

# LINEE GUIDA ANAC: RUOLO DEL RUP NELL’AFFIDAMENTO DI APPALTI E CONCESSIONI

NICOLINO MASTRODONATO

Ancora un articolo che analizza le Linee guida attuative del nuovo Codice degli appalti emanate dall’Ente Nazionale Anticorruzione. L’attenzione è, questa volta, puntata sulle Linee guida n. 3 recanti “Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l’affidamento di appalti e concessioni”.

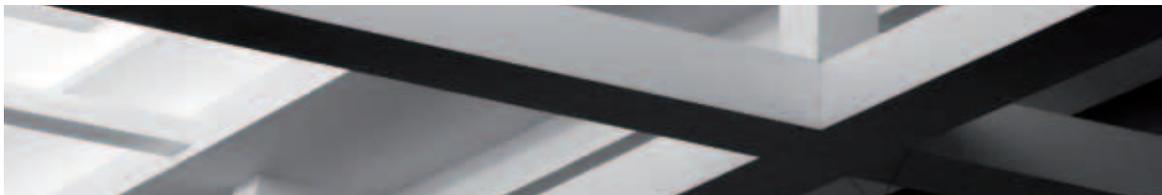
Il provvedimento in esame affronta varie tematiche, da quelle concernenti le funzioni attribuite al RUP fino alle incompatibilità del ruolo ricoperto, con la finalità di definire una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del Responsabile Unico, integrandola con quanto già previsto dal Codice in merito agli ulteriori requisiti di professionalità richiesti in base alla complessità dei lavori. In ogni caso, il RUP deve essere in possesso di specifica formazione professionale, soggetta a costante aggiornamento, e deve aver maturato un’adeguata esperienza professionale nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e/o importo dell’intervento.

Il RUP, acronimo di Responsabile Unico del Procedimento, è una figura che deriva dalle disposizioni normative di cui alla Legge 241/1990 e che, nell’ambito dei Lavori Pubblici, è stata sottoposta ad una specifica regolamentazione di principio contenuta in passato nell’art. 7 della Legge 109/1994, c.d. Legge Merloni, trasferita poi nell’art.10 del D.Lgs. 163/2006 (Codice degli Appalti), nonché di una disciplina di dettaglio contenuta nei Regolamenti susseguiti nelle varie riforme del settore, ovvero, dapprima negli artt. 7 e 8 del D.P.R. 554/1999, e poi negli artt. 9 e 10 del D.P.R. 207/2010.

Il RUP è il soggetto che, sostanzialmente, ha mandato in pensione l’Ingegnere Capo, figura prevista dal Regio Decreto n. 350/1895.

Attualmente il ruolo e le funzioni del RUP negli appalti di lavori, servizi e forniture e nelle concessioni, sono individuate e regolamentate dall’art. 31 del Nuovo Codice dei Contratti di cui al D.Lgs. 50/2016 il quale, al comma 5, demanda all’A.N.A.C. (Auto-





rità Nazionale Anticorruzione) la definizione di “... una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del RUP, nonché sugli ulteriori requisiti di professionalità ...” attraverso un proprio atto da adottare entro novanta giorni dall’entrata in vigore del Codice stesso<sup>1</sup>. Al riguardo l’ANAC, previo recepimento del parere del Consiglio di Stato n. 1767 del 02.08.2016, ha adottato, con Determinazione n. 1096 del 26.10.2016 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 22.11.2016, n. 273) le Linee guida n. 3, attuative dell’art. 31, comma 5, del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 50/2016 e recanti “*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l’affidamento di appalti e concessioni*”.

Come detto, la finalità di tale atto è la definizione di una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del Responsabile Unico del procedimento (RUP) e l’integrazione di quanto già previsto dal Codice in merito agli ulteriori requisiti di professionalità richiesti in base alla complessità dei lavori. Sebbene il predetto comma 5 dell’art. 31, non qualifichi la natura di tale atto dell’Autorità, si ritiene, tuttavia, che lo stesso vada configurato alla stregua delle c.d. Linee guida vincolanti<sup>2</sup>, in ragione del fatto che, nel caso di specie, integrano la norma primaria, fornendo una “*disciplina di maggiore dettaglio*”, e danno indicazioni interpretative alle disposizioni già contenute nel D.Lgs. 50/2016.

Tale considerazione è avvalorata anche da quanto affermato nella relazione AIR<sup>3</sup>, che accompagna la pubblicazione delle citate Linee guida e spiega le ragioni stesse dell’intervento dell’ANAC. La relazione AIR, infatti, dà evidenza delle motivazioni che hanno guidato l’Autorità nell’adozione di alcune scelte di fondo, affermando che “*Le determinazioni adottate dall’Autorità con le Linee guida in argomento si propongono di raggiungere il necessario contemperamento tra la necessità di favorire*

*la massima specializzazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti attraverso un’idonea qualificazione del RUP e l’esigenza di reperire figure professionali adeguate nell’ambito della dotazione organica delle stesse amministrazioni, evitando l’introduzione di requisiti troppo stringenti*”. Tale “*necessario contemperamento*” è proceduto di pari passo da un’attività di semplificazione e razionalizzazione dei compiti, evitando l’introduzione di livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee.

Peraltro, tanto le Linee guida quanto la suddetta relazione si occupano di ribadire che, in ogni caso, l’art. 31 del D.Lgs. 50/2016 trova applicazione anche alle stazioni appaltanti che ricorrono ai sistemi di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza o che operano in aggregazione e, per espresso rinvio dell’art. 114, ai settori speciali, ma non alle stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni ed enti pubblici.

Posto ciò, le Linee guida in esame affrontano varie tematiche: da quelle concernenti le funzioni attribuite al RUP (distinguendo, ad esempio, tra compiti relativi alla fase di programmazione, di aggiudicazione ed alla fase di esecuzione) fino alle incompatibilità del ruolo ricoperto.

Su quest’ultimo profilo, le Linee guida prevedono che “*Il ruolo di RUP è, di regola, incompatibile con le funzioni di commissario di gara e di presidente della commissione giudicatrice (art. 77, comma 4 del Codice), ferme restando le acquisizioni giurisprudenziali in materia di possibile coincidenza*”.

Con tale affermazione, L’ANAC appare voglia tener conto del filone giurisprudenziale – richiamato nel parere del Consiglio di Stato n. 1767 del 2.8.2016 – che puntualizza come non sia “*revocabile in dubbio che la disposizione dell’art. 84 del D.Lgs. n. 163/2006, dettata a garanzia della trasparenza e dell’imparzialità dei procedimenti di gara,*



*impedisce la presenza nelle commissioni di gara di coloro che abbiano svolto un'attività idonea ad interferire con il giudizio di merito sull'appalto, in grado cioè di incidere sul processo formativo della volontà che conduce alla valutazione delle offerte potendo condizionarne l'esito (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 28 aprile 2014, n. 2191; 14 giugno 2013, n. 3316; Sez. VI, 21 luglio 2011, n. 4438; 29 ottobre 2010, n. 9577), d'altra parte deve sottolinearsi, per un verso, che tale incompatibilità deve riguardare effettivamente il contratto del cui affidamento si tratta e non può riferirsi genericamente ad incarichi amministrativi o tecnici genericamente riferiti ad altri appalti (Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2011, n. 4450; Sez. III, 28 febbraio 2014, n. 942) e, per altro verso, che di tale situazione di incompatibilità deve essere fornita adeguata e ragionevole prova, non essendo sufficiente in tal senso il mero sospetto di una possibile situazione di incompatibilità (dovendo la disposizione in questione, in quanto limitativa delle funzioni proprie dei funzionari dell'amministrazione, essere interpretata in senso restrittivo)" (Cons. Stato, V, 23.03.2015, n. 1565).*

Sotto altro aspetto, nel prescrivere i requisiti di professionalità del RUP per appalti e concessioni di lavori, servizi o forniture, le Linee guida in argomento stabiliscono che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, di cui all'art. 38 del Codice, il RUP dovrà possedere anche la qualifica di *Project manager*.

I compiti del RUP, come già anticipato, vengono distinti in base alla fase della procedura, distinguendo tra attività relative alla programmazione, all'affidamento ed alla esecuzione della procedura medesima.

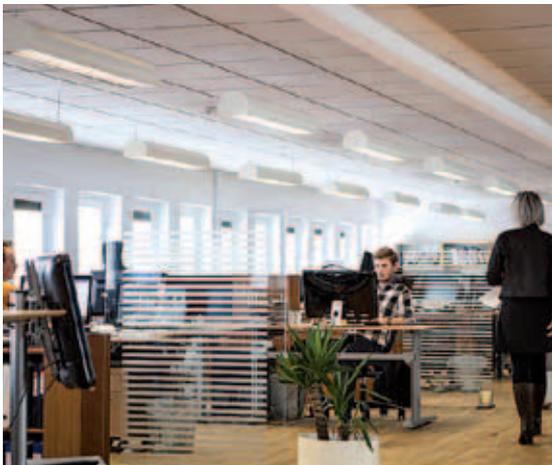
Appare certamente utile l'indicazione fornita dalla Autorità in merito alla valutazione dell'anomalia dell'offerta: in caso di aggiudicazione con il criterio

del minor prezzo, è il bando di gara a indicare se la verifica della congruità spetta al RUP o se questi possa o debba avvalersi di una struttura di supporto ai sensi dell'art. 31, comma 9 del D.Lgs. 50/2016 o di una commissione nominata *ad hoc*. Diversamente, nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione dell'anomalia è svolta dal RUP di concerto con la commissione giudicatrice ex art. 77 del D.Lgs. 50/2016.

Anche se, a giudizio di chi scrive sarebbe stato opportuno precisarlo all'interno del testo, l'adozione delle Linee guida in argomento ha comportato la definitiva abrogazione degli artt. 9 e 10 del D.P.R. 207/2010, come previsto dal combinato disposto dell'art. 31, comma 5 e dell'art. 216, comma 8, del D.Lgs. 50/2016.

Si sottolinea tuttavia che con Comunicato del Presidente del 14.12.2016, l'ANAC ha chiarito che "*Le indicazioni fornite con le Linee guida n. 3/2016, ivi comprese quelle riferite ai requisiti di professionalità del RUP, si applicano alle procedure per le quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente all'entrata in vigore delle Linee guida medesime, nonché alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore delle Linee guida, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte. Pertanto, per le procedure bandite prima dell'entrata in vigore delle Linee guida n. 3/2016, il RUP in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa previgente potrà portare a termine il proprio incarico anche nel caso in cui non possieda i requisiti professionali richiesti dalle Linee guida per lo svolgimento delle relative funzioni*".

Quindi i nuovi requisiti per i RUP si applicano alle gare bandite dopo il 22 novembre 2016, data di entrata in vigore delle citate Linee Guida n. 3. Ma



se, al 22 novembre 2016, il RUP è stato nominato, e la gara non è stata ancora bandita, cosa accade? A questa situazione di incertezza, sottolineata dall'onorevole Claudia Mannino, ha risposto il sottosegretario al Ministero delle Infrastrutture, Umberto Del Basso De Caro, spiegando che, nel caso in cui la nomina del RUP sia intervenuta in atti antecedenti l'indizione della procedura, deve ritenersi applicabile il principio del *tempus regit actum*. Ne consegue che per tali nomine valgono i requisiti previsti dal quadro normativo vigente al momento in cui le stesse sono state effettuate, ovvero l'articolo 9 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010.

<sup>1</sup> Considerato che il Nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. 50/2016) è entrato in vigore il 19.04.2016, il provvedimento dell'ANAC avrebbe dovuto essere adottato entro il 18.07.2016.

<sup>2</sup> Si veda il precedente articolo sull'argomento n. 70/17, pag. 20, Nicolino Mastrodonato.

<sup>3</sup> L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è un percorso logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell'istruttoria normativa al fine di valutare l'impatto atteso delle opzioni di intervento considerate. Essa costituisce un supporto tecnico alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione e consiste in una analisi ex ante degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. I risultati dell'analisi di impatto sono contenuti in una "Relazione AIR" che, nei casi previsti dalla normativa, accompagna gli schemi di atti normativi.

## I REQUISITI RICHIESTI AL RUP

Si riporta nel seguito una breve riepilogo dei punti principali delle Linee guida n. 3, con particolare riguardo ai requisiti richiesti per assumere le funzioni di RUP.

### 1. Nomina del Responsabile del Procedimento

Il RUP deve essere nominato per ogni singola procedura di affidamento di un appalto o di una concessione.

Per gli affidamenti relativi a lavori, il RUP deve essere nominato prima del progetto di fattibilità tecnica ed economica e, nel caso di lavori non assoggettati a programmazione, contestualmente alla decisione di realizzare gli stessi.

Per i servizi e le forniture, invece, il RUP deve essere nominato contestualmente alla decisione di acquisire i servizi e le forniture.

### 2. Requisiti di professionalità generali, formazione ed assicurazione

Il RUP deve:

- essere in regola con gli obblighi relativi alla formazione professionale continua ai sensi del D.P.R. 137/2012 recante la riforma delle professioni;
- essere munito di assicurazione di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza.

In ogni caso, il RUP deve essere in possesso di specifica formazione professionale, soggetta a costante aggiornamento, e deve aver maturato un'adeguata esperienza professionale nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e/o importo dell'intervento, alternativamente:

- alle dipendenze di stazioni appaltanti, nel ruolo di RUP o nello svolgimento di mansioni nell'ambito tecnico/amministrativo;
- nell'esercizio di un'attività di lavoro autonomo, subordinato o di consulenza in favore di imprese operanti nell'ambito dei lavori pubblici o privati.

### 3. Requisiti di professionalità specifici per appalti e concessioni di lavori

- Per importi inferiori a 1.000.000 di Euro:
  - deve essere in possesso di diploma rilasciato da un istituto tecnico superiore di secondo grado al termine di un corso di studi quinquennale (es. geometra/tecnico delle costruzioni, diploma di perito industriale, perito com-

merciale, perito agrario, agrotecnico, perito edile, ecc.);  
 - deve avere una anzianità di servizio ed esperienza di almeno 10 anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori.

- Per importi pari o superiori a 1.000.000 di Euro ed inferiori alla soglia comunitaria:
- deve essere in possesso di laurea triennale in architettura, ingegneria, scienze e tecnologie agrarie, scienze e tecnologie forestali e ambientali, scienze e tecnologie geologiche o equipollenti, scienze naturali;
- deve essere in possesso di abilitazione all'esercizio della professione;
- deve avere una anzianità di servizio ed esperienza di almeno 5 anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori;

#### IN ALTERNATIVA

- deve essere in possesso di diploma di geometra/tecnico delle costruzioni purché abbia una anzianità di servizio ed esperienza di almeno 15 anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori.
- Per importi pari o superiori alla soglia comunitaria:
- deve essere in possesso di laurea magistrale o specialistica in architettura, ingegneria, scienze e tecnologie agrarie, scienze e tecnologie forestali e ambientali, scienze e tecnologie geologiche o equipollenti, scienze naturali;
- deve essere in possesso di abilitazione all'esercizio della professione;
- deve avere una anzianità di servizio ed esperienza di almeno 5 anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori.

#### 4. Requisiti di professionalità specifici per appalti di servizi, forniture e concessioni di servizi

- Per importi inferiori alla soglia comunitaria:
- deve essere in possesso di diploma rilasciato da un istituto tecnico superiore di secondo grado al termine di un corso di studi quinquennale;
- deve avere una anzianità di servizio ed esperienza di almeno 5 anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di servizi e forniture.
- Per importi pari o superiori alla soglia comunitaria:
- deve essere in possesso di laurea triennale, magistrale o specialistica;
- deve avere una anzianità di servizio ed esperienza di almeno 5 anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori.

#### IN ALTERNATIVA

- deve essere in possesso di diploma rilasciato da un istituto tecnico superiore di secondo grado al termine di un corso di studi quinquennale purché abbia una anzianità di servizio ed esperienza di almeno 10 anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori.

Per gli affidamenti di lavori e per i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, un funzionario tecnico (anche di qualifica non dirigenziale).

#### 5. RUP e qualifica di Project manager per affidamenti complessi

Al secondo capoverso del punto 7.3.b, le Linee guida prevedono che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del D.Lgs. 50/2016, a prescindere dall'importo del contratto, il RUP dovrà possedere, oltre ai requisiti di cui sopra, la qualifica di Project manager:

- sia per affidamenti di lavori particolarmente complessi;
- sia per affidamenti di servizi e forniture di particolare complessità, vale a dire che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente qualificate.

Non viene comunque fatto alcun riferimento a percorsi formativi o sistemi di certificazione delle competenze che possano essere idonei ad acquisire la qualifica in argomento, né viene chiarito come individuare le concrete fattispecie nelle quali si verserà in casi di "lavori particolarmente complessi".

#### 6. Compiti e funzioni specifiche del RUP

I compiti e le funzioni del RUP vengono trattati nei punti 5.1.3 e 6 per i lavori e nel punto 8.1 per i servizi e le forniture.

Nell'individuazione della disciplina di maggior dettaglio dei compiti del RUP, l'Autorità – nel tentativo di procedere ad una semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti e di rispettare il divieto di gold plating, evitando pertanto l'introduzione di livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee – ha preso come base di riferimento le disposizioni del D.P.R. 207/2010, adattate al nuovo quadro normativo, per garantire continuità rispetto a procedure ormai consolidate, facilitare l'adattamento alle nuove disposizioni ed evitare l'introduzione di nuovi o maggiori oneri a carico delle stazioni appaltanti.

### 7. Verifica della documentazione amministrativa e verifica delle offerte anomale

Le Linee Guida forniscono indicazioni particolari in merito ai compiti del RUP ed alle sue funzioni relativamente all'attività di verifica delle offerte anomale.

In particolare:

- **documentazione amministrativa:** nella fase dell'affidamento, il RUP si occupa della verifica della documentazione amministrativa ovvero, se questa è affidata ad un seggio di gara istituito ad hoc oppure ad un apposito ufficio/servizio a ciò deputato, esercita una funzione di coordinamento e controllo, e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate. A tal proposito il Comunicato ANAC del 14 dicembre 2016, tra l'altro, ha chiarito che la nomina di una commissione aggiudicatrice composta interamente da soggetti interni, come previsto - ad esempio - per il periodo transitorio, può essere assimilata all'istituzione di un seggio di gara ad hoc e, pertanto, in tal caso la verifica della documentazione amministrativa può essere rimessa alla commissione aggiudicatrice medesima. In ogni caso, il RUP dovrà esercitare una funzione di coordinamento e controllo, finalizzata ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure, e adottare le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate.
- **offerte anomale:** nel caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo, il RUP si occupa della verifica della congruità delle offerte. La stazione appaltante può prevedere che il RUP possa o debba avvalersi della struttura di supporto o di una commissione nominata ad hoc; - nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, il RUP verifica la congruità delle offerte con il supporto della commissione giudicatrice.

### 8. Incompatibilità con partecipazione a commissioni di gara

In applicazione dell'art. 77, comma 4, del Codice, il ruolo del RUP è di regola incompatibile con le funzioni di commissario di gara e di presidente della commissione giudicatrice.

### 9. Possibile coincidenza tra RUP, progettista e direttore dei lavori o dell'esecuzione

Ferma restando l'applicazione delle norme che individuano i casi in cui il RUP può procedere alla verifica della progettazione, si prevede che in determinati casi il RUP possa coincidere con il progettista o con il direttore dei lavori o dell'esecuzione, alle seguenti condizioni:

Per i lavori:

- possesso del titolo di studio richiesto dalla normativa vigente per l'esercizio della specifica attività richiesta;
- esperienza almeno triennale o quinquennale, da graduare in ragione della complessità dell'intervento, in attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e/o importo dell'intervento;
- specifica formazione acquisita in materia di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione di opere e servizi pubblici, da parametrare, ad opera del dirigente dell'unità organizzativa competente, in relazione alla tipologia dell'intervento.

Non può esserci coincidenza nei seguenti casi:

- lavori di speciale complessità o di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, oltre che tecnologico;
- progetti integrali;
- interventi di importo superiore a 1.500.000 Euro.

Per i servizi e le forniture:

In questa fattispecie la coincidenza tra le figure in questione è la regola. Si prevede peraltro che il RUP non possa coincidere con il direttore dell'esecuzione in caso di:

- prestazioni di importo superiore a 500.000 Euro;
- interventi particolarmente complessi dal punto di vista tecnologico;
- prestazioni che richiedano l'apporto di una pluralità di competenze;
- interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
- ragioni concernenti l'organizzazione interna alla stazione appaltante che impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento.

**N.B.** I precedenti articoli sull'argomento sono stati pubblicati sui seguenti numeri della rivista.

- *Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria*, n. 70/16, pag. 11, Nicolino Mastrodonato

- *Linee guida per il direttore dei lavori*, n. 71/17, pag. 4, Giacomo Moretti

- *Linee guida per l'offerta economicamente più vantaggiosa*, n. 72/17, pag. 4 Giacomo Moretti