

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI PARTHENOPE

Dipartimento di Giurisprudenza

CORSO DI STUDI in *MANAGEMENT PUBBLICO*

Diritto dei contratti e delle obbligazioni

mod. I

Prof.ssa Bianca Nicla Romano

A.A. 2023-2024

**IL RUP**

## Il Responsabile Unico del Progetto

Il titolo II contiene anche la disciplina relativa al RUP, acronimo che, nella nuova disciplina, significa Responsabile Unico del Progetto e delinea una figura peculiare rispetto a quella disciplinata dalla legge sul procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti.

Nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico, da realizzare mediante contratto, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti nominano *un responsabile unico del progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al codice* (art. 15).

## Il Responsabile Unico del Progetto

Come evidenziato dal Consiglio di Stato nella relazione al Codice, il comma 1 dell'art. 15 ridisegna la portata e la figura del RUP, conservandone la centralità e la trasversalità del ruolo, quale responsabile "di progetto" (o di "intervento") e non di "procedimento", essendo quest'ultima una definizione forse viziata dal riferimento alla legge n. 241 del 1990 che, però, non appare pienamente conferente.

Infatti, si tratta del responsabile di una serie di "fasi" preordinate alla realizzazione di un "progetto", o un "intervento pubblico" (fasi per il cui espletamento si potrà prevedere, come si dirà, la nomina di un "responsabile di fase", a sostegno dell'attività del RUP).

## Il Responsabile Unico del Progetto

Il suo nuovo ruolo di coordinamento di una serie di procedimenti diversi, di cui l'intervento consta, che vanno dalla fase della progettazione, a quella della programmazione, dell'affidamento, fino alla fase dell'esecuzione, lo allontanano, dunque, dal responsabile del procedimento di cui alla legge 241/1990.

La *ratio* di questa distinzione che il Legislatore ha voluto estrinsecare deriva proprio dalla consapevolezza che l'appalto pubblico è divenuto un qualcosa di molto complesso, che non si sostanzia più in un mero procedimento amministrativo ma, appunto, in un vero e proprio "progetto", composto da molteplici procedimenti che necessitano di un'unica cabina di regia a garanzia di un coordinamento centralizzato.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Tale opera di coordinamento è stata assegnata al nuovo RUP. Il nuovo Codice, nella riscrittura della figura del principale attore del procedimento amministrativo contrattuale, affronta e risolve alcune spinose questioni che hanno in passato determinato un non irrilevante conflitto giurisprudenziale.

Dunque, che l'acronimo sia rimasto lo stesso rispetto al Codice del 2016 non deve indurre in errore giacché si tratta di una figura che presenta rilevanti profili di novità rispetto al passato e che deve essere necessariamente letta alla luce della gerarchia di principi stabilita dalla Parte I del Codice del 2023, con riferimento al principio del risultato ed al principio di fiducia, destinato "a guidare il processo ermeneutico delle disposizioni rilevanti nel caso concreto".

Pertanto, la nuova denominazione è in linea con il principio del risultato in quanto evidenzia che lo scopo da perseguire è la corretta attuazione del progetto complessivamente inteso.

## Il Responsabile Unico del Progetto

La disciplina del “nuovo” RUP si rinviene nell’art. 15 del Codice, nell’allegato 1.2 e negli artt. 51 e 93, che riguardano i profili di incompatibilità nell’ambito delle commissioni giudicatrici.

Le problematiche di maggior rilievo, su cui il nuovo Codice si sofferma, possono essere sintetizzate in una:

- migliore definizione e costruzione della figura;
- individuazione di possibili modelli organizzativi suggeriti alle stazioni appaltanti per snellire l’attività del RUP;
- chiara definizione dei rapporti tra RUP e commissione di gara;
- migliore precisazione su alcune prerogative e poteri del RUP.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Il quadro dei responsabili che operano nell'ambito delle varie fasi degli appalti pubblici è reso maggiormente complesso dalla nuovissima figura del responsabile di fase, il quale può essere nominato dal dirigente titolare del potere di spesa, con il compito di governare la fase dell'affidamento del contratto o le fasi di progettazione, programmazione ed esecuzione.

Prima di soffermarsi specificamente sulle nuove funzioni delineate in capo al RUP dal nuovo codice è opportuno qualche cenno alla figura dalla quale esso trae le sue origini, ovvero il responsabile del procedimento così come disciplinato dalla L. 241/90 agli artt. 4-6.



## Il Responsabile Unico del Progetto

La definizione della figura del responsabile del procedimento permette di soddisfare una serie di obiettivi, quali: l'unicità del soggetto referente di un'intera procedura, la presenza di un soggetto ben individuato ed infine una maggiore responsabilità e livello di responsabilizzazione del dipendente pubblico.

Nell'introdurre tale figura, la legge sul procedimento si occupa innanzitutto di individuarla, in quanto l'art. 4 precisa che *«ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale»*, e che le disposizioni adottate a tal fine siano rese pubbliche.



## Il Responsabile Unico del Progetto

Dunque, l'individuazione di tale unità è per l'ente pubblico un vero obbligo, solitamente ottemperato mediante il regolamento sul procedimento amministrativo, che delinea le macrostrutture nelle quali vengono accorpate attività omogenee.

L'unità organizzativa deve essere resa conoscibile esternamente; in tal senso il regolamento costituisce un valido strumento per attuare il suddetto fine pubblicitario.

La definizione della figura del responsabile del procedimento è ad opera dell'art. 5 che lo identifica nel dirigente (o responsabile dei servizi negli enti privi di figure dirigenziali) che si trovi al vertice dell'unità organizzativa.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Individuata obbligatoriamente e pubblicizzata l'unità organizzativa, l'identificazione è il passaggio successivo e coinciderà con il capo dell'unità medesima.

Il responsabile del procedimento a capo della struttura può, a sua volta, individuare un soggetto al quale delegare la responsabilità concernente determinate tipologie di procedimenti costituendo, in tal modo, la figura del responsabile su delega, al quale può essere delegata la mera attività istruttoria o anche l'adozione dell'atto finale.

Qualora non venga nominato, la responsabilità resta totalmente a carico del dirigente a capo dell'unità organizzativa; nella sostanza, le due figure coincidono.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Il responsabile del procedimento deve essere idoneo a ricoprire il relativo ruolo e va pertanto scelto tra soggetti in possesso della necessaria competenza.

Il responsabile della struttura che ha effettuato la delega mantiene comunque una responsabilità per *culpa in vigilando* e *in eligendo* e, dunque, sia per omessa vigilanza sull'operato dei subalterni delegati allo svolgimento dei vari procedimenti nell'ambito della rispettiva unità organizzativa, sia per la scelta del soggetto più idoneo, quanto a capacità e competenza a ricoprire il ruolo di responsabile del procedimento.

L'art. 6 della L. 241/90 disciplina, specificamente, le competenze del responsabile del procedimento, tra le quali si annoverano, ad esempio, quella di valutare, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione del provvedimento; quella di accertare di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adottare ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria; ma anche quella di curare le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti, oltre che, ovviamente, quella di adottare il provvedimento finale.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Propone, inoltre, l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi, cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti.

Adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal Responsabile del Procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal Responsabile del Procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale.

Tale previsione è frutto della riforma della L. 241/90 ad opera della L. 15/2005 e testimonia la volontà del legislatore di attribuire rilevanza preponderante alla fase istruttoria del procedimento il cui corretto svolgimento si riverbera, ovviamente, sul provvedimento che sarà anch'esso corretto.

## Il Responsabile Unico del Progetto

La disciplina si conclude con l'art. 6 *bis* che, infine, disciplina il conflitto di interessi disponendo che il Responsabile del Procedimento ed i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, debbano astenersi in situazioni del genere, che siano reali o anche solo potenziali.

Nel contesto di tale legge, dunque, il Responsabile del Procedimento è posto al centro dell'attività amministrativa quale soggetto operativo chiamato a concretizzare i principi generali dell'attività amministrativa, improntata a criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Già da tale legge la figura in questione comincia ad assumere le fattezze del “Manager” del provvedimento amministrativo ricadendo su di esso l’obbligo – costruito in via generale in capo alla Pubblica Amministrazione – di avviare, dare impulso e non aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze e di concludere lo stesso entro i termini previsti dalla normativa, pena l’esercizio anche del potere sostitutivo.

Del resto, la mancata o tardiva emanazione di un provvedimento ricade nella valutazione complessiva della *performance* individuale del soggetto cui è riconducibile il comportamento da stigmatizzare.



## Il Responsabile Unico del Progetto

Nella materia dei contratti pubblici, tale figura è stata introdotta per la prima volta dalla legge Merloni (l. n° 109/ 1994); successivamente, nel Codice degli appalti (D.lgs. 50/2016) era stata oggetto di revisione in seguito all'introduzione delle normative in materia di anticorruzione e contenimento della spesa che avevano posto l'accento sul rispetto delle tempistiche e delle procedure ben delineate e molto rigide, ponendo pesanti profili di responsabilità a carico del RUP.

Va evidenziato che la disciplina del Codice del 2016 non è stata del tutto in linea con le Direttive Europee (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) dando vita ad un quadro normativo che si è rivelato inadeguato quando, durante la pandemia, c'era bisogno di risposte rapide, efficaci ed efficienti, specie in tema di approvvigionamenti nel settore della sanità.

I decreti semplificazioni sono, dunque, intervenuti per semplificare le procedure amministrative e migliorare la *performance* della Pubblica Amministrazione, apportando deroghe significative in tema di responsabilità dei pubblici dipendenti, compresi i RUP.



## Il Responsabile Unico del Progetto

Il nuovo Codice doveva, dunque, segnare necessariamente un cambio di passo e lo ha fatto innanzitutto improntando tutta la disciplina dei contratti pubblici a principi quali quello del risultato e della fiducia innanzitutto, ma anche a quelli di trasparenza, di legalità e di buon andamento della cosa pubblica, e poi ridisegnando alcune competenze come quella del RUP.

Quest'ultimo riveste una posizione di primo piano nell'ambito delle procedure di affidamento, sia per la molteplicità di compiti e di funzioni ad esso assegnati sia per la trasversalità del ruolo che interessa tutte le fasi della realizzazione dell'opera o della prestazione del servizio.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Inoltre, tale figura costituisce un fondamentale banco di prova per testare le modalità concrete di declinazione e le potenziali interazioni dei principi della fiducia e del risultato.

Rappresentando la nomina del RUP il primo atto che deve essere realizzato all'avvio dell'intervento pubblico mediante un contratto, ai sensi del comma 2 dell'art. 15, esso viene individuato tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o dell'ente concedente, preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Gli sono richiesti, ovviamente, dei precisi requisiti, puntualmente disciplinati dall'allegato I.2, e delle competenze professionali adeguate in relazione ai compiti al medesimo affidati, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti che non sono pubbliche amministrazioni o enti pubblici individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti del RUP, limitatamente al rispetto delle norme del codice alla cui osservanza sono tenute.

## Il Responsabile Unico del Progetto

La norma *de qua* precisa, inoltre, che l'ufficio di RUP è **obbligatorio e non può essere rifiutato** e se nell'atto di avvio dell'intervento pubblico non è stata fatta la nomina, l'incarico è svolto dal responsabile dell'unità organizzativa competente per l'intervento.

In merito all'impossibilità del soggetto individuato come RUP di sottrarsi dall'incarico, l'Anac, con parere n.68/2023, si è pronunciata, in funzione consultiva, ribadendo l'obbligatorietà dell'incarico di RUP, che non può essere rifiutato, secondo le previsioni dell'art. 31, comma 1, del precedente Codice, fermi gli obblighi di verifica in capo alla stazione appaltante.

Pertanto, l'eventuale rifiuto del soggetto incaricato potrebbe eccezionalmente fondarsi solo su oggettive circostanze che impediscono lo svolgimento di tale compito, come l'assoluta carenza di adeguata professionalità, la sussistenza di un conflitto di interessi ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. 50/2016 o l'esistenza di una sentenza di condanna 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.

## Il Responsabile Unico del Progetto

La presenza di una di tali situazioni, opportunamente comunicate dal soggetto interessato alla stazione appaltante, può determinare l'impossibilità allo svolgimento dell'incarico di Rup.

Sussiste, infatti, un espresso divieto in ordine all'assegnazione di incarichi a tali soggetti, 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.

Anche le disposizioni contenute nel Codice di comportamento (ex D.P. R. 62/2013) e le specifiche disposizioni contenute nel piano anticorruzione di ogni amministrazione contengono tale divieto, per cui il responsabile del servizio (tenuto alla nomina del Rup e salvo che non valuti di assegnare l'incarico a se stesso) oltre all'adeguatezza tecnica rispetto al compito, è tenuto a verificare che non sussistano situazioni di incompatibilità né condanne.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Appare, allora, evidente che la possibilità di rifiuto all'incarico può essere solo un'ipotesi eccezionale, legata alla presenza di circostanze che impediscono lo svolgimento di tale compito e che devono opportunamente essere comunicate dal soggetto interessato alla stazione appaltante e seriamente verificate.

In tali caso la stazione appaltante è tenuta alla tempestiva sostituzione del soggetto individuato, con altro idoneo allo svolgimento del ruolo di responsabile.



## Il Responsabile Unico del Progetto

Il comma 2 dell'art. 15 contiene tutte le previsioni (rispettivamente riferite alle stazioni appaltanti che sono pubbliche amministrazioni o enti pubblici e quelle che, invece, non hanno tale qualificazione) che erano inserite nei commi 1 e 10 dell'articolo 31 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Innanzitutto conferma la titolarità, in capo al RUP nominato dal responsabile dell'unità organizzativa, del potere di spesa, con la soppressione, tuttavia, dell'inciso "che deve essere di livello apicale" in quanto tautologico.

Così come è stata soppressa la previsione secondo cui "laddove sia accertata la carenza nell'organico della suddetta unità organizzativa, il RUP è nominato tra gli altri dipendenti in servizio", in quanto causa di controversie sui riparti di competenze interne alle amministrazioni.

Infine, la norma contiene un "meccanismo di chiusura" che assicura sempre l'individuazione del RUP, attraverso la previsione secondo cui, in caso di mancata nomina del RUP nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal medesimo responsabile dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa.



## Il Responsabile Unico del Progetto

Come detto, l'All. I.2 contiene la disciplina dei requisiti che devono essere posseduti dal RUP.

Innanzitutto viene precisato che tali funzioni non possono essere assunte dai soggetti che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati di corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici.

Poi si richiedono delle competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere, precisando che, per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, il RUP deve essere un tecnico e se tale figura professionale non sia presente, le competenze sono attribuite al dirigente o al responsabile del servizio nel cui ambito di competenza rientra l'intervento da realizzare.

Negli altri casi, la stazione appaltante può individuare quale RUP un dipendente anche non in possesso dei requisiti richiesti.

## Il Responsabile Unico del Progetto

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 dall'allegato.

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.

## Il Responsabile Unico del Progetto

È prevista la possibilità di istituire, da parte della stazione appaltante, una struttura stabile a supporto del RUP conferendo, su proposta di quest'ultimo, incarichi per la migliore realizzazione dell'intervento pubblico, nel caso di appalti di particolare complessità che richiedano valutazioni e competenze altamente specialistiche.

La suddetta struttura può essere istituita anche in comune fra più stazioni appaltanti, previa sottoscrizione di accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

## Requisiti di professionalità del RUP per appalti, concessioni di lavori e per servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura.

Segnatamente, i requisiti di professionalità richiesti sono i seguenti:

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 che deve essere in possesso di titolo di studio e di esperienza e formazione professionale specifiche. La formazione professionale è soggetta a costante aggiornamento.

Inoltre, deve aver maturato un'adeguata esperienza nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e/o importo dell'intervento:

- a) di almeno un anno per i contratti di importo inferiore a 1.000.000 di euro;
- b) di almeno tre anni per i contratti di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e inferiore alla soglia di cui all'articolo 14 del codice;
- c) di almeno cinque anni per i contratti di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 14 del codice.

## Requisiti di professionalità del RUP per appalti, concessioni di lavori e per servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura.

In mancanza di abilitazione all'esercizio della professione deve essere un tecnico in possesso di esperienza nel settore dei contratti di almeno cinque anni, attestata anche dall'anzianità di servizio maturata.

Il RUP può svolgere, per uno o più interventi e nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori e tali funzioni 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 ovvero di interventi di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 14 del codice.

## Requisiti di professionalità del RUP per appalti, concessioni di lavori e per servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura.

Nelle procedure di affidamento di lavori particolarmente complessi, il RUP possiede, oltre a un'esperienza professionale di almeno cinque anni nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori, una laurea magistrale o specialistica nelle materie oggetto dell'intervento da affidare nonché adeguata competenza quale *Project Manager*, acquisita anche mediante la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia di Project Management.

## Requisiti di professionalità del RUP nei contratti di servizi e forniture

Rispetto ai servizi e forniture, il RUP deve essere in possesso di titolo di studio di livello adeguato e di esperienza professionale soggetta a costante aggiornamento maturata nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e importo dell'intervento, in relazione alla tipologia e all'entità dei servizi e delle forniture da affidare.

L'esperienza è attestata anche dall'anzianità di servizio maturata:

- a) di almeno un anno per gli importi inferiori alla soglia di cui all'articolo 14 del codice;
- b) di almeno tre anni per gli importi pari o superiori alla soglia di cui all'articolo 14 del codice.

Per le forniture o i servizi connotati da particolari caratteristiche tecniche, quali: dispositivi medici, dispositivi antincendio, sistemi informatici e telematici, la stazione appaltante può richiedere, oltre ai requisiti di esperienza anche il possesso della laurea magistrale e di specifiche comprovate competenze.



## Compiti del RUP

RUP, anche avvalendosi dei responsabili di fase, coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata.

Per la fase dell'esecuzione vigila, in particolare, sul rispetto delle norme poste a presidio della sicurezza e della salute dei lavoratori.

I suoi compiti specifici sono:

- a) formulare proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e del programma triennale degli acquisti di beni e servizi;
- b) accertare la libera disponibilità di aree e immobili necessari e, in caso di lavori, la regolarità urbanistica dell'intervento pubblico o promuove l'avvio delle procedure di variante urbanistica;
- c) proporre alla stazione appaltante la conclusione di un accordo di programma quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;
- d) proporre l'indizione o, ove competente, indire la conferenza di servizi, quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati;

## Compiti del RUP

- e) svolgere l'attività di verifica dei progetti per lavori di importo inferiore a un milione di euro e assicurare il rispetto del procedimento di verifica della progettazione ai sensi dell'articolo 42 del codice; sottoscrivere la validazione del progetto posto a base di gara unitamente al responsabile della fase della progettazione. In caso di dissenso sugli esiti della verifica, fornire adeguata motivazione;
- f) accertare e attestare le condizioni che richiedono di non suddividere l'appalto in lotti;
- g) decidere i sistemi di affidamento dei lavori, servizi e forniture, la tipologia di contratto da stipulare, il criterio di aggiudicazione da adottare;
- h) richiedere alla stazione appaltante la nomina della commissione giudicatrice nel caso di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- i) promuovere l'istituzione dell'ufficio di direzione dei lavori;
- l) provvedere all'acquisizione del CIG nel caso in cui non sia nominato un responsabile per la fase di affidamento;
- m) essere responsabile degli adempimenti prescritti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

## Compiti del RUP per la fase di affidamento

il RUP ha, poi, dei compiti specifici in relazione alla fase di affidamento, e cioè:

- a) Verificare la documentazione amministrativa qualora non sia nominato un responsabile di fase;
- b) verificare la congruità delle offerte in caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo; avvalendosi, in caso di particolare complessità delle valutazioni o della specificità delle competenze richieste, della struttura di supporto;
- c) Verificare le offerte anormalmente basse con l'eventuale supporto della commissione;
- d) Disporre le esclusioni dalle gare;
- e) In caso di procedura che prevede l'affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, svolgere tutte le attività che non implicano l'esercizio di poteri valutativi, che spettano alla commissione giudicatrice;
- f) quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, il RUP può procedere direttamente alla valutazione delle offerte economiche;
- g) adottare il provvedimento finale della procedura quando, in base all'ordinamento della stazione appaltante, ha il potere di manifestare all'esterno la volontà della stessa.

## Compiti del RUP per la fase di esecuzione

Per la fase di esecuzione, invece, si citano alcuni tra i suoi compiti:

- impartire al direttore dei lavori, con disposizioni di servizio, le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità degli stessi;
- autorizzare il direttore dei lavori alla consegna degli stessi;
- vigilare insieme al direttore dei lavori e al coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, sul rispetto degli oneri della sicurezza relativi alle prestazioni affidate in subappalto;
- adottare 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;

## Compiti del RUP per la fase di esecuzione

- svolgere, 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;
- assumere il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro;
- trasmettere al dirigente o ad altro organo competente della stazione appaltante, 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;
- accertare, insieme al direttore dei lavori, 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;
- autorizzare le modifiche dei contratti di appalto in corso di esecuzione anche su proposta del direttore dei lavori;



## Compiti del RUP per la fase di esecuzione

- 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;
- 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;
- ordina la sospensione dei lavori per ragioni di pubblico interesse o necessità, nei limiti e con gli effetti previsti dall'articolo 121 del codice;
- propone la risoluzione del contratto ogni qualvolta se ne realizzino i presupposti;
- all'esito positivo del collaudo o della verifica di conformità rilascia il certificato di pagamento;
- rilascia all'impresa affidataria copia conforme del certificato di ultimazione dei lavori e il certificato di esecuzione dei lavori;
- vigila sul rispetto delle prescrizioni contrattuali nelle concessioni.

## Compiti del RUP per la fase di esecuzione

In cinque casi il direttore dell'esecuzione del contratto è soggetto diverso dal RUP, e cioè per:

- a) prestazioni di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 14 del codice;
- b) interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico;
- c) prestazioni che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze;
- d) interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
- 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 RUP negli acquisti aggregati, negli acquisti centralizzati e in caso di accordi tra amministrazioni.

L'art. 9 dell'all. I.3 disciplina, infine, le competenze del RUP nei casi di acquisti aggregati.

Innanzitutto viene precisato che le stazioni appaltanti nominano un RUP per ciascun acquisto.

Questi, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione, ove nominato, assume i compiti di cura, controllo e vigilanza del processo di acquisizione con particolare riferimento alle attività di:

- a) programmazione dei fabbisogni;
- b) progettazione, relativamente all'individuazione delle caratteristiche essenziali del fabbisogno o degli elementi tecnici per la redazione del capitolato;
- c) esecuzione contrattuale;
- d) verifica della conformità delle prestazioni.

## Il RUP negli acquisti aggregati, negli acquisti centralizzati e in caso di accordi tra amministrazioni.

Il RUP del modulo aggregativo svolge le attività di:

- a) programmazione, relativamente alla raccolta e all'aggregazione dei fabbisogni e alla calendarizzazione delle gare da svolgere;
- b) progettazione degli interventi con riferimento alla procedura da svolgere;
- c) affidamento;
- d) esecuzione per quanto di competenza.

## Il RUP negli acquisti aggregati, negli acquisti centralizzati e in caso di accordi tra amministrazioni.

Nel caso di acquisti centralizzati, i compiti e le funzioni del RUP, designato dalla centrale di committenza, riguardano le attività di competenza della centrale in quanto dirette alla realizzazione e messa a disposizione degli strumenti di acquisto e di negoziazione per le stazioni appaltanti.

I compiti e le funzioni del responsabile designato dalla stazione appaltante, nel caso di ricorso a strumenti di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza, riguardano le attività di propria competenza in quanto dirette all'effettuazione dello specifico acquisto e all'esecuzione contrattuale.

## Il Responsabile Unico del Progetto

I molteplici compiti evidenziati dimostrano quanto la figura del RUP nel nuovo Codice appaia quella di un soggetto responsabile di una pluralità di procedimenti e non di uno solo: tutti quelli relativi, appunto, alle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi da realizzarsi mediante contratti pubblici.

La complessa attività amministrativa attraverso cui si svolgono le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi pubblici implica, come è evidente, lo svolgimento non di un solo procedimento, ma di una pluralità di procedimenti, e l'emanazione di altrettanti provvedimenti amministrativi e, talvolta, di comportamenti materiali e atti di diritto privato.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Trovandoci di fronte non ad un procedimento unitario articolato in più subprocedimenti, eventualmente di competenza di diversi uffici, ma a procedimenti tutti diversi tra loro e che poi sfociano nell'adozione di un provvedimento o atto autonomo, il responsabile di progetto sarà responsabile dell'intero progetto in qualità, però, di persona fisica e non di ufficio come, invece, è previsto per la figura del responsabile del procedimento della L. 241/90 che fa, appunto, riferimento all'unità organizzativa nell'ambito della quale si individua la persona fisica responsabile.

## Il Responsabile Unico del Progetto

Ecco perché l'allegato I.2 prevede:

- a) i requisiti di professionalità e competenza richiesti al funzionario affinché possa essere nominato responsabile unico del progetto;
- b) una esemplificazione dei delicati compiti di coordinamento e di impulso svolti da una persona fisica dotata di adeguati titoli di studio e competenze professionali;
- c) i poteri decisionali del RUP nelle diverse fasi della realizzazione dell'intervento pubblico.

Ed ecco anche perché sono stati chiariti aspetti quali:

- a) i rapporti tra i poteri del RUP e quelli della commissione giudicatrice;
- b) i rapporti tra i poteri del RUP e le competenze valutative della commissione giudicatrice;
- c) i poteri del RUP nel procedimento di valutazione di anomalia delle offerte;
- d) i poteri del RUP in sede di approvazione degli atti di gara e della competenza alla adozione dei provvedimenti di esclusione.



## Il Responsabile Unico del Progetto

L'individuazione dei compiti del RUP è effettuata con il metodo delle elencazioni esemplificative. Ogni disposizione contiene una norma di chiusura poiché va tenuto in debito conto che il RUP svolge tutti i compiti relativi alla realizzazione dell'intervento pubblico che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

È questa la ragione primaria, data la delicatezza dei compiti e delle pesanti responsabilità connesse, per cui è stata concessa la facoltà di nominare responsabili di fase, che possono essere di grande ausilio nella gestione dei molteplici e delicati compiti connessi alla realizzazione dell'intervento pubblico.

## Il Responsabile di fase

Il comma 4 introduce, poi, un principio di “responsabilità per fasi”.

Infatti, disciplina la possibilità per le stazioni appaltanti di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento.

Tale opzione presenta il vantaggio di evitare un'eccessiva concentrazione in capo al RUP di compiti e responsabilità direttamente operative, spesso di difficile gestione nella pratica.

In caso di nomina dei responsabili di fase, infatti, rimangono in capo al RUP gli obblighi – e le connesse responsabilità – di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre sono ripartiti in capo ai primi i compiti e le responsabilità delle singole fasi a cui sono preposti.

## Il Responsabile di fase

Come ha evidenziato il Consiglio di Stato nella Relazione al Codice, nell'elaborazione di tale previsione, per l'elaborazione di tale norma sono stati tratti spunti dalla pronuncia della Corte Costituzionale n. 166 del 2019, nella quale è stata vagliata la legittimità delle previsioni dell'art. 34 della legge della Regione Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), proprio con riferimento alla prevista facoltà di nomina di un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un altro responsabile per la fase di affidamento.

La Corte, nel richiamare un proprio precedente (sentenza n. 43 del 2011), ha escluso la configurabilità di un contrasto con il principio di responsabilità unica, posto dall'art. 31, c. 1 del d. lgs. n. 50 del 2016.

## Il Responsabile di fase

La norma *de qua* prevede, dunque, che, ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento.

Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP.

## Il Responsabile di fase

Il riferimento ai responsabili di fase che possano essere di ausilio al RUP si configura di tipo tecnico, per le fasi della programmazione, progettazione ed esecuzione, e di tipo amministrativo per la fase dell'affidamento.

In realtà l'ANAC ha richiesto la soppressione di tale previsione a causa della possibile confusione di rapporti e responsabilità tra i RUP e, appunto, i responsabili di fase. Questi ultimi, infatti, si collocano sullo stesso piano del primo.

Tuttavia, il legislatore ha chiarito che i responsabili di fase sono veri responsabili di procedimento che si attivano sugli indirizzi, coordinamento e supervisione del RUP.

Infatti, dal momento che è il RUP a decidere la procedura, il responsabile della fase di affidamento non può che seguire gli indirizzi del RUP per svolgere la sua attività e, dunque, finisce con il configurarsi quale responsabile di procedimento ai sensi della legge 241/1990.

## Il Responsabile di fase

Inoltre, il fatto che la proposta di nomina dei responsabili di fase sia fatta dalle stazioni appaltanti consente di evitare che la nomina fatta su richiesta del RUP possa essere strumentale ed eccessiva rispetto all'intervento da realizzare. Dunque, deve trattarsi della consapevole decisione, ad opera della stazione appaltante, di adottare uno specifico modello organizzativo.

Il responsabile di fase, proprio perché responsabile del procedimento e non anche del provvedimento, non può adottare atti di rilevanza esterna che, invece, competono al RUP dirigente ed eventualmente anche al RUP non dirigente.

Per analogia con quanto previsto per la nomina del RUP, deve ritenersi che anche l'incarico di responsabile di fase non sia rifiutabile.

Infine, si evidenzia che la legge non fissa requisiti minimi per ricoprire il ruolo di responsabile di fase; tuttavia, proprio perché la figura è dedicata a singole parti dell'intervento (le fasi), i requisiti dovrebbero essere meno selettivi rispetto a quelli previsti per ricoprire il ruolo di RUP.



## Il Responsabile di fase

Il comma 5 riformula le funzioni del RUP quale figura cruciale per assicurare il risultato finale nei termini stabiliti, in funzione del quale gli vengono attribuiti compiti e facoltà anche “innominate”.

Infatti, prevede che il RUP assicura il completamento dell'intervento pubblico nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi connessi al suo incarico, svolgendo tutte le attività indicate nell'allegato I.2, o che siano comunque necessarie, ove non di competenza di altri organi.

Conformemente alle linee preliminari tracciate, è stata valorizzata la differenza fra i poteri istruttori del RUP ai sensi della legge n. 241 del 1990 e i poteri istruttori del RUP nell'affidamento dei contratti pubblici che trovano un limite nel soccorso istruttorio, come disciplinato dal nuovo codice.

## Il Responsabile di fase

La specificazione (non tassativa) delle competenze del RUP (provvedimentali, nonché di iniziativa, istruttorie, di coordinamento, di controllo, di certificazione etc...) è demandata a un allegato al codice di natura regolamentare, assorbendo le linee guida n. 3 dell'ANAC.

L'allegato I.2, in particolare, contiene, infatti, la disciplina di dettaglio su:

- i compiti del RUP in rapporto alla esigenza di conseguire gli obiettivi connessi alla realizzazione dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi e dei costi programmati, della qualità richiesta, della sicurezza e della salute dei lavoratori, e quelli specifici del Direttore dei lavori e del Direttore dell'esecuzione nell'attuazione delle prestazioni contrattuali;
- gli ulteriori requisiti di professionalità imposti dalla complessità e dalla natura dei contratti da affidare;

## Il Responsabile di fase

- le ipotesi di incompatibilità tra le funzioni del RUP e le ulteriori funzioni tecniche e, in particolare, l'importo massimo e la tipologia dei lavori, servizi e forniture per i quali il RUP può coincidere con il progettista o con il direttore dell'esecuzione del contratto;
- le coperture assicurative da prevedere con oneri a carico dell'amministrazione;
- gli obblighi formativi delle amministrazioni nei confronti del RUP;
- le ipotesi e le modalità di affidamento degli incarichi di supporto al RUP e della possibilità per quest'ultimo di affidarli direttamente, sotto la propria responsabilità di risultato.

## Il Responsabile di fase

A proposito della struttura di supporto, il comma 6 affida la possibilità di istituirla alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti; ad essa possono essere destinate risorse finanziarie non superiori all'1 per cento dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo.

Deve ritenersi, al riguardo, che l'incarico esterno di supporto al RUP possa essere concesso solo dopo un accertamento che dimostri la carenza di requisiti tra i dipendenti interni alla stazione appaltante, come chiarito anche da ANAC nel parere n. 11/2023.

Tale parere, pur essendo riferito al vecchio codice, fornisce un principio generale applicabile anche nella disciplina recata dal d.lgs. 36/2023, per cui la struttura stabile di supporto al RUP è istituita dalla stazione appaltante e ad essa si possono conferire, su proposta dello stesso RUP, incarichi per la migliore realizzazione dell'intervento pubblico, nel caso di appalti di particolare complessità che richiedano valutazioni e competenze altamente specialistiche.

## Il Responsabile di fase

È importante sottolineare che nel nuovo Codice (comma 7) si prevede la possibilità di adottare, da parte delle stazioni appaltanti e gli enti concedenti, in coerenza con il programma degli acquisti di beni e servizi e del programma dei lavori, un piano di formazione per il personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisti di lavori, servizi e forniture.

Si precisa, inoltre, che negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale e nelle altre formule di partenariato pubblico-privato, è vietata l'attribuzione dei compiti di RUP, responsabile dei lavori, direttore dei lavori o collaudatore allo stesso contraente generale, al soggetto aggiudicatario dei contratti di partenariato pubblico-privato e ai soggetti a essi collegati.

Infine, le centrali di committenza e le aggregazioni di stazioni appaltanti designano un RUP per le attività di propria competenza con i compiti e le funzioni determinate dalla specificità e complessità dei processi di acquisizione gestiti direttamente.

## Il Responsabile di fase

Si può, dunque, sostenere che il nuovo Codice, in conformità con il principio di risultato consistente nella capacità di conseguire rapidamente ed effettivamente l'oggetto dell'appalto, valorizzando la discrezionalità esercitata da parte di soggetti dotati di idonea professionalità ed elevando il RUP a responsabile dell'intero intervento pubblico, lo rende un vero e proprio *Project manager*, ovvero un soggetto che, dotato delle necessarie competenze professionali, è preposto alla gestione di tutte le fasi che compongono un progetto e dispone di un'adeguata struttura di supporto denominata "*Project management office*" (PMO). Tale *manager*, inoltre, ha ampio potere di delega, soprattutto ove non abbia competenze tecniche settoriali.

La sua attività è orientata a modalità gestionali di carattere manageriale prive di norme procedurali rigide, ma modulate secondo il principio di risultato e di fiducia.



## Il Responsabile di fase

Le sue responsabilità potrebbero, tuttavia, portare il rischio che il RUP, che sarà prioritariamente individuato tra i dipendenti di ruolo della stazione appaltante, non abbia la competenza necessaria e/o la corretta impronta manageriale, così rallentando o, peggio, ostacolando il perseguimento del risultato consistente nell'ottenere un miglior bene al costo più basso e nel tempo minore possibile. Ma a tale rischio si dovrebbe porre rimedio proprio grazie alla previsione dell'aumento della formazione e della professionalità del personale ed anche incrementando la retribuzione incentivante e garantendo un'efficace copertura assicurativa.

## Il conflitto di interessi

L'art. 16 disciplina la situazione che si verifica quando un qualsiasi soggetto, anche non formalmente lavoratore dipendente della stazione appaltante o dell'ente concedente, intervenga nella procedura di aggiudicazione e di esecuzione «avendo direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale» che possa essere percepito come una «minaccia concreta ed effettiva alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione» influenzandone il risultato, gli esiti e la gestione.

## Il conflitto di interessi

La norma del comma 1 recepisce la nozione eurounitaria di conflitto di interessi che viene, tuttavia, riformulata e semplificata, anche al fine di evitare inutili ridondanze.

Essa non riduce il presidio anticorruzione (che anzi resta invariato e viene anche esteso con più chiarezza alla fase della esecuzione e ai soggetti non dipendenti della p.a.); si limita a eliminare norme presenti in altra parte dell'ordinamento (ad esempio, nel piano anticorruzione, o nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici – d.P.R. n. 62 del 2013) evitando confusioni e sovrapposizioni.

In quest'ottica, la norma in esame specifica che il conflitto di interessi può riguardare qualsiasi soggetto, anche non formalmente lavoratore dipendente della stazione appaltante o dell'ente concedente, che interviene nella procedura di aggiudicazione e di esecuzione con compiti funzionali (che implicino esercizio della funzione amministrativa, con esclusioni di mansioni meramente materiale o d'ordine) e che, pertanto, sia in grado di influenzarne il risultato.

## Il conflitto di interessi

La *ratio* dell'art. 16 è, evidentemente, quella di non volere ingenerare allarmismi che avrebbero come unico effetto quello di paralizzare o, comunque, di rendere impossibile la prosecuzione dell'attività procedimentale. È evidentemente richiesto proprio a tale fine, dunque, che il personale che versa in tali ipotesi ne dia comunicazione alla stazione appaltante o all'ente concedente e che, conseguenzialmente, si astenga dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione; dal canto loro, le stazioni appaltanti devono adottare misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione degli appalti e delle concessioni, vigilando affinché siano rispettati tutti gli adempimenti relativi alle comunicazioni da farsi.

## Il conflitto di interessi

Va evidenziato che le situazioni di conflitto di interessi assumono una notevole rilevanza nei confronti del soggetto pubblico per le gravi conseguenze giuridiche derivanti dalla omissione della loro dichiarazione.

Dunque, non se ne può accettare una definizione generica e indeterminata che non renda possibile inquadrare precisamente l'oggetto della omissione, considerando le ricadute disciplinari ma soprattutto penali ai sensi dell'art. 323 c.p., atteso che la violazione dell'obbligo di astensione, ove prescritto è intesa per giurisprudenza costante della Suprema Corte come un dovere di astensione introdotto nell'ordinamento in via generale e diretta dall'art. 323 c.p..

## Il conflitto di interessi

Nel parere del Consiglio di Stato n. 667 del 5 marzo 2019 (reso sulle Linee guida ANAC in materia di conflitto di interessi), il comma 2 precisa che un conflitto di interessi si determina tutte le volte in cui a un soggetto sia affidata la funzione di cura di un interesse altrui (così detto interesse funzionalizzato) ed egli si trovi, al contempo, ad essere titolare di un diverso interesse la cui soddisfazione avviene aumentando i costi o diminuendo i benefici dell'interesse funzionalizzato.

Il conflitto di interessi non consiste, quindi, in comportamenti dannosi per l'interesse funzionalizzato, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di siffatti comportamenti, un rischio di danno. L'essere in conflitto e abusare effettivamente della propria posizione sono due aspetti distinti.