

## AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO – 05.11.2001

### *Modo di esecuzione dei lavori I lavori in "amministrazione diretta" (Art.142 e 143 DPR 554/99)*

*di Dover Scalera*

#### *Sommario:*

- 1. I lavori in economia – definizione;**
- 2. Il procedimento per l'esecuzione in amministrazione diretta: il limite dell'imprenditorialità;**
- 3. Le innovazioni del DPR 554/99 rispetto alla disciplina previgente;**
- 4. Il ruolo del Responsabile del Procedimento nella procedura di amministrazione diretta.**

#### **1. I Lavori in economia – definizione.**

I lavori in economia, intesi come metodo di esecuzione delle opere pubbliche, si contraddistinguono per il fatto che la Pubblica Amministrazione che necessita di un'opera, anziché rivolgersi ad un'impresa organizzata per ottenerne l'esecuzione, diviene organizzatrice ed artefice dell'opera a proprio rischio.

Tale modalità di esecuzione si contraddistingue, rispetto alla diretta attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, per il fatto che, per conferire snellezza al procedimento di spesa, è attenuata l'evidenza pubblica e sono rinviati a consuntivo i controlli interni e esterni<sup>1</sup>.

La definizione tradizionale dell'istituto è quella che si rintraccia nell'art.67 del RD 350 del 1895 che prevedeva che i lavori in economia si eseguissero a) in amministrazione diretta; b) per cottimi.

Nel primo caso, l'Ufficiale del Genio civile che ha l'incarico, si procura direttamente ed impiega nei lavori gli operai, i materiali e i mezzi d'opera e quanto occorre alla

---

esecuzione, fissa la mercede giornaliera dei lavoratori ed il corrispettivo dei mezzi di trasporto e degli altri mezzi d'opera nel momento in cui si accaparrano per la esecuzione di lavori.

Nel secondo caso, l'incaricato stabilisce, sotto la sua responsabilità, accordi con persone di fiducia tanto per i lavori che per le somministrazioni.

L'art.142 del Regolamento ( DPR 554/99) ripropone le medesime categorie concettuali, ma quello che era il ruolo tipico dell'Ufficiale del Genio Civile assurge a compito del Responsabile del Procedimento, quale tecnico incaricato dell'intervento.

Il successivo art.143 del Regolamento (DPR 554/99) è dedicato alla prima delle due tipologie di esecuzione che, in quanto si caratterizza perché con essa l'Amministrazione provvede con propria struttura tecnica e personale idoneo a produrre direttamente beni o a eseguire i lavori e i servizi occorrenti, meglio risponde alla nozione di lavori in economia in senso stretto.

Prima di passare ad analizzare le novità introdotte dal Regolamento, è opportuno rammentare che le gestioni dirette possono trovare motivazione nella natura dei lavori da eseguire ed, in genere, in valutazioni di opportunità o necessità.

In via generale nulla impedisce allo Stato di organizzare qualche propria Amministrazione in modo da realizzare direttamente ciò che si può ottenere sia mediante attività contrattuale sia mediante soluzioni alternative (concessioni, servizi in economia). Si tratta di istituire ruoli tecnici o di avvalersi con altre formule giuridiche dello stesso personale e di provvedere all'acquisto diretto dei materiali necessari. Nei casi in cui occorra far fronte in via permanente a servizi ad alto grado di tecnicismo, può essere utile per l'Amministrazione organizzarsi per provvedere alla "gestione diretta" degli stessi, facendo gravare la relativa spesa sui capitoli secondo la natura della stessa (personale, fornitura materiali, etc.). Nell'ambito di questa gestione non è escluso che sorga l'esigenza di porre in essere attività contrattuale per l'acquisto di materiali necessari.

Esempi di servizi gestiti direttamente dall'Amministrazione sono costituiti dalla fabbricazione di ordigni o di oggetti vari da parte di arsenali militari e dei cantieri

militari; l'esecuzione diretta di opere pubbliche (strade ponti) con l'utilizzo di strutture tecniche ed organizzative dell'Amministrazione ed i servizi di manutenzione relativi; l'esecuzione di lavori da parte di laboratori di falegnameria, di officine di riparazione, di laboratori chimici, di centri stampa. Nel periodo più recente un esempio di servizio che può essere acquisito o gestito in modo diverso è costituito dal sistema informativo elettronico<sup>2</sup>.

Nelle Amministrazioni dello Stato in cui l'esistenza di laboratori, officine, tipografie, ecc. è piuttosto consistente, la disciplina delle relative gestioni è contenuta nel regolamento per la gestione dei Cassieri (negli enti pubblici e locali) e dei Consegnetari (nelle Amministrazioni dello Stato), ovvero nelle Istruzioni emanate dal Provveditorato generale per la disciplina del funzionamento e del controllo tecnico amministrativo di tali laboratori, officine, centri stampa etc.

Negli Enti pubblici e negli Enti locali, la disciplina di riferimento è costituita altresì dai Regolamenti di economato deliberati dai competenti organi di gestione.

In altre parole, lo svolgimento dei lavori in amministrazione diretta è contraddistinto dal fatto che il soggetto il quale necessita di un'opera, anziché rivolgersi ad un'impresa organizzata per ottenere l'esecuzione, provvede direttamente a procurarsi l'opera o il servizio.

## **2. Il procedimento per l'esecuzione in amministrazione diretta: il limite dell'imprenditorialità.**

Le linee essenziali di questo procedimento possono essere rintracciate nel fatto che un funzionario dell'Amministrazione, generalmente preposto ad un organo periferico, sostituisce l'Imprenditore, svolgendo tutte quelle operazioni che sono necessarie all'attuazione del servizio, e così si realizza propriamente quella economia del profitto dell'impresa che è caratteristica peculiare e fondamentale di quest'istituto.

Pertanto, se elemento identificatore del servizio in economia inteso in senso lato è quella di escludere l'intervento di un imprenditore che assuma l'obbligazione

---

contrattuale di prestare l'opera finita, la fornitura, il servizio, prendendo a suo carico il rischio, è evidente come, proprio nella amministrazione diretta si possa riscontrare la modalità di esecuzione più distante dallo schema contrattuale tipico del contratto di appalto.

Sul tema, la Corte dei Conti ha avuto modo di affermare che l'esecuzione in economia, prevista soltanto per determinati lavori e in relazione a particolari circostanze, deve considerarsi una eccezione nei confronti di quella che è la esecuzione in appalto (C. Conti – sez. controllo.31.12.1950. Riv. Corte dei Conti, 1951, II, 104).

In questo contesto il Responsabile del Procedimento assolve al compito di *“organizzare ed eseguire per mezzo di proprio personale o di personale eventualmente assunto i lavori individuati dall'art.88”* (art.143, 1° comma) e *“acquista o noleggia i mezzi necessari per la realizzazione dell'opera”*(comma 2°).

Infatti, a seconda dei casi i lavori eseguiti in amministrazione diretta possono comportare l'impiego di operai dipendenti dall'Amministrazione, se questa ne disponga, e l'utilizzazione di materiali e mezzi di proprietà o in uso della stessa ovvero la richiesta di preventivi per le provviste a pronta consegna.

L'amministrazione non ha più davanti a se un imprenditore che assume l'esecuzione dei lavori ed i rischi relativi ma è essa stessa Amministrazione che, attraverso i suoi funzionari e la sua organizzazione, si sostituisce in toto all'appaltatore assumendone sia i rischi che i vantaggi.

Non essendovi la figura intermedia dell'Appaltatore, in linea teorica l'esecuzione in amministrazione diretta lascerebbe pensare ad un risparmio, mentre invece tale tipo di esecuzione comporta un impegno assai gravoso per l'ente appaltante, non solo per i mezzi finanziari necessari e per la disponibilità di personale, ma anche per la formazione di quella mentalità professionale tipica dell'imprenditore che la PA deve acquistare; e questo impegno di uomini e di mezzi difficilmente viene ricompensato dall'automatico risparmio o da una migliore qualità dell'opera finita<sup>3</sup>.

---

Infatti, se il vantaggio maggiore di questo tipo di esecuzione sembrerebbe di ordine economico, in quanto elimina il profitto dell'appaltatore, riducendo il costo dell'opera al solo costo del personale e dei materiali impiegati, a ben guardare si tratta di un vantaggio meramente teorico e fittizio, in quanto l'Amministrazione dovrebbe affrontare spese certamente maggiori per attrezzare i propri uffici.

Senza pensare che lo svolgimento di attività imprenditoriali per la esecuzione di opere che sono al di fuori di quelle istituzionali dell'Ente, comporterebbe il rischio dell'inserimento nell'organico della PA di nuovo personale, solo occasionalmente impiegato, esuberante come numero e qualificazione rispetto al quello strettamente necessario al funzionamento dell'Ente.

In questa direzione, ha avuto una negativa incidenza sullo sviluppo dei lavori in economia il generale divieto posto dall'art.60 L.5 marzo 1961 n.90 sulla *"Assunzione di operai non di ruolo o giornalieri presso l'Amministrazione dello Stato, anche con ordinamento autonomo"*, al fine di combattere il fenomeno patologico della assunzione temporanea di personale, nel presupposto che la stessa si tramuterà in definitiva con maggiori oneri per i bilanci pubblici.

Ed è soprattutto per questi motivi che l'istituto dell'Amministrazione diretta ha trovato scarsissima attuazione, essendo possibile il ricorso alla esecuzione diretta solo per quelle Amministrazioni Pubbliche (ad es. il Ministero della Difesa) che essendo strutturate o avendo comunque attività operative continue, hanno nei propri ruoli personale qualificato per eseguire direttamente lavori pubblici.

Anche quando si prospettano circostanze tali da consentire l'attività diretta, essa si arresta comunque ai limiti dell'imprenditorialità<sup>4</sup>, in quanto non è possibile ad una struttura non articolata secondo gli schemi tipici dell'impresa, mettere mano ad attività che richiedono non solo un complesso organizzato di prestazioni professionali ma anche una capacità direzionale propria.

Pertanto, anche nei casi di amministrazioni pubbliche strutturate come aziende, l'attività diretta è limitata ad opere di importo esiguo, ovvero per lavori di tipo artigianale dove

---

non è necessaria quella coordinazione tecnico operativa dell'attività che, invece è caratteristica di una impresa.

### **3. Le innovazioni del DPR 554/99 rispetto alla disciplina previgente.**

In questo contesto, le innovazioni introdotte dal DPR 554/99, hanno certamente segnato una ulteriore involuzione dell'istituto, limitando ulteriormente l'ambito di operatività dell'amministrazione diretta.

Infatti, a parte il rinnovato ruolo del Responsabile del Procedimento, la più grande novità rispetto al passato consiste nell'aver fissato un tetto massimo di spesa per il ricorso ai lavori in amministrazione diretta fissato in 50.000 Euro contro quello di 200.000 previsto, in generale, per i lavori in economia.

Ebbene la fissazione di una soglia di spesa massima di 50.000 Euro consente di risolvere i dubbi posti da una certa dottrina secondo la quale in tutti quei casi in cui l'Amministrazione disponga di una organizzazione di personale e di mezzi sufficienti a provvedere direttamente alla esecuzione "in proprio", l'operato della PA non sarebbe soggetto a limiti di sorta, neppure a quello nell'importo di duecentomila Euro stabilito dall'art.24, 6° comma, della L.109/94: l'Amministrazione potrebbe realizzare anche lavori di importo superiore a quello indicato, purché li esegua avvalendosi della propria organizzazione.

Ad una tale soluzione si perveniva sulla base della semplice considerazione che, in tali circostanze, l'Amministrazione non farebbe altro che operare nell'ambito della sua normale attività istituzionale che in quanto tale è assolutamente avulsa da qualunque limitazione.

Con la fissazione di un tetto massimo di spesa pari a 50 mila Euro, invece il legislatore ha risolto ogni dubbio interpretativo accomunando e assoggettando alla medesima disciplina sia i lavori "*in amministrazione*" effettuati avvalendosi della propria organizzazione, sia quelli realizzati con diretta assunzione di personale, nei casi in cui la PA non abbia affatto una propria organizzazione ovvero quando tale organizzazione sia inadeguata.

Fanno eccezione i lavori dell'amministrazione militare, ai quali, per effetto del citato art.24, comma 6 della Legge 109/94, non si applica il limite dei 200.000 Euro previsto in generale per i lavori in economia né di conseguenza, quello più basso di 50.000 Euro stabilito per le esecuzioni in amministrazione diretta.

Inoltre, ai sensi dell'art.2, comma 4 e 4 bis della legge 109/94, il limite di 50.000 Euro, non vige, per i concessionari di lavori pubblici e di infrastrutture adibite a pubblico servizio che intendono eseguire lavori in amministrazione diretta, mentre deve ritenersi applicabile il suddetto limite a tutti gli altri soggetti sottoposti al vigore della legge 109/94, ivi comprese le aziende speciali, le società miste e i concessionari di pubblici servizi.

Diverso discorso riguarda i soggetti operanti nei settori cd "esclusi" ai quali ai sensi dell'art.2, comma 3 della Legge 109/94, non si applica nessuna delle disposizioni del Regolamento relative alla "esecuzione dei lavori" dunque neanche l'art.143 del DPR 554/99, con il relativo limite di spesa; viceversa, il medesimo articolo prevede l'applicabilità a tali soggetti dell'art.24 della Legge e dunque l'imposizione di un limite di spesa massimo di 200.000 Euro previsto per i lavori in economia.

A parte le ragioni delle suddette esenzioni la fissazione di un importo massimo di 50.000 Euro pone problemi applicativi nell'ipotesi in cui, durante l'esecuzione, si constati che la somma preventivata sia insufficiente al completamento dell'intervento.

In queste circostanze la soluzione più condivisibile è quella per cui l'esecuzione in amministrazione diretta potrà proseguire fino alla concorrenza dell'importo limite, dovendosi procedere per la parte eccedente alla esecuzione in cottimo, salvo le ipotesi di somma urgenza<sup>5</sup>.

#### **4. Il ruolo del Responsabile del Procedimento nella procedura di amministrazione diretta.**

Invero, tale lettura si impone ad una valutazione del ruolo che nel prospettato contesto assume il Responsabile del Procedimento che ai sensi del citato art.143 del DPR 554/99

---

*"Organizza ed esegue per mezzo del proprio personale o di personale eventualmente assunto i lavori di cui all'art.88"*, nel rispetto del limite di spesa dei 50.000 Euro.

Infatti, sebbene l'art.148 del Regolamento contempli la possibilità che nel corso dell'esecuzione il Responsabile del Procedimento predisponga una perizia di variante allorché la somma presunta si riveli insufficiente - il tutto fermo restando il limite massimo di 200.000 Euro di spesa - non è pensabile che nel corso di lavori in amministrazione diretta, la necessità di una perizia di variante consenta di sfiorare il limite di spesa fissato dalla legge.

A tale conclusione si giunge per due ordini di considerazioni; la prima va rinvenuta in ragioni di carattere etimologico: l'inserimento dell'espressione "complessiva" nell'art.143, del Regolamento, riferita alla spesa massima sostenibile per le realizzazioni in amministrazione diretta, non solo non è casuale ma risponde al precipuo scopo di delimitare, a prescindere da ogni evenienza, il ricorso alla esecuzione diretta.

La seconda considerazione, attiene, invece, al ruolo del Responsabile del Procedimento e all'attività di project manager che la legge 109/94, come riformata, gli ha attribuito: il Responsabile del Procedimento in quanto project manager non è un dirigente, non determina la funzionale condotta di una attività organizzata assumendone la responsabilità che ne deriva.

Piuttosto il termine project manager sta a significare, invece, che si tratta di una figura cui vengono conferiti i poteri di un manager per la realizzazione di un solo prototipo, qual'è ciascun lavoro pubblico.

Tale considerazione è ancor più vera se si tiene conto del fatto che il Regolamento non conferisce al project manager poteri di spesa al di fuori del preventivo.

Ne consegue che, in quanto Project Manager, il Responsabile del Procedimento non ha autonomia di spesa e neppure la possibilità di superare, attraverso l'approvazione di una perizia di variante, il tetto dei 50.000 Euro fissato dal legislatore per i lavori in amministrazione diretta.

Siamo, dunque, in presenza di una ulteriore complicazione che conduce a deviazioni sia nell'ambito del sistema dei lavori in economia, attraverso il ricorso in via preferenziale

al cottimo fiduciario, sia mediante la ricerca di altre soluzioni alternative come il ricorso alla concessione.

Nell'ambito del fenomeno disincentivante al ricorso alla esecuzione diretta, non va poi sottovalutata la considerazione che la direzione dei lavori, si addossa in tale tipo di esecuzione, la responsabilità dirette notevoli anche in relazione alla sicurezza del cantiere, all'osservanza delle norme sulla tutela dei lavoratori, ad eventuali infortuni e danni a terzi<sup>6</sup>.

Anzi, fino all'entrata in vigore del Regolamento, il funzionario che eseguiva i lavori in economia - e dunque anche in amministrazione diretta - qualora fosse stato privo di adeguate esperienze nel settore dei lavori da eseguire, doveva avvalersi della collaborazione di un direttore dei lavori o di operai particolarmente esperti, subendone altrimenti tutte le conseguenze, anche di carattere penale<sup>7</sup>.

Orbene, posto che ai sensi dell'art.7, comma 4 del Regolamento, il Responsabile del Procedimento "*è un tecnico in possesso di un titolo di studio adeguato*", fatta eccezione per qualsiasi intervento relativo a opere o impianti complessi, egli può anche assolvere al ruolo di Progettista o di Direttore dei lavori, per interventi inferiori ai 500 mila Euro. Quanto premesso, lascia facilmente concludere che, nel caso dei lavori in amministrazione diretta - il cui importo non può in nessun caso superare i 50.000 Euro – il Responsabile del Procedimento sarà spesso anche Direttore dei Lavori, con la conseguenza che verranno a concentrarsi su di un'unica persona tutte le conseguenze derivanti dal compimento delle rispettive attività.

Se questo è vero in linea di massima va fatta salva la possibilità concessa dal comma 5 del citato art.7, in virtù del quale, in presenza di circostanze particolarmente urgenti, ovvero per lavori di importo inferiore a 300.000 Euro, il Responsabile del Procedimento può anche non essere un tecnico; in questo contesto, allora, tornerà a ripresentarsi la necessità della collaborazione di un direttore dei lavori ovvero di personale la cui

---

competenza tecnica consenta la esecuzione in amministrazione diretta, con conseguente ripartizione di compiti e responsabilità.

#### **NOTE**

<sup>1</sup> Cfr. Corte dei Conti, sez. Contr, 26 ottobre 1995 n.140, in Cons. Stato 1996, II, 86

<sup>2</sup> in “Trattato di Diritto Amministrativo” – Diretto da G. Santaniello – *I sistemi alternativi* – Angelo e Salvatore Buscema - CEDAM 1994, pag.653.

<sup>3</sup> in “Appalto e contabilità”, *Le procedure di gara il prezzo dell'appalto e le modalità di contabilizzazione* – AA.VV. – 1996.

<sup>4</sup> In questo senso Marco Zoppolato, in "Regolamento della legge sui lavori pubblici", *I Lavori in economia* pag.299-312 AA.VV.

<sup>5</sup> “La Direzione lavori nell'esecuzione dei lavori pubblici” - *Le attività precedenti l'inizio delle opere*, pp.121 e ss.

<sup>6</sup> cfr. Cass. Penale, 19.01.1982 in riv. Pen. 1983, n. 344