo di Rup, che tenga conto (tra l'altro) delle mansioni svolte dal personale interessato, quindi, in ultima analisi, delle specifiche funzioni assegnate all'unità organizzativa ove il personale medesimo opera.

Quanto alle preclusioni che dall'impianto normativo del Codice si possono desumere, rileva sicuramente la necessità di evitare la sovrapposizione di ruoli e funzioni in capo ai soggetti impegnati nella realizzazione dell'intervento, con particolare riguardo alle attività di controllo e verifica (anche contabile) in fase di esecuzione del contratto, tenuto conto del disposto normativo dell'art. 114 del Codice a tenore del quale «L'esecuzione dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture è diretta dal RUP, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni. Il RUP, nella fase dell'esecuzione, si avvale del direttore dell'esecuzione del contratto o del direttore dei lavori, del coordinatore in materia di salute e di sicurezza durante l'esecuzione previsto dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché del collaudatore oppure della commissione di collaudo o del verificatore della conformità e accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni ad ognuno affidate».

Sulla base delle considerazioni che precedono, si rimette dunque all'Amministrazione richiedente ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia