

RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO (*)

RUOLO E COMPITI

Legenda

- RUP = Responsabile Unico del Procedimento
- SA = Stazione Appaltante
- ANAC = Autorità Nazionale Anticorruzione
- D.lgs. n. 50/2016 = Codice dei contratti pubblici o Codice
- D.L. n. 76/2020 convertito in L. n. 120/2020 = Decreto semplificazioni
- D.L. n. 77/2021 convertito in L. n. 108/2021 = Decreto PNRR o Semplificazioni-bis

RUP e processo d'appalto:

- Il RUP è configurato dalla normativa come il «governatore» dell'intero processo realizzativo dell'appalto pubblico.
- Il RUP è il soggetto che «segue lo sviluppo dell'appalto in tutte le sue fasi e che svolge una serie di funzioni nell'ambito delle stesse, al fine di consentire l'ottimale realizzazione di tutte le attività necessarie per la programmazione, per la progettazione, per l'affidamento e per l'esecuzione.
- L'unicità del RUP è preordinata proprio a favorire l'ottimale sviluppo del processo, riconducendo il coordinamento di tutti i sub-processi e la gestione di molte attività negli stessi a un'unica figura.

Il RUP come Responsabile Unico

- Il RUP è unico per tutte le fasi, con una sola eccezione: qualora la SA si avvalga di un soggetto aggregatore, di una centrale di committenza o di una stazione unica appaltante (secondo i moduli organizzativi di tipo aggregativo previsti dall'art. 37, comma 4 del Codice), è individuato un RUP specifico per la sola fase dell'affidamento .
- In tal caso la SA nomina il RUP che segue le fasi della programmazione, della progettazione e dell'esecuzione, mentre il soggetto aggregatore, la centrale di committenza o la stazione unica appaltante nominano il RUP che segue la sola fase dell'affidamento.

Le disposizioni che regolano ruolo e attività del RUP

Disposizioni del Codice dei contratti

- La disciplina generale del ruolo, della nomina e delle funzioni del RUP è regolata dall'art. 31 del Codice.
- Nel Codice sono contenute altre disposizioni che definiscono compiti specifici del RUP.
- Gli aspetti regolativi dei requisiti e delle competenze specifiche del RUP sono stati originariamente definiti dall'ANAC con le Linee-guida n. 3. A seguito di alcune modifiche apportate al Codice dalla legge n. 55/2019, tali elementi devono essere disciplinati da un regolamento unico: sino all'entrata in vigore di tale atto normativo attuativo, continuano a valere le Linee-guida dell'ANAC, per le parti compatibili.

Altre disposizioni specifiche:

- Le funzioni e le attività del RUP relativamente alla fase della programmazione dei lavori pubblici e degli acquisti di beni/servizi sono regolate in termini specifici dal D.M. n. 14/2018.

- Alcune attività del RUP inerenti attività specifiche della fase di affidamento sono regolate da deliberazioni dell'ANAC (es. deliberazione n. 1/2017 sull'acquisizione e sulla gestione del Codice Identificativo di Gara — CIG).
- Le funzioni e le attività del RUP relativamente alla fase di esecuzione dell'appalto (in particolare con riguardo ai rapporti con il Direttore dei lavori e con il Direttore dell'esecuzione del contratto) sono regolate in termini specifici dal D.M. n. 49/2018.

Il RUP nei decreti Semplificazione e PNRR

- Gli articoli 1 e 2 del Decreto semplificazioni rafforzano il ruolo del RUP, definendo alcune disposizioni che ne prevedono l'intervento nelle procedure di affidamento sotto soglia e sopra soglia.
- In particolare, il c. 5 dell'art. 2 prevede che per ogni procedura di appalto venga nominato un RUP che, con propria determinazione adeguatamente motivata, valida ed approva ciascuna fase progettuale o di esecuzione del contratto, anche in corso d'opera.
- Disposizioni di rafforzamento del ruolo del RUP sono contenute anche nel Decreto PNRR, in particolare nell'art. 51, c. 2), con riferimento alla stipulazione del contratto.

Nomina del RUP e requisiti:

Articolo 31 del Codice:

- 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 dei programmi di cui all'articolo 21, comma 1, ovvero nell'atto di avvio relativo ad ogni singolo intervento, per le esigenze non incluse in programmazione, un RUP per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione. Le stazioni appaltanti che ricorrono ai sistemi di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza nominano, per ciascuno dei detti acquisti, un RUP che assume specificamente, in ordine al singolo acquisto, il ruolo e le funzioni di cui al presente articolo.
- Il RUP deve essere nominato per ogni singolo procedimento di acquisizione di lavori, beni o servizi (indipendentemente dall'importo).
- La nomina del RUP deve essere effettuata dal Dirigente/Responsabile di Servizio dell'unità organizzativa (es. Settore, Servizio, Area, Dipartimento, ecc.) interessata dallo sviluppo dell'appalto.
- La nomina deve essere formalizzata con atto esplicito.
- Poiché il RUP è un responsabile di procedimento ai sensi degli articoli 5 e 6 della L. n. 241/1990, in base a tali disposizioni, se non viene esplicitamente individuato/nominato, il ruolo ricade sul Dirigente/Responsabile di Servizio.
- Fatto salvo quanto previsto al c. 10, il RUP è nominato con atto formale del soggetto responsabile dell'unità organizzativa, che deve essere di livello apicale, 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; la sostituzione del RUP individuato nella programmazione di cui all'articolo 21, c. 1, non comporta modifiche alla stessa. Laddove sia accertata la carenza nell'organico della suddetta unità organizzativa, il RUP è nominato tra gli altri dipendenti in servizio. L'ufficio di responsabile unico del procedimento è obbligatorio e non può essere rifiutato.

- Il RUP deve essere nominato tra dipendenti di ruolo (es. dipendenti con contratto a tempo indeterminato) della SA e, in caso di carenze di organico, tra dipendenti anche non di ruolo (es. dipendenti con contratto a tempo determinato).
- Il RUP non può essere nominato tra soggetti esterni.
- L'ufficio del RUP è obbligatorio e non può essere rifiutato.
- La SA deve comunque cambiare il soggetto che svolge il ruolo di RUP quando questo cessa di essere dipendente della stessa (es. se va a lavorare in altra Amministrazione, se cessa per pensionamento, ecc.) o quando lo stesso si trovi in condizione di non poter esercitare il ruolo o quando sia stato condannato (anche con sentenza non passata in giudicato) per reati contro la PA.
- Nel caso di appalti di particolare complessità in relazione all'opera da realizzare ovvero alla specificità della fornitura o del servizio, che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche, il RUP propone alla stazione appaltante di conferire appositi incarichi a supporto dell'intera procedura o di parte di essa, da individuare sin dai primi atti di gara.
- Gli incarichi di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, direzione dei lavori, direzione dell'esecuzione, coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, di collaudo, nonché gli incarichi che la stazione appaltante ritenga indispensabili a supporto dell'attività del RUP, vengono conferiti secondo le procedure di cui al Codice e, in caso di importo inferiore alla soglia di 40.000 euro, possono essere affidati in via diretta, ai sensi dell' ex articolo 36, c. 2, lettera a). L'affidatario non può avvalersi del subappalto, fatta eccezione per indagini geologiche, geotecniche e sismiche, sondaggi, rilievi, misurazioni e picchettazioni, predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, con esclusione delle relazioni geologiche, nonché per la sola redazione grafica degli elaborati progettuali. Resta, comunque, ferma la responsabilità esclusiva del progettista.
- Nel caso in cui l'organico della stazione appaltante presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del RUP, secondo quanto attestato dal dirigente competente, i compiti di supporto all'attività del RUP possono essere affidati, con le procedure previste dal presente codice, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale, dotati di adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali come previsto dall'articolo 241, c. 4, assicurando comunque il rispetto dei principi di pubblicità e di trasparenza. Resta fermo il divieto di frazionamento artificioso delle prestazioni allo scopo di sottrarle alle disposizioni del presente codice. Agli affidatari dei servizi di supporto di cui al presente comma si applicano le disposizioni di incompatibilità di cui all'articolo 24, c. 7, comprensive di eventuali incarichi di progettazione.

Supporto al RUP:

- Qualora la SA non abbia possibilità di nominare come RUP un soggetto con tutte le competenze, il RUP comunque nominato potrà farsi supportare da esperti, scelti mediante le procedure di affidamento del Codice (servizi di supporto al RUP).
- Gli assistenti al RUP possono essere scelti anche in relazione ad appalti di elevata complessità.
- In ogni caso la responsabilità «finale» delle decisioni spetta al RUP.

Caratteristiche e requisiti necessari per la nomina a RUP:

- Il RUP deve essere in possesso di specifici requisiti, che gli consentano di svolgere in modo ottimale il complesso di attività ad esso attribuite.
- L'art. 31 del Codice, al c. 6, prevede in particolare che per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico; ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare.
- Lo stesso art. 31, al c. 5, rimette la specificazione dei requisiti al Regolamento, anche se questi sono stati definiti dall'ANAC con le Linee guida n. 3, che continuano a valere sino all'adozione del regolamento stesso.

I requisiti di cui deve essere in possesso il RUP sono:

- a) requisiti di tipo formativo (diploma o laurea);
- b) requisiti di tipo esperienziale (esperienza maturata in materia di appalti per un certo periodo);
- c) requisiti derivanti dalla formazione continua (formazione obbligatoria svolta periodicamente dalla SA in base a quanto previsto dall'art. 31, c. 9 del Codice);
- d) requisiti formativi particolari (inerenti l'acquisizione di competenze in materia di Project Management, per gli appalti di maggiore complessità).
- I requisiti per il RUP per gli appalti di lavori e per gli appalti di beni/servizi sono differenziati in rapporto al livello di complessità degli appalti stessi, determinato per fasce di valore.
- Le Linee-guida ANAC n. 3 individuano per ciascuna fascia sia i requisiti formativi di base sia i requisiti esperienziali.
- In caso di un RUP non in possesso dei requisiti, lo stesso deve avvalersi di esperti (assistenti al RUP), come previsto dall'art. 31, c. 11 del Codice.

Competenze generali e competenze specifiche del RUP

Articolo 31 Codice:

- Il RUP, ai sensi della L. n. 241/1990, 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.

[Esempio di disposizione specificativa — art. 26, c. 8 Codice]

- 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.

Competenza generale del RUP

- Il RUP ha una competenza generale a svolgere tutte le attività relative alle procedure di appalto che non siano espressamente attribuite ad altri soggetti dal Codice o da altre disposizioni di legge o regolamentari: ad es. l'art. 77 del Codice riconduce nelle gare con l'OEPRV a una Commissione giudicatrice le attività di valutazione delle offerte, mentre gli artt. 101 e 102 del Codice, unitamente

al D.M. n. 49/2018, specificano le funzioni del Direttore dei Lavori e del Direttore dell'esecuzione del contratto.

Competenze specifiche del RUP

Oltre ai compiti specificatamente previsti da altre disposizioni del codice, in particolare, il RUP:

- a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture e della predisposizione dell'avviso di preinformazione;
- b) cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi;
- c) cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure;
- d) segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi;
- e) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari;
- f) fornisce all'amministrazione aggiudicatrice i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza e sorveglia la efficiente gestione economica dell'intervento;
- g) propone all'amministrazione aggiudicatrice la conclusione di un accordo di programma, ai sensi delle norme vigenti, quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;
- h) propone l'indizione o, ove competente, indice la conferenza di servizi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati;
- verifica e vigila sul rispetto delle prescrizioni contrattuali nelle concessioni.

Specificazione competenze RUP

- Le competenze del RUP sono specificate in dettaglio dalle Linee-guida ANAC n. 3 e, per quanto riguarda le attività relative alla validazione dei progetti negli appalti di lavori pubblici, nelle Linee-guida n. 1.
- Nelle Linee-guida n. 1, in attuazione di quanto previsto nell'art. 26, c. 4 del Codice, sono specificate le competenze del RUP in relazione alla validazione dei progetti di valore compreso entro 1.000.000 di euro.
- Le Linee-guida n. 3 specificano le condizioni di incompatibilità che derivano dal ruolo del RUP quale «verificatore» e «validatore» dei progetti, determinando per lo stesso il divieto di svolgere attività di progettazione.
- Le Linee-guida n. 3 precisano che nelle competenze del RUP rientrano alcune attività rilevanti per la procedura di affidamento, quali:
 - a) l'acquisizione del CIG;
 - b) la verifica della documentazione amministrativa (quando la SA appaltante non la attribuisca a un seggio di gara appositamente nominato o a un proprio ufficio specializzato);

- d) la verifica delle offerte anormalmente basse, secondo il procedimento regolato dall'art. 97 del Codice.

Il RUP deve assolvere anche ad alcune competenze «trasversali», che riguardano più fasi dell'appalto e in particolare:

- il RUP deve effettuare specifiche comunicazioni (attraverso la piattaforma SIMOG) all'ANAC in ordine sia alla fase di affidamento, sia alla fase di esecuzione dell'appalto,
- in relazione alla fase di esecuzione, il RUP deve effettuare le specifiche comunicazioni richieste dall'ANAC in caso di varianti dell'appalto (a fronte di particolari presupposti),
- il RUP deve svolgere anche attività di controllo e di coordinamento degli altri soggetti impegnati nelle procedure.

RUP e sviluppo tempestivo dell'appalto

- Il Decreto semplificazioni ha accentuato nell'art. 1, c. 1 e nell'art. 2, c. 1 (rispettivamente per le procedure sotto soglia e per quelle sopra soglia) la responsabilità del RUP in ordine allo sviluppo tempestivo del processo di realizzazione dell'appalto, sia con riferimento alla fase di affidamento (con riguardo ai termini stabiliti dalle norme per la conclusione con l'aggiudicazione) sia con riferimento alla stipulazione e all'avvio dell'esecuzione.
- Tale ultimo aspetto è stato rafforzato anche dal Decreto PNRR, per consentire l'ottimale realizzazione degli appalti connessi al PNRR.

Provvedimenti del RUP

Con riferimento alla gestione dell'appalto, il RUP adotta, in relazione alle varie fasi dell'appalto, specifici atti e provvedimenti amministrativi quali: il verbale di verifica dei progetti (quando lo stesso svolge il ruolo di verificatore) e le determinazioni di validazione degli stessi.

Questione aperta sulla competenza del RUP

- La giurisprudenza e l'ANAC propendono per ricondurre al RUP anche la competenza ad adottare i provvedimenti di ammissione o di esclusione alla gara (conseguenti alla verifica delle istanze e della documentazione amministrativa), anche se parte della giurisprudenza, ritiene che tale competenza sia del Dirigente/Responsabile di Servizio, in ragione della «valenza esterna» di tali atti.

() Il presente documento è tratto dal corso e-Learning "Piano nazionale di formazione per l'aggiornamento professionale del RUP" finanziato dal MIMS Ministero per le Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili ex art. 7, co.7 bis, L. 120/20 ed attuato dal Dipartimento per le Opere Pubbliche, le Risorse Umane e Strumentali-Direzione Generale per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere del MIMS, SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione, IFEL L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale ed ITACA Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale.*