



IL RUOLO DEL RUP/2

Il Responsabile Unico di Procedimento
secondo il Nuovo Codice degli Appalti

interventi di

Federica DE LUCA

Annalisa DI RUZZA

PARTE 2



FONDAZIONE
ORDINE INGEGNERI
PROVINCIA DI MILANO

La FOIM (Fondazione dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano), costituita nel 1998 per iniziativa del medesimo Ordine professionale, ha la finalità di pianificare e strutturare ogni attività utile per la promozione, la valorizzazione, la tutela della professione dell'ingegnere, attraverso l'attuazione di iniziative dirette all'aggiornamento tecnico, scientifico, amministrativo e culturale.

La FOIM considera quindi come propria missione il compito di rafforzare e sostenere il valore dell'ingegnere: una laurea ed una professione che si sono sempre distinte nel perseguire obiettivi a servizio del bene comune, della collettività, delle Istituzioni e delle Imprese dando il proprio apporto per il miglioramento continuo e complessivo della società civile.

©FOIM - Fondazione Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano

Via Pergolesi, 25

20124 Milano

www.foim.org

Dicembre 2018

Impaginazione e grafica: PERDIRLO

I contenuti presenti in questo documento sono protetti da Copyright e dalle leggi sulla proprietà intellettuale. La riproduzione parziale o totale di tali materiali in qualsiasi forma e/o con qualsiasi mezzo senza espressa autorizzazione di FOIM rappresenta una violazione delle leggi sul diritto d'autore. Tutte le immagini e le fotografie presenti in questo documento sono state regolarmente acquistate su banche dati.

IL RUOLO DEL RUP/2

Il Responsabile Unico di Procedimento
secondo il Nuovo Codice degli Appalti

Interventi

Federica DE LUCA – PwC TLS Avvocati e Commercialisti
Annalisa DI RUZZA – PwC TLS Avvocati e Commercialisti

PARTE 2





INDICE

PARTE 2

Federica DE LUCA
Il RUP nel Nuovo Codice degli Appalti **5**

Annalisa DI RUZZA
Il ruolo del RUP nella fase di esecuzione del contratto: compiti e responsabilità **9**

PROSSIME PUBBLICAZIONI

PARTE 3

Ivan CALIMANI
La gestione del progetto: il Project Management

GIÀ PUBBLICATO

PARTE 1

Silvio BOSETTI
RUP e competenze ingegneristiche.
Anche la formazione deve ripensarsi

Luigi GAGGERI
Il supporto al RUP nell'attività di
Project Management

Roberto ZUCCHETTI
RUP e partenariato pubblico privato

IL RUOLO DEL RUP COME PROJECT MANAGER NEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI

FEDERICA DE LUCA



AVVOCATO E SENIOR
MANAGER PRESSO PWC TLS
TAX AND LEGAL SERVICES

La figura del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) è stata introdotta dagli articoli 4, 5 e 6, Legge 7 agosto 1990, n. 241, disciplinanti le modalità di individuazione, di comunicazione agli interessati dell'identità del soggetto deputato alla gestione del procedimento, nonché i compiti di quest'ultimo.

L'introduzione di tale figura si è resa necessaria per porre fine alla deresponsabilizzazione amministrativa e, al contempo, per garantire ai cittadini, in ossequio al principio di trasparenza, la possibilità di conoscere il soggetto preposto a fornire chiarimenti in merito all'attività espletata nel corso dell'intero procedimento e al quale rivolgersi nel caso in cui i rispettivi diritti e interessi risultassero frustrati.

Il ruolo del RUP è consolidato, attualmente, nella normativa e nella prassi, seppur il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 – di seguito, il “Codice”), ha introdotto importanti innovazioni in materia, attribuendo una maggiore rilevanza a tale figura nelle fasi iniziali di selezione e definizione dei progetti e rimodulando la sua azione secondo principi efficientistici e manageriali.

Ai sensi dell'articolo 31, Codice, per ogni procedura di affidamento di un appalto o di una concessione, nell'atto di adozione o di aggiornamento dei programmi di cui all'articolo 21, Codice (programma biennale degli acquisti di beni e servizi e programma triennale dei lavori pubblici), ovvero nell'atto di avvio relativo ad ogni singolo intervento per le esigenze non incluse nella programmazione, viene individuato un RUP per le fasi della programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione e risoluzione delle controversie insorte tra committente e appaltatore.

Il RUP è designato tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità organizzativa inquadrati come dirigenti o dipendenti con funzioni direttive (in caso di carenza in organico, tra i dipendenti in servizio con analoghe caratteristiche) e, inoltre, deve possedere competenze professionali adeguate rispetto alle attività per le quali è stato nominato.

Le verifiche in ordine al possesso delle esperienze richieste vengono effettuate caso per caso anche in base all'oggetto specifico ed all'entità dei lavori da eseguire.

Oltre a quanto stabilito dal Codice, le Linee guida vincolanti ANAC n. 3/2016, aggiornate dalla medesima Autorità con la Determinazione n. 1007 dell'11 ottobre 2017, definiscono in dettaglio i compiti specifici del Responsabile Unico del Procedimento e introducono ulteriori requisiti di professionalità in relazione agli appalti di particolare complessità.

In particolare, si richiede che, a partire dall'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione, indipendentemente dall'importo del contratto, il RUP abbia un'adeguata formazione in materia di project management, in linea con le best practices internazionali e gli standard di settore.

Tale ulteriore qualifica risponde all'esigenza (i) di enfatizzare le competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, (ii) di accrescere le sue funzioni e capacità di coordinamento di tutte le risorse a disposizione, (iii) nonché di curare le azioni finalizzate 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.

Alla luce di tale novità, le stazioni appaltanti sono chiamate, altresì, a predisporre percorsi specifici all'interno dei relativi piani di formazione del personale, nel rispetto delle norme nazionali e internazionali in materia di project management, così come ad accertarsi che il RUP sia soggetto a un costante aggiornamento.

Valga precisare, sul punto, che la necessità che il RUP acquisisca competenze in materia di project management era già stata evidenziata dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (Avcp), la quale, nella Determinazione n. 10 del 23 febbraio 2001, sosteneva che "il ruolo del responsabile del procedimento all'interno dell'iter realizzativo dell'opera pubblica è piuttosto quello del project manager e, quindi, quello di fornire impulso al processo anche avvalendosi di uno staff di supporto", rilevando, inoltre, come "la capacità che si richiede al

soggetto è organizzativa e propositiva in misura molto maggiore di quanto non sia la capacità meramente tecnica, pertanto sarà opportuno che l'incarico del responsabile del procedimento venga affidato a soggetti in possesso di titolo di studio più elevato e commisurato alla tipologia degli interventi da effettuare”.

Se l'organico della stazione appaltante non è in grado di garantire professionalità idonee a svolgere i compiti richiesti nella gestione degli specifici contratti, in base al dettato normativo, la scelta del RUP avviene tra i dipendenti anche non in possesso dei requisiti necessari; mentre nel caso di affidamento di servizi di ingegneria e architettura trova applicazione l'articolo 31, comma 6, Codice (1). La stazione appaltante può, ai sensi dell'articolo 31, comma 9, Codice, istituire una struttura stabile a supporto dei RUP “allo scopo di migliorare la qualità della progettazione e della programmazione complessiva, nel rispetto dei limiti previsti dalla vigente normativa”, e altresì conferire, su proposta di quest'ultimo, incarichi a sostegno dell'intera procedura o di parte di essa, in riferimento ad appalti di particolare complessità per i quali sono richieste competenze tecniche e professionali specifiche. Con riguardo ai lavori, è bene precisare che la scelta del legislatore, sin dal previgente D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, è stata quella di demandare al RUP, regista e motore della procedura, lo svolgimento di qualunque attività e operazione, al fine di garantire che l'intervento venisse eseguito a regola d'arte e, inoltre, che questi godesse della massima





libertà nella risoluzione delle problematiche destinate a emergere nel corso del procedimento. Oltre alla competenza generale e residuale accordata al RUP dall'articolo 31, comma 3, Codice, il successivo articolo 31, comma 4 e le Linee guida n. 3/2016 nella versione aggiornata, stabiliscono che il Responsabile Unico del Procedimento, se già nominato, svolga attività consultiva nella fase antecedente alla programmazione, ossia si occupa di formulare proposte e fornire dati e informazioni utili alla predisposizione del quadro esigenziale (così l'articolo 3, comma 1, lett. ggggg)–nonies, Codice).

Nella fase di programmazione, il RUP formula proposte, trasmette dati e informazioni finalizzati all'elaborazione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali e di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici. Tra i compiti cui il RUP è preposto nella fase di progettazione, figura la promozione ed il coordinamento delle indagini e degli studi preliminari idonei a definire gli aspetti di cui all'articolo 23, comma 1, Codice, nonché, per quanto concerne la progettazione delle opere di particolare rilevanza – individuate dall'articolo 23, comma 2, Codice – fornisce indirizzi, 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 (articolo 3, comma 1, lett. ggggg)–quater, Codice) e del capitolato prestazionale (articolo 3, comma 1, lett. ggggg)–decies, Codice).

Infine, nella fase di affidamento, il RUP procede alla verifica della documentazione amministrativa

e della congruità delle offerte, prendendo parte alle commissioni di gara e comunicando gli esiti della gara ai partecipanti.

Nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo, la stazione appaltante precisa nel bando se la verifica di eventuali anomalie è rimessa o meno direttamente al RUP, che potrà essere coadiuvato da una struttura di supporto o da una commissione nominata ad hoc in base all'oggetto e alla complessità del contratto.

Nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, l'accertamento circa la congruità dell'offerta è in ogni caso deferita al RUP che può, tuttavia, in via eventuale, avvalersi dell'ausilio di una commissione giudicatrice composta da esperti nello specifico settore cui afferisce l'oggetto del contratto, non superiore a 5 unità.

I criteri di scelta dei membri della commissione e di iscrizione all'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici sono fissati dalle Linee guida ANAC n. 5/2016. Non vi è alcun dubbio, tuttavia, che anche in quest'ultima ipotesi si riconosca la centralità di tale figura, prediligendo la soluzione interpretativa che accorda al RUP il ruolo di "filtro" tra le valutazioni tecniche della commissione e le scelte della stazione appaltante, in quanto "vero e proprio "motore" della procedura selettiva", "svolgendo egli il fondamentale ruolo di fornire alla stazione appaltante ogni elemento informativo idoneo a una corretta e consapevole formazione della volontà contrattuale dell'amministrazione committente".

Le considerazioni svolte, conclusivamente, dimostrano la centralità del ruolo del RUP, la sua eterogeneità, nonché l'ampiezza delle funzioni che questi è tenuto a svolgere. In tale contesto, con particolare riferimento al nuovo ruolo manageriale specificato dalle Linee guida ANAC, sembrerebbe che queste ultime abbiano l'obiettivo di enfatizzare ulteriormente le competenze del RUP, sia sul piano della pianificazione, sia su quello della gestione di operazioni specifiche e complesse, per le quali viene richiesta la qualifica di project manager, valorizzandone le funzioni di coordinamento e controllo, in modo tale da garantire la corretta esecuzione dell'intervento nel rispetto dei tempi e dei costi previsti.

Note

1. Le linee guida ANAC chiariscono ulteriormente i requisiti del RUP in relazione ai servizi afferenti all'ingegneria e all'architettura. Per tale tipologia di interventi, il RUP deve essere abilitato ad esercitare la professione o, nell'ipotesi in cui non sia richiesta ex lege l'abilitazione, è sufficiente che tale ruolo sia svolto da un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale.

IL RUOLO DEL RUP NELLA FASE DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO: COMPITI E RESPONSABILITÀ

ANNALISA DI RUZZA



AVVOCATO E DIRECTOR PRESSO
PWC TLS TAX AND LEGAL SERVICES

La fase esecutiva dei contratti pubblici merita attenzione al pari della fase di espletamento della gara pubblica, in quanto è in questo stadio che si concretizza l'interesse pubblico e ci si affida all'esperienza e alle capacità organizzative delle figure del RUP e della Direzione Lavori.

In conformità con quanto disposto dagli articoli 101, comma 1 e 102, D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (di seguito il "Codice"), nella fase di esecuzione del contratto, il RUP assume un ruolo propulsivo caratterizzato da una molteplicità di adempimenti, tutti strumentali alla corretta gestione delle commesse, anche avvalendosi di soggetti terzi.

Per queste ragioni, nella fase di esecuzione del contratto, il ruolo di project manager del Responsabile unico del procedimento assume una connotazione diversa.

Sono molteplici, infatti, le situazioni che rendono necessario l'intervento del medesimo: in base al paragrafo 6 delle Linee guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) n. 3/2016, rubricate "Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e

concessioni”, approvate dal Consiglio dell’Autorità con Deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016 e aggiornate con la Determinazione n. 1007 dell’11 ottobre 2017, il RUP è chiamato a vigilare sulle singole fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento e provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo risulti condotto in modo unitario in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità richiesta, alla manutenzione programmata, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori, in conformità a qualsiasi altra disposizione di legge in materia.

Con specifico riferimento agli appalti di lavori, si segnala che il RUP ha il compito, in particolare, di comprovarne la regolarità, di verificare la data di effettivo inizio e di svolgere attività di accertamento in riferimento a ogni altro termine di realizzazione degli stessi nonché a coordinare e supervisionare tutte le attività al fine di consentire la piena ed effettiva realizzazione degli interventi affidati. Su delega del soggetto di cui all’articolo 26, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008, il RUP presiede inoltre agli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, qualora non sia prevista l’elaborazione del piano di sicurezza e di coordinamento.

Il RUP assume inoltre il ruolo di responsabile dei lavori, risultando titolare di posizione di garanzia ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori, sia nella fase generica dei lavori, sia durante il loro svolgimento.

Il RUP, a mente delle menzionate Linee guida ANAC, può rivestire altresì la funzione di Direttore dei lavori; tale funzione può tuttavia essere assunta solo laddove concorrano gli specifici requisiti professionali di cui al paragrafo 9.1., mentre non può mai coincidere con il ruolo di RUP stesso “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 superiore a 1.500.000,00 euro”.

Nello specifico, per quel che riguarda i compiti del RUP connessi agli appalti di servizi e forniture nonché alle concessioni di servizi, invece, il paragrafo 8.1, lettera b, delle predette Linee guida – ferme restando le previsioni di cui al paragrafo 9.1 esplicitamente richiamato – fa salva la possibilità che in seno alle attività che caratterizzano tali figure contrattuali, il RUP assuma anche le funzioni di Direttore dell’esecuzione del contratto.

Nell’ambito di tali tipologie di appalti, il RUP è tenuto, inoltre, a verificare lo stato di avanzamento dei lavori, attenendosi alle evidenze e ai dati forniti dal Direttore dei lavori, in particolare, richiedendo chiarimenti circa le modalità di esecuzione dell’operazione e delle prestazioni specifiche, sul rispetto della normativa tecnica e delle clausole contrattuali e ponendo in essere gli accertamenti contemplati dall’articolo 31, comma 12, Codice.

Sempre con riguardo agli appalti di servizi e forniture oltre che alle concessioni di servizi, il RUP adempie alle attività di vigilanza e controllo nella fase di esecuzione, anche al fine di accertare la rispondenza delle prestazioni alle previsioni contrattuali; svolge le indagini

necessarie in merito all'osservanza della normativa sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro e, infine, su proposta del Direttore dell'esecuzione, se nominato, rilascia l'attestazione di regolare esecuzione.

Analogamente a quanto previsto per gli appalti di lavori, il RUP, qualora in possesso delle competenze professionali indicate nelle Linee guida, svolge le attività proprie del Direttore dell'esecuzione del contratto, ad eccezione, anche in tale circostanza, di determinate tipologie di intervento, dettagliatamente indicante nelle predette Linee guida.

Poste tali considerazioni, occorre poi esaminare il ruolo del RUP nel caso in cui, durante l'esecuzione dei lavori, si dovessero verificare eventi che impongono di apportare modifiche ai contratti di appalto in corso di validità, le cc.dd. "varianti".

A tal riguardo, in base alla previgente disciplina, il Direttore dell'esecuzione era deputato a promuovere la redazione della perizia - sentito il Responsabile unico del procedimento - nonché ad accertare le cause e le condizioni che consentivano di disporre le varianti e, infine, a sottoporre la relazione al vaglio della stazione appaltante. Attualmente, il comma 1 dell'articolo 106, Codice, nel distinguere le modifiche dalle varianti, prescrive la necessità di richiedere l'autorizzazione del RUP "con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante da cui il RUP dipende".

Per gli appalti e le concessioni di importo inferiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera, nonché quelle di importo inferiore o pari al 10% dell'importo originario del contratto relative a contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, sono comunicate dal RUP all'Osservatorio di cui all'articolo 213, Codice,



tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza. Al contrario, per i contratti pubblici di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, le varianti in corso d'opera che presentano un importo eccedente il 10% l'ammontare originario del contratto, vengono trasmesse all'ANAC, corredate dal progetto esecutivo, dall'atto di validazione e dalla relazione del responsabile unico del procedimento, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante. L'ANAC esercita i poteri di cui all'articolo 213, Codice, se accerta l'illegittimità della variante approvata e commina sanzioni amministrative pecuniarie nel caso di inadempimento agli obblighi di comunicazione e trasmissione delle varianti.

Infine, nell'ambito della fase di esecuzione, si segnala che il RUP è tenuto a confermare il certificato di regolare esecuzione dei lavori o a rilasciarlo entro 30 giorni dalla richiesta dell'esecutore, attenendosi alle modalità telematiche stabilite dall'ANAC, in seguito allo svolgimento delle opportune verifiche e accertamenti circa il rispetto delle previsioni contrattuali e delle pattuizioni concordate in sede di aggiudicazione.

L'esame sin qui svolto della figura del RUP, così come implementata dal legislatore con il Codice, consente di affermare un notevole rafforzamento dei poteri di ingerenza nell'attività di realizzazione dell'intervento del RUP stesso.

Quest'ultimo, infatti, deve curare tutte le azioni per pervenire alla realizzazione dell'intervento, adottando o sollecitando, se del caso e in ciascuna fase, interventi di prevenzione e di rimedio in ordine a tutti gli eventi suscettibili di perturbare la corretta realizzazione del risultato finale.



Il RUP assume, ancor di più rispetto al passato, il ruolo di vero e proprio dominus dell'intera esecuzione del contratto di appalto o di concessione stipulato, trovandosi nelle migliori condizioni possibili, grazie al nuovo Codice. Non è un caso, infatti, se la novella legislativa specifica che il RUP: (i) debba essere dotato 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; (ii) possa avvalersi di una struttura stabile di supporto se la SA intende migliorare la qualità della programmazione e della progettazione; (iii) abbia competenza residuale per tutti i compiti relativi alle procedure non specificatamente attribuiti dallo stesso Codice ad altri organi o soggetti; (iv) goda di maggiori poteri in fase di controllo del contratto, al fine di rafforzare le verifiche sostanziali sulla conduzione di ciascun intervento.

Così facendo, il Legislatore ha inteso perseguire un unico quanto fondamentale obiettivo: la realizzazione degli interventi a opera d'arte e, almeno con riferimento alla figura sin qui esaminata, si ritiene abbia posto le basi per perseguire tali risultati nel migliore dei modi.



FONDAZIONE
ORDINE INGEGNERI
PROVINCIA DI MILANO

www.foim.org

[linkedIn](#)

[facebook](#)