



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE PROVVEDITORATO ECONOMATO E CONTRATTI

SETTORE TECNICO

## *Vademecum sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile Unico del Procedimento negli appalti*



Obiettivo intersettoriale n. 5 del Piano della Performance - anno 2021- realizzato dai dipendenti del Settore Provveditorato Economato e Contratti (n. q. di coordinatore) e del Settore Tecnico.

## **INDICE**

INTRODUZIONE .....	<i>pag.3</i>
1. GLI ELEMENTI DI DIVERSITÀ TRA IL RUP E IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINATA DALLA LEGGE N. 241 DEL 1990.....	<i>pag.7</i>
2. IL RUOLO DEL RUP NEGLI APPALTI PUBBLICI.....	<i>pag. 9</i>
3. NOMINA DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO .....	<i>pag.10</i>
3.1 IL TEMPO DELLA NOMINA DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO .....	<i>pag.10</i>
3.2 LA SCELTA/INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO.....	<i>pag.11</i>
4. REQUISITI DI PROFESSIONALITA' DEL RUP.....	<i>pag. 12</i>
4.1. UN RUP SENZA REQUISITI.....	<i>pag.19</i>
5. FUNZIONI DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO .....	<i>pag.20</i>
6. COMPITI ASSEGNATI AL RUP .....	<i>pag.20</i>
7. PRE-PROGRAMMAZIONE .....	<i>pag.22</i>
8. PROGRAMMAZIONE.....	<i>pag.23</i>
9. PROGETTAZIONE .....	<i>pag.24</i>
10. IL PRE-AFFIDAMENTO .....	<i>pag.27</i>
11. L’AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI .....	<i>pag.29</i>
12. LA FASE DI ESECUZIONE .....	<i>pag.42</i>
13. SEPARAZIONE DELLE COMPETENZE TRA RUP E DEC.....	<i>pag.45</i>
14. SEPARAZIONE DELLE COMPETENZE TRA RUP E DIRETTORE DEI LAVORI .....	<i>pag.50</i>
15. LA CONFIGURAZIONE DELL’ATTIVITÀ DEL RUP NELLA GIURISPRUDENZA.....	<i>pag.53</i>
16. INCOMPATIBILITÀ E OBBLIGHI DI ASTENSIONE.....	<i>pag.57</i>
17. OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE .....	<i>pag.59</i>
18. NORMATIVA REGIONALE.....	<i>pag.62</i>
FAQ.....	<i>pag. 65</i>
DEFINIZIONI GENERALI .....	<i>pag. 71</i>

## INTRODUZIONE

L'obiettivo intersettoriale n. 5 dal titolo "*Vademecum sul ruolo e sulle funzioni del Responsabile Unico del Procedimento negli appalti*", inserito nel Piano della Performance 2021-2022 - obiettivi specifici 2021, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 10 del 17 marzo 2021 e successivamente modificato ed integrato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 37 del 10 agosto 2021, vede coinvolti il Settore Provveditorato Economato e Contratti (n. q. di coordinatore) ed il Settore Tecnico dell'Ente.

Con il presente obiettivo si è inteso realizzare un prontuario sul ruolo e le funzioni del Responsabile del procedimento, una guida/compendio di informazioni riguardanti le attività da compiere durante una procedura di affidamento distinta per fasi.

Nella stesura del vademecum si è partiti dallo studio e dall'analisi della normativa vigente in materia, nonché si è svolta una ricerca attenta e scrupolosa su diverse fonti (leggi, codice contratti, linee guida ANAC, regolamenti, articoli, pareri, pubblicazioni, riviste, siti specifici, ecc.). Lo studio della normativa ha tenuto conto anche delle recenti modifiche normative in materia, proponendo un elaborato che potesse essere quanto più aggiornato e completo.

La redazione del Vademecum ha lo scopo di essere un utile strumento, funzionale e innovativo, di facile e rapida consultazione per i dipendenti che ricoprono l'incarico di Responsabile Unico del Procedimento, avendo un supporto non solo normativo, ma anche concreto e pratico da utilizzare per lo svolgimento di tale attività.

Sulla base dell'impostazione data al prontuario e considerato che sono state affrontate tematiche come la nomina del RUP, oltre che il ruolo dello stesso nell'ambito delle commissioni di gara, nonché prevedendo un esame giurisprudenziale degli aspetti più dibattuti e controversi nell'ambito della materia trattata, il documento può rivelarsi utile anche per la classe dirigente, oltre che agli altri soggetti coinvolti nella specifica procedura (DEC, componente della commissione di gara, collaudatore, ecc.).

Nella redazione del testo i dipendenti dei Settori coinvolti si sono avvalsi prevalentemente delle disposizioni del D.lgs. 18 aprile 2006 n. 50 e ss.mm.ii. e delle linee guida ANAC n. 3, ma hanno anche tenuto in debita considerazione l'esperienza lavorativa già svolta, al fine di mettere nero su bianco concetti e nozioni utili allo svolgimento del ruolo di Responsabile Unico del Procedimento.

Nella stesura, difatti, si è voluto attraverso una tabella riepilogativa, inerente le singole procedure di affidamento, mettere in evidenza, in maniera sintetica, le modifiche avute a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Semplificazioni, che ha modificato la disciplina dei contratti pubblici. La norma, seppur emanata per fronteggiare e agevolare il settore degli appalti pubblici, in una situazione imprevedibile ed emergenziale, qual è quella da COVID-19, di fatto utilizzando lo strumento della

deroga alla legislazione vigente, ha reso ancora più complessa e frammentata la disciplina in tema di contratti pubblici.

La parte finale del documento è dedicata alle faq più ricorrenti in materia - difatti, al fine di rendere il vademecum quanto più esaustivo e completo si sono ipotizzate/redatte delle domande con le conseguenti risposte sulle tematiche maggiormente dibattute – e ad un elenco delle definizioni di termini/parole-chiave maggiormente utilizzate in ambito di appalti pubblici.

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, trasfusa poi nell'art.10 del D.lgs. 163/2006 (Codice degli Appalti), nonché di una disciplina di dettaglio contenuta nei Regolamenti susseguitisi 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.

La figura del Responsabile del Procedimento, infatti, è stata introdotta nell'ordinamento giuridico italiano con la Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*". Il disposto normativo disciplina in via generale i principi dell'attività amministrativa e definisce in forma specifica una serie di concetti attuativi di diritto amministrativo attribuendo *de facto* al Responsabile del Procedimento il ruolo di manager del procedimento amministrativo.

La Responsabilità del Procedimento nel contesto specifico del Public Procurement è oggi disciplinata dal Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici", che definisce la figura del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) delineandone ruolo e responsabilità nell'ambito degli appalti di lavori, servizi, forniture e concessioni. L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con le Linee Guida n. 3, di attuazione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recanti "*Nomina, ruolo e compiti del Responsabile Unico del Procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*", caratterizza infine, in via di dettaglio, compiti specifici e requisiti di professionalità del RUP-Project Manager di lavori, servizi e forniture, chiamato ad operare secondo consolidati standard di conoscenza nazionali ed internazionali di Project Management. Ciò che, da subito, sembra opportuno chiarire, ai fini della migliore comprensione della evoluzione di questa figura manageriale, concerne la considerazione che il legislatore non ha qualificato il RUP espressamente nei termini di un Project Manager limitandosi a demandare all'Autorità Nazionale per l'Anticorruzione (ANAC) il compito di chiarire e sviluppare le caratteristiche fondamentali di tale figura. È stata proprio l'ANAC a determinare l'importante connessione fra il Responsabile (Unico) del Procedimento e la tipica figura del Project Manager. Nel corso della trattazione tale aspetto sarà particolarmente approfondito.

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. (Autorità 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.

Al riguardo l'ANAC, previo recepimento del parere del Consiglio di Stato n. 1767 del 02.08.2016, ha adottato, con Deliberazione del Consiglio dell'Autorità 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, successivamente revisionate nel 2017 (deliberazione n. 1007/2017). 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, 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 (Analisi Impatto Regolamentazione), 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"*.

Del resto, vi è da dire, che il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 rubricato "Codice dei contratti pubblici", nella versione novellata dal decreto correttivo n. 56/2017 disciplina i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori ed opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione. La norma, di fatto, introduce nell'ordinamento un sistema di regolazione nella materia degli appalti di lavori, forniture e servizi, coerente, semplificato, unitario, trasparente ed armonizzato alla disciplina europea.

La disciplina racchiusa nel decreto si occupa in maniera capillare del tema relativo alla responsabilità del procedimento nell'ambito dei contratti pubblici ed in particolare delle singole fasi che caratterizzano ciascun appalto. Si può dire che la medesima affini e completi la disciplina racchiusa nella legge sul procedimento amministrativo.

Il primo richiamo del “Codice dei contratti pubblici” verso il Responsabile Unico del Procedimento si ravvisa nell’ambito dell’articolo 3 ed in particolare nella definizione di “amministrazione diretta” intesa come l’insieme delle acquisizioni effettuate dalle stazioni appaltanti con materiali e mezzi propri o appositamente acquistati o noleggiati e con personale proprio o eventualmente assunto per l’occasione, sotto la direzione del Responsabile del Procedimento.

Pertanto, di seguito, partendo dagli elementi di diversità tra la figura del RUP nei contratti pubblici e quella del responsabile del procedimento disciplinata dalla legge 241/90, verranno affrontate tutte le tematiche che direttamente e indirettamente coinvolgono il Responsabile Unico del Procedimento nelle varie fasi in cui lo stesso opera come vero e proprio “protagonista” o come semplice “comparsa”. Al fine di rendere il vademecum utilizzabile, concreto e attuale da subito verranno affrontate, altresì, di seguito, le principali novità introdotte in materia di appalti pubblici dal Decreto-Legge 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. decreto Sblocca Cantiere), dal Decreto-Legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. decreto Semplificazioni) e dal Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77 (c. d. decreto Semplificazioni bis).

## 1. GLI ELEMENTI DI DIVERSITÀ TRA IL RUP E IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO DISCIPLINATA DALLA LEGGE N. 241 DEL 1990

Quella del RUP, come già precisato in premessa, 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, trasfusa 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 (artt. 7 e 8 del D.P.R. 554/1999 e artt. 9 e 10 del D.P.R. 207/2010).

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. (Autorità 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.

Seppur appurata questa declinazione è altrettanto vero che istituire la figura del responsabile unico del procedimento<sup>1</sup> nel settore degli appalti pubblici, ha disciplinato importanti elementi di originalità rispetto alla norme contenute nella legge n. 241 del 1990.

Oggi, infatti, la figura del RUP è considerata, non più come una semplice "declinazione" dell'istituto generale già disciplinato dagli artt. 4 e ss. della legge n. 241 del 1990, ma come il vero e proprio motore del procedimento.

Il primo aspetto su cui focalizzare l'attenzione è la diversa portata del principio di "unicità del responsabile". Infatti, nella legge n. 241 del 1990, il principio dell'unicità viene riferito al singolo procedimento, nel senso che per ciascun procedimento è previsto l'obbligo dell'amministrazione di individuare un unico responsabile, da intendersi sia come unità organizzativa, sia come funzionario/persona fisica, al quale, all'interno dell'ufficio, sono poi concretamente attribuite le funzioni proprie del responsabile.

L'art. 10 del vecchio codice riferiva, invece, il principio di unicità a ciascun "*intervento da realizzarsi mediante contratto pubblico*", precisando che il responsabile debba essere unico per le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione.

Nonostante si parli comunemente di responsabile unico del procedimento, deve, quindi, rilevarsi che, in questo caso, viene in rilievo un soggetto responsabile non di un singolo procedimento, ma di una pluralità di procedimenti: tutti quelli relativi, appunto, alle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi da realizzarsi mediante contratti pubblici.

---

<sup>1</sup> art. 10 del d.lgs. n. 163/2006, poi ulteriormente specificata dagli artt. 9 e 10 del regolamento attuativo (approvato con d.P.R. n. 207/2010).

Infatti, la complessa attività amministrativa attraverso cui si svolgono le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi oggetto di contratti pubblici implica lo svolgimento non di un solo procedimento, ma di una pluralità di procedimenti e l'emanazione di altrettanti provvedimenti amministrativi. Non si hanno più, quindi, tanti responsabili quanti sono i procedimenti (come avverrebbe in base alla legge n. 241 del 1990), ma un solo responsabile di tutti i procedimenti funzionali all'intervento da realizzare tramite contratto.

Non solo, mentre nella legge n. 241 del 1990, il responsabile è una figura che riguarda esclusivamente i procedimenti amministrativi strettamente intesi (quelli cioè diretti all'adozione di atti propriamente amministrativi), nel codice dei contratti pubblici l'ampiezza della formulazione normativa (che fa genericamente riferimento alle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi da realizzarsi mediante contratti) porta a ritenere che la figura del responsabile rilevi anche per quelle attività che non sono propriamente procedurali o amministrative, in quanto dirette ad esplicarsi mediante l'adozione di atti aventi natura privatistica.

Ulteriore elemento di differenziazione sta nel fatto che mentre la l. n. 241 del 1990 si occupa del responsabile del procedimento nella duplice accezione di unità organizzativa (disciplinata dall'art. 4) e di persona fisica, che nell'ambito dell'unità organizzativa è poi individuato come responsabile del procedimento (art. 5), il codice sembra preoccuparsi esclusivamente del responsabile del procedimento inteso come persona fisica e non come ufficio.

Il responsabile unico del procedimento, nel codice dei contratti, è quindi un soggetto fisico e non un ufficio. Avremo, quindi, la persona fisica responsabile unico del procedimento, ma non l'unità organizzativa responsabile del procedimento.

Il legislatore vuole che il delicato compito di coordinamento e di impulso di tali procedimenti sia svolto più che da una determinata unità organizzativa, da una persona fisica dotata di adeguati titoli di studio e competenze professionali.

Il provvedimento di nomina deve, quindi, necessariamente essere adottato, risultando inapplicabile, la norma della legge n. 241 del 1990 secondo cui, in caso di mancata designazione, il responsabile del procedimento è il dirigente preposto alla relativa unità organizzativa.

All'atto di designazione pare debba riconoscersi natura di atto amministrativo di macro-organizzazione, in quanto destinato ad incidere sulle linee fondamentali di organizzazione dell'ente. Altro aspetto con riferimento al quale sembrano emergere differenze di rilievo è quello relativo alla individuazione dei compiti e dei poteri.

Nella legge n. 241 del 1990 il responsabile del procedimento ha soprattutto funzioni istruttorie, che sono quelle indicate nell'art. 6. I compiti decisori sono eventuali e possono essere esercitati soltanto nel caso in cui, in base alla ripartizione di competenze interne all'Amministrazione, il responsabile

del procedimento abbia anche il potere di adottare il provvedimento finale (il che accadrà nell'ipotesi in cui il responsabile del procedimento sia il dirigente preposto all'unità organizzativa, come tale legittimato a manifestare all'esterno la volontà provvedimentale dell'ente).

I compiti del responsabile unico del procedimento sono disciplinati in maniera piuttosto diversa. I suoi compiti, infatti, non sono soltanto istruttori o propositivi, risultando espressamente investito anche di poteri decisionali.

È vero che, come pure in dottrina non si è mancato di evidenziare, i poteri decisionali espressamente attribuiti attengono, di norma, soltanto allo sviluppo dell'*iter* volto alla realizzazione dei lavori, e non anche alla sorte e all'oggetto del rapporto, rispetto al quale al responsabile del procedimento sono demandati, di massima, compiti meramente propulsivi o preparatori.

Nei paragrafi che seguono verranno nel dettaglio analizzati i compiti e le funzioni affidati al RUP, secondo le vigenti disposizioni normative.

## **2. IL RUOLO DEL RUP NEGLI APPALTI PUBBLICI**

Per comprendere il ruolo del RUP, nella visione del legislatore degli ultimi anni, è necessario contemplare l'art. 31 del Codice degli appalti, versione novellata dal d.lgs. 56/2017, sopra citato, che ne tratteggia i contorni significativi. Le indicazioni contenute nel Codice vanno integrate con le linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), cui il legislatore demanda il compito di definire una disciplina di maggiore dettaglio sui compiti specifici del RUP, sui presupposti e sulle modalità di nomina, nonché sugli ulteriori requisiti di professionalità rispetto a quanto disposto dal "Codice dei contratti pubblici".

L'art. 31 in questione sancisce che per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione, le stazioni appaltanti individuano nell'atto di adozione o di aggiornamento del programma biennale degli acquisti di beni e servizi o del programma triennale dei lavori pubblici – ovvero nell'atto di avvio relativo ad ogni singolo intervento per le esigenze non incluse in programmazione – un Responsabile Unico del Procedimento (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione.

Quando le stazioni appaltanti ricorrono ai sistemi di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza nominano, per ogni acquisto di siffatta specie, un Responsabile del Procedimento che assume specificamente, in ordine al singolo acquisto, il ruolo e le funzioni di Responsabile Unico del Procedimento. Le centrali di committenza e le aggregazioni di stazioni appaltanti, dal canto loro, designano un RUP per le attività di propria competenza con i compiti e le funzioni determinate dalla specificità e dalla complessità dei processi di acquisizione gestiti direttamente.

L'articolo 31 del codice dei contratti stabilisce la macro disciplina in tema di funzioni e di nomina del responsabile unico del procedimento negli appalti di lavori, servizi e forniture e nelle concessioni. La figura del responsabile unico del procedimento, che traendo spunto dall'obbligo generale fissato dalla legge 241/90, art. 5, di individuare un presidio – a beneficio degli interessati dalla/alla procedura amministrativa – è chiamata a presidiare l'intero procedimento contrattuale, sia nella sua fase di tipo pubblicistico - che si conclude con l'assegnazione dell'appalto e, quindi, con la stipula del contratto - sia dal lato della fase civilistica dell'esecuzione del contratto stesso.

La rilevanza della figura del responsabile unico del procedimento (autentico motore e dominus del procedimento amministrativo contrattuale), e pertanto della necessità di una sua corretta individuazione, emerge dal rinvio del codice all'ANAC (art. 31, comma 5) per la individuazione/definizione di una disciplina di dettaglio non solo sugli aspetti della nomina e delle funzioni, ma anche per la precisazione dell'esperienza e della professionalità che una figura, con questi compiti, deve necessariamente possedere.

Per tali finalità l'Autorità Anticorruzione ha risposto con le linee guida n. 3 ed in specie, con una prima versione nel 2016 ed una diversa nel 2017 (approvata con la deliberazione n. 1007/2017) che tiene conto anche delle variazioni intervenute sulla norma del codice dei contratti pubblici da parte del decreto legislativo correttivo n. 56/2017.

### **3. NOMINA DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO**

Le succitate linee guida n. 3 dispongono, infatti, che per ogni singola procedura di affidamento di un appalto o di una concessione, le stazioni appaltanti, con atto formale del dirigente o di altro soggetto responsabile dell'unità organizzativa, individuano un RUP per le fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione. Le linee guida, a tal proposito, stabiliscono che il RUP, nella sua qualità, pertanto, svolgerà i propri compiti con il supporto dei dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice.

L'ufficio di RUP è obbligatorio e non può essere rifiutato.

#### **3.1 IL TEMPO DELLA NOMINA DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO**

La prima questione pratica/operativa che si pone è quella di stabilire il momento della nomina del responsabile unico del procedimento. È interessante annotare che il codice dei contratti (art. 31, primo comma), si esprime diversamente dalla legge generale sul procedimento amministrativo (legge 241/90) circa la nomina del responsabile del procedimento amministrativo. Mentre il codice assegna tale compito inizialmente alla stazione appaltante in modo impersonale, la legge 241/90, con l'articolo

5 assegna tale compito direttamente al dirigente. In realtà, le modalità della nomina sono le stesse nel senso che il responsabile unico del procedimento deve essere nominato dall'apicale; infatti, anche se solo nel terzo periodo del comma 1, l'art. 31 del codice specifica che la competenza è del responsabile dell'unità organizzativa (evidentemente interessata dall'appalto).

Testualmente, nelle linee guida n. 3 ANAC si legge che il responsabile unico viene nominato “*con atto formale del dirigente o di altro soggetto responsabile dell'unità organizzativa*” a cui si riferisce, evidentemente, l'appalto. Se tale nomina non interviene, al pari di quanto accade nel procedimento amministrativo generale, ruoli, funzioni e connesse responsabilità sono rimesse al dirigente/responsabile del servizio che si occupa dell'appalto. Proprio questo riferimento di chiusura (una sorta di clausola di salvaguardia) ha importanti conseguenze per cui l'eventuale omissione – circa l'individuazione del responsabile unico del procedimento (RUP) – non ha conseguenze sotto il profilo della legittimità degli atti da adottare.

La nomina del RUP si colloca nella fase ante programmazione non solo del procedimento contrattuale vero e proprio, ma nella programmazione di tipo generale in materia di appalti e, quindi, tanto per il programma triennale (ed annuale) dei lavori pubblici quanto per la programmazione biennale (ed annuale) per gli acquisti di beni/servizi. È evidente che la programmazione costituisce un procedimento amministrativo a sé stante e, pertanto, esige la nomina di un referente/responsabile che conduca e collazioni le varie esigenze dei vari servizi della stazione appaltante.

Altra questione riguarda l'atto formale del dirigente/responsabile del servizio di nomina del responsabile unico del procedimento. Con l'attribuzione della responsabilità del procedimento – e questo vale in senso generale già con riferimento alla legge 241/90 – si è in presenza di atti di organizzazione del lavoro e quindi di atti del datore di lavoro che organizza il lavoro.

Pertanto, l'atto assumerà la forma del dispositivo del dirigente/responsabile del servizio e non della determinazione che costituisce, in realtà, un atto amministrativo. La determina, in particolare la determinazione che avvia il procedimento contrattuale (la c.d. determinazione a contrattare) è l'atto attraverso il quale viene “socializzata” la nomina ai diretti interessati.

### **3.2 LA SCELTA/INDIVIDUAZIONE DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO**

Una delle operazioni che non deve essere sottovaluta è quella della individuazione/scelta del responsabile della procedura. Operazione vincolata, quanto alle caratteristiche che deve avere il soggetto, ma discrezionale nella valutazione.

A tal proposito se l'articolo 31 impone la scelta del responsabile unico del procedimento tra “*i dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima, dotati del necessario livello di inquadramento*”

*giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti per cui è nominato”, con riserva di scegliere tra i dipendenti in servizio (e quindi non di ruolo), le linee guida ANAC, nel dettaglio (punto 2.2.), esigono che la figura sia individuata tra i dipendenti, non necessariamente dirigente, ma “con funzioni direttive o” come appena detto, “in caso di carenza in organico della suddetta unità organizzativa, tra i dipendenti in servizio con analoghe caratteristiche”.*

Da tutti i riferimenti emerge che il dirigente/responsabile del servizio – che non intenda mantenere la responsabilità istruttoria della procedura di affidamento del contratto – opera la scelta tra il proprio organico (ma anche quello della stazione appaltante nel complesso) privilegiando, ovviamente, la scelta di figure con i requisiti professionali ed esperienziali. Innanzi a categorie D (es. per gli enti locali) non potrà “scendere” di categoria e scegliere un dipendente di categoria C se non con adeguata motivazione (per approfondimenti V. paragrafo successivo). La motivazione diventa determinante in relazione al peculiare atteggiarsi della responsabilità in eligendo (e quindi nel momento della scelta) ed in vigilando (ovvero nel controllo/monitoraggio sul presidio dei vari adempimenti).

#### **4. REQUISITI DI PROFESSIONALITA' DEL RUP**

Come già ribadito, tra gli obblighi delle stazioni appaltanti, nell’ambito delle attività di gestione dei lavori pubblici, vi è quello di individuare un Responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione.

La disciplina che regola i requisiti necessari per il conferimento dell’incarico di RUP è stata interessata nel 2016 da un’importante fase di aggiornamento, dovuta dapprima all’entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con D. Lgs. 18/04/2016, n. 50, e dal relativo sistema di provvedimenti attuativi, tra cui le Linee guida n. 3, recanti “*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l’affidamento di appalti e concessioni*”, approvate con Deliberazione ANAC n. 1096 del 26/10/2016.

Successivamente ha preso il via una seconda fase di revisione della disciplina attuativa, conseguente alle modifiche apportate al Codice dal D.lgs. 19/04/2017, n. 56 (cosiddetto “*decreto correttivo*”), entrato in vigore il 20/05/2017, che ha interessato tra l’altro anche le menzionate Linee guida n. 3. Il D.lgs. 50/2016 come modificato dal “correttivo” e la versione aggiornata delle Linee guida n. 3, di prossima approvazione essendo terminata il 28/06/2017 la consultazione online, prevedono la seguente riconfigurazione del sistema di requisiti e competenze del RUP.

Il RUP deve possedere capacità professionali e requisiti adeguati al compito da svolgere. In particolare, il responsabile unico del procedimento deve essere in possesso di adeguata esperienza professionale maturata nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di

natura, complessità ed importo dell'intervento. Il RUP deve avere una specifica formazione professionale ed è soggetto a costante aggiornamento.

Nello specifico le linee guida n. 3 ANAC individuano i requisiti che devono essere posseduti dal RUP nel caso di affidamenti di servizi e le forniture di importo pari o inferiore alle soglie di cui all'articolo 35. Ovvero di diploma di istruzione superiore di secondo grado al termine di un corso di 5 anni ed un'anzianità di servizio di 5 anni oppure laurea triennale ed esperienza almeno triennale oppure laurea quinquennale ed esperienza biennale. L'esperienza deve essere nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture.

Le linee guida n.3 ANAC individuano anche i requisiti che devono essere posseduti dal RUP per servizi e forniture di valore pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35. In tal caso il RUP è in possesso di diploma di laurea triennale, magistrale o specialistica e di un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno cinque anni nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture.

**SOTTO IL PROFILO AMMINISTRATIVO**, è richiesta la qualifica di dipendente di ruolo della stazione appaltante. Il dipendente deve inoltre essere dotato del necessario livello di inquadramento giuridico che, in base all'ordinamento dell'Amministrazione di appartenenza, deve essere compatibile con il ruolo di RUP.

#### **- Requisiti di professionalità del RUP per appalti e concessioni di lavori**

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:

- 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.

Per i 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 tecnico anche di qualifica non dirigenziale (art.31, comma 6, D.Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii).

Nello specifico, per quanto concerne gli appalti e le concessioni di lavori:

- a) Per gli **importi inferiori a 150.000 euro** 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, agrotecnico, perito edile,

geometra/tecnico delle costruzioni e titoli equipollenti ai precedenti) e di anzianità di servizio ed esperienza di almeno tre anni nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori. In caso di assenza di idonea figura in organico, il ruolo di RUP può essere affidato a un dirigente o dipendente amministrativo. In tale evenienza, la stazione appaltante valuta se, per il particolare oggetto dell'appalto, è necessaria la costituzione di una struttura di supporto ai sensi dell'art. 31, comma 11, del codice.

b) Per gli **importi pari o superiori a 150.000 euro e inferiori a 1.000.000,00** euro il RUP deve essere almeno in possesso, alternativamente, di:

1. 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, agrotecnico, perito edile, geometra/tecnico delle costruzioni e titoli equipollenti ai precedenti.), e di anzianità di servizio ed esperienza almeno decennale nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori;
2. laurea triennale nelle materie oggetto dell'intervento da affidare, quali ad esempio architettura, ingegneria, scienze e tecnologie agrarie, scienze e tecnologie forestali e ambientali, scienze e tecnologie geologiche, o equipollenti, scienze naturali e titoli equipollenti ai precedenti, abilitazione all'esercizio della professione, nelle more della previsione di apposite sezioni speciali per l'iscrizione al relativo Albo ed esperienza almeno triennale nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori;
3. laurea quinquennale nelle materie suindicate, abilitazione all'esercizio della professione ed esperienza almeno biennale nelle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori.

c) Per gli importi pari o superiori a 1.000.000,00 di euro il RUP e inferiori alla soglia di cui all'art. 35 del Codice, deve essere in possesso, alternativamente, di:

1. laurea triennale nelle materie di cui alla lettera b), abilitazione all'esercizio della professione, nelle more della previsione di apposite sezioni speciali per l'iscrizione al relativo Albo e anzianità di servizio ed esperienza almeno quinquennale nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori;
2. laurea quinquennale nelle materie di cui alla lettera b), abilitazione all'esercizio della professione ed esperienza almeno triennale nelle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori. Possono svolgere, altresì, le funzioni di RUP i tecnici in possesso di diploma di geometra/tecnico delle costruzioni o titoli equipollenti ai precedenti purché in possesso di un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno quindici anni nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori.

d) Per gli **importi pari o superiori alla soglia di cui all'art. 35 del Codice**, il RUP deve essere in possesso di una Laurea magistrale o specialistica nelle materie indicate alla lettera b), abilitazione all'esercizio della professione, nelle more della previsione di apposite sezioni speciali per l'iscrizione al relativo Albo, e anzianità di servizio ed esperienza almeno quinquennale nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori.

**SOTTO IL PROFILO TECNICO PROFESSIONALE**, il RUP deve essere un tecnico (*art. 31, comma 6, del D. Leg.vo 50/2016*), se laureato deve possedere l'abilitazione all'esercizio della professione e l'iscrizione all'albo, qualora prevista dalle norme vigenti (*paragrafo 4.1, secondo periodo, Delib. ANAC 1096/2016*). Ove non prevista, può essere un tecnico anche di qualifica non dirigenziale. Qualora non fosse presente alcuna figura tecnica nell'organico dell'Ente, le competenze del RUP possono essere attribuite al responsabile del servizio della struttura afferente all'appalto (*art. 31, comma 6, Codice*).

Per appalti di particolare complessità, nelle more dell'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del Codice, il RUP deve possedere anche adeguata formazione di *project manager* (*paragrafo 4, riquadro finale, Delib. ANAC 1096/2016*). In tutti i casi, il RUP deve avere esperienza, formazione professionale e competenze commisurate alla tipologia e all'entità dei lavori da affidare (*art. 31, comma 1, terzo periodo, del D. Leg.vo 50/2016; paragrafo 4, riquadro finale, Delib. ANAC 1096/2016*).

In ogni caso, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del Codice, a prescindere dall'importo del contratto, per i lavori particolarmente complessi, secondo la definizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. oo) del Codice, il RUP dovrà possedere, oltre ai requisiti di cui alla lettera d), adeguata competenza quale Project Manager, acquisita anche attraverso la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia di Project Management. È necessario, infatti, enfatizzare le competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, anche attraverso il coordinamento di tutte le risorse a disposizione, e gli interventi finalizzati ad assicurare l'unitarietà dell'intervento, il raggiungimento degli obiettivi nei tempi e nei costi previsti, la qualità della prestazione e il controllo dei rischi.

**REQUISITI SPECIFICI TECNICO-PROFESSIONALI.** In particolare è previsto il possesso di:  
- **specifica formazione professionale**, soggetta a costante aggiornamento (*paragrafo 4.1, primo periodo, Delib. ANAC 1096/2016*). La formazione del RUP è continua, obbligatoria ed organizzata dall'Amministrazione di appartenenza, nonché rivolta a tutti i dipendenti idonei a ricoprire il ruolo di RUP. I contenuti delle attività di formazione comprendono anche discipline in materia di pianificazione, gestione e controllo dei progetti, project management, metodi, tecnologie e strumenti informatici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (*art. 31, comma 9,*

secondo periodo, del D. Leg.vo 50/2016; paragrafo 4.4 Delib. ANAC 1096/2016);

- **adeguata esperienza professionale**, maturata in attività analoghe a quelle da realizzare per natura, complessità e/o importo dell'intervento. Tali attività possono essere state svolte sia alle dipendenze di stazioni appaltanti (nel ruolo di RUP o comunque in ruoli di natura tecnico/amministrativa), sia nell'ambito del lavoro autonomo, subordinato o di consulenza in favore di imprese operanti nell'ambito dei lavori pubblici o privati (*paragrafo 4.1, primo periodo, Delib. ANAC 1096/2016*);

- **anzianità di servizio**, equiparata all'esperienza professionale, entrambi variabili da un minimo di 2 anni ad un massimo di 15 anni, in base all'importo dell'intervento e al titolo di studio (diploma, laurea triennale, laurea quinquennale);

- **adeguato titolo di studio**. Per lavori al di sotto di 150.000 Euro, non è richiesto il possesso della laurea, ma è ammesso il diploma tecnico quinquennale in aggiunta a 3 anni di esperienza professionale. In mancanza di figure tecniche può assumere il ruolo di RUP anche un dirigente laureato in materie giuridiche, coadiuvato da un'eventuale struttura di supporto (*art. 31, comma 11, del D. Leg.vo 50/2016*) a discrezione della stazione appaltante (*paragrafo 4.2, lettera a, Delib. ANAC 1096/2016*). Per lavori di importo pari o superiore a 150.000 Euro sono previste varie combinazioni di titoli di studio e anni di esperienza in base agli importi suddivisi in tre scaglioni: interventi fino a 1 milione di Euro, interventi compresi tra 1 milione di Euro e la soglia comunitaria, interventi di importo superiore alla soglia comunitaria.

Per lavori complessi (come definiti dall'art. 3, comma 1, lettera oo), del Codice), nelle more dell'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, sono previste altresì ulteriori combinazioni di titoli di studio e anni di esperienza, con l'introduzione in tutti i casi di adeguata formazione in materia di project management (*paragrafo 4.3, Delib. ANAC 1096/2016*). Dal combinato disposto delle prescrizioni contenute nel Codice e nella revisione delle Linee guida n. 3, derivano i requisiti specifici del RUP in base all'importo dell'appalto, per i quali si propone la sottostante ricostruzione in forma di tabella.

<b>REQUISITI DEL RUP IN BASE ALL'IMPORTO DELL'APPALTO<sup>2</sup></b>		
<b>Importo &lt; 150.000 Euro</b>		
<b>TITOLO DI STUDIO TECNICO</b>	<b>ANZIANITÀ SERVIZIO / ESPERIENZA</b>	<b>ABILITAZIONE PROFESSIONALE</b>
Diploma	3 anni	-
(se non presente il primo) Laurea in materie giuridiche + struttura di supporto a discrezione della S.A.		-
<b>150.000 Euro ≤ Importo &lt; 1 milione Euro</b>		

<sup>2</sup> [www.studiorosas.it](http://www.studiorosas.it)

TITOLO STUDIO TECNICO	ANZIANITÀ SERVIZIO / ESPERIENZA	ABILITAZIONE PROFESSIONALE	
Diploma	10 anni	-	
Laurea triennale	3 anni	SI	
Laurea quinquennale	2 anni	SI	
<b>1 milione Euro ≤ Importo &lt; soglia comunitaria</b>			
TITOLO STUDIO TECNICO	ANZIANITÀ SERVIZIO / ESPERIENZA	ABILITAZIONE PROFESSIONALE	
Diploma	15 anni	-	
Laurea triennale	5 anni	SI	
Laurea quinquennale	5 anni	SI	
<b>Importo ≥ soglia comunitaria</b>			
TITOLO STUDIO TECNICO	ANZIANITÀ SERVIZIO / ESPERIENZA	ABILITAZIONE PROFESSIONALE	
Laurea quinquennale	5 anni	SI	
<b>Lavori complessi di cui all'art. 3, comma 1, lettera oo) del Codice</b>			
TITOLO STUDIO TECNICO	ANZIANITÀ SERVIZIO / ESPERIENZA	FORMAZIONE SPECIFICA	ABILITAZIONE PROFESSIONALE
Diploma	15 anni	Project manager	-
Laurea triennale	5 anni	Project manager	SI
Laurea quinquennale	3 anni	Project manager	SI

- **Requisiti di professionalità del RUP per appalti e concessioni di servizi e forniture e concessioni di servizi**

Il RUP deve essere in possesso di adeguata esperienza professionale maturata 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.

Il RUP deve, inoltre, essere in possesso di una specifica formazione professionale soggetta a costante aggiornamento, commisurata alla tipologia e alla complessità dell'intervento da realizzare. Le stazioni appaltanti, nell'ambito dell'attività formativa specifica di cui all'art. 31, comma 9, del codice organizzano interventi rivolti ai RUP, 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.

Nello specifico, per quanto concerne gli appalti e le concessioni di servizi e forniture e concessioni di servizi:

a) Per gli importi inferiori alle soglie di cui all'art. 35 del Codice, il RUP deve essere in possesso, alternativamente, di:

1. diploma di istruzione superiore di secondo grado rilasciato da un istituto superiore al termine di un corso di studi quinquennale e un'anzianità di servizio ed esperienza almeno quinquennale nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture;

2. laurea triennale ed esperienza almeno triennale nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture;

3. laurea quinquennale ed esperienza almeno biennale nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture.

b) Per gli importi pari o superiore alle soglie di cui all'art. 35 del Codice, il RUP deve essere in possesso di diploma di laurea triennale, magistrale o specialistica e di un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno cinque anni nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture. Possono svolgere, altresì, le funzioni di RUP coloro che sono in possesso di diploma di istruzione superiore di secondo grado rilasciato al termine di un corso di studi quinquennale e un'anzianità di servizio ed esperienza di almeno dieci anni nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture

c) Per appalti che rivestono particolare complessità, vale a dire che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche, è necessario, il possesso del titolo di studio nelle materie attinenti all'oggetto dell'affidamento. Per gli acquisti attinenti a prodotti o servizi connotati da particolari caratteristiche tecniche (es. dispositivi medici, dispositivi antincendio, sistemi informatici e telematici) la stazione appaltante può richiedere, oltre ai requisiti di anzianità di servizio ed esperienza di cui alle lettere a) e b), il possesso della laurea magistrale o quinquennale, di specifiche competenze e/o abilitazioni tecniche o l'abilitazione all'esercizio della professione. In ogni caso, a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del Codice, a prescindere dall'importo del contratto, il RUP dovrà possedere, oltre ai requisiti già indicati nella presente lettera, adeguata formazione in materia di Project Management ai sensi di quanto previsto al punto 4.3 delle Linee Guida ANAC n. 3, ovvero a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del Codice, a prescindere dall'importo del contratto, il RUP dovrà possedere, oltre ai requisiti già indicati nella presente lettera, la qualifica di Project Manager, essendo necessario

enfaticamente le competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, anche attraverso il coordinamento di tutte le risorse a disposizione, e gli interventi finalizzati ad assicurare l'unitarietà dell'intervento, il raggiungimento degli obiettivi nei tempi e nei costi previsti, la qualità della prestazione e il controllo dei rischi.

#### **4.1. UN RUP SENZA REQUISITI**

Nell'ipotesi di carenza di personale nell'organico dell'unità organizzativa titolare del procedimento, previo formale accertamento da parte del dirigente, è possibile ricorrere ad altri dipendenti in servizio (art. 31, comma 1, quarto periodo, del D. Leg.vo 50/2016). È ammesso il ricorso a personale esterno solo per l'affidamento di incarichi finalizzati allo svolgimento di attività di supporto al RUP, mai per l'incarico di RUP (art. 31, comma 1, terzo periodo, del D. Leg.vo 50/2016).

Le nuove linee guida n. 3 adeguate con la deliberazione 1007/2017, dispongono, infatti, che il dirigente/responsabile del servizio può individuare anche un responsabile unico del procedimento che risulti privo dei requisiti. In questo senso, nelle linee guida citate si legge che *“nel caso in cui sia individuato un RUP carente dei requisiti richiesti, la stazione appaltante affida lo svolgimento delle attività di supporto al RUP ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al RUP o, in mancanza, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze richieste dal codice e dalle Linee guida, individuati secondo le procedure e con le modalità previste dalla parte II, titolo I e titolo III, sez. II, capo III del Codice”*.

Il legislatore, in pratica, ipotizza l'avvalimento dei requisiti anche per i responsabili di procedimento. È, effettivamente, una circostanza particolare che può verificarsi nel caso in cui il dirigente/responsabile del servizio disponga, ad esempio, di categorie D che non sono in possesso dei requisiti (ad esempio di esperienza) che possono essere “prestati” da dipendenti collocati in altre categorie inferiori.

In questo caso, la funzione del responsabile unico del procedimento si atteggia soprattutto per essere funzione di coordinamento di un gruppo di lavoro che si occuperà della predisposizione dei vari atti della procedura.

L'ipotesi residuale, in quanto deve risultare debitamente giustificata dalla assoluta carenza in organico di figure appropriate è quella dell'esternalizzazione del supporto al RUP.

È bene annotare che ciò che può essere oggetto di esternalizzazione non è la funzione del RUP, che dovrà essere interno (con possesso dei requisiti mediato o con ruolo che rimane in capo al dirigente/responsabile del servizio) ma il supporto di competenze specifiche (che a ben vedere comprende anche una componente di tipo consulenziale).

L'incarico di supporto si atteggia come appalto di servizi a cui risulta perfettamente applicabile – sempre tenendo conto delle soglie di importo – la disposizione di cui all'articolo 36 del codice dei contratti.

In sostanza si è in presenza di una fattispecie che tollera – pur nei limiti stabiliti dalla norma (anche a seguito del D.L. Semplificazioni bis (valido per le procedure avviate a decorrere dal 1 giugno 2021 e sino al 30 giugno 2023) – anche l'affidamento diretto, purché nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione, che dovrà risultare debitamente motivato circa le modalità con cui si è giunti alla scelta dell'affidatario.

Gli affidatari delle attività di supporto devono essere muniti di assicurazione di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza e sono soggetti ad un rigoroso regime di incompatibilità rispetto alla partecipazione alle varie competizioni<sup>3</sup>.

## **5. FUNZIONI DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO**

Il RUP, come ben precisato nelle linee guida ANAC n. 3, nell'esercizio delle sue funzioni, è qualificabile come pubblico ufficiale. Pertanto, le funzioni di RUP non possono essere assunte dal personale che versa nelle ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 42 del Codice, né dai soggetti che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, ai sensi dell'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, stante l'espresso divieto che la norma contiene in ordine all'assegnazione di tali soggetti agli uffici preposti, tra l'altro, all'acquisizione di beni, servizi e forniture, anche con funzioni direttive, tenuto conto che le funzioni di RUP sono assegnate ex lege (art. 5, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241) al dirigente preposto all'unità organizzativa responsabile ovvero assegnate ai dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima (art. 31, comma 1, terzo periodo del Codice).

La normativa prosegue disponendo che le funzioni di RUP devono essere svolte nel rispetto di quanto previsto dal D.P.R. n. 62/2013 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.

## **6. COMPITI ASSEGNATI AL RUP**

I compiti fondamentali del RUP sono specificati all'art. 31, comma 4, per le varie fasi del procedimento di affidamento. Altri compiti assegnati al RUP sono individuati nel Codice in relazione a specifici adempimenti che caratterizzano le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto.

---

<sup>3</sup> In questo senso, ha avuto modo di esprimersi il Tar Sardegna, Cagliari, sez. I con la sentenza n. 95/2018.

Inoltre, per espressa previsione dell'art. 31, comma 3, il RUP, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal Codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

Di seguito verranno elencati i compiti del RUP, distinti per fasi.

Nella **fase antecedente alla programmazione**, il RUP, qualora già nominato, formula proposte e fornisce dati e informazioni utili alla predisposizione del quadro esigenziale di cui all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)- nonies, del codice.

Nella **fase di programmazione**, il RUP, qualora già nominato, formula proposte e fornisce dati e informazioni utili, oltre che al fine della predisposizione del programma biennale degli acquisti di servizi e forniture e 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.

In particolare, il responsabile del procedimento:

- promuove, sovrintende e coordina le indagini e gli studi preliminari idonei a consentire la definizione degli aspetti di cui all'art. 23, comma 1, del Codice;
- svolge le attività necessarie all'espletamento della conferenza dei servizi, curando gli adempimenti di pubblicità delle relative deliberazioni e assicurando l'allegazione del verbale della conferenza tenutasi sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base delle procedure di appalto di progettazione ed esecuzione e di affidamento della concessione di lavori pubblici;
- individua i lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomo e forestale, storico artistico, conservativo o tecnologico accertando e certificando, sulla base degli atti forniti dal dirigente dell'amministrazione aggiudicatrice preposto alla struttura competente, l'eventuale presenza, negli interventi, delle seguenti caratteristiche:
  1. utilizzo di materiali e componenti innovativi;
  2. processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa;
  3. esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali;

4. complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
  5. esecuzione in ambienti aggressivi che, come tali, siano capaci di provocare malattie o alterazioni morbose a uomini e animali o di distruggere e danneggiare piante e coltivazioni;
  6. necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali;
  7. complessità in relazione a particolari esigenze connesse a vincoli architettonici, storico-artistici o conservativi;
  8. necessità di un progetto elaborato in forma completa e dettagliata in tutte le sue parti, architettonica, strutturale e impiantistica;
- per la progettazione dei lavori di cui al punto precedente fornisce indirizzi, formalizzandoli in apposito documento, in ordine agli obiettivi generali da perseguire, alle strategie per raggiungerli, alle esigenze e ai bisogni da soddisfare, fissando i limiti finanziari da rispettare e indicando i possibili sistemi di realizzazione da impiegare, anche al fine della predisposizione del documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)-quater, del codice e del capitolato prestazionale di cui all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)-decies;
  - al ricorrere dei presupposti previsti dall'art. 51 del codice per la suddivisione dell'appalto in lotti, accerta e attesta:
    1. l'avvenuta redazione, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, del progetto preliminare di fattibilità tecnico economica dell'intero lavoro e la sua articolazione per lotti;
    2. la quantificazione, nell'ambito del programma e dei relativi aggiornamenti, dei mezzi finanziari necessari per appaltare l'intero lavoro;

## **7. PRE-PROGRAMMAZIONE**

Nella fase antecedente alla programmazione, il RUP, qualora già nominato, formula proposte e fornisce dati e informazioni utili alla predisposizione del quadro esigenziale di cui all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)-nonies, del codice.

In particolare in questa fase formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, ove previsti, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione biennale di contratti pubblici di servizi e di forniture e della predisposizione dell'avviso di preinformazione.

Il RUP verifica i costi in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi.

## **8. PROGRAMMAZIONE**

Il codice dei contratti, nella parte prima dedicata all'ambito delle disposizioni comuni in tema di attività contrattuale, al titolo III "Pianificazione, programmazione e progettazione", art. 21 - la cui rubrica è stata modificata con l'art. 11, comma 1, lettera a) del decreto correttivo da "*Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti*" in "*Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici*" – introduce la disciplina della programmazione in termini generali. In sostanza la norma accorpa la disciplina della programmazione tradizionalmente prevista in tema di lavori con quella innovativa prevista in tema di acquisizioni di beni e servizi per importi unitari superiori a 40 mila euro, biennale (a differenza della programmazione triennale dei LL.PP. che impone l'inserimento del programma dei lavori di importi pari o superiori a 100 mila euro).

Alla base di questa programmazione vige il principio che la stessa sia approvata nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio, in modo tale che la programmazione sia calibrata sulle proprie possibilità finanziarie.

Preso atto che nel programma deve essere indicata l'annualità in cui deve essere avviato il procedimento di acquisto/lavori, la nuova programmazione, poi si sostanzierà in nuovi aggiornamenti degli interventi già previsti aggiungendo nuove previsioni ed eliminando gli acquisti/lavori effettuati e mantenendo quelli ancora non effettuati.

In particolare, il programma triennale dei lavori è quello comprensivo, oltre che dei lavori pubblici che l'Amministrazione intende realizzare nei tre anni successivi alla sua presentazione ed approvazione, anche di quelli da realizzarsi nel primissimo anno successivo all'approvazione stessa e, conseguentemente, da inserirsi nell'Elenco Annuale allegato al programma medesimo.

In tale contesto il RUP procede mediante formulazione di proposte, destinate al Dirigente, cui – ex lege – è affidata la realizzazione del programma di cui sopra, ed accompagnate da dati ed informazioni che rispondono al rilevante obiettivo di aggiornare costantemente il medesimo Dirigente circa la corretta esecuzione dei lavori – in ordine, in particolare, al rispetto dei termini – di cui al programma di sua competenza.

Rilevante è, soprattutto, il c.d. "*Documento Preliminare di Progettazione*" che il RUP – dall'alto dell'autonomia che gli è propria – è chiamato a redigere a favore del Dirigente e dal quale risultano precisamente gli obiettivi e le esigenze da soddisfare, i vincoli tecnici e normativi relativi al contesto in cui si opera, le funzioni dell'opera medesima ed i requisiti tecnici richiesti, i suoi impatti ambientali e, infine, la stima dei costi, oltre alle potenziali fonti di finanziamento.

Così redatto il *Documento Preliminare di Progettazione*, il RUP procede con la verifica della non sussistenza delle caratteristiche, genuinamente tipiche del lavoro da realizzare, che gli impediscano

di assolvere al ruolo di “progettista”, certificando, pertanto, la necessità di ricorrere a progettisti esterni.

## **9. PROGETTAZIONE**

L'art. 23 del D.lgs. 50/2016 stabilisce che la progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo. Per la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomico e forestale, storico-artistico, conservativo, nonché tecnologico, le stazioni appaltanti ricorrono alle professionalità interne, purché in possesso di idonea competenza nelle materie oggetto del progetto o utilizzano la procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee di cui agli articoli 152, 153, 154, 155 e 156. Per le altre tipologie di lavori, si applica quanto previsto dall'articolo 24.

I contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali sono definiti dagli artt. 14-23 del DPR 2017/2010.

La stazione appaltante, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione. E' consentita, altresì, l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.

Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalla stazione appaltante e, ove presente, dal progetto di fattibilità; il progetto definitivo contiene, altresì, tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, nonché la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma, attraverso l'utilizzo, ove esistenti, dei prezzi predisposti dalle regioni e dalle province autonome territorialmente competenti, di concerto con le articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo. Il progetto esecutivo deve essere, altresì, corredato da apposito piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti in relazione al ciclo di vita. In relazione

alle caratteristiche e all'importanza dell'opera, il responsabile unico del procedimento, secondo quanto previsto dall'articolo 26 del D.lgs. 50/2016, stabilisce criteri, contenuti e momenti di verifica tecnica dei vari livelli di progettazione.

Le progettazioni definitiva ed esecutiva sono, preferibilmente, svolte dal medesimo soggetto, onde garantire omogeneità e coerenza al procedimento. In caso di motivate ragioni di affidamento disgiunto, il nuovo progettista deve accettare l'attività progettuale svolta in precedenza. In caso di affidamento esterno della progettazione, che ricomprenda, entrambi i livelli di progettazione, l'avvio della progettazione esecutiva è condizionato alla determinazione delle stazioni appaltanti sulla progettazione definitiva. In sede di verifica della coerenza tra le varie fasi della progettazione, si applica quanto previsto dall'articolo 26, comma 3, D.lgs. 50/2016.

La progettazione di servizi e forniture è articolata, di regola, in un unico livello ed è predisposta dalle stazioni appaltanti, di regola, mediante propri dipendenti in servizio. In caso di concorso di progettazione relativa agli appalti, la stazione appaltante può prevedere che la progettazione sia suddivisa in uno o più livelli di approfondimento di cui la stessa stazione appaltante individua requisiti e caratteristiche.

Per quanto attiene agli appalti di servizi, il progetto deve contenere: la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio; le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi; il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale.

In particolare, durante tale fase il responsabile del procedimento:

- per la progettazione dei lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomo e forestale, storico artistico, conservativo o tecnologico fornisce indirizzi, formalizzandoli in apposito documento, in ordine agli obiettivi generali da perseguire, alle strategie per raggiungerli, alle esigenze e ai bisogni da soddisfare, fissando i limiti finanziari da rispettare e indicando i possibili sistemi di realizzazione da impiegare, anche al fine della predisposizione del documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)-quater, del codice e del capitolato prestazionale di cui all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)-decies;

- per la progettazione dei lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomo e forestale, storico artistico, conservativo o tecnologico verifica la possibilità di ricorrere alle professionalità interne in possesso di idonea competenza oppure propone l'utilizzo della procedura del concorso di progettazione o del concorso di idee;
- in relazione alle caratteristiche e alla dimensione dell'intervento, promuove e definisce, sulla base delle indicazioni del dirigente preposto alla struttura competente, le modalità di verifica dei vari livelli progettuali, le procedure di eventuale affidamento a soggetti esterni delle attività di progettazione e la stima dei corrispettivi, da inserire nel quadro economico;
- coordina le attività necessarie alla redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, verificando che siano indicati gli indirizzi che devono essere seguiti nei successivi livelli di progettazione e i diversi gradi di approfondimento delle verifiche, delle rilevazioni e degli elaborati richiesti;
- coordina le attività necessarie alla redazione del progetto definitivo ed esecutivo, verificando che siano rispettate le indicazioni contenute nel progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- effettua, prima dell'approvazione del progetto in ciascuno dei suoi livelli, le necessarie verifiche circa la rispondenza dei contenuti del documento alla normativa vigente, il rispetto dei limiti finanziari, la stima dei costi e delle fonti di finanziamento, la rispondenza dei prezzi indicati ai prezziari aggiornati e in vigore, e l'esistenza dei presupposti di ordine tecnico e amministrativo necessari per conseguire la piena disponibilità degli immobili;
- svolge l'attività di verifica dei progetti per lavori di importo inferiore a un milione di euro, anche avvalendosi della struttura di cui all'articolo 31, comma 9 del Codice;
- sottoscrive la validazione, facendo preciso riferimento al rapporto conclusivo, redatto dal soggetto preposto alla verifica, e alle eventuali controdeduzioni del progettista. In caso di dissenso sugli esiti della verifica, il RUP è tenuto a motivare specificatamente.

La stazione appaltante in contraddittorio con il progettista, prima delle procedure di affidamento dei lavori, verifica (o fa verificare) la conformità del progetto esecutivo o definitivo rispettivamente, al progetto definitivo o al progetto di fattibilità nonché la loro conformità alla normativa vigente.

La verifica accerta in particolare:

- a) la completezza della progettazione;
- b) la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti;
- c) l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta;
- d) presupposti per la durabilità dell'opera nel tempo;
- e) la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso;
- f) la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti;

- g) la sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori;
- h) l'adeguatezza dei prezzi unitari utilizzati;
- i) la manutenibilità delle opere, ove richiesta.

La verifica del progetto è l'atto che certifica la cantierabilità del progetto e quindi necessita di competenze tecniche di alto livello. Una non idonea verifica, significa non rilevare un errore progettuale e determina possibili divergenze interpretative del progetto, richiesta di modifiche e integrazioni oltre alle possibili varianti in corso d'opera e ai contenziosi di lunghissima durata.

L'attività di verifica è effettuata dai seguenti soggetti:

- a) LAVORI DI IMPORTO > 20.000.000 € - organismi di controllo accreditati;
- b) 5.225.000 € < 20.000.000 € - organismi di controllo accreditati -prestatori di servizi di ingegneria e architettura che dispongano di un sistema interno di controllo della qualità; -stazione appaltante nel caso in cui disponga di un sistema interno di controllo di qualità;
- c) 1.000.000 € < 5.225.000 € - uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità ove il progetto sia stato redatto da progettisti interni;
- d) LAVORI DI IMPORTO < 1.000.000 € - responsabile unico del procedimento

La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti della verifica.

La validazione è sottoscritta dal responsabile del procedimento e fa preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica ed alle eventuali controdeduzioni del progettista. Il bando e la lettera di invito per l'affidamento dei lavori devono contenere gli estremi dell'avvenuta validazione del progetto posto a base di gara.

## **10. IL PRE-AFFIDAMENTO**

Emerge chiaramente il ruolo propositivo del RUP all'interno di questa fase, nella quale viene realizzata una valutazione ex ante di estrema importanza, in relazione agli obiettivi ed alle esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte, mediante formulazione di proposte, stima dei costi, analisi dei dati e delle informazioni che rispondono al prevalente obiettivo di assicurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza all'azione della Pubblica Amministrazione.

Ed è proprio il RUP che *'propone all'amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori, (servizi e forniture), la tipologia di contratto da stipulare, il criterio di aggiudicazione da adottare; nel caso di procedura competitiva con negoziazione e di procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando, promuove il confronto competitivo e garantisce la pubblicità dei relativi atti, anche di quelli successivi all'aggiudicazione'* (Linee Guida n. 3 par. 5.1.4., lett. n).

*Inoltre convoca e presiede, nelle procedure ristrette e nei casi di partenariato per l'innovazione e di dialogo competitivo, ove ne ravvisi la necessità, un incontro preliminare per l'illustrazione del progetto e per consentire osservazioni allo stesso (Linee Guida n. 3 par. 5.1.4., lett. o).*

La proposta 'ragionata' di uno dei sistemi di affidamento, rappresenta il momento in cui l'Ente intende realizzare concretamente i propri obiettivi, scaturenti dalle fasi di progettazione e di programmazione.

Le procedure di scelta del contraente vengono suddivise in:

- affidamenti diretti ovvero procedure che non hanno bisogno di una fase competitiva;
- procedure competitive ovvero dove è richiesta una fase competitiva tra più operatori economici per selezionare l'offerta migliore.

Le procedure competitive, a loro volta, sono quelle riportate nella tabella a):

### Procedure di affidamento competitive D.lgs. 50/2016 artt. 60-65

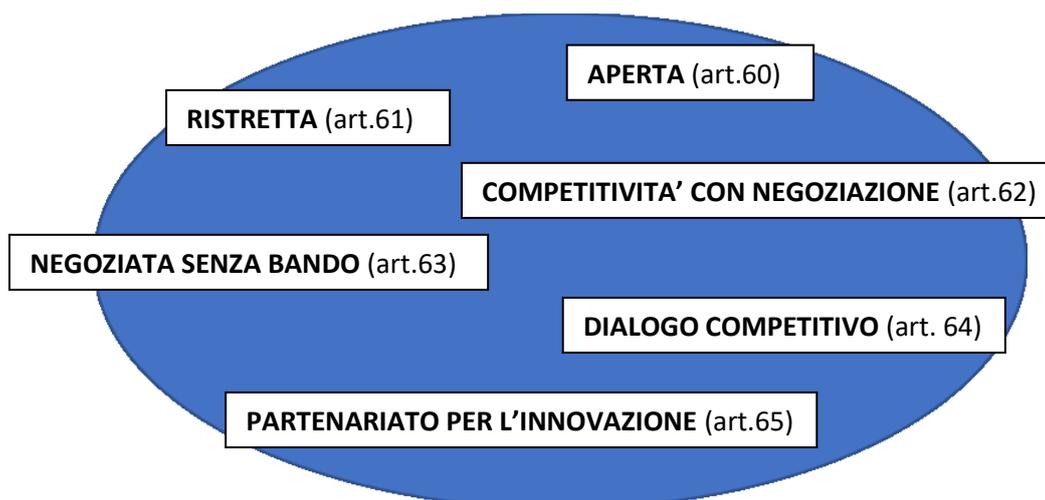


Tabella a)

Diversi tipi di procedure competitive di appalto pubblici
Procedure aperte ( <a href="#">art. 60 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Procedure ristrette ( <a href="#">art. 61 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Procedura competitiva con negoziazione ( <a href="#">art. 62 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ( <a href="#">art. 63 del D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Dialogo competitivo ( <a href="#">art. 64 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Partenariato per l'innovazione ( <a href="#">art. 65 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Particolari modalità di svolgimento delle procedure per appalti elettronici e aggregati
Accordo Quadro ( <a href="#">art. 54 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Sistemi dinamici di acquisizione ( <a href="#">art. 55 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Aste elettroniche ( <a href="#">art. 56 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Cataloghi elettronici ( <a href="#">art. 57 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )
Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione ( <a href="#">art. 58 D.lgs. 50/2016 e s.m.i.</a> )

## **11. L'AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI**

All'atto dell'affidamento degli appalti pubblici, il RUP svolge un ruolo fondamentale nelle successive sei sotto-fasi:

- a. Determina a contrarre*
- b. Selezione dei partecipanti e delle offerte*
- c. Presentazione e valutazione delle offerte*
- d. Verifiche*
- e. Aggiudicazione*
- f. Stipula del contratto*

Ciascuna di queste fasi prevede al proprio interno, una serie di step, perfettamente collegati tra di essi e consequenziali.

### **a. Determina a contrarre**

È un atto adottato dalla stazione appaltante prima dell'avvio della procedura di affidamento di un contratto pubblico, con il quale essa manifesta la propria volontà di stipulare il contratto.

La determinazione a contrattare – richiamata nell'articolo 32, comma 2 del codice dei contratti – costituisce l'atto gestionale propedeutico all'avvio di ogni procedimento di acquisto di beni/lavori/servizi/forniture/concessioni ecc, di competenza dell'organo burocratico attributario di poteri dirigenziali che consentono di impegnare l'Ente verso l'esterno.

Si tratta di un provvedimento la cui adozione è imposta dalla norma e che deve precedere ogni procedimento di impegno di spesa ed in specie, per ciò che in questa sede interessa trattare, di affidamento.

Per avviare la fase di affidamento è necessario che il Responsabile del Procedimento riporti nella relativa determina almeno i seguenti contenuti:

- elementi essenziali del contratto;
- criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

L'ANAC, anche in seguito a quanto emerso durante le consultazioni sulla linea guida in tema di procedimento di affidamento del contratto nel sottosoglia comunitario, fornisce alcune indicazioni sulla determinazione a contrarre, quale atto propedeutico ed indefettibile, a pena di illegittimità del procedimento contrattuale.

Ulteriori precisazioni fornite dall'Autorità anticorruzione riguardano la circostanza che dall'atto in parola – o equivalente a seconda della stazione appaltante – prende avvio la procedura contrattuale il cui contenuto (amministrativo) minimo è costituito:

- dall'indicazione dell'interesse pubblico che si intende soddisfare;
- dalle caratteristiche delle opere/beni/servizi che si intendono conseguire;
- dai criteri per la selezione degli operatori economici e delle offerte;
- dall'indicazione dell'importo massimo stimato dell'affidamento e dalla relativa copertura contabile;
- dalle principali condizioni contrattuali.

La scelta sulla procedura da intraprendere deve tenere conto del valore dell'importo stimato dell'appalto. Di seguito si riporta una tabella riepilogativa delle soglie per ciascun tipo di procedura, in applicazione al decreto Semplificazioni (decreto legge 16 luglio 2020, n.76, convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020, e ss.mm.ii.).

	Codice dei Contratti		D.L. Semplificazioni (valido per le procedure avviate a decorrere dal 17 luglio 2020 e sino al 31 maggio 2021)		D.L. Semplificazioni <i>bis</i> (valido per le procedure avviate a decorrere dal 1 giugno 2021 e sino al 30 giugno 2023)	
	LAVORI	SERVIZI E FORNITURE	LAVORI	SERVIZI E FORNITURE	LAVORI	SERVIZI E FORNITURE
<b>AFFIDAMENTO DIRETTO</b>	€ 40.000,00	€ 40.000,00	€ 150.000,00	€ 75.000,00	€ 150.000,00	€ 139.000,00
<b>AFFIDAMENTO DIRETTO (3 PREVENTIVI)</b>		€ 40.000,00 < X< € 214.000,00				
<b>NEGOZIATA CON ALMENO 5 OPERATORI</b>			€ 150.000,00 < X< € 350.000,00	€ 75.000,00 < X< € 214.000,00	€ 150.000,00 < X< € 1.000.000,00	€ 139.000,00 < X< € 214.000,00
<b>NEGOZIATA CON ALMENO 10 OPERATORI</b>	€ 150.000,00 < X< € 350.000,00		€ 350.000,00 < X< € 1.000.000,00		€ 1.000.000,00 < X< € 5.350.000,00	
<b>NEGOZIATA CON ALMENO 15 OPERATORI</b>	€ 350.000,00 < X< € 1.000.000,00		€ 1.000.000,00 < X< € 5.350.000,00			
<b>PROCEDURA APERTA NAZIONALE</b>	€ 1.000.000,00 < X< € 5.350.000,00					
<b>PROCEDURA APERTA EUROPEA</b>	X> € 5.350.000,00	X> € 214.000,00	X> € 5.350.000,00 (con termini ridotti)	X> € 214.000,00 (con termini ridotti)	X> € 5.350.000,00 (con termini ridotti)	X> € 214.000,00 (con termini ridotti)

#### ***a.1 Determina a contrarre per affidamenti diretti***

Se la stazione appaltante intende in particolare procedere ad un affidamento diretto, è necessario che il RUP con la determina a contrarre, o atto equivalente preveda:

- l'oggetto dell'affidamento;
- l'importo;

- la ragione sociale dell'operatore economico prescelto e i motivi della scelta del fornitore;
- il possesso dei requisiti di carattere generale;
- il possesso dei requisiti tecnico-professionali.

Il RUP, inoltre, provvede all'acquisizione e al successivo perfezionamento del CIG secondo le indicazioni fornite dall'Autorità.

#### **b. Selezione dei partecipanti e delle offerte**

Fermo restando il necessario possesso dei requisiti di carattere generale desumibili dall'art. 80, sulla scorta dei principi di economicità ed efficacia, i criteri di selezione, eventualmente richiesti nella determina a contrarre, sono connessi al possesso di particolari requisiti indicati nell'art. 83, D.lgs. 50/2016 e devono essere attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

In particolare si distinguono all'art. 83 del Codice:

- idoneità professionale;
- capacità economica e finanziaria;
- capacità tecniche e professionali.

I requisiti di accesso alle procedure per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture sono cristallizzati nell'art. 83 del codice; ciascun operatore economico che partecipa ad una gara (regola questa che vale anche per ciascun operatore economico che partecipa in raggruppamento di imprese) deve possedere i **requisiti di idoneità professionale** descritti dall'art. 83, comma 1, lett. a), e comma 3, e cioè deve essere iscritto alla Camera di commercio o presso i competenti ordini professionali. Negli appalti di servizi, così come in quelli di somministrazione di lavoro, la stazione appaltante può chiedere di provare il possesso di particolari autorizzazioni che devono essere possedute dai concorrenti (es.: l'iscrizione ad un apposito Albo).

Per la verifica dei **requisiti di capacità economica e finanziaria**, previsti dall'art. 83, comma 1, lett. b), e comma 4, le stazioni appaltanti possono richiedere ai concorrenti di dimostrare il possesso di un fatturato annuo minimo nel settore oggetto dell'appalto e di fornire informazioni circa i propri conti annuali, evidenziando i rapporti tra passività ed attività; infine può essere richiesta adeguata copertura assicurativa. Il fatturato minimo annuo richiesto dalla stazione appaltante non può mai superare il doppio del valore stimato per l'appalto.

Per i **requisiti di capacità tecniche e professionali**, previsti dall'art. 83, comma 1, lett. c), e comma 6, le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità; la stazione appaltante può, per esempio, richiedere come requisito

dell'operatore economico l'aver effettuato servizi simili a quello dell'appalto negli ultimi anni ed aver maturato un fatturato adeguato in quel settore.

La Stazione Appaltante sceglie, su proposta del RUP, ai sensi dell'art. 95 del D.lgs. 50/2016, tra i seguenti criteri di valutazione delle offerte:

- criterio del minor prezzo;
- criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa.

Il criterio di aggiudicazione è un parametro di selezione della migliore offerta in base al quale la stazione appaltante affida l'esecuzione di un contratto pubblico a uno o più operatori economici.

I criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto (in particolare, criteri oggettivi quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali connessi all'oggetto dell'appalto), vengono esplicitati all'interno dei documenti di gara.

I documenti di gara elencano inoltre i criteri di valutazione dell'offerta e la ponderazione relativa da attribuire a ciascuno di essi. Per ciascun criterio di valutazione prescelto possono essere previsti, ove necessario, sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi.

I criteri di aggiudicazione sono inoltre accompagnati da specifiche che consentono alla stazione appaltante di verificare le informazioni fornite dagli operatori economici, al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione adottati.

Compatibilmente con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, i documenti di gara possono contenere inoltre criteri premiali, di cui la stazione appaltante può avvalersi a fini di valutazione dell'offerta, circa il maggior rating di legalità e di impresa dell'offerente oppure volti ad agevolare la partecipazione di microimprese, piccole e medie imprese, giovani professionisti, imprese di nuova costituzione.

I criteri di aggiudicazione non conferiscono alla stazione appaltante un potere di scelta illimitata dell'offerta, al contrario sono previsti al fine di garantire la possibilità di una concorrenza effettiva tra operatori economici.

Il criterio del minor prezzo è un criterio di aggiudicazione mediante il quale la stazione appaltante confronta le offerte con riguardo al maggior ribasso di prezzo rispetto alla base d'asta.

Trattandosi di criterio facoltativo in deroga a quello generalmente previsto dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti che dispongono l'aggiudicazione mediante il criterio del minor prezzo devono darne adeguata motivazione, indicando nel bando di gara il criterio adottato per selezionare la migliore offerta.

Tuttavia, in controtendenza con quanto appena detto, per effetto delle modifiche operate al Codice dei Contratti pubblici dal D.L. 18 aprile 2019, n. 32 come convertito in legge (c.d. "Sblocca cantieri"), in caso di contratti sotto soglia i due criteri sono stati equiparati, in quanto le stazioni appaltanti

nell'aggiudicare di tali contratti possono adottare indifferentemente il criterio del minor prezzo o quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è un criterio di aggiudicazione mediante il quale la stazione appaltante confronta le offerte con riguardo al miglior rapporto qualità/prezzo.

È prescritto obbligatoriamente dal Nuovo Codice dei Contratti Pubblici in caso di:

- contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica e ai servizi ad alta intensità di manodopera (esclusi i casi di ricorso alla procedura degli affidamenti diretti);
- contratti relativi all'affidamento di servizi di ingegneria e architettura e di altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro;
- contratti di servizi e forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

Il criterio viene inoltre applicato in caso di ipotesi speciali, tra cui:

- dialogo competitivo;
- partenariato per l'innovazione;
- affidamento di servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi;
- servizi di ristorazione;
- finanza di progetto;
- affidamento a contraente generale.

Applicando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per qualità/prezzo, la stazione appaltante attribuisce punteggi per la qualità dei lavoro/servizio/fornitura e per la voce prezzo, la cui somma può raggiungere un punteggio massimo di 100.

L'operatore economico che ottiene il maggior punteggio si aggiudica la gara.

Al fine di stimare le varianti qualità/prezzo sono state sviluppate specifiche modalità di calcolo. La stazione appaltante esplicita all'interno del disciplinare di gara la modalità adottata tra quelle previste nelle Linee Guida n. 2 di ANAC.

### c. **Presentazione e valutazione delle offerte**

È la fase in cui gli operatori predispongono la documentazione richiesta per produrre l'offerta.

Nel fissare i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione, le stazioni appaltanti tengono conto della complessità della prestazione, oggetto del contratto, e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte, e in ogni caso rispettano i termini minimi stabiliti dell'art. 70 del D.lgs. 50/2016.

Qui, di seguito, una tabella riepilogativa dei termini di presentazione:

Riepilogo termini			
(articoli 36, comma 9, 59, 60, 61, 62, 63, 64 e 74 del decreto legislativo n. 50 del 2016)			
	Ambito nazionale	Ambito Comunitario	
		<sup>(1)</sup> Con pre-informazione	Senza pre-informazione
<b>a) Procedura aperta: termini per presentazione offerte:</b>			
termine ordinario con atti accessibili	18	15	35 <sup>(2)</sup>
con presentazione offerte per via elettronica	15	15	30 <sup>(3)</sup>
atti accessibili con strumentazione particolare o con comunicazioni non elettroniche e atti non accessibili	23	23	40 <sup>(4)</sup>
per la ricezione delle offerte in caso di urgenza	15	15 <sup>(5)</sup>	
<b>b) Procedura ristretta, procedura competitiva con negoziazione</b>			
per la ricezione delle domande	15	30	30 <sup>(6)</sup>
per ricezione offerte (termine ordinario con atti accessibili)	15	10	30 <sup>(7)</sup>
atti accessibili con strumentazione particolare o con comunicazioni non elettroniche e atti non accessibili	20	15	35 <sup>(5)</sup>
per la ricezione delle domande in caso di urgenza	8	15 <sup>(6)</sup>	
per la ricezione delle offerte in caso di urgenza	5	10 <sup>(6)</sup>	
<b>c) Dialogo competitivo</b>			
Come per la procedura ristretta	vedi punto b)	---	Vedi punto b)
per la ricezione delle offerte	ragionevole	---	ragionevole
<b>d) Procedura negoziata (art. 36, comma 2; art. 63)</b>			
per le indagini di mercato	15 <sup>(8)</sup>	15 <sup>(9)</sup>	
per la ricezione delle offerte	ragionevole	ragionevole	
<b>e) Per tutte le procedure</b>			
Risposte e informazioni (entro giorni ... dalla richiesta)			6
Risposte e informazioni in caso di urgenza			4
Comunicazione esclusioni (entro giorni ... dall'evento)	5		5
Comunicazioni esito di gara a tutti (entro giorni ... dall'evento)	5		5
Incremento in caso di sopralluogo obbligatorio	Incremento dei termini in misura ragionevole		

<sup>1</sup>	Se l'avviso di preinformazione è inviato alla GUUE almeno 35 giorni e non più di 12 mesi prima dell'invio del bando.
<sup>2</sup>	Articolo 60, comma 1.
<sup>3</sup>	Riduzione di 5 giorni ex articolo 60, comma 2-bis.
<sup>4</sup>	Incremento di 5 giorni ex articolo 74, comma 3.
<sup>5</sup>	Articoli 60, comma 3 e 61, commi 4, 5 e 6.
<sup>6</sup>	Articoli 61, comma 2, 62, comma 4 e 64, comma 3.
<sup>7</sup>	Articolo 61, comma 3, 62, comma 5.
<sup>8</sup>	Linee guida n. 4 per art. 36, comma 2 (lavori fino a 1.000.000, servizi e forniture fino alla soglia comunitaria).
<sup>9</sup>	Consigliata per procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando ex art. 63.

Si precisa che ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. c) del decreto legge 16 luglio 2020, n.76, convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020, e ss.mm.ii., per le procedure disciplinate dal medesimo decreto legislativo avviate a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto *de quo* e fino alla data del 30 giugno 2023 si applicano le riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza

di cui agli articoli 60, comma 3, 61, comma 6, 62 comma 5, 74, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e nella motivazione del provvedimento che dispone la riduzione dei termini non è necessario dar conto delle ragioni di urgenza, che si considerano comunque sussistenti.

Al termine di scadenza fissato per la presentazione delle offerte, il RUP attesta le offerte pervenute e si avvia la procedura di controllo della documentazione amministrativa.

### 1. Seggio di gara

Come riportato puntualmente dalle Linee guida ANAC n. 3 ai paragrafi 5.2 e 5.3:

*“Il controllo della documentazione amministrativa è svolto dal RUP, da un seggio di gara istituito ad hoc oppure, se presente nell’organico della stazione appaltante, da un apposito ufficio/servizio a ciò deputato, sulla base delle disposizioni organizzative proprie della stazione appaltante. In ogni caso il RUP esercita una funzione di coordinamento e controllo, finalizzata ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate.”*

*“Nel bando di gara la stazione appaltante indica se, in caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo, la verifica di congruità delle offerte è rimessa direttamente 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, o di commissione nominata ad hoc. Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, invece, la verifica sulle offerte anormalmente basse è svolta dal RUP con l’eventuale supporto della commissione nominata ex articolo 77 del Codice”*

Ciò significa che il RUP, in caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo, può effettuare il controllo della documentazione amministrativa da solo, mediante quello che si definisce “seggio di gara monocratico.” In tali casi si consiglia comunque di prevedere la presenza di un testimone.

Questo non significa che questa sia l’unica forma per controllare la documentazione amministrativa: infatti, nei casi più complessi, il RUP può essere supportato da un apposito Seggio di gara istituito ad hoc e quindi avvalersi del supporto da parte di altri esperti in materia o addirittura, nelle stazioni appaltanti che lo prevedono, tale controllo è svolto addirittura da un apposito ufficio o servizio a ciò deputato.

Resta inteso che il RUP esercita la sua funzione di coordinamento e controllo, per assicurare il corretto svolgimento delle procedure, potendo adottare decisioni in conseguenza della valutazione della documentazione amministrativa.

Terminata la valutazione della documentazione amministrativa si può procedere all’apertura e valutazione dell’offerta economica nel caso aggiudicazione con il minor prezzo

Nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa il RUP richiede all'amministrazione aggiudicatrice la nomina della commissione nel caso di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, indicando se ricorrono i presupposti per la nomina di componenti interni o per la richiesta all'A.N.AC. di una lista di candidati, ai sensi dell'art. 77, comma 3 del Codice.

## **2. Il RUP nella Commissione di gara**

Per quanto riguarda la presenza o la possibilità da parte del RUP a far parte delle Commissioni di gara, le Linee guida ANAC n. 3, al paragrafo 5.1.4, lett. p) recitano testualmente:

*[Il RUP] "...richiede all'amministrazione aggiudicatrice la nomina della commissione nel caso di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, indicando se ricorrono i presupposti per la nomina di componenti interni o per la richiesta all'A.N.AC. di una lista di candidati, ai sensi dell'art. 77, comma 3 del Codice;"*

La questione si pone solo per le gare di servizi e forniture di importo inferiore a 214.000 euro, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro e per le gare svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione ai sensi dell'art. 58 e limitatamente ai componenti diversi dal Presidente. In ogni altro caso (e comunque sempre per il Presidente) l'obbligo di attingere all'Albo di ANAC supera il problema. Nei casi indicati, dove è possibile nominare alcuni componenti interni, nel rispetto del principio di rotazione, la risposta alla domanda "Il RUP deve necessariamente far parte della commissione" sarebbe negativa, in quanto l'art. 77, comma 4, al primo periodo lo escluderebbe a priori, dove recita «I commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta». Tuttavia, al secondo periodo, si introduce ambigualmente tale possibilità recitando «La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura», mettendo nei guai la stazione appaltante su tale valutazione. La giurisprudenza è ampiamente altalenante sul punto, per cui il consiglio è quello di evitare possibili contestazioni ed escludere il RUP dalla nomina in Commissione.

La nomina della Commissione giudicatrice di cui agli artt. 77 e 78 del Codice non è da espletare per le gare svolte con il criterio del minor prezzo. Per queste basterà quello che nella prassi e in giurisprudenza è definito «seggio di gara» anche in composizione monocratica, costituito dal RUP e, si consiglia, da almeno un testimone.

## **3. Soglia di anomalia**

Al termine della valutazione delle offerte economiche o tecniche/economiche si effettua la valutazione dell'anomalia basandosi sul criterio di aggiudicazione scelto dalla stazione appaltante tra

quelli indicati dall'articoli 95 e 97 del d.lgs. 50/2016 e giustifica la richiesta di chiarimenti al fine di valutare se sussistano o meno gli estremi per verificare la congruità dell'offerta.

L'art. 97, comma 1 del Codice stabilisce un principio generale per l'individuazione delle offerte sospette di anomalia, consentendo alla stazione appaltante di richiedere *“spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse sulla base di un giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità”*.

In applicazione del principio di buon andamento della P.A., l'apertura del sub-procedimento di verifica dell'anomalia consente alla stazione appaltante di rifiutarsi di aggiudicare l'appalto prima di verificare e dichiarare congrua l'offerta e l'art. 97 del Codice dei contratti prevede, altresì dei meccanismi di ausilio per la stazione appaltante ai fini dell'individuazione delle offerte anomale, differenziati in ragione del criterio di aggiudicazione prescelto per lo specifico appalto:

La verifica di anomalia mira ad accertare se l'offerta sia nel suo complesso attendibile o meno, e dunque se questa dia serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto.

Quando è applicabile l'esclusione automatica delle offerte, tale accertamento risulta particolarmente snello, perché basato su algoritmi matematici.

Negli altri casi, per arrivare ad una conclusione e motivarla, viene previsto a carico della stazione appaltante un complesso iter operativo, che attraversa alcuni passaggi essenziali tra cui: l'apertura di un contraddittorio con l'offerente, la presentazione delle giustificazioni da parte di quest'ultimo e, infine, la motivazione del provvedimento finale da parte della stessa stazione appaltante.

Il Codice dei contratti pubblici attribuisce la competenza inerente alla verifica dell'offerta anomala genericamente alla «stazione appaltante» (art. 97 del Codice), senza ulteriori specificazioni, affidando altresì al RUP *«tutti i compiti relativi alle procedure [...] che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti»* (art. 31 del Codice).

Di contro, tra i compiti espressamente attribuiti alla Commissione giudicatrice, non figura la verifica dell'anomalia dell'offerta (art. 77 del Codice).

Le Linee guida ANAC n. 3 del 2016 relative al RUP – in vigore fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 216, comma 27-octies del Codice – stabiliscono che, nel caso di aggiudicazione:

- con il criterio del minor prezzo, il RUP si occupi direttamente della verifica di anomalia, potendo, peraltro, affidarsi, in caso di valutazioni particolarmente complesse, alla struttura di supporto o alla speciale commissione istituita (art. 31, comma 9 del Codice);
- con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione sia effettuata dal RUP “con il supporto” della commissione giudicatrice.

Nelle gare bandite con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per gli appalti in cui la valutazione dell'offerta si presenta più complessa, viene indicata dalla giurisprudenza la necessità di un "intervento" da parte della commissione esaminatrice, che ha già esaminato l'offerta anche nelle sue componenti tecniche. Il che appare coerente con un Codice che rimette l'apprezzamento anche dei profili economici (oltreché di quelli tecnici) alla commissione composta di esperti.

Si palesa, quindi, l'esigenza che il RUP, prima di assumere le valutazioni definitive in ordine al giudizio di anomalia, chieda il parere, se pure non vincolante, della commissione di gara, le cui operazioni di stretta competenza si esauriscono con la "valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico" ex art. 77 del Codice.

Parimenti, ove il RUP riconosca i propri limiti su una questione prettamente tecnica dell'offerta e ritenga di non essere in grado di pervenire con certezza alla conclusione corretta sulla congruità dell'offerta, reputando necessario chiedere l'ausilio di un tecnico con specifiche competenze (o di una Commissione costituita ad hoc), questi può optare per una soluzione "esterna" in luogo di avvalersi esclusivamente della Commissione o comunque di interni.

Il Codice stabilisce che *«la stazione appaltante richiede per iscritto, assegnando al concorrente un termine non inferiore a quindici giorni, la presentazione, per iscritto, delle spiegazioni»* (art. 97, comma 5).

Concluso il contraddittorio ed esaminata la documentazione prodotta dal concorrente, l'esito della valutazione può essere di non congruità o di congruità della stessa.

In particolare la stazione appaltante esprime un giudizio di non congruità dell'offerta (di competenza – secondo l'orientamento prevalente – del RUP), laddove, a seguito della valutazione operata sulle giustificazioni prodotte dall'impresa, le stesse siano ritenute comunque non idonee a supportare il ribasso offerto (art. 97, comma 5 secondo periodo, del Codice).

L'organo competente a valutare l'anomalia dell'offerta (secondo l'orientamento prevalente il R.U.P.) deve condurre il relativo subprocedimento e, alla conclusione dello stesso, esprimersi (motivatamente) sulla congruità dell'offerta.

Laddove siano ritenute idonee le giustificazioni rese dalla controinteressata, in sede di subprocedimento di verifica dell'anomalia, il parere di congruità espresso dal RUP può essere successivamente recepito dalla stazione appaltante nell'ambito della determina di aggiudicazione.

Ai sensi dell'art. 33, comma 1, D.lgs. 50/2016, terminate le verifiche di correttezza del procedimento amministrativo e tenuto conto dell'eventuale anomalia dell'offerta il RUP presenta la proposta di aggiudicazione deve al dirigente che ha 30 giorni (in mancanza di altra indicazione) di tempo per la sua approvazione.

#### **d. Verifiche**

L'art. 32, comma 7, d.lgs. n. 50 del 2016 rimanda la verifica del possesso dei requisiti alla fase successiva all'aggiudicazione, quale condizione integrativa dell'efficacia di quest'ultima.

All'esito della gara, dopo l'approvazione della proposta di aggiudicazione, si procede alla verifica del possesso dei prescritti requisiti da parte della stazione appaltante.

Difatti, ai sensi dell'art. 32, comma 7, del D. Lgs. 50/2016 "*L'aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti*".

Detta verifica non si pone all'interno della procedura di gara, ma si colloca all'esterno di essa, nella fase integrativa dell'efficacia, venendo appunto a costituire condizione di efficacia dell'aggiudicazione e non di validità di quest'ultima.

Le verifiche ex art. 80 servono a garantire la legittimità e il regolare svolgimento delle procedure di affidamento di lavori, beni e servizi pubblici accertando le capacità e la correttezza professionali dell'operatore chiamato a effettuare la prestazione oggetto della procedura.

Il RUIP provvede alla verifica in merito agli eventuali requisiti speciali richiesti ai sensi dell'art. 83, D.lgs. 50/2016.

Il sistema previsto per la verifica dei requisiti è l'AVCpass, come sancito dall'art. 2 della Delibera 157 del 17.2.2016 e dall'art. 216 comma 13 del D.lgs. 50/2016; tale sistema permette rispettivamente alle Stazioni Appaltanti e agli Enti aggiudicatori l'acquisizione dei documenti a comprova del possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici ed agli Operatori Economici di inserire a sistema i documenti la cui produzione è a proprio carico.

Nel caso di affidamenti diretti ex art. 36, comma 2, lettera a), la Stazione Appaltante non è esente dall'effettuare le verifiche previste dall'art. 80 per quanto concerne i requisiti di ordine generale e morale e, se previsti nel procedimento, quelli speciali dell'art. 83 (di ordine tecnico-professionale ed economico-finanziario), le verifiche consistono in appositi controlli espletati d'ufficio dalle stazioni appaltanti, per il tramite del RUP, al fine di verificare la veridicità di quanto dichiarato dagli operatori, in fase di partecipazione a una procedura di affidamento di un contratto pubblico, circa la non sussistenza di alcuno dei motivi di esclusione previsti dallo stesso art. 80 del Codice.

A semplificare l'iter di verifica nell'ambito di un affidamento diretto, ci ha pensato l'Autorità stessa con le linee guida n.4 ancora "vigenti" – in attesa del Regolamento Unico - seppur non interamente vincolanti e prevede una attenuazione dei controlli, scaglionati in base all'importo del futuro contratto da stipulare con l'operatore economico selezionato.

La semplificazione in questione, vale solo per gli affidamenti ex art. 36, comma 2, lettera a), ricollegandosi, quindi, alla tipologia di scelta del contraente e non all'importo (40.000) ed in particolare:

- Fino a 5.000 euro è possibile procedere alla stipula del contratto acquisendo una autodichiarazione resa ai sensi del DPR 445/2000 ed eventualmente sulla base del DGUE. Prima della stipula si procede comunque a verificare il DURC/ DOL (DURC on Line) e il casellario ANAC (quello che poi, all'atto pratico, si presenta come Annotazioni Riservate) oltre alla verifica degli eventuali requisiti speciali se richiesti e delle condizioni soggettive che la legge stabilisce per l'esercizio di particolari professioni o prestazioni. Dunque si evince che ci si può far bastare una dichiarazione resa dall'operatore economico ma che comunque prima della stipula si debba procedere almeno con le verifiche elencate. Il contratto deve in ogni caso contenere espresse, specifiche clausole, che prevedano, in caso di successivo accertamento del difetto del possesso dei requisiti prescritti: *la risoluzione dello stesso ed il pagamento in tal caso del corrispettivo pattuito solo con riferimento alle prestazioni già eseguite e nei limiti dell'utilità ricevuta; l'incameramento della cauzione definitiva se prevista o, in alternativa, l'applicazione di una penale in misura non inferiore al 10 per cento del valore del contratto*. Da ciò si deduce che la determina unica a contrarre/di affidamento sia già efficace, dovendo vincolare il rapporto obbligatorio con una condizione risolutiva (invero in molti si affidano alla clausola risolutiva espressa ex art. 1456 cod. civ., anche se la risoluzione non riguarda tanto obbligazioni disattese dall'affidatario, quanto dichiarazioni non veritiere rese ai fini dell'appalto che avvicinano la scelta della risoluzione quasi a un provvedimento di autotutela);
- Da 5.000 a 20.000 euro l'iter è praticamente identico a quello per la fascia più bassa, con la sola aggiunta di altre due verifiche: *“In tal caso la stazione appaltante procede comunque, prima della stipula del contratto da effettuarsi nelle forme di cui all'articolo 32, comma 14, del Codice dei contratti pubblici, alla consultazione del casellario ANAC (annotazioni riservate), alla verifica della sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 80, commi 1, 4 e 5, lettera b) del Codice dei contratti pubblici e dei requisiti speciali ove previsti, nonché delle condizioni soggettive che la legge stabilisce per l'esercizio di particolari professioni o dell'idoneità a contrarre con la P.A. in relazione a specifiche attività....”*. L'aggiunta riguarda, in sintesi, la verifica del casellario giudiziale del Rappresentante Legale / Procuratore e di tutti i soggetti previsti dal comma 3 dell'art. 80; la verifica della regolarità fiscale nonché quella inerente allo stato di fallimento o liquidazione, che la S.A. può controllare tramite la visura camerale;
- Dai 20.000 euro in su, l'onere per la Stazione Appaltante ricade su tutte le verifiche previste dalla normativa vigente e la stipula è consentita solo al termine delle stesse. Operando, così, una

condizione sospensiva sull'affidamento che non potrà ritenersi produttivo di effetti – con conseguente impossibilità di accettare l'offerta -fino appunto al provvedimento di efficacia.

***e. Aggiudicazione***

La stazione appaltante, previa verifica della proposta di aggiudicazione da parte del dirigente/responsabile del servizio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, D.lgs. 50/2016 provvede all'aggiudicazione. Solo dopo la positiva verifica sul possesso dei requisiti da parte del RUP, l'aggiudicazione diventa definitiva ed avvia il termine entro il quale dovrà essere stipulato il contratto (e/o risulta ammissibile l'esecuzione in via d'urgenza)

In ogni caso la proposta diventa aggiudicazione una volta decorsi i trenta giorni.

L'atto di aggiudicazione è inidoneo ad instaurare una relazione negoziale tra stazione appaltante e privato aggiudicatario, ai sensi dell'art. 32, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, la quale conferma che il vincolo sorge solo per effetto della stipulazione.

Se, dunque, «l'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta» e «l'offerta dell'aggiudicatario è irrevocabile fino al termine stabilito nel comma 8 (60 giorni dall'efficacia dell'aggiudicazione salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero nell'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario)» dell'art. 32 del Codice, l'offerta, da qualificare come proposta contrattuale a seguito di invito ad offrire, è revocabile sino alla conclusione del contratto (ex art. 1328 c.c.) che, ai sensi del comma 6 dell'art. 32, non coincide con la sola aggiudicazione, confermando che il vincolo negoziale si instaura solo dopo la stipulazione e la perdita del potere discrezionale della stazione appaltante di natura pubblicistica.

Pertanto, proprio l'atto di formale di stipula del contratto segna il confine tra la serie procedimentale, governata da norme pubblicistiche suscettibili di far eventualmente derivare posizioni di interesse legittimo in capo ai privati e la serie negoziale laddove sono senz'altro configurabili reciproci diritti e obblighi delle parti.

***f. Stipula contratto***

Divenuta efficace l'aggiudicazione, salvo i diversi termini previsti dall'art. 32 del Codice dei contratti pubblici, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione deve avere luogo entro i successivi sessanta giorni e, comunque, non prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione.

Restano ferme le eccezioni al termine dilatorio di cui al comma 10 dell'art.32 in cui il RUP non dovrà attendere il termine di 35 giorni per la stipula del contratto nei seguenti casi:

- a) se, a seguito di pubblicazione di bando o avviso con cui si indice una gara o dell'inoltro degli inviti nel rispetto del presente codice, è stata presentata o è stata ammessa una sola offerta e non sono state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o della lettera di invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva;
- b) nel caso di un appalto basato su un accordo quadro di cui all' articolo 54;
- c) nel caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione di cui all' articolo 55,
- d) nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico;
- e) nel caso di affidamenti effettuati ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a) e b).

Il contratto dovrà essere stipulato mediante scrittura privata e firmato digitalmente. Nel caso di acquisizioni di forniture, servizi e lavori di importo inferiore a € 40.000,00 il contratto può essere perfezionato mediante scambio di lettere tramite posta elettronica certificata. Rimane salva la modalità di sottoscrizione del contratto prevista dalla piattaforma Me.PA. di Consip S.p.A.

Tutti i contratti, di forniture, servizi e lavori devono riportare, pena la nullità degli stessi, apposita clausola relativa agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 136/2010 e s.m.i.

Da questa cornice ordinamentale, si può lecitamente affermare che la sottoscrizione del contratto, vincola l'Amministrazione e la controparte negoziale, l'operatore economico, dovendo rilevare che terminata la fase di verifica dei requisiti, con l'aggiudicazione, la sottoscrizione risulta un obbligo cogente, la cui mancanza genera responsabilità in aperta violazione alle regole di correttezza e buona fede, intrise di aspetti pubblicistici (ex art. 97 Cost., buon andamento) e privatistici (ex artt. 1175, 1337, 1366 e 1375 c.c.), imponendo ai contraenti obblighi di reciproca lealtà di condotta in tutte le fasi del rapporto contrattuale, a partire dal procedimento di formazione del contratto sino alla sua esecuzione.

## **12. LA FASE DI ESECUZIONE**

La fase di esecuzione degli appalti pubblici è la più importante di tutte in quanto si realizzano concretamente tutte le aspettative programmate dalle stazioni appaltanti.

In fase esecutiva, il RUP sovrintende a tutte le attività finalizzate alla realizzazione delle opere e degli interventi, all'esecuzione dei servizi ed alle forniture dei beni, assicurandone l'osservanza delle

disposizioni legislative e garantendo il rispetto dei tempi esecutivi previsti dal contratto e la qualità delle prestazioni.

Gli atti mediante i quali il RUP impartisce indicazioni al direttore dei lavori, al coordinatore per l'esecuzione dei lavori e/o al direttore dell'esecuzione prendono il nome di "disposizioni di servizio".

#### ***L'esecuzione degli appalti pubblici:***

- ha inizio con le attività preliminari all'avvio dell'esecuzione del contratto;
- si conclude con l'approvazione del collaudo, per i lavori, o con la verifica di conformità per servizi e forniture.

La fase di esecuzione comprende i seguenti step:

- *Attività preliminari all'avvio del contratto;*
- *Attività operative del contratto;*
- *Attività conclusive del contratto.*

#### **Riepilogo delle attività relative all'esecuzione degli appalti pubblici:**

##### **Attività preliminari all'avvio del contratto**

- Garanzia definitiva prestata da parte dell'aggiudicatario
- Polizza assicurativa per danni subiti dalle stazioni appaltanti stipulata da parte dell'aggiudicatario
- Documentazione per l'avvio del contratto
- Convocazione per la consegna e l'avvio

##### **Attività operative del contratto**

- Consegna dei lavori/servizio/forniture e avvio dell'esecuzione del contratto
- Controllo tecnico, contabile e amministrativo
- Termini di pagamento
- Clausole penali
- Sospensione
- Subappalto
- Modifica dei contratti
- Risoluzione
- Recesso

##### **Attività conclusive del contratto**

- Collaudo e verifica di conformità.

Il RUP, avvalendosi del DL/DEC, sovrintende a tutte le attività finalizzate alla realizzazione degli interventi affidati, assicurando che le stesse siano svolte nell'osservanza delle disposizioni di legge,

in particolare di quelle in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, e garantendo il rispetto dei tempi di esecuzione previsti nel contratto e la qualità delle prestazioni.

La disciplina delle funzioni del DL/DEC è delineata -in modo frammentario- da diverse disposizioni del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti) e a livello di normativa di dettaglio si colloca il D.M. n. 49 del 7.3.2018, destinato ad essere sostituito dal futuro regolamento attuativo previsto dall'art. 216, co. 27-octies, del Codice.

Altra fonte regolatoria è costituita dalle linee guida Anac n. 3 che individuano -ai paragrafi 9 e 10- i casi in cui il ruolo di DL/DEC può essere assunto dal Rup (Responsabile Unico del Procedimento).

Tra i soggetti che possono rivestire le funzioni di DL/DEC figurano, di norma, i dipendenti degli uffici tecnici della stazione appaltante. Ma è altresì possibile ricorrere a figure tecniche di consorzi e unioni comunali, comunità montane, aziende sanitarie locali, consorzi, enti di industrializzazione ed enti di bonifica o di altre pubbliche amministrazioni, di cui la stazione appaltante può avvalersi per legge.

Qualora la figura del DL/DEC non possa essere scelta tra i dipendenti dell'amministrazione, il ruolo può essere assegnato a soggetti esterni, individuati mediante le procedure selettive del Codice.

E' ammessa la possibilità, in certi casi, di nominare lo stesso progettista quale direttore dei lavori, se ciò è espressamente previsto nel bando per la selezione del progettista ed in presenza di particolari e motivate ragioni (così l'art. 157 del Codice).

Il DL/DEC svolge molti compiti riconducibili, da un lato, al campo tecnico dell'esecuzione del contratto e, dall'altro, alla gestione dell'opera o servizio sotto il profilo amministrativo, inclusa la compilazione e la tenuta della contabilità delle prestazioni eseguite.

Spetta al DL/DEC vigilare e garantire il corretto e regolare svolgimento della prestazione pattuita da parte dell'appaltatore ed interloquire in via esclusiva con l'esecutore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto.

Nell'esercizio delle sue funzioni il DL/DEC si rapporta all'appaltatore mediante i cd. ordini di servizio, contenenti le istruzioni e le prescrizioni relative agli aspetti tecnici ed economici della gestione dell'appalto.

Tali ordini devono essere comunicati al RUP ed annotati -con le ragioni tecniche e le finalità perseguite- nel giornale dei lavori.

L'appaltatore è tenuto ad uniformarsi, salva la facoltà di apporre riserve (se un ordine di servizio fosse difforme rispetto al capitolato, al contratto o al progetto approvato o potesse dare luogo a vizi dell'opera, l'appaltatore avrebbe il diritto -ma anche il dovere a sua tutela- di contestare l'ordine di servizio e porre puntuali riserve).

Gli ordini di servizio vanno impartiti in forma scritta, per eliminare ogni incertezza, sia sulla loro esistenza, sia sul loro esatto contenuto.

### **13. SEPARAZIONE DELLE COMPETENZE TRA RUP E DEC**

L'incarico di Direttore dell'Esecuzione del contratto è, di norma, ricoperto dal Responsabile Unico del Procedimento (RUP), nei casi indicati dalle linee guida adottate dall'A.N.AC. e ai sensi dell'art. 31, comma 5, del Codice. Qualora non vi sia tale coincidenza, la stazione appaltante, su proposta del RUP, nomina il Direttore dell'Esecuzione individuandolo tra i soggetti, in possesso di requisiti di adeguata professionalità e competenza in relazione all'oggetto del contratto:

- a. personale della stazione appaltante titolare del contratto o di altre stazioni appaltanti, mediante stipula di apposite convenzioni;
- b. professionisti esterni individuati con le modalità previste dall'art. 31, comma 8, del Codice.

Le fasi in cui si articola ogni singola acquisizione (comprese quelle effettuate tramite Centrali di Committenza) sono eseguite sotto la cura e la vigilanza del Responsabile Unico del Procedimento.

Le attività inerenti, invece, l'esecuzione dei contratti sono di competenza del Direttore dell'Esecuzione del contratto (DEC) e si concretizzano nell'insieme di attività volte a garantire che l'esecuzione del contratto avvenga nei tempi stabiliti e in conformità alle prescrizioni contenute nei documenti contrattuali e nelle condizioni offerte in sede di aggiudicazione.

Il DEC è un soggetto diverso dal RUP nel caso di:

- 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 (es. servizi a supporto della funzionalità delle strutture sanitarie che comprendono trasporto, pulizie, ristorazione, sterilizzazione, vigilanza, socio sanitario, supporto informatico);
- d) interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
- e) per 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.

Il DEC è nominato formalmente con il provvedimento di aggiudicazione della procedura e con l'atto di nomina. Al DEC sono affidati il coordinamento, la direzione e il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto stipulato dalla Stazione appaltante, assicurando la regolare esecuzione da parte dell'esecutore, in conformità ai documenti contrattuali. A tale fine, il direttore

dell'esecuzione del contratto svolge tutte le attività che si rendano opportune per assicurare il perseguimento dei compiti a questo assegnati. In particolare, il DEC:

- dà avvio al contratto su autorizzazione del RUP, redigendo, ove previsto, il verbale di avvio dell'esecuzione in contraddittorio con l'Appaltatore;
- garantisce il regolare andamento dell'esecuzione del contratto da parte dell'esecutore, verificando che le attività e le prestazioni contrattuali siano eseguite in conformità ai documenti contrattuali;
- svolge funzioni propositive e consultive nei confronti del RUP;
- propone, ove possibile, le opportune misure di razionalizzazione al fine di contenere i costi;
- coordina funzionalmente gli assistenti all'esecuzione del contratto eventualmente individuati dall'Amministrazione.

Per l'espletamento delle funzioni di cui ai precedenti commi, il DEC provvede a compilare l'eventuale modulistica/relazione per la rendicontazione delle forniture e dei servizi ricevuti, nonché la procedura per la segnalazione delle non conformità riscontrate.

**Al RUP sono assegnate, in particolare, le seguenti funzioni durante la fase di esecuzione del contratto:**

***Funzioni generali***

1. Propone la nomina del DEC;
2. Comunica al DEC la sua avvenuta nomina;
3. Autorizza il DEC a dare avvio all'esecuzione del contratto, inviandogli la documentazione di gara, copia del contratto e quanto altro necessario ad adempiere correttamente ai propri compiti;
4. Autorizza, in caso di urgenza, l'esecuzione anticipata del contratto indicandone i motivi ai sensi dell'art. 32 comma 8 del codice.
5. Dirige l'esecuzione dei contratti avvalendosi del Direttore dell'esecuzione del contratto, del coordinatore in materia di salute e sicurezza, del collaudatore, del verificatore (art. 101, comma 1, D.lgs. 50/2016);
6. Rilascia il certificato di regolare esecuzione previa attestazione del DEC.

***Situazioni particolari***

1. Modifiche e varianti: Le varianti di cui all'art. 106 del D.lgs. 50/2016 sono proposte dal DEC al RUP e da quest'ultimo formalizzate, eventualmente previa autorizzazione dell'Amministrazione appaltante.
2. Sospensioni: Le sospensioni nei casi particolari previsti dall'art. 107 del D.lgs. 50/2016 sono proposte dal DEC al RUP e da quest'ultimo autorizzate per iscritto nel rispetto delle previsioni stabilite nel medesimo articolo. La sospensione può, altresì, essere disposta dal RUP per ragioni di necessità o di pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti per esigenze sopravvenute di finanza pubblica. La sospensione è disposta per il tempo strettamente necessario. Cessate le cause della sospensione, il RUP, su indicazione del DEC, dispone la ripresa dell'esecuzione e indica il nuovo termine contrattuale.
3. Gestione del contenzioso: Su proposta del DEC, il RUP applica il sistema sanzionatorio previsto dagli atti di gara e dai documenti contrattuali.
4. Risoluzione e recesso: il RUP visti gli artt. 108 e 109 D.lgs. 50/2016 s.m.i., può proporre al Direttore/Dirigente del servizio competente, autonomamente o su proposta del DEC, la risoluzione o il recesso contrattuale.

**Il DEC rappresenta il primo e principale interlocutore dell'appaltatore per tutto quanto riguarda l'efficiente ed efficace esecuzione del contratto nei termini stabiliti, avendo riconosciuta la necessaria autonomia decisionale per il raggiungimento di tali obiettivi.**

✓ **Al DEC sono assegnate in particolare le seguenti funzioni:**

***Funzioni generali***

1. Valuta la qualità del servizio/fornitura eseguita (aderenza/conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto e/o nel capitolato ed eventualmente alle condizioni migliorative contenute nell'offerta);
2. Verifica l'adeguatezza delle prestazioni e/o il raggiungimento degli obiettivi;
3. Controlla il rispetto dei tempi di esecuzione dei servizi e delle forniture e delle modalità di consegna;
4. Verifica l'adeguatezza della eventuale reportistica relativa alle prestazioni ed attività svolte dall'appaltatore.
5. Si accerta della soddisfazione dell'utente finale;
6. Controlla il rispetto da parte dell'esecutore degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro di cui all'art. 30, comma 3, del D.lgs 50/2016.

**Fase di avvio del contratto**

Il DEC dà avvio al contratto su autorizzazione del RUP, nel rispetto delle indicazioni previste dai documenti di gara, redigendo di norma il verbale di avvio dell'esecuzione.

Per favorire la semplificazione dei processi organizzativi e gestionali, si stabilisce che, relativamente a contratti di somministrazione di beni o di fornitura di servizi che prevedono una elevata standardizzazione delle prestazioni, non si proceda alla redazione del verbale di avvio dell'esecuzione. Con riferimento ad altre tipologie contrattuali la redazione del verbale potrà essere prevista in relazione alla specificità delle prestazioni che si dovranno espletare (es. fornitura di attrezzature/arredi con lavori di installazione o per l'avvio di servizi le cui caratteristiche rendano opportuno una definizione dei requisiti richiesti nel verbale di avvio dell'esecuzione del contratto).

**Subappalto**

Con riferimento alle prestazioni affidate in subappalto, il direttore dell'esecuzione svolge le seguenti funzioni:

- a) verifica la presenza sul luogo dell'esecuzione del contratto delle imprese subappaltatrici autorizzate, nonché dei subcontraenti, che non sono subappaltatori, i cui nominativi sono stati comunicati alla stazione appaltante ai sensi dell'art. 105, comma 2, del codice;
- b) controlla che i subappaltatori e i subcontraenti svolgano effettivamente la parte di prestazioni ad essi affidate, nel rispetto della normativa vigente e del contratto stipulato;
- c) registra le contestazioni dell'esecutore sulla regolarità delle prestazioni eseguite dal subappaltatore;

**Fase di esecuzione del contratto**

Il DEC svolge attività di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile sull'esecuzione del contratto al fine di verificare il rispetto da parte dell'appaltatore delle prescrizioni e disposizioni contenute nei documenti contrattuali.

Il DEC provvede pertanto ad eseguire tutte le verifiche previste dalla normativa di cui al successivo TITOLO IV.

Per favorire la semplificazione dei processi organizzativi e gestionali, si stabilisce che, per gli appalti a prestazioni continuative (sia forniture e/o somministrazioni che servizi), le verifiche avverranno di norma con cadenza semestrale. In assenza di formali segnalazioni di non conformità, si intende che il controllo abbia avuto esito positivo.

### Situazioni Particolari

Pagamenti: il DEC comunica agli uffici preposti il nulla osta al pagamento delle spettanze al fornitore confermando che la prestazione è stata correttamente eseguita in termini di quantità e qualità secondo le prescrizioni contenute negli atti di gara.

Per favorire la semplificazione dei processi organizzativi e gestionali, si stabilisce che, relativamente a contratti di somministrazione di beni o di fornitura di servizi che prevedono una elevata standardizzazione delle prestazioni, il DEC è tenuto a comunicare le eventuali non conformità che possano indurre a sospendere il pagamento. In assenza di tali segnalazioni, si intende che procedimento di liquidazione possa essere perfezionato.

Nel caso di beni di investimento che richiedano un collaudo o una verifica di conformità, l'esito favorevole del collaudo o della verifica stessa, tiene luogo della comunicazione sopra citata.

Varianti: le varianti di cui all'art. 106 del D.lgs. 50/2016 sono proposte dal DEC al RUP e da quest'ultimo formalizzate, eventualmente previa autorizzazione della Direzione aziendale. Il D.E.C. non può ordinare varianti se non previa autorizzazione del RUP.

Sospensioni: in tutti i casi in cui ricorrano circostanze speciali che impediscono in via temporanea che i contratti procedano utilmente a regola d'arte, il DEC può disporre la sospensione dell'esecuzione del contratto, compilando con la partecipazione dell'appaltatore o di un suo legale rappresentante, il verbale di sospensione, con l'indicazione delle ragioni che hanno determinato l'interruzione. Il verbale è inoltrato al RUP entro 5 giorni dalla data della sua redazione. La sospensione può, altresì, essere disposta dal RUP per ragioni di necessità o di pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti per esigenze sopravvenute di finanza pubblica.

La sospensione è disposta per il tempo strettamente necessario. Cessate le cause della sospensione, il DEC richiede al RUP di disporre la ripresa dell'esecuzione con indicazione del nuovo termine contrattuale, redigendo apposito verbale di ripresa da inviare al RUP entro 5 giorni dalla data della relativa redazione.

Gestione dei sinistri: nel caso in cui nel corso dell'esecuzione del contratto, si verificano sinistri alle persone o danni alle proprietà, il direttore dell'esecuzione compila una relazione nella quale descrive il fatto e le presumibili cause e adotta gli opportuni provvedimenti finalizzati a ridurre le conseguenze dannose. Tale relazione è trasmessa senza indugio al RUP.

Gestione del contenzioso: il DEC riferisce tempestivamente al RUP in merito agli eventuali ritardi/difficoltà nell'esecuzione rispetto alle prestazioni contrattuali, attenendosi, comunque, alle seguenti disposizioni:

1. nei casi di non corretta esecuzione del contratto, invita, anche informalmente, l'Appaltatore affinché adempia correttamente agli obblighi assunti;
2. qualora l'inadempimento persista, il DEC lo segnala al RUP circostanziando l'accaduto e proponendo interventi conseguenti previsti dai documenti contrattuali.

Risoluzione e recesso: Il DEC può proporre al RUP la risoluzione del contratto o il recesso fornendo adeguata motivazione. Il RUP avvierà di conseguenza la procedura prevista dalla normativa e dalla documentazione contrattuale.

#### **14. SEPARAZIONE DELLE COMPETENZE TRA RUP E DIRETTORE DEI LAVORI**

Il RUP può svolgere anche le funzioni di Direttore dei lavori a condizione che sia in possesso dei prescritti requisiti ai sensi dell'art. 9.1 delle Linee guida ANAC n.3, ovvero:

- a. titolo di studio richiesto dalla normativa vigente per l'esercizio della specifica attività;
- b. 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;
- c. specifica formazione acquisita in materia di affidamento ed esecuzione di opere e servizi pubblici, da parametrare in relazione alla tipologia dell'intervento.

Diversamente, le funzioni del RUP e del direttore dei lavori, non possono coincidere nel caso di lavori complessi o di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, oltre che tecnologico, nonché nel caso di progetti integrali o di interventi di importo superiore a 1.500.000 euro.

In questi casi, il DL opera in autonomia in ordine al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento, fermo restando il rispetto delle disposizioni di servizio impartite dal RUP.

Riepilogo delle fasi in cui si esplicano le principali funzioni del RUP in fase esecutiva:

- 1) avvio dell'esecuzione - consegna dei lavori
- 2) tenuta degli atti contabili e amministrativi
- 3) contabilità finale
- 4) termini esecutivi
  - ritardi nell'emissione di pagamenti
  - sospensione e ripresa dei lavori
  - proroghe - penali
  - premi –
  - danni - sinistri
  - subappalto
  - recesso e risoluzione del contratto

5) varianti

6) riserve / controversie

Il responsabile del procedimento:

- a. impartisce al direttore dei lavori, con disposizioni di servizio, le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori. Autorizza il direttore dei lavori alla consegna dei lavori dopo che il

- contratto è divenuto efficace e svolge le attività di accertamento della data di effettivo inizio, nonché di ogni altro termine di realizzazione degli stessi;
- b. provvede, sentito il direttore dei lavori e il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, a verificare che l'esecutore corrisponda alle imprese subappaltatrici i costi della sicurezza relativi alle prestazioni affidate in subappalto, senza alcun ribasso;
  - c. adotta gli atti di competenza a seguito delle iniziative e delle segnalazioni del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione sentito il direttore dei lavori, laddove tali figure non coincidano;
  - d. svolge, su delega del soggetto di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, i compiti ivi previsti, qualora non sia prevista la predisposizione del piano di sicurezza e di coordinamento;
  - e. assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro;
  - f. prima della consegna dei lavori, tiene conto delle eventuali proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento formulate dagli operatori economici, quando tale piano sia previsto ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81;
  - g. trasmette agli organi competenti dell'amministrazione aggiudicatrice, sentito il direttore dei lavori, la proposta del coordinatore per l'esecuzione dei lavori relativa alla sospensione, all'allontanamento dell'esecutore o dei subappaltatori o dei lavoratori autonomi dal cantiere o alla risoluzione del contratto;
  - h. accerta, in corso d'opera, che le prestazioni oggetto di contratto di avvalimento siano svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali dell'impresa ausiliaria che il titolare del contratto utilizza in adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento, anche facendo ricorso al direttore dei lavori;
  - i. predispone, con riferimento ai compiti di cui all'art. 31, comma 12 del Codice, un piano di verifiche da sottoporre all'organo che lo ha nominato e, al termine dell'esecuzione, presenta una relazione sull'operato dell'esecutore e sulle verifiche effettuate, anche a sorpresa;
  - j. controlla il progresso e lo stato di avanzamento dei lavori sulla base delle evidenze e delle informazioni del direttore dei lavori, al fine del rispetto degli obiettivi dei tempi, dei costi, della qualità delle prestazioni e del controllo dei rischi;
  - k. autorizza le modifiche, nonché le varianti, dei contratti di appalto in corso di validità anche su proposta del direttore dei lavori, con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante da cui il RUP dipende in conformità alle previsioni dell'art. 106 del Codice e, in particolare, redige la relazione di cui all'art. 106, comma 14, del Codice, relativa alle varianti in corso d'opera, in cui sono riportate le ragioni di fatto e/o di diritto che hanno reso necessarie tali

varianti. Il RUP può avvalersi dell'ausilio del direttore dei lavori per l'accertamento delle condizioni che giustificano le varianti;

- l. approva i prezzi relativi a nuove lavorazioni originariamente non previste, determinati in contraddittorio tra il Direttore dei Lavori e l'impresa affidataria, rimettendo alla valutazione della stazione appaltante le variazioni di prezzo che comportino maggiori spese rispetto alle somme previste nel quadro economico;
- m. irroga le penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali in contraddittorio con l'appaltatore, anche sulla base delle indicazioni fornite dal direttore dei lavori;
- n. ordina la sospensione dei lavori per ragioni di pubblico interesse o necessità, nei limiti e con gli effetti previsti dall'art. 107 del Codice;
- o. dispone la ripresa dei lavori e dell'esecuzione del contratto non appena siano venute a cessare le cause della sospensione e indica il nuovo termine di conclusione del contratto, calcolato tenendo in considerazione la durata della sospensione e gli effetti da questa prodotti;
- p. in relazione alle contestazioni insorte tra stazione appaltante ed esecutore circa aspetti tecnici che possono influire sull'esecuzione dei lavori, convoca le parti entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione del direttore dei lavori e promuove, in contraddittorio, l'esame della questione al fine di risolvere la controversia;
- q. attiva la definizione con accordo bonario ai sensi dell'art. 205 del Codice delle controversie che insorgono in ogni fase di realizzazione dei lavori e viene sentito sulla proposta di transazione ai sensi dell'art. 208, comma 3 del Codice;
- r. propone la risoluzione del contratto ogni qual volta se ne realizzino i presupposti;
- s. rilascia il certificato di pagamento, previa verifica della regolarità contributiva dell'affidatario e del subappaltatore, entro i termini previsti dall'art. 113 bis del codice e lo invia alla stazione appaltante ai fini dell'emissione del mandato di pagamento da parte della stazione appaltante che deve intervenire entro 30 giorni dalla data di rilascio del certificato di pagamento oppure dalla data di ricezione della fattura o della richiesta equivalente di pagamento qualora successiva alla data di rilascio del certificato di pagamento;
- t. all'esito positivo del collaudo o della verifica di conformità rilascia il certificato di pagamento ai sensi dell'art. 113-bis, comma 3, del codice;
- u. rilascia all'impresa affidataria copia conforme del certificato di ultimazione dei lavori emesso dal direttore dei lavori;
- v. conferma il certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori nei casi in cui la stazione appaltante non abbia conferito l'incarico di collaudo ai sensi dell'art. 102, comma 2, del Codice;

- w. trasmette all'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui al titolo II, capo V, sez. I del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e di quelli di cui al titolo II, capo I e capo II del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, nonché dell'art. 2 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, entro sessanta giorni dalla deliberazione da parte della stessa sull'ammissibilità del certificato di collaudo, sulle domande dell'esecutore e sui risultati degli avvisi ai creditori, la documentazione relativa alle fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto;
- x. rilascia il certificato di esecuzione dei lavori entro 30 giorni dalla richiesta dell'esecutore, con le modalità telematiche stabilite dall'A.N.AC;
- y. raccoglie, verifica e trasmette all'Osservatorio dell'A.N.AC. gli elementi relativi agli interventi di sua competenza anche in relazione a quanto prescritto dall'articolo 213, comma 3, del Codice.

### **15. LA CONFIGURAZIONE DELL'ATTIVITÀ DEL RUP NELLA GIURISPRUDENZA**

La giurisprudenza ha dato, da sempre, un contributo significativo per quello che concerne l'attività e le funzioni del Responsabile Unico del procedimento, chiarendo e dirimendo questioni dibattute. Sarebbe difficile elencare tutti gli interventi giurisprudenziali al riguardo ma di seguito si riportano alcune pronunce significative.

- **Consiglio di Stato, sez. V, 24 marzo 2011, n. 1783.**

Si sono contrapposti, in materia, due distinti orientamenti, l'uno contrario e l'altro favorevole al cumulo di funzioni. In quest'ultimo senso, la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che «il cumulo delle funzioni del RUP e di presidente della Commissione di gara non viola le regole di imparzialità, come ritenuto da costante giurisprudenza, che argomenta in termini di principio, e non con riguardo ad una specifica disciplina delle gare e, quindi, si deve ritenere condivisibile anche nel vigore della nuova normativa di cui al d.lg. n. 50 del 2016» (cfr. TAR Brescia, sez. II, 19 dicembre 2016, n. 1757; Consiglio di Stato, sez. V, 20 novembre 2015, n. 5299).

- **TAR Brescia, sez. II, 28 agosto 2017, n. 1074**

Il TAR ha ricordato che «nell'ambito dell'articolata procedura di scelta del contraente con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa ... possono distinguersi le sottofasi della verifica della documentazione amministrativa prodotta dalle imprese, che hanno fatto domanda di partecipazione alla gara, della comunicazione dei punteggi assegnati dalla commissione giudicatrice alle offerte tecniche delle imprese concorrenti e dell'apertura delle buste contenenti le offerte economiche, della loro lettura e dell'attribuzione del relativo punteggio, che sono caratterizzate da un'attività priva di qualsiasi discrezionalità e ben possono essere svolte, sempre pubblicamente, anche dal seggio di gara in composizione monocratica (ivi compreso lo stesso responsabile unico del procedimento), dalla sottofase di valutazione delle offerte tecniche che deve essere svolta necessariamente da una

commissione giudicatrice, e che si compendia nell'apprezzamento, massima espressione della discrezionalità tecnica, degli elementi tecnici delle singole offerte e nell'attribuzione dei relativi punteggi sulla base dei pesi e punteggi appositamente indicati (v., ex plurimis, Cons. St., sez. V, 5.11.2014, n. 5446) ... (Consiglio di Stato, sez. III, 8 settembre 2015, n. 4190; medesime considerazioni sono espresse, da ultimo, da Consiglio di Stato, sez. II, 3 febbraio 2017, n. 475; analoghi principi sulla diversità tra commissione giudicatrice e seggio di gara.

- In linea generale, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che «ai sensi dell'art. 31, comma 3 del Codice dei Contratti, il responsabile unico del procedimento (RUP) svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento e l'esecuzione che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti; pertanto, il procedimento di verifica dell'anomalia delle offerte è di competenza del RUP, qualora non sia diversamente previsto» (cfr. TAR Cagliari, sez. I, 5 maggio 2017, n. 303). Occorre nondimeno effettuare un distinguo sulla disciplina applicabile *ratione temporis*, in relazione alla data di pubblicazione del bando. Ove lo stesso, infatti, sia stato pubblicato prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 50/2016, applicandosi alla procedura di gara il D. Lgs. n. 163/2006, la valutazione di anomalia delle offerte sarà demandata al RUP (cfr. TAR Napoli, sez. VII, 3 marzo 2017, n. 1258). In ipotesi consimili, ha precisato la giurisprudenza amministrativa, «la scelta di far espletare la verifica dell'anomalia dell'offerta alla Commissione di gara o ad apposita Commissione ex art. 88 comma 1 bis, d.lg. 12 aprile 2006 n. 163, è rimessa alla piena discrezionalità del responsabile unico del procedimento (R.U.P.), al quale è affidata ai sensi dell'art. 10, d.lg. n. 163/2006 la gestione integrale della procedura di gara, fornendo alla Stazione Appaltante ogni elemento informativo idoneo a una corretta e consapevole formazione della volontà contrattuale dell'Amministrazione committente» (cfr. TAR Napoli, sez. I, 3 maggio 2017, n. 2329; TAR Catania, sez. I, 9 gennaio 2017, n. 24; Consiglio di Stato, sez. III, 10 giugno 2016, n. 2509). Ulteriore discriminante temporale, al fine della individuazione della disciplina applicabile, risulta rappresentato dalla data di pubblicazione delle Linee Guida n. 3 dell'Anac, vale a dire il 22 novembre 2016. In subiecta materia, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che ove il bando sia stato pubblicato prima della suddetta data «ad esso non può applicarsi quanto disposto dalle Linee guida dell'Anac entrate in vigore successivamente (in data 22 novembre 2016); deve, invece, trovare applicazione al caso di specie il disposto dell'art. 121, d.P.R. 207/2010, secondo cui il responsabile del procedimento non ha l'obbligo di chiedere il supporto della commissione di gara per la valutazione di anomalia, potendo egli, in alternativa, avvalersi degli uffici della stazione appaltante o di un organismo tecnico collegiale nominato ad hoc» (cfr. TAR Lecce, sez. II, 4 settembre 2017, n. 1435; analogamente, nel senso di riconoscere legittima la valutazione dell'anomalia dell'offerta

effettuata dal solo RUP, senza il supporto della Commissione, in una gara indetta prima dell'entrata in vigore delle Linee Guida n. 3 dell'Anac, cfr. TAR Bari, sez. III, 27 luglio 2017, n. 871).

- **Cons. Stato Sez. III, 28/06/2019, n. 4458**

Nell'ambito di una gara ad evidenza pubblica non è richiesta una perfetta corrispondenza tra la competenza dei membri della commissione, anche cumulativamente considerata, ed i diversi ambiti materiali che concorrono alla integrazione del complessivo oggetto del contratto atteso che la presenza di componenti portatori di diverse esperienze professionali, sia di natura gestionale ed amministrativa, sia di natura tecnica, risponde, in un rapporto di complementarietà, alle esigenze valutative imposte dall'oggetto della gara d'appalto.

- **Cons. Stato Sez. V, 04/06/2019, n. 3750**

Nelle gare pubbliche, relativamente alla Commissione, il Presidente deve essere interno alla stazione appaltante. L'art. 84 del D.Lgs. n. 50/2016, che intende realizzare la duplice finalità di contenere la spesa pubblica e la trasparenza nel governo della procedura, introduce una regola che non ammette eccezioni.

- **Cons. Stato Sez. III, 05/02/2019, n. 869**

Una cosa è il giudizio finale (valutazione) sull'anomalia dell'offerta, che spetta effettivamente alla stazione appaltante e per essa al responsabile del procedimento, ed altra cosa è il procedimento di verifica dell'anomalia (che può snodarsi attraverso una serie articolata di fasi, comprensive anche di apprezzamenti e valutazioni tecniche in senso stretto, in relazione alle quali il responsabile del procedimento può procedere alla nomina di una commissione tecnica ovvero può avvalersi degli uffici tecnici dell'amministrazione), dando vita ad una fase istruttoria finalizzata alla formulazione del giudizio finale, con la conseguenza che può ritenersi sufficiente ai fini della legittimità della valutazione di anomalia dell'offerta che la stessa sia adottata dal responsabile del procedimento.

- **Cons. Stato Sez. III, 07/11/2018, n. 6299**

Ogni qualvolta emergano elementi che siano idonei, anche soltanto sotto il profilo potenziale, a compromettere il delicato e cruciale ruolo di garante di imparzialità delle valutazioni affidato alle commissioni di gara, la semplice sostituzione di un componente rispetto al quale sia imputabile la causa di illegittimità dovrebbe dunque ritenersi né ammissibile, né consentita, in particolare nelle ipotesi in cui la commissione abbia già operato. Infatti, il rischio che il ruolo e l'attività di uno dei commissari, dichiarato incompatibile, possano avere inciso nei confronti anche degli altri commissari durante le operazioni di gara, influenzandoli verso un determinato esito valutativo, impedisce la sua semplice sostituzione ed implica la decadenza e la necessaria sostituzione di tutti gli altri commissari, atteso che la sostituzione totale di tutti i commissari (in luogo del solo commissario designato in modo illegittimo) garantisce maggiormente il rispetto del principio di trasparenza nello svolgimento delle

attività di gara.

- **T.A.R. Molise Campobasso Sez. I, 14/09/2018, n. 533**

L'affidamento diretto si pone come procedura in deroga rispetto ai principi della concorrenza, non discriminazione e similari che implicano sempre e comunque una procedura competitiva sia pur informale. Si tratta di una procedura ultra-semplificata, nella quale la speditezza dell'acquisizione deve prevalere sul rigido formalismo. Una procedura competitiva per importi elevati è cosa diversa da una procedura a inviti per assegnare forniture, servizi o lavori di importo contenuto.

Fino all'importo dei 40 mila euro, ferma restando la cornice dei principi generali, il legislatore ha ritagliato una specifica disciplina che il Consiglio di Stato (nel parere n. 1903/2016) ha ritenuto come micro-sistema esaustivo ed autosufficiente che non necessita di particolari formalità e sulla quale i principi generali, richiamati dall'art. 36, c. 2, lett. a) non determinano particolari limiti.

Si è in presenza di una ipotesi specifica di affidamento diretto diversa ed aggiuntiva dalle ipotesi di procedura negoziata "diretta" prevista nell'art. 63 del Codice che impone invece una specifica motivazione e che l'assegnazione avvenga in modo perfettamente adesivo alle ipotesi predefinite dal legislatore (si pensi in particolare all'unico affidatario o alle oggettive situazioni di urgenza a pena di danno), di guisa che, nel caso degli importi inferiori ai 40 mila euro non si pone neppure il problema di coniugare l'affidamento diretto con l'esigenza di una adeguata motivazione.

- **Corte dei Conti, Prima sezione Centrale di Appello – sentenza del 20 luglio 2015 n. 441**

Nel caso di specie, il giudice dell'appello respingeva il ricorso avverso la pronuncia di primo grado di condanna del RUP – soggetto diverso dal dirigente responsabile del servizio – per il danno arrecato alla stazione appaltante per il perdurare dei lavori, in modo ingiustificato, e per il nesso causale sussistente tra il ritardo in argomento e la mancata attivazione del RUP che non comminava all'appaltatore, come prescritto anche nel contratto e nell'atto di affidamento delle funzioni di responsabile unico del procedimento, le previste penali.

Il responsabile unico del procedimento non può essere considerato un mero esecutore di disposizioni. L'attribuzione, l'individuazione e l'assegnazione dei compiti di RUP se costituisce essa stessa l'espressione di un potere gerarchico che è rimessa alla valutazione del dirigente/responsabile del servizio la sua gestione, lo sviluppo delle incombenze, è assolutamente svincolato dal rapporto gerarchico altrimenti il responsabile unico del procedimento non risponderebbe mai delle proprie azioni. Il RUP, pertanto, gode di una ampia autonomia di poteri e la maggior parte degli atti – limitando l'analisi in questa prima parte agli aspetti relativi al momento pubblicistico della gara – sono di tipo propositivo e non certo gestionali e di tipo definitivo/decisorio.

## **16. INCOMPATIBILITÀ E OBBLIGHI DI ASTENSIONE**

Anche per quanto concerne l'incompatibilità del RUP o gli obblighi di astensione, le indicazioni principali vengono fornite dalla normativa in vigore: a tal proposito il riferimento cardine è l'art. 42 del D.lgs. 50/2016.

Ferme restando le disposizioni di cui al D.L. 8 aprile 2013 n. 39 in materia di incompatibilità e inconfiribilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, l'articolo 42 del codice dei contratti pubblici disciplina l'ipotesi particolare in cui il conflitto di interesse insorga nell'ambito di una procedura di gara di appalto.

Le situazioni di conflitto di interesse non sono individuate dalla norma in maniera tassativa, ma possono essere rinvenute volta per volta, in relazione alla violazione dei principi di imparzialità e buon andamento sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, quando esistano contrasto ed incompatibilità, anche solo potenziali, fra il soggetto e le funzioni che gli vengono attribuite.

Inoltre, è di estrema utilità la delibera del 5 giugno 2019, con cui l'ANAC ha approvato le Linee Guida n. 15 in materia di conflitto di interesse nelle procedure ad evidenza pubblica.

Le Linee Guida sono state adottate per chiarire il concreto funzionamento dell'art. 42 del Codice Appalti, in materia di conflitto di interesse negli appalti, le quali si applicano si considerano prevalenti sulle altre disposizioni in materia.

Sull'argomento è intervenuto, in sede di parere sulle Linee Guida, anche il Consiglio di Stato, che nel suo parere ha chiarito i principi generali sul conflitto di interesse, il rapporto tra le diverse norme e la distinzione tra ipotesi tipiche e atipiche di conflitto.

In particolare il Consiglio di Stato ha chiarito che **il conflitto di interessi** è una condizione giuridica che si verifica quando, all'interno di una pubblica amministrazione, lo svolgimento di una determinata attività sia affidato ad un funzionario che è contestualmente **titolare di interessi personali o di terzi, la cui eventuale soddisfazione implichi necessariamente una riduzione del soddisfacimento dell'interesse pubblico.**

E ciò, si legge nel parere, contrasta con principio generale dell'imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost., per cui le scelte adottate dall'organo devono essere compiute nel rispetto della regola dell'equidistanza da tutti coloro che vengano a contatto con il potere pubblico: da ciò deriva l'**obbligo del dipendente di informare l'Amministrazione ed astenersi.**

Nelle Linee Guida viene utilizzata una tabella con l'elencazione schematica di quelle che sono le situazioni di rischio in ogni fase del procedimento amministrativo: programmazione, progettazione, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione del contratto, e infine rendicontazione.

Per ogni fase è prevista la ripartizione in processi, e per ogni processo sono indicati i soggetti coinvolti nei confronti dei quali devono essere verificate le situazioni di conflitto di interesse: RUP, progettista, dirigente dell'unità organizzativa, ecc.

Le Linee Guida n. 15, vi è da precisarlo, non sono tra quelle previste come vincolanti, ma rientrano tra quei provvedimenti previsti all'articolo 213, comma 2 del Codice dei contratti.

A tal proposito, è particolarmente interessante citare un parere ANAC fornito a codesta amministrazione, sulla scorta di una richiesta relativa proprio ad un caso potenziale di incompatibilità del RUP in una procedura di gara.

L'ANAC ha evidenziato testualmente che *"...l'istituto del conflitto di interessi riguarda il caso in cui si verifichi una situazione di contrasto o di incompatibilità, anche solo potenziale, tra un determinato soggetto e la funzione che egli esercita, dovuta a un interesse finanziario, economico o altro interesse personale (delibera Anac n. 864 del 2 ottobre 2018)."* Più in dettaglio, le Linee Guida n. 15 chiariscono molto bene come l'art. 42 del D.lgs. 50/2016 riguarda il caso in cui *"la sussistenza di un interesse personale in capo ad un soggetto operante in nome o per conto della stazione appaltante, che interviene a qualsiasi titolo nella procedura di gara o potrebbe in qualsiasi modo influenzarne l'esito, è potenzialmente idonea a minare l'imparzialità e l'indipendenza della stazione appaltante nelle procedure di gara."* In altre parole, tale situazione si verifica quando decisioni che richiedono imparzialità di giudizio sono adottate da un soggetto che abbia, anche solo potenzialmente, interessi privati in contrasto con l'interesse pubblico. Come specificato nella Relazione illustrativa, l'interesse personale dell'agente deve essere tale da comportare la sussistenza di *"gravi ragioni di convenienza all'astensione"* (delibera n. 132/2021 - prec 24/2021/S).

Anche la giurisprudenza ha avuto modo di osservare che le ipotesi di cui all'art. 42, comma 2 del Codice si riferiscono a situazioni in grado di compromettere, anche solo potenzialmente, l'imparzialità richiesta nell'esercizio del potere decisionale e si verificano quando il "dipendente" pubblico (ad esempio il RUP) *"è portatore di interessi della propria o dell'altrui sfera privata, che potrebbero influenzare negativamente l'esercizio imparziale de obiettivo delle sue funzioni"* (Cons. Stato, V, 11 luglio 2017, n. 3415).

Infine, giova ricordare che ai fini della configurazione di una situazione anche potenziale di conflitto di interessi ex art. 42 del Codice, sono richieste verifiche in concreto e *"prove specifiche, mentre non è sufficiente effettuare mere ipotesi congetturali"* (cfr Cons. Stato, sez. V, 17 aprile 2019, n. 2511; TAR Veneto, sez. I, 23 settembre 2016, n. 1021) (in tal senso delibera n. 80/2020 - prec 222/19/S).

Nelle citate linee guida n. 15, è stato evidenziato, quindi, che all'atto dell'assegnazione all'ufficio, i dipendenti pubblici devono rendere la dichiarazione di cui all'art. 6 comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013, per quanto a loro conoscenza. Tale dichiarazione comprende

anche i casi di conflitti di interessi, anche potenziali, in capo al responsabile del procedimento e ai dipendenti competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali e il provvedimento finale. Il RUP rilascia la dichiarazione sui conflitti di interesse al soggetto che lo ha nominato e/o al superiore gerarchico.

### **17. OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE**

Il RUP raccoglie i dati e le informazioni relativi agli interventi di sua competenza e collabora con il responsabile della prevenzione della corruzione in relazione all'adempimento degli obblighi prescritti dall'articolo 1, comma 32, della legge n. 190/2012 s.m.i.

Il D. lgs. 50/2016 agli art. 71, 72, 73 e 98 prevede l'adempimento della pubblicazione dei bandi di gara previsti per le procedure di affidamento per le forniture, i servizi ed i lavori così come riportato nella successiva tabella riepilogativa, prevedendo differenziazioni sulla base degli importi a base d'asta:

<b>LAVORI</b>	
<b>&lt; 40.000</b>	<b>Affidamento diretto</b>
<b>=&gt; 40.000 &lt; 150.000</b>	<b>Affidamento diretto previa <u>valutazione di 3 preventivi</u></b>
<b>=&gt; 150.000 &lt; 350.000</b>	<b>Procedura negoziata previa <u>consultazione di almeno 10 operatori</u></b>
<b>=&gt; 350.000 &lt; 1.000.000</b>	<b>Procedura negoziata previa <u>consultazione di almeno 15 operatori</u></b>
<b>=&gt; 1.000.000 &lt; 5.350.000</b>	<b>Procedura aperta</b>
<b>=&gt; 5.350.000</b>	<b>Procedura aperta o ristretta</b>

<b>SERVIZI E FORNITURE</b>	
<b>&lt; 40.000</b>	<b>Affidamento diretto</b>
<b>=&gt; 40.000 &lt; 214.000</b>	<b>Procedura negoziata previa <u>valutazione di almeno 5 operatori</u>,</b>
<b>=&gt; 214.000 &lt; 750.000</b>	<b>Altri servizi e forniture: Procedura aperta o ristretta</b>
<b>=&gt; 750.000</b>	<b>Tutti i servizi e forniture: Procedura aperta o ristretta</b>

Facendo riferimento alla procedura individuata, il RUP provvederà alla pubblicazione degli atti di gara così come riportato nelle successive tabelle riepilogative, a seconda che si tratti di lavori o di servizi e forniture:

<b>LAVORI</b>					
<b>TUTTI GLI ATTI per qualunque importo</b>		Profilo committente			
		Piattaforma ANAC + Sito Web del MIT			
<b>Ambiti:</b>		<i>Procedure negoziate senza bando</i>	<i>Procedure ordinarie con bando</i>		
			<i>Ambito Nazionale &lt; soglia UE</i>		<i>Ambito Comunitario =&gt; soglia UE</i>
			<i>&lt; 500.000</i>	<i>=&gt;500.000</i>	
<b>Avviso di preinformazione</b>	G.U. della U.E.				SI
	Profilo di committente			SI	SI
<b>Avviso per indagine di mercato</b>	Profilo committente	SI	SI	SI	SI
	Piattaforma ANAC	SI	SI	SI	SI
	Sito Web del MIT	SI	SI	SI	SI
<b>Lettere d'invito</b>	Profilo committente	SI			
	Piattaforma ANAC	SI			
	Sito Web del MIT	SI			
<b>Bando di gara</b>	G.U. della U.E.				SI
	G.U. della R.I. (6)			SI	SI
	Profilo committente			SI	SI
	Piattaforma ANAC			SI	SI
	Sito Web del MIT			SI	SI
	Albo del Comune		SI		
	Quotidiani nazionali			SI (uno)	SI (due)
	Quotidiani locali			SI (uno)	SI (due)
<b>Esclusioni</b>	Profilo committente e Comunicazione individuale	SI	SI	SI	SI
<b>Avviso esito di gara</b>	G.U. della U.E.				<a href="#">SI</a>
	G.U. della R.I.			SI	SI
	Profilo committente e Comunicazione individuale	SI	SI	SI	SI
	Piattaforma ANAC	SI	SI	SI	SI
	Sito Web del MIT	SI	SI	SI	SI
	Quotidiani nazionali			SI (uno)	SI (due)
	Quotidiani locali			SI (uno)	SI (due)

<b>SERVIZI E FORNITURE</b>				
<b>TUTTI GLI ATTI per qualunque importo</b>		Profilo committente		
		Piattaforma ANAC + Sito Web del MIT		
<i>Ambiti:</i>		<i>Procedure negoziate senza bando</i>	<i>Procedure ordinarie con bando</i>	
			<i>Ambito Nazionale &lt; soglia UE</i>	<i>Ambito Comunitario =&gt; soglia UE</i>
<b>Avviso di preinformazione</b>	G.U. della U.E.			SI
	Profilo di committente		SI	SI
<b>Avviso per indagine di mercato</b>	Profilo committente	SI	SI	SI
	Piattaforma ANAC	SI	SI	SI
	Sito Web del MIT	SI	SI	SI
<b>Lettere d'invito</b>	Profilo committente	SI		
	Piattaforma ANAC	SI		
	Sito Web del MIT	SI		
<b>Bando di gara</b>	G.U. della U.E.			SI
	G.U. della R.I.		SI	SI
	Profilo committente		SI	SI
	Piattaforma ANAC		SI	SI
	Sito Web del MIT		SI	SI
	Albo del Comune			
	Quotidiani nazionali			SI (due)
Quotidiani locali			SI (due)	
<b>Esclusioni e ammissioni</b>	Profilo committente <sup>(7)</sup>	SI	SI	SI
<b>Avviso esito di gara</b>	G.U. della U.E.			SI
	G.U. della R.I.		SI	SI
	Profilo committente	SI	SI	SI
	Piattaforma ANAC	SI	SI	SI
	Sito Web del MIT	SI	SI	SI
	Quotidiani nazionali			SI (due)
	Quotidiani locali			SI (due)

Come è possibile evincere da queste tabelle riepilogative, gli obblighi di pubblicazione sono legati all'importo a base d'asta della procedura di gara, che a sua volta determina quale tipologia di procedura è possibile svolgere per l'affidamento del contratto di appalto.

## **18. NORMATIVA REGIONALE**

Da una attenta ricognizione delle normative regionali vigenti si è potuto riscontrare che non vi sono leggi che disciplinano il ruolo e le funzioni del RUP, che incrementano, in termini di informazioni in materia, le disposizioni nazionali.

Ciò nonostante, in questo paragrafo, va evidenziato che al fine di assicurare la correttezza, la trasparenza e l'efficienza della gestione dei contratti pubblici con la Legge regionale 7 dicembre 2007 n. 26, è stata istituita l'Autorità regionale per i procedimenti e la vigilanza nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che assume la denominazione di Stazione Unica Appaltante (SUA), con il compito di svolgere l'attività di preparazione, indizione e di aggiudicazione delle gare concernenti lavori ed opere pubbliche acquisizioni di beni e forniture di servizi a favore della Regione Calabria e degli Enti, Aziende, Agenzie ed Organismi da essa dipendenti, vigilati o ad essa collegati nonché alle società miste a maggioranza regionale.

Fermo restando le competenze e le responsabilità del RUP (Responsabile Unico del Procedimento) delle singole amministrazioni aggiudicatrici, l'art. 3 della legge regionale disciplina i compiti di competenza della SUA, come di seguito:

- collaborare con le amministrazioni aggiudicatrici, al fine della corretta individuazione del contratto, per garantire la rispondenza dell'opera, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti destinatari, nonché la loro corretta e tempestiva esecuzione;
- individuare nel dettaglio le forme di attività, suddivise per tipologie di prestazioni (appalto di costruzione, di installazione, di manutenzione, di servizi semplici ed integrati, di fornitura e comunque di cessione di beni e servizi materiali ed immateriali) in favore dei soggetti indicati dall'articolo 1, soggette a specifiche e dettagliate forme regolamentari e di controllo;
- concordare con il RUP la tipologia di gara per la scelta del contraente privato;
- collaborare alla redazione del capitolato generale e degli eventuali capitolati speciali necessari;
- nominare le commissioni od i responsabili di gara;
- predisporre le formule e/o i modelli di presentazione delle offerte;
- redigere gli schemi di bando (disciplinari, avviso pubblico, lettera di invito e quant'altro necessario), curandone la pubblicazione e l'invio ai soggetti interessati nel rispetto della disciplina in tema di procedimenti ad evidenza pubblica;
- definire i criteri di aggiudicazione (valutazione offerte e attribuzione punteggi) ed indicare le tipologie di appalto che saranno sottoposte al ricorso del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

- fissare i modelli di tracciabilità bancaria e contabile delle attività finanziarie connesse all'esecuzione del contratto e dei subcontratti;
- curare ogni adempimento relativo alla valutazione delle offerte presentate ed all'attribuzione dei relativi punteggi;
- redigere le graduatorie di merito sia provvisorie che definitive;
- curare l'esame e la decisione delle opposizioni;
- predisporre le relazioni tecniche per l'Avvocatura regionale, per eventuali ricorsi in sede giurisdizionale;
- monitorare gli stati di avanzamento e la corretta esecuzione dei contratti. Ove la SUA rilevi incongruità o anomalie, fissa un termine non inferiore a giorni 15 per esaminare eventuali controdeduzioni. Trascorso tale termine, propone all'ente committente la sospensione dei pagamenti in corso e trasmette copia della sua relazione al Presidente della Giunta regionale, per ogni valutazione di sua competenza;
- riferire sull'esercizio delle proprie funzioni, con cadenza annuale, al Consiglio, alla Giunta regionale ed alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, formulando ogni opportuna proposta ed osservazione;
- segnalare immediatamente al Consiglio, alla Giunta regionale ed alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ogni inosservanza od elusione della normativa sui contratti pubblici di cui sia venuta a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni.

In data 28 luglio 2014, per come disposto con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza pro tempore del Consiglio regionale n. 49 dell'8 luglio 2014, è stata stipulata tra il Consiglio regionale della Calabria e la Stazione Unica appaltante apposita Convenzione attuativa della L.R. 26/2007, che prevede la facoltà del Consiglio regionale di avvalersi dell'opera della SUA per la gestione delle procedure di gara che di volta in volta saranno indicate, con apposito provvedimento su manifestata disponibilità della SUA.

Difatti, il Consiglio regionale per le procedure di affidamento sopra soglia, in particolare per le procedure aperte, ai sensi dell'art. 60 del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, c e ss.mm.ii., richiede preventivamente la disponibilità alla Stazione Unica appaltante, al fine di verificare la fattibilità della gara da indire.

Riguardo alla normativa regionale, seppur non relativa alla materia degli appalti pubblici va evidenziato che con la Legge regionale 4 settembre 2001, n. 19 "*Norme sul procedimento amministrativo, la pubblicità degli atti ed il diritto di accesso*", il legislatore regionale ha disciplinato compiti e funzioni del responsabile del procedimento amministrativo.

Per completezza un'ultima precisazione, da ultimo, va fatta in merito al **Regolamento interno di amministrazione e contabilità** che all'art. 42 "*Liquidazione della spesa*", comma 4, sancisce che "*La liquidazione della spesa si articola in tre distinte fasi:*

a) *la liquidazione tecnica, che consiste nella verifica, da parte del responsabile del procedimento, che le prestazioni o le forniture sono state eseguite e corrispondono ai requisiti qualitativi e quantitativi, ai termini e alle altre condizioni pattuite, nonché ai prezzi concordati e alle altre eventuali condizioni contrattuali, sulla scorta dei buoni d'ordine o atti amministrativi specifici*", stabilendo quindi che al RUP, ai fini della liquidazione del dovuto, compete la verifica che le prestazioni/forniture siano rese secondo gli standard, i costi e i tempi richiesti.

Nel caso in cui il responsabile del procedimento di spesa riscontri elementi o circostanze che impediscono la liquidazione della fattura ed il pagamento delle relative somme, è tenuto a contestare al creditore ogni irregolarità e difetto riscontrato, informando, per conoscenza, il Settore Bilancio e Ragioneria.

## FAQ

### **1. Che cosa è il codice CIG?**

Il codice CIG (codice identificativo di gara) è un codice alfanumerico generato dal sistema SIMOG dell'ANAC con tre funzioni principali:

- una prima funzione è collegata agli obblighi di comunicazione delle informazioni all'Osservatorio ed alle successive deliberazioni dell'Autorità, per consentire l'identificazione univoca delle gare, dei loro lotti e dei contratti;
- una seconda funzione è legata al sistema di contribuzione posto a carico dei soggetti pubblici e privati sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, derivante dal sistema di finanziamento dettato dall'articolo 1, comma 67, della legge 266/2005, richiamato dall'art. 213, comma 12, del Codice dei contratti pubblici;
- una terza funzione è attribuita dalla legge n. 136/2010 che affida al codice CIG il compito di individuare univocamente (tracciare) le movimentazioni finanziarie degli affidamenti di lavori, servizi o forniture, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata, e dall'importo dell'affidamento stesso.

### **2. Quali sono le tipologie del codice CIG?**

Il codice CIG è unico (per ciascun appalto o lotto) e assume in base al suo utilizzo, in casi particolari, diverse denominazioni. Si tratta di:

- CIG Semplificato (detto anche Smart CIG);
- CIG Padre;
- CIG Derivato o Figlio;
- CIG Master.

### **3. È possibile annullare un CIG acquisito in modalità semplificata?**

È sempre possibile annullare il CIG acquisito in modalità semplificata.

### **4. A cosa serve e quando deve essere pubblicato l'avviso a manifestare interesse?**

L'avviso a manifestare interesse è una modalità di effettuazione dell'indagine di mercato, al fine di individuare la platea dei potenziali fornitori. L'avviso costituisce il presupposto per la successiva selezione degli operatori da invitare, non costituisce invito a presentare offerta.

L'avviso a manifestare interesse dovrebbe essere pubblicato successivamente all'adozione della Determina a contrarre.

**5. Unitamente all'avviso a manifestare interesse, devo pubblicare anche il capitolato tecnico?**

Sì, è possibile pubblicare il capitolato tecnico se ritenuto utile a definire meglio l'oggetto dell'avviso.

**6. Successivamente all'avviso, a chi devo inviare le lettere d'invito?**

A tutti gli operatori economici che hanno risposto all'avviso e sono in possesso dei requisiti richiesti, salvo il caso in cui è stato previsto il sorteggio. Per quanto possibile, gli inviti dovrebbero essere rivolti ad almeno 3 operatori per i lavori e 5 operatori per i servizi e le forniture.

**7. Devo fare la determina a contrarre in caso di "unico fornitore"?**

Sì. La determina deve prendere atto della relazione di unicità del fornitore redatta dal RUP.

**8. In caso di unico fornitore, quale procedura devo utilizzare?**

Si deve utilizzare la procedura negoziata senza bando di cui all'art. 63, comma 2, lett. b), n. 2 del D. lgs. 50/2016. Per affidamenti di importo fino a € 40.000 (€ 150.000 fino al 31-12-2021, salvo proroghe), è possibile utilizzare l'affidamento diretto di cui all'art. 36, comma 2, lett. a) del D. lgs. 50/2016 allegando, quale adeguata motivazione, la relazione di unicità del fornitore redatta dal RUP.

**9. Cosa sono i requisiti di partecipazione alla gara di ordine generale?**

I requisiti di ordine generale riguardano una serie di situazioni relative sia all'impresa sia a coloro ai quali sia stata attribuita la legale rappresentanza o poteri di direzione o vigilanza o controllo, la cui esistenza è causa di impedimento o risoluzione del contratto d'appalto.

Tali situazioni sono indicate all'art. 80 del D.lgs. 50/2016 e la loro non sussistenza è oggetto di specifica dichiarazione nell'istanza di partecipazione alla gara.

**10. Quali compiti svolge il RUP in fase di affidamento dei lavori?**

In fase di affidamento dei lavori il RUP verifica la documentazione amministrativa, anche tramite un seggio di gare costituito ad hoc e da lui coordinato), e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate.

In caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo, il RUP verifica la congruità delle offerte.

In caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la verifica sulle offerte anormalmente basse è effettuata dal RUP con l'eventuale supporto della commissione giudicatrice nominata ai sensi dell'art. 77 del D.lgs. 50/2016.

### **11. Quali compiti svolge il RUP in fase di esecuzione dei lavori?**

In fase esecutiva dei lavori il RUP sovrintende a tutte le attività finalizzate alla realizzazione degli interventi affidati, assicurando che le stesse siano svolte secondo disposizione di legge e garantendo il rispetto dei tempi di esecuzione contrattualmente previsti e la qualità delle prestazioni.

### **12. Verifiche ex art. 80: a che servono?**

Le verifiche ex art. 80 servono a garantire la legittimità e il regolare svolgimento delle procedure di affidamento di lavori, beni e servizi pubblici accertando le capacità e la correttezza professionali dell'operatore chiamato a effettuare la prestazione oggetto della procedura.

### **13. Un offerente quali documenti deve allegare alla domanda?**

Per la partecipazione ad una gara pubblica il possesso dei requisiti di carattere generale prescritti dal codice dei contratti pubblici (art. 80) è assolto attraverso la compilazione del Documento di gara unico europeo (DGUE), (art. 85). Il formulario di DGUE è consultabile al seguente link: <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/documento-di-gara-unico-europeo-dgue>

I requisiti tecnici, economici e professionali, dichiarati con il DGUE, per i concorrenti UE sono riportati nel registro on-line e-Certis, consultabile all'indirizzo:

<https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/search>

### **14. Dove sono pubblicate le gare d'appalto pubbliche?**

➤ sul sito del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili:

<https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPInApp/it/bandi.page>

➤ sul sito informatico di una stazione appaltante, denominato profilo del committente;

➤ Sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana serie speciale 5<sup>^</sup> contratti pubblici:

<https://www.gazzettaufficiale.it/home;jsessionid=6-PoGDaxv9H2IHCQYrWC2g.ntc-as5-guri2b>

➤ Sui quotidiani nazionali e locali del territorio italiano.

### **15. Come identifica il RUP la procedura da adottare?**

Al riguardo si rimanda alla tabella di pag. 30.

### **16. Il RUP deve necessariamente far parte della commissione?**

La questione si pone solo per le gare di servizi e forniture di importo inferiore a 221.000€, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000€ e per le gare svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione ai sensi dell'art.58 e limitatamente ai componenti diversi dal Presidente. In ogni altro

caso (e comunque sempre per il Presidente) l'obbligo di attingere all'Albo di ANAC supera il problema.

Nei casi indicati, dove è possibile nominare alcuni componenti interni, nel rispetto del principio di rotazione la risposta sarebbe negativa, in quanto l'art.77, comma 4, al primo periodo lo escluderebbe a priori, dove recita «I commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta»

Tuttavia al secondo periodo introduce ambigualmente tale possibilità recitando «La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura», mettendo nei guai la stazione appaltante su tale valutazione. La giurisprudenza è ampiamente altalenante sul punto, per cui il consiglio è quello di evitare possibili contestazioni ed escludere il RUP dalla nomina in Commissione.

ANAC, con le linee guida introduce una novità: le gare con criteri basati esclusivamente sul principio on/off; in tali casi, mancando qualunque discrezionalità, la partecipazione del RUP è ammessa, anzi, in tale specifico caso, potrebbe non essere necessaria alcuna Commissione.

**17. A partire da quando è obbligatoria la nomina del membro esterno nelle commissioni di gara? Tale obbligo è relativo sia all'espletamento di procedure con il massimo ribasso oltre che a quelle con l'offerta economicamente più vantaggiosa?**

La nuova disciplina sulle Commissioni si applica ai procedimenti la cui data di scadenza per la presentazione delle offerte è prevista dal 15 gennaio 2019(compreso). Non esiste l'obbligo di nomina di un «membro esterno» (esterno a cosa? All'Albo ANAC o alla stazione appaltante?) bensì la possibilità di nomina di due componenti interni alla Stazione appaltante, a rotazione, prescindendo dall'Albo ANAC, per le gare di servizi e forniture di importo inferiore a 221.000€, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000€ e per le gare svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione. La nomina della Commissione giudicatrice di cui agli artt.77 e 78 del Codice non è da nominare per le gare svolte con il criterio del minor prezzo.

Per queste basterà quello che nella prassi e in giurisprudenza è definito «seggio di gara» anche in composizione monocratica, costituito dal RUP e, si consiglia, da almeno un testimone.

In modo equivoco in alcuni casi (es. la legislazione della Regione Sicilia) definisce commissione anche il seggio di gara ma, aldilà del nomen juris, in questo caso non costituisce una Commissione giudicatrice come prevista dal Codice.

**18. Il RUP può essere componente della commissione di gara?**

Per la risposta si rinvia alla Domanda n.1.

La questione si pone solo per le gare di servizi e forniture di importo inferiore a 221.000€, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000€ e per le gare svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione ai sensi dell'art.58 e limitatamente ai componenti diversi dal Presidente. In ogni altro caso (e comunque sempre per il Presidente) l'obbligo di attingere all'Albo di ANAC supera il problema.

Nei casi indicati, dove è possibile nominare alcuni componenti interni, nel rispetto del principio di rotazione la risposta sarebbe negativa, in quanto l'art.77, comma 4, al primo periodo lo escluderebbe a priori, dove recita «I commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta».

### **19. Qual è il confine di responsabilità tra RUP e Commissione rispetto agli atti prodotti da quest'ultima?**

Conclusi i lavori della commissione spetta alla stazione appaltante approvarne l'operato e verificarne la correttezza (salvo eccezionali ipotesi di riconvocazione della commissione a seguito dell'emersione di errori o lacune nel suo operato). Di norma è il RUP a esercitare i poteri di verifica e controllo, nell'esercizio della sua tipica funzione di verifica e supervisione sull'operato della commissione, non solo di legittimità ma anche nel merito al fine di verificare la rispondenza dell'offerta presentata agli obiettivi di interesse pubblico da conseguire (Consiglio di Stato, Sez.V, 11 ottobre 2018, n.5863).

Qualora un offerente dovesse essere escluso, anche a posteriori, per assenza di un requisito oggettivo o causa ex art.80, il RUP può determinarsi a prescindere dalla Commissione. Se il RUP invece intende disattendere un giudizio tecnico, non può sostituirsi o superare la discrezionalità tecnica riservata alla Commissione e, in caso deve riconvocare la Commissione affinché si pronunci nuovamente sugli aspetti controversi.

(TAR Lombardia, sez. Brescia, 25 settembre 2018, n.906).

### **20. Nelle procedure di importo inferiore a 150.000€ da aggiudicare con il prezzo più basso, il RUP è sempre unico soggetto aggiudicatore?**

La risposta è affermativa, ai sensi dell'art.31, commi 3 e 4, lettera c), del Codice, salvo che l'organizzazione interna della stazione appaltante preveda un seggio di gara istituito ad hoc oppure un apposito ufficio/servizio a ciò deputato (punto 5.3 delle Linee guida n.3 di ANAC), in questo caso gli spetta comunque il compito di coordinamento e controllo.

### **21. A chi compete in maniera esclusiva scegliere la commissione di gara?**

Secondo i punti 5.1.4, lettera p) e 8.1, lettera d), delle Linee guida n.3 di ANAC «richiede all'amministrazione aggiudicatrice la nomina della commissione... indicando se ricorrono i presupposti per la nomina di componenti interni o per la richiesta all'ANAC»; quindi la nomina (nei casi dovuti) spetta al dirigente o al responsabile del servizio su richiesta del RUP. È ovvio che nelle strutture semplici dove il RUP coincide con il soggetto competente alla nomina, il RUP provvede direttamente.

### **22. In quali casi il RUP può far parte della commissione di gara? Il RUP può essere presidente della commissione? Se sì, in quali casi?**

A regime il RUP non potrà mai essere Presidente della Commissione giudicatrice.

Sia nel periodo transitorio che a regime potrà al massimo essere un componente interno, nel caso in cui non si debba ricorrere integralmente all'Albo istituito presso l'ANAC.

Sul punto si rinvia alle domande n.1 e n.3, sulle difficoltà a poter offrire una conclusione incensurabile, per cui a scanso di contro indicazioni si consiglia di evitare la nomina del RUP all'interno della Commissione.

### **23. Il RUP può/deve presiedere il seggio di gara nei casi di procedura aperta con aggiudicazione secondo il criterio del minor prezzo?**

La domanda è analoga alla n.5 e analoga non può che essere la risposta affermativa, ai sensi dell'art.31, commi 3 e 4, lettera c), del Codice. Salvo che l'organizzazione interna della stazione appaltante preveda un seggio di gara istituito ad hoc oppure un apposito ufficio/servizio a ciò deputato (punto 5.3 delle Linee guida n.3 di ANAC), in questo caso gli spetta comunque il compito di coordinamento e controllo.

## DEFINIZIONI GENERALI

**Appalti pubblici:** i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi.

**Appalti pubblici di lavori:** i contratti stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici aventi per oggetto:

- 1) l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I;
- 2) l'esecuzione, oppure la progettazione esecutiva e l'esecuzione di un'opera;
- 3) la realizzazione, con qualsiasi mezzo, di un'opera corrispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore che esercita un'influenza determinante sul tipo o sulla progettazione dell'opera.

**Appalti pubblici di servizi:** i contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli di cui alla lettera II).

**Appalti pubblici di forniture:** i contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti. Un appalto di forniture può includere, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione.

**Concessione di lavori:** un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere.

**Concessione di servizi:** un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

**Procedure di affidamento e affidamento:** l'affidamento di lavori, servizi o forniture o incarichi di progettazione mediante appalto; l'affidamento di lavori o servizi mediante concessione; l'affidamento di concorsi di progettazione e di concorsi di idee.

**Procedure aperte:** le procedure di affidamento in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta.

**Procedure ristrette:** le procedure di affidamento alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti, con le modalità stabilite dal presente codice.

**Procedure negoziate:** le procedure di affidamento in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto.

**Dialogo competitivo:** una procedura di affidamento nella quale la stazione appaltante avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte; qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare a tale procedura.

**Sistema telematico:** un sistema costituito da soluzioni informatiche e di telecomunicazione che consentono lo svolgimento delle procedure di cui al presente codice.

**Sistema dinamico di acquisizione:** un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze di una stazione appaltante, aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i criteri di selezione.

**Mercato elettronico:** uno strumento di acquisto e di negoziazione che consente acquisti telematici per importi inferiori alla soglia di rilievo europeo basati su un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via telematica.

**Strumenti di acquisto:** strumenti di acquisizione che non richiedono apertura del confronto competitivo.

Rientrano tra gli strumenti di acquisto:

- 1) le convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate, ai sensi della normativa vigente, da CONSIP S.p.A. e dai soggetti aggregatori;
- 2) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza quando gli appalti specifici vengono aggiudicati senza riapertura del confronto competitivo;
- 3) il mercato elettronico realizzato da centrale di committenza nel caso di acquisti effettuati a catalogo;

**Strumenti di negoziazione:** strumenti di acquisizione che richiedono apertura del confronto competitivo. Rientrano tra gli strumenti di negoziazione:

- 1) gli accordi quadro stipulati da centrali di committenza nel caso in cui gli appalti specifici vengono aggiudicati con riapertura del confronto competitivo;
- 2) il sistema dinamico di acquisizione realizzato da centrali di committenza;
- 3) il mercato elettronico realizzato da centrali di committenza nel caso di acquisti effettuati attraverso confronto concorrenziale;

4) i sistemi realizzati da centrali di committenza che comunque consentono lo svolgimento delle procedure ai sensi del presente codice.

**Amministrazioni aggiudicatrici:** le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

**Centrale di committenza:** un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie.

**Operatore economico:** una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) ... che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.

**Candidato:** un operatore economico che ha sollecitato un invito o è stato invitato a partecipare a una procedura ristretta, a una procedura competitiva con negoziazione, a una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, a un dialogo competitivo o a un partenariato per l'innovazione o ad una procedura per l'aggiudicazione di una concessione.

**Offerente:** l'operatore economico che ha presentato un'offerta.