



Proposte di linee guida dell'ANAC - Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni

27 luglio 2016 ♦ Senato: Dossier n. 358 ♦ Camera: Documentazioni e ricerche n. 248

Premessa

Le linee guida sono state adottate dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ai sensi dell' **articolo 31, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50** (Codice dei contratti pubblici, d'ora in avanti Codice), che attribuisce all'ANAC il compito di definire, con proprio atto, entro novanta giorni dall'entrata in vigore (19 aprile 2016) del Codice, una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del responsabile unico del procedimento (RUP), nonché sugli ulteriori requisiti di professionalità rispetto a quanto disposto dal Codice medesimo, in relazione alla complessità dei lavori. Con il medesimo atto l'ANAC 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.

Le linee guida, che sono state poste in consultazione pubblica prima della loro adozione da parte dell'ANAC, sono corredate dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che dà conto delle scelte di fondo alla base della deliberazione e delle principali osservazioni che non hanno trovato accoglimento, e dai contributi inviati dai diversi soggetti all'ANAC.

Le linee guida sono state trasmesse al Consiglio di Stato, che esprimerà un parere, e alle competenti Commissioni parlamentari della Camera e del Senato.

L'articolo 31, comma 5, precisa che, fino all'adozione dell'atto dell'ANAC, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla parte II, titolo I, capo I, del D.P.R. 207/2010 (regolamento di attuazione del "vecchio" Codice, vale a dire del D.Lgs. 163/2006), secondo quanto disposto dalla norma transitoria di cui al comma 8 dell'articolo 216 del Codice.

L'**articolo 31** detta la disciplina in materia di **responsabile unico del procedimento (RUP)** negli appalti e nelle concessioni, e prevede la **nomina**, per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione, da parte delle stazioni appaltanti, nel primo atto relativo ad ogni singolo intervento, del responsabile unico del procedimento (RUP) per le **fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione** (comma 1).

In merito alle **funzioni e ai compiti attribuiti al RUP**, si precisa tra l'altro che:

- **l'ufficio di RUP è obbligatorio** e non può essere rifiutato (comma 1);
- per i lavori e i **servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura**, il RUP deve essere un **tecnico** (comma 6);
- nel caso di **appalti di particolare complessità**, il RUP propone alla stazione appaltante di conferire **appositi incarichi a supporto** dell'intera procedura o di parte di essa (comma 7);
- la stazione appaltante ha facoltà di istituire una **struttura stabile a supporto dei RUP** (comma 9);
- negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la **formula del contraente generale e nelle altre formule di partenariato pubblico-privato**, è **vietata l'attribuzione dei compiti di RUP**, di responsabile dei lavori, di direttore dei lavori, di collaudatore, allo stesso contraente generale o soggetto aggiudicatario dei contratti di partenariato pubblico-privato o soggetti collegati (comma 13);
- le **centrali di committenza e le aggregazioni di stazioni appaltanti** designano un RUP per le attività di propria competenza con i compiti e le funzioni determinate dalla specificità e complessità dei processi di acquisizione gestiti direttamente (comma 14).

Struttura e contenuto

Struttura delle linee guida

Escludendo il paragrafo I, che riproduce quanto affermato nell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), allegata al testo delle linee guida in esame, le linee guida sono articolate in cinque paragrafi:

- il paragrafo II, in cui vengono enucleati i **principi generali** desumibili dalle disposizioni del nuovo Codice;
- il paragrafo III, che disciplina i **requisiti** e i **compiti** del RUP nell'affidamento di **appalti e concessioni di lavori**;
- il paragrafo IV, che disciplina i **requisiti** e i **compiti** del RUP nell'affidamento di **appalti di servizi e forniture** e nelle **concessioni di servizi**;
- il paragrafo V, che determina l'**importo massimo** e la **tipologia dei lavori, servizi e forniture** per cui il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto;

- il paragrafo VI, dedicato al responsabile del procedimento negli acquisti centralizzati e aggregati.

La nomina del RUP

Le **Linee guida**, nel ribadire quanto già previsto dall'art. 31 del Codice, in merito alla procedura e ai requisiti di nomina del RUP, stabiliscono:

- in caso di **affidamenti di lavori**, che la **nomina del RUP** avviene prima del progetto di fattibilità tecnica ed economica e, nel caso di lavori non assoggettati a programmazione, contestualmente alla decisione di realizzare gli stessi;

- nell'ambito dei **servizi e delle forniture**, invece, che il RUP deve essere nominato contestualmente alla decisione di acquisire i servizi e le forniture (**II-1.1**).

Viene precisato che Il RUP deve essere **nominato tra dipendenti di ruolo della stazione appaltante** addetti alla medesima unità organizzativa cui è preposto il soggetto apicale che lo nomina e che, laddove sia accertata la carenza nell'organico della suddetta unità organizzativa, il RUP è nominato tra gli altri dipendenti in servizio presso la stazione appaltante. Le linee guida, oltre a qualificare il **RUP come pubblico ufficiale**, stabiliscono specifiche **incompatibilità**: per il personale in conflitto di interesse (art. 42, comma 2 del Codice), o condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per i delitti contro la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 35-*bis* del D.Lgs 165/2001, che disciplina i casi di prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici. Inoltre il ruolo del RUP è incompatibile con le funzioni di commissario di gara e di presidente della commissione giudicatrice (art. 77, comma 4, del Codice).

Le **funzioni di RUP** devono altresì essere svolte nel rispetto di quanto previsto dal D.P.R. n. 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici), e dal Codice di comportamento adottato da ciascuna amministrazione aggiudicatrice, nonché in osservanza delle specifiche disposizioni contenute nel Piano triennale di prevenzione della corruzione adottato dall'amministrazione (**II-1.2**).

In merito agli **obblighi formativi**, le Linee guida specificano che il RUP deve essere in regola con gli obblighi formativi di cui all'art. 7 del D.P.R. 137/2012 (Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali) (**II-1.3**).

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

Per quanto riguarda i **requisiti di professionalità** del RUP, le Linee guida evidenziano che il RUP deve essere in possesso di **specificata 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:

a) alle dipendenze di stazioni appaltanti, nel ruolo di RUP o nello svolgimento di mansioni nell'ambito tecnico/amministrativo;

b) nell'esercizio di un'attività di lavoro autonomo, subordinato o di consulenza in favore di imprese operanti nell'ambito dei lavori pubblici o privati (**III-1.1**).

Per quanto concerne gli appalti e le concessioni di lavori, le Linee guida specificano i **titoli di studio** e l'esperienza professionale, che il **RUP** deve possedere a seconda del valore degli importi a contratto contrassegnato con la lettera x nella seguente tabella (**III-1.2**).

X < 500.000,00 euro	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.), abilitazione all'esercizio della professione ed iscrizione al relativo Albo professionale, con, inoltre, un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno tre anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori.
500.000 euro ≤ x < 1.000.000 euro	Laurea triennale in architettura, ingegneria, scienze e tecnologie agrarie, scienze e tecnologie forestali e ambientali, scienze e tecnologie geologiche o equipollenti e abilitazione all'esercizio della professione; abilitazione ed iscrizione all'Albo professionale, con un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno cinque anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori.
x ≥ 1.000.000 euro	Laurea magistrale o specialistica nelle predette materie, abilitazione all'esercizio della professione e iscrizione al relativo Albo professionale, con un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno cinque anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori.

Per i lavori di particolare complessità, le Linee guida richiedono per il **RUP**, in ogni caso, a prescindere dall'importo del contratto, il possesso, oltre ai requisiti di cui alla lettera c), della **qualifica di Project manager (III-1.3)**. **Le linee guida identificano tali lavori come quelli:** ad elevato contenuto tecnologico; di significativa innovatività; da svolgersi in particolari circostanze ambientali, climatiche, geologiche (ad esempio aree sismiche, zone soggette ad alluvioni, zone con particolari caratteristiche orografiche); aventi ad oggetto la costruzione, la manutenzione o la ristrutturazione di beni ambientali e culturali, anche nel sottosuolo.

Nel Codice alla lettera 00) dell'art. 3 si definiscono "lavori complessi" i lavori che superano la soglia di 15 milioni

di euro e sono caratterizzati da particolare complessità in relazione alla tipologia delle opere, all'utilizzo di materiali e componenti innovativi, alla esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistiche o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali.

Per quanto riguarda i **compiti principali del RUP, le Linee guida**, nel ribadire i compiti fondamentali del RUP, come individuati all'art. 31, comma 4, e quelli all'art. 31, comma 3, e in altre disposizioni del Codice, disciplina in modo dettagliato i compiti relativi alle fasi di programmazione, progettazione e affidamento e nella fase di esecuzione del contratto.

Nell'AIR si puntualizza che "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".

La disciplina previgente disciplinava il RUP nell'articolo 10 del d.lgs. 163/2006 dettagliando il ruolo, le funzioni e i compiti negli articoli 9 e 10 del Regolamento di attuazione ed esecuzione (D.P.R. 207/2010), nonché negli articoli 272 e 273 relativamente alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture.

In particolare, **nella fase di programmazione**, il RUP formula proposte e fornisce dati e informazioni utili, oltre che al fine della **predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici** e dei relativi aggiornamenti annuali, anche per la **preparazione di ogni altro atto di programmazione** di contratti pubblici e dell'avviso di preinformazione, nelle fasi di affidamento, elaborazione e approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, definitivo ed esecutivo, nelle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di appalti e concessioni, in occasione del controllo periodico del rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità e prezzo, nelle fasi di esecuzione e collaudo dei lavori (III-2.1.1.2).

In merito alle **verifiche effettuate dal RUP**, le **Linee guida** evidenziano che al RUP o, alternativamente a un seggio di gara istituito ad hoc o, se presente nella stazione appaltante, a un apposito ufficio/servizio, compete il controllo della **documentazione amministrativa** e che, in ogni caso, il **RUP esercita una funzione di coordinamento e controllo**, finalizzata ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure (III-2.1.2).

Con riferimento al **procedimento di valutazione delle offerte anormalmente basse**, nel bando di gara, la stazione appaltante, in caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso, indica se la verifica di congruità delle offerte è rimessa direttamente al **RUP** o se questi possa avvalersi di una struttura di supporto o di altra commissione nominata *ad hoc*. Negli **affidamenti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa** (OEPV), in coerenza con l'articolo 77 del Codice, la verifica della congruità dell'offerta è affidata al **RUP con il supporto della commissione** di aggiudicazione (III-2.1.3).

Requisiti e compiti del RUP nell'affidamento di appalti di servizi e forniture e nelle concessioni di servizi

In tale ambito, le Linee guida specificano che il **RUP** è, di regola, **un funzionario**, anche di qualifica non dirigenziale, della stazione appaltante (come già disposto dal comma 4 dell'articolo 272 del Regolamento), in possesso di adeguata esperienza professionale maturata nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare, sulla scorta di quanto previsto per i lavori, (IV-1.1) e di **una specifica formazione professionale** soggetta a costante aggiornamento, commisurata alla tipologia e alla complessità dell'intervento da realizzare. Le **stazioni appaltanti** devono inserire, nei **piani per la formazione**, specifici interventi rivolti ai RUP, organizzati nel rispetto delle norme e degli standard di conoscenza Internazionali e Nazionali di **Project Management**, in materia di pianificazione, gestione e controllo dei progetti, nonché in materia di uso delle tecnologie e degli strumenti informatici (IV-1.2).

Contratto	Requisiti professionali
X ≤ soglia UE	Diploma di istruzione superiore di secondo grado rilasciato da un istituto tecnico superiore e un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno tre anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di servizi e forniture.
x > soglia UE	Diploma di laurea triennale, magistrale o specialistica e di un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno cinque anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di servizi e forniture.
Appalti che rivestono particolare complessità o richiedono specifiche competenze tecniche	Possesso del titolo di studio nelle materie attinenti all'oggetto dell'affidamento .
Acquisti attinenti a categorie particolari di prodotti o servizi	La stazione appaltante può richiedere, oltre ai predetti requisiti di anzianità di servizio ed esperienza, il possesso della laurea magistrale o quinquennale, di specifiche competenze e/o abilitazioni tecniche o dell'abilitazione all'esercizio della professione, se previsto dalle vigenti disposizioni di legge.

Tra i **compiti principali del RUP**, fermo restando quanto previsto dall'art. 31, da altre specifiche disposizioni del Codice e dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, **rientrano principalmente (IV-2.1)**:

- in ordine alla singola acquisizione, la **formulazione di proposte agli organi competenti** secondo l'ordinamento della singola amministrazione aggiudicatrice e la **fornitura** agli stessi di **dati** e di **informazioni, nelle varie fasi procedurali**:

- nei limiti delle proprie competenze professionali, lo svolgimento anche delle **funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto**, a meno di diversa indicazione della stazione appaltante (come già disposto dal comma 5 dell'articolo 272 del Regolamento);

- in coordinamento con il direttore dell'esecuzione ove nominato, le **attività di controllo e vigilanza nella fase di esecuzione** (come già disposto dal comma 1, lettera g), dell'articolo 273 del Regolamento).

Lo svolgimento delle **operazioni preliminari alla valutazione** delle offerte e il procedimento di valutazione delle **offerte anormalmente basse** avviene sulla base di quanto previsto per l'affidamento dei lavori (v. *supra*).

Coincidenza tra le funzioni di RUP e progettista, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione del contratto

In caso di **affidamento di lavori**, il **RUP può svolgere**, per uno o più interventi e nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le **funzioni di progettista o di direttore dei lavori**, a condizione che sia in possesso di: **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; **specifico formazione** acquisita in materia di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione di opere e servizi pubblici, da parametrare in relazione alla tipologia dell'intervento. Le **funzioni di RUP, progettista e direttore dei lavori non possono coincidere** nel caso di: **lavori di speciale complessità** o di **particolare rilevanza** sotto il **profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo**, oltre che **tecnologico**, nonché nel caso di **progetti integrali, il cui riferimento potrebbe essere opportuno esplicitare, ovvero di interventi di importo superiore a 1.500.000 euro**.

Il comma 4 dell'articolo 9 del regolamento già consentiva al RUP di svolgere per uno o più interventi, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori vietando tale coincidenza di funzioni nel caso di interventi di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale e di progetti integrali, ovvero di interventi di importo superiore a 500.000 euro. Ai sensi della lettera m) del comma 1 dell'articolo 3 del regolamento "il progetto integrale di un intervento, ai sensi degli articoli 90, comma 6, e 122, comma 1, del vecchio codice", era un progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica.

Per gli **appalti di importo inferiore a 1.000.000 euro** si applicano le disposizioni di cui all'art. 26, comma 6, lett. d), e comma 7 del Codice (**V-1.1**).

Il comma 6, lett. d), e il comma 7 dell'articolo 26, in materia di **verifica preventiva della progettazione**, prevedono, rispettivamente, che - per i lavori di importo inferiore a un milione di euro - la verifica sia effettuata dal responsabile unico del procedimento, anche avvalendosi della struttura stabile di supporto del RUP, e che ci sia incompatibilità tra svolgimento dell'attività di verifica e svolgimento, per il medesimo progetto, dell'attività di progettazione, del coordinamento della sicurezza, della direzione lavori e del collaudo.

In caso di **affidamento di servizi e forniture**, il **responsabile del procedimento svolge**, nei limiti delle proprie competenze professionali, **anche le funzioni di progettista e direttore dell'esecuzione del contratto (V-2.1)**.

Tuttavia, il direttore dell'esecuzione del contratto è soggetto diverso dal responsabile del procedimento nei seguenti casi:

- a) prestazioni di importo superiore a 500.000 euro;
- b) interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico;
- c) prestazioni che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze;
- d) interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità.

Responsabile del procedimento negli acquisti centralizzati e aggregati


Le Linee guida disciplinano nel dettaglio quanto previsto dall'articolo 31, comma 14, del Codice (vedi *supra*), sulla nomina del RUP da parte delle centrali di committenza e delle aggregazioni di stazioni appaltanti (**VI**). In particolare, **nei casi di acquisti aggregati**, viene nominato un **RUP** per ciascun acquisto, che assume i compiti di cura, controllo e vigilanza del processo di acquisizione in coordinamento con il direttore dell'esecuzione se nominato (sulla scorta di quanto già previsto dall'articolo 274 del regolamento).

Due o più stazioni appaltanti, che eseguono **congiuntamente appalti e concessioni specifici** e sono in possesso, anche cumulativamente, delle necessarie qualificazioni in rapporto al valore dell'appalto o della concessione, individuano un **RUP** in comune, per ciascuna procedura, sulla scorta di quanto prevede l'articolo 37, comma 10, del Codice.

Senato: Dossier n. 358

Camera: Documentazioni e ricerche n. 248

27 luglio 2016

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori ambiente e territorio	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori infrastrutture e trasporti	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

AM0204