

Appalti

Nuovo codice, il rapporto tra i nuovi responsabili di fase e il Rup

di Stefano Usai

19 Giugno 2023

Dal 1° luglio i responsabili del progetto potranno essere affiancati da due nuove figure per lo svolgimento di specifiche attività tecnico-amministrative

Una delle novità del nuovo Codice riguarda la possibilità della stazione appaltante (prevista nel comma 4 dell'articolo 15) di affiancare al Rup due collaboratori di particolare competenza per lo svolgimento di specifiche fasi della complessa attività di realizzazione del progetto/intervento assegnato. Si tratta dei responsabili di fase di cui, uno per le fasi "tecniche" della programmazione, progettazione ed esecuzione del contratto, e uno per la fase c.d. amministrativa ovvero per la fase di affidamento.

I rapporti tra Rup e i responsabili di fase

L'inciso iniziale del comma richiamato è che, in ogni caso, anche nel caso della nomina dei responsabili di fase rimane ferma la c.d. «unicità del Rup» sotto il profilo della responsabilità complessiva e del coordinamento/vigilanza sull'attuazione del progetto inteso nel suo complesso. La questione di detta unicità, per evitare pericolose stratificazioni delle responsabilità correlate e, quindi, una sostanziale irresponsabilità, è stata ben affrontata dalla [Corte Costituzionale con la sentenza n. 166/2019](#) a proposito della censura di incostituzionalità dell'analoga previsione – sui responsabili di fase -, contenuta nella legge regionale sugli appalti della Sardegna n. 8/2018 (art. 35, comma 2).

In quella circostanza, i giudici hanno evidenziato come non sia ravvisabile nessun pericolo per l'unicità delle funzioni/responsabilità garantita proprio dalla presenza di un'unica figura a cui compete il coordinamento/vigilanza sull'attuazione dell'intervento. Ciò è quanto si legge, del resto, nell'allegato I. 2 (attività del Rup), art. 6, co. 1, in cui precisa che il Rup «coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata» ed in relazione alla fase dell'esecuzione il Rup, «vigila, in particolare, sul rispetto delle norme poste a presidio della sicurezza e della salute dei lavoratori». Precisazione, a ben valutare, anch'essa nuova visto che il riferimento a questo tipo di coordinamento non emerge nell'art. 31 del Codice del 2016 e nelle stesse linee guida Anac n. 3 in cui, in termini generali, si afferma che il Rup «vigila sullo svolgimento delle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento e provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo risulti condotto in modo unitario».

Sembra evidente, pertanto, che non solo il ruolo/figura ma gli stessi compiti si collocano su piani diversi superando dunque le preoccupazioni espresse sia da ANAC sia dall'ANCI nelle, conseguenti, richieste di soppressione della previsione in commento.

Il Rup, come chiarito nella relazione tecnica, nel commento all'allegato I.2 non è un semplice responsabile di procedimento ma un soggetto a cui si assegnano, con la nomina da parte del dirigente/responsabile del servizio interessato dall'appalto, compiti che sostanziano una attività complessa, un progetto la cui attuazione/realizzazione passa per diverse fasi.

Fasi, dalla programmazione all'affidamento, che sono autentici procedimenti amministrativi che si concludono con atti di competenza del Rup (o, se questo non avesse i poteri a valenza esterna del dirigente/responsabile del servizio come nell'ipotesi dell'aggiudicazione). L'adozione di questi atti conclusivi – degli specifici procedimenti -, e la stessa responsabilità, non compete ai responsabili di fase che sono a tutti gli effetti degli istruttori, degli autentici responsabili di procedimento che hanno e mantengono le prerogative di cui all'art. 6 della legge 241/90.

Il caso, forse, più chiaro è proprio quello che riguarda i rapporti tra Rup e responsabile della fase dell'affidamento. Se il Rup è (dal 1° luglio 2023 data di efficacia del nuovo Codice), il soggetto che decide la procedura/sistema di affidamento (art. 6, co. 1, lett. g) dell'allegato I.2) evidentemente, rispetto a tale decisione il responsabile di fase sarà un mero istruttore, pur potendo interagire con il primo è chiaro che su questo aspetto non avrà una responsabilità diretta.

Il responsabile di fase

Il comma 4 dell'articolo 15 disciplina il momento/facoltà della nomina dei responsabili prevedendo che la stessa compete alle stazioni appaltanti che «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».

Il testo proposto modificato in fase di approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri, si limitava invece a prevedere che lo stesso Rup potesse richiedere la nomina dei responsabili di fase senza indicazioni ulteriori. Il fatto che la nuova previsione richiami la necessità di dotarsi di «modelli organizzativi» pone, almeno, una questione pratico/operativa ovvero se tali modelli devono essere disposti formalmente (ad esempio, nel caso di un comune, attraverso una delibera di giunta di organizzazione dell'attività contrattuale) oppure capire se tale organizzazione possa essere rimessa direttamente al dirigente/responsabile del servizio.

L'aspetto che lascia aperti dei dubbi è che per i responsabili di fase non si prevede che questi debbano essere scelti «preferibilmente» nell'ambito del personale assegnato al servizio/settore interessato dall'appalto. In ogni caso, nonostante il riferimento asettico alla stazione appaltante, la nomina dei responsabili di fase compete al dirigente/responsabile del servizio ed in ogni caso il Rup può sollecitare l'assegnazione di uno o di entrambi i collaboratori. Sui compiti dei responsabili di fase, dall'allegato I.2 si traggono alcune disposizioni specifiche, fermo restando come detto che l'attività di questi soggetti si inquadra sotto il profilo istruttorio secondo disposizioni/impartite dal Rup.

Non a caso, sempre il co. 4 citato, puntualizza che «Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del Rup». Dall'allegato richiamato, però, emerge chiaramente che il Rup deve far proprio il lavoro istruttorio di questo soggetto. In relazione alla fase dell'affidamento, l'articolo 7, comma 1 lett. a) prevede espressamente che il Rup «effettua la verifica della documentazione amministrativa qualora non sia nominato un responsabile di fase» o non risultano costituiti appositi uffici o servizi a ciò deputati. Pertanto, il responsabile di fase amministrativa svolgerà i suoi compiti istruttori ma il Rup, in ogni caso (sempre la disposizione in commento) «esercita (...) funzioni di coordinamento e verifica, finalizzate ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate».

Pertanto, i provvedimenti di ammissione/esclusione sono di competenza del Rup (anche se non coincidesse con il responsabile del servizio) basati sulle proposte presentate dal responsabile di questa fase se nominato. È chiara, quindi, la diversa collocazione/responsabilità tra le due figure. Aspetto che diventa ancora più chiaro, ad esempio, in tema di verifica della congruità delle offerte. In nessun caso, e ciò risulta di particolare importanza sulla definizione, appunto, dei ruoli, il legislatore ha previsto il coinvolgimento, nei compiti predetti di verifica, del responsabile di fase. La verifica in parola viene assegnata ex legis direttamente al Rup che, in casi complessi, potrà avvalersi del supporto di apposito ufficio o della commissione di gara (nel caso di appalto da aggiudicarsi con il multicriterio).

Sembra evidente, però, che nella fase concreta di espletamento di questi adempimenti il Rup possa anche avvalersi del responsabile di fase e/o altri responsabili di procedimento all'uopo nominati.

Altro compito specifico assegnato al responsabile di fase dell'affidamento è quello dell'acquisizione del Cig, compito tradizionalmente assegnato al Rup.

Il Sole 24 ORE aderisce a  The Trust Project

P.I. 00777910159 | © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [<https://ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>]

il sole
24 ORE