



Autorità Nazionale Anticorruzione

Linee guida n. 3

Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per
l'affidamento di appalti e concessioni

Relazione AIR

Sommario

Premessa	2
1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità	2
2. Il quadro normativo di riferimento	2
3. Consultazione pubblica.....	3
4. Le scelte di fondo effettuate	3
5. Principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento.....	5
1. Requisiti e compiti del RUP nell'affidamento di appalti e concessioni di lavori	5
2. Fasi della procedura di affidamento di lavori.....	6
3. Importo massimo e tipologia di lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto.	7

Premessa

Il presente documento, redatto in base all'art. 8 del Regolamento recante «Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)» (di seguito, "Regolamento AIR") descrive il contesto normativo, le motivazioni, gli obiettivi e le fasi del procedimento che hanno condotto all'adozione delle Linee guida recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni», dando evidenza delle ragioni che hanno guidato l'Autorità nell'adozione di alcune scelte di fondo, soprattutto con riferimento alle più significative ha osservazioni formulate in sede di consultazione.

1. Le ragioni dell'intervento dell'Autorità

Il documento in esame è stato redatto in attuazione dell'art. 31, comma 5, del d.lgs. 50/2016 che attribuisce all'ANAC il compito di definire, con proprio atto, una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del RUP, nonché sugli ulteriori requisiti di professionalità rispetto a quanto disposto dal Codice, in relazione alla complessità dei lavori. Inoltre, prevede che l'Autorità determini l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto.

2. Il quadro normativo di riferimento

La disposizione di riferimento è l'art. 31 del Codice che individua le funzioni del RUP negli appalti di lavori, servizi e forniture e nelle concessioni. Le previsioni in esso contenute si applicano 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 (gas, energia termica,

elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica). Disposizioni particolari sono, invece, previste per i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, per il caso di appalti di particolare complessità e per gli appalti di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, mentre la norma in esame non si applica alle stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni ed enti pubblici. Dette stazioni appaltanti, infatti, sono tenute a individuare, secondo i propri ordinamenti e nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza, uno o più soggetti cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento, limitatamente al rispetto delle norme del Codice alla cui osservanza sono tenute.

Le linee guida richiamano anche gli artt. 42 e 77 del Codice e l'art. 35 bis del d.lgs. 165/2001 che individuano specifiche ipotesi di incompatibilità applicabili al RUP, e il d.p.r. n. 62/2013 (Codice di Comportamento dei Dipendenti Pubblici).

3. La procedura di consultazione pubblica

L'Autorità ha posto in consultazione pubblica il documento recante «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni», con modalità aperta, mediante pubblicazione sul proprio sito istituzionale in data 6/5/2016, assegnando un termine di 15 giorni per l'invio dei contributi. Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 115 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e liberi professionisti.

4. Le scelte di fondo effettuate

La versione definitiva delle Linee guida tiene conto dei pareri resi dal Consiglio di Stato in data 6 luglio 2016, affare n. 1273/2016 e dalle Commissioni parlamentari, in data 3 agosto 2016. Con riferimento alla struttura del documento, si è provveduto all'individuazione di due parti distinte, la parte I, intitolata «Indicazioni di carattere generale in materia di RUP, ai sensi dell'art. 213, comma 2, del codice dei contratti pubblici», con funzione di *moral suasion* e la parte II, intitolata «Compiti specifici del RUP, requisiti di professionalità, casi di coincidenza del RUP con il progettista o il direttore dei lavori o dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 31, comma 5 del Codice dei contratti pubblici» con natura vincolante.

Le determinazioni adottate dall'Autorità con le Linee guida in argomento si propongono di raggiungere il necessario temperamento tra la necessità di favorire la massima specializzazione e professionalizzazione delle stazioni appaltanti attraverso un'adeguata 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. In tale ottica, i **requisiti professionali** del RUP sono stati calibrati in ragione della tipologia, della complessità e dell'importo dell'affidamento, prevedendo alcune soglie di riferimento. Rispetto al documento posto in consultazione, per quanto concerne gli appalti e le concessioni di lavori, sono state ampliate le soglie relative ai requisiti prescritti per il RUP (anche in conformità a quanto richiesto sul punto dalle Commissioni parlamentari), prevedendo una prima soglia per importi inferiori a 1.000.000,00 euro con riferimento alla quale il RUP deve essere almeno in possesso di un diploma rilasciato da un istituto tecnico superiore di secondo grado al termine di un corso di studi quinquennale (es. diploma di perito

industriale, perito commerciale, perito agrario, perito edile, geometra/tecnico delle costruzioni, ecc.), e possedere un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno 10 anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori, e una seconda soglia di importo pari o superiore a 1.000.000,00 di euro e inferiore alla soglia comunitaria, per cui possono svolgere le funzioni di RUP e oltre ai tecnici laureati anche i diplomati purché con esperienza e anzianità di 15 anni nella materia. Nell'ottica di assicurare la necessaria continuità rispetto al regime previgente e di scongiurare l'eventualità che dipendenti che abbiano acquisito un'adeguata esperienza nel ruolo di RUP non possano più ricoprirlo per assenza dei requisiti di nuova introduzione, è stato introdotto un regime transitorio prevedendo il differimento dell'entrata in vigore di alcune previsioni più stringenti rispetto al passato, come ad esempio il possesso della qualifica di project manager.

Inoltre, per i lavori e per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, si è scelto di richiedere l'abilitazione all'esercizio della professione, già espressamente prevista dall'art. 9, comma 4, del d.p.r. 207/2010, mentre l'obbligo di iscrizione all'Albo professionale è stato differito fino al momento dell'introduzione di un'apposita sezione degli Albi dedicata ai dipendenti pubblici.

È stata richiesta, altresì, una specifica esperienza professionale e un'adeguata formazione, scegliendo di enfatizzare, in particolare, il ruolo di Project Manager ricoperto dal RUP nel procedimento di affidamento dei contratti pubblici, evidenziando le sue competenze di pianificazione, programmazione, gestione, monitoraggio e controllo.

Nell'individuazione della disciplina di maggior dettaglio dei **compiti del RUP**, l'Autorità ha proceduto in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti e nel rispetto del divieto di *gold plating*, evitando l'introduzione di livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee. A tal fine, la scelta operata è stata nel senso di prendere come base di riferimento le disposizioni del d.p.r. 207/2010, opportunamente adattate al nuovo quadro normativo, per garantire continuità rispetto a procedure ormai consolidate e facilitare l'adattamento alle nuove disposizioni. Rispetto a ciascuna previsione, è stata effettuata un'analisi costi/benefici al fine di valutare, anche sulla base delle osservazioni e delle specifiche richieste di integrazione formulate dagli stakeholders, l'opportunità di confermare/eliminare/modificare/integrare/chiarire la previsione normativa previgente. In tal modo, è stata evitata l'introduzione di nuovi o maggiori oneri a carico delle stazioni appaltanti.

Con riferimento ai compiti connessi ad adempimenti di nuova introduzione (quali ad esempio quelli previsti dall'art. 31, comma 12, 89, comma 9, del Codice), si è cercato di inserire gli stessi nell'ambito delle più ampie funzioni assegnate al RUP, al fine di evitare che il relativo svolgimento potesse comportare significativi aumenti di costi.

Con riferimento alle competenze in ordine al controllo della **documentazione amministrativa**, è stata prevista la possibilità della relativa attribuzione, a scelta della stazione appaltante, al RUP, a un seggio di gara istituito *ad hoc* oppure, se presente nell'organico della stazione appaltante, a un apposito ufficio/servizio a ciò deputato, prevedendo che in ogni caso il RUP eserciti una funzione di coordinamento e controllo e adotti le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate. Ciò in quanto è stato ritenuto che la commissione di gara debba essere incaricata della sola valutazione delle offerte.

In merito al sub-procedimento di **valutazione delle offerte anormalmente basse** è stato previsto che, nel bando di gara, la stazione appaltante indichi se la verifica di congruità delle offerte è rimessa alla Commissione giudicatrice o al RUP e se questi, in ragione della particolare complessità delle valutazioni o della specificità delle competenze richieste, debba o possa avvalersi della struttura di supporto istituita ai sensi dell'art. 31, comma 9, del Codice, della commissione giudicatrice o di altra commissione nominata ad hoc.

L'Autorità non ha proceduto alla stima dei maggiori costi connessi allo svolgimento, da parte del RUP, dei compiti ulteriori rispetto a quelli previsti dal Codice o di nuova introduzione, ritenendo che l'adempimento degli stessi, proprio grazie alle scelte effettuate nell'ottica della continuità rispetto alla prassi consolidata, della semplificazione e della razionalizzazione, non incidano in maniera significativa sui costi sostenuti dalle stazioni appaltanti.

Analogamente si ritiene che per quanto concerne le nuove previsioni relative ai requisiti professionali, atteso che i maggiori oneri conseguenti dovrebbero essere sensibilmente mitigati dalle previsioni transitorie che consentono al RUP che abbia svolto in passato le relative funzioni in carenza del titolo di studio oggi prescritto, di continuare ad esercitare le stesse in alcune specifiche ipotesi. I costi connessi alla richiesta di un'adeguata formazione e del costante aggiornamento professionale possono, invece, essere sensibilmente contenuti dalle stazioni appaltanti inserendo specifici percorsi formativi rivolti ai RUP nei programmi annuali di formazione.

Le valutazioni sull'effettivo perseguimento degli obiettivi attesi dall'introduzione delle Linee guida in esame verrà effettuata in sede di VIR, prevista a un anno dall'entrata in vigore delle Linee guida, presumibilmente attraverso la somministrazione a un campione di Responsabili del Procedimento delle stazioni appaltanti di un apposito questionario che consentirà di valutare in concreto l'utilità delle indicazioni fornite, individuando possibili spazi di miglioramento. Contestualmente si procederà anche alla valutazione dell'impatto delle nuove previsioni in termini di oneri a carico delle stazioni appaltanti.

5. Principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento

1. Requisiti e compiti del RUP nell'affidamento di appalti e concessioni di lavori

Con riferimento ai compiti del RUP alcuni *stakeholders* hanno richiesto di introdurre la previsione di un documento preliminare alla progettazione in cui inserire le specifiche informazioni previste dall'art. 15, commi 5 e 6, del dpr 207/2010. La richiesta non è stata accolta in considerazione del fatto che l'art. 23 del Codice individua tre livelli progettuali, eliminando il documento preliminare alla progettazione e facendo sostanzialmente confluire il suo contenuto nel progetto di fattibilità tecnica ed economica. Inoltre, è previsto che i contenuti dei progetti sono determinati con decreto del MIT.

È stato richiesto di chiarire cosa intenda il legislatore affermando che il RUP è nominato tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima, dotati del necessario livello di inquadramento giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione, specificando qual è il "necessario" inquadramento giuridico del dipendente geometra al quale potrebbero essere attribuite funzioni di RUP. La richiesta non è stata accolta in quanto, come specificato dalla norma, il livello di inquadramento necessario deve essere individuato in relazione alla struttura organizzativa della stazione appaltante e, pertanto, non può essere stabilita in via generale.

Alcuni operatori hanno chiesto di prevedere la copertura assicurativa obbligatoria per i RUP, così come previsto dalla norma per i soggetti esterni incaricati dell'attività di supporto al RUP. La richiesta non è stata accolta in quanto comporterebbe l'introduzione di un onere aggiuntivo non previsto dalla norma con riferimento ai dipendenti dell'amministrazione. Sul punto, si osserva che il dipendente risponde

direttamente verso il danneggiato solo in caso di dolo o colpa grave ferma restando la responsabilità diretta della P.A. verso il danneggiato e, conseguentemente la stessa risponde dei danni arrecati a terzi dai propri dipendenti, salvo che il comportamento dell'agente, doloso o colposo, non sia diretto al conseguimento dei fini istituzionali propri dell'ufficio o del servizio di appartenenza, ma sia determinato da motivi strettamente personali ed egoistici, tanto da escludere ogni collegamento di «occasionalità necessaria» tra le incombenze affidategli e l'attività produttiva del danno.

Non è stata accolta la richiesta di prevedere che per tutti i lavori inerenti i Beni Culturali il R.U.P. sia dotato di competenze specifiche anche sul piano tecnico e quindi debba possedere, in base alla tipologia di lavori, la qualifica di Architetto specializzato in Conservazione, Restauratore di Beni Culturali, Archeologo, Storico dell'Arte con anzianità di servizio non inferiore a 5 anni. Ciò in quanto per tale tipologia di lavori sono già previste dal Codice specifiche disposizioni di cautela in fase di programmazione, progettazione ed esecuzione e, pertanto, la previsione di requisiti così stringenti per il RUP sarebbe troppo restrittiva. Inoltre, si osserva che la s.a., in ragione della particolare complessità dell'opera potrebbe richiedere requisiti di professionalità e formazione nel particolare settore di riferimento più stringenti.

Non ha trovato accoglimento la richiesta di individuare gli specifici requisiti da prevedere in capo alla struttura di supporto al RUP interna ed esterna all'amministrazione, ma data la rilevanza della previsione, la stessa verrà tenuta in considerazione in occasione della predisposizione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

2. Fasi della procedura di affidamento di lavori

Non sono state accolte alcune richieste relative alla eliminazione/modifica di specifici compiti previsti nelle varie fasi della procedura di affidamento quando gli stessi sono espressamente previsti dalla norma in capo al RUP (es. art. 26, comma 6, lett. d; art. 89 comma 9, del codice)

Nel rispetto del divieto di *gold plating*, non sono state accolte le richieste relative all'inserimento di alcuni specifici compiti non previsti dalla normativa vigente in capo al RUP (es. la verifica del rispetto di quanto previsto all'art. 95, comma 2, quarto periodo e dell'art. 3, comma 9 della legge n. 136/2010 che disciplina la tracciabilità dei flussi finanziari).

Non è stata accolta la richiesta di procedere alla quantificazione delle penali in conformità a quanto previsto dall'abrogato art. 145 del d.p.r. 207/2010 nel rispetto del divieto di *gold plating* ed in considerazione del fatto che, in mancanza di specifiche previsioni troverà applicazione la disciplina del codice civile.

Non hanno trovato accoglimento le richieste di integrazioni aventi ad oggetto previsioni già contenute nel Codice.

Non è stata accolta la richiesta di specificare i compiti introdotti dall'art. 31, comma 12, in quanto la norma rimette espressamente al soggetto responsabile dell'unità organizzativa competente in relazione all'intervento l'individuazione preventiva delle modalità organizzative e gestionali attraverso cui garantire il controllo effettivo da parte della s.a. sull'esecuzione delle prestazioni.

Non si è ritenuto di accogliere la richiesta di prevedere una comunicazione obbligatoria della richiesta e poi della emissione dei CEL ai subappaltatori in quanto ai sensi dell'art. 105, comma 22 il CEL

dell'affidatario è relativo ai soli lavori eseguiti direttamente e i subappaltatori possono richiedere alle s.a. i CEL relativi alle prestazioni affidate in subappalto e dagli stessi eseguite

Non ha trovato accoglimento la richiesta di prevedere un meccanismo sanzionatorio delle eventuali inadempienze del RUP e dei soggetti incaricati delle attività a supporto sulla base del principio di legalità.

3. Importo massimo e tipologia di lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto.

Non sono state accolte le proposte di prevedere la coincidenza delle figure del RUP e del progettista/direttore dei lavori/direttore dell'esecuzione per soglie di importo inferiore a 1.000.000 atteso che l'art. 26, comma 6, lett. d) del Codice prevede che per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, la verifica preventiva della progettazione è effettuata dal RUP, anche avvalendosi della struttura di cui all'articolo 31, comma 9), e il punto 7 del medesimo articolo stabilisce che lo svolgimento dell'attività di verifica è incompatibile con lo svolgimento, per il medesimo progetto, dell'attività di progettazione, del coordinamento della sicurezza della stessa, della direzione lavori e del collaudo.

Non sono state accolte le richieste di prevedere che non vi possa mai essere coincidenza tra le figure su indicate in quanto l'art. 31, comma 5, stabilisce che l'ANAC con proprie linee guida "determina, altresì, l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto", prevedendo espressamente tale possibilità.

Non ha trovato accoglimento neanche la richiesta di rimettere alla stazione appaltante la possibilità di prevedere delle deroghe alla regola della coincidenza delle figure su indicate in quanto lascia margini di discrezionalità troppo ampi.