

## **Titolo: LE FIGURE TECNICHE NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI.**

Sottotitolo: chi può fare il RUP?

Autore: Stefano Saracchi

Pubblicazione tratta dal compendio “Diritto per Tecnici – nel Diritto Amministrativo” di Stefano Saracchi.

Il Decreto Legislativo nr. 50 del 2016 è lo strumento legislativo per mezzo del quale vengono normate le procedure per l'approvvigionamento di servizi, lavori e forniture da porre a disposizione della collettività o a favore dell'Amministrazione per garantire l'esercizio dell'interesse pubblico. Non solo, disciplina anche le modalità con cui devono essere affidate le concessioni. Quest'ultime, che possono essere di lavori o servizi, sono contratti a titolo oneroso in virtù dei quali è possibile affidare l'esecuzione di servizi o lavori riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi o le opere oggetto del contratto.

È chiaro che la pubblica amministrazione, nel perseguimento del fine pubblico per il quale è stata costituita, deve assicurare, strumentalmente, i mezzi con i quali tale fine pubblico è conseguito. Si pensi a una amministrazione militare. Il fine ultimo che persegue tale entità è la difesa della Nazione e la salvaguardia delle libere Istituzioni. In realtà tale obiettivo, non potrà essere perseguito senza l'utilizzo di caserme, veicoli, divise, armi e tutte le strutture serventi a tale scopo.

È di tutta evidenza che, durante le procedure di selezione del contraente e di esecuzione dei contratti pubblici, toccando spesso il codice materie specialistiche come la realizzazione di una nuova rete di adduzione idrica urbana o di una rete di illuminazione di quartiere, le figure tecniche coinvolte svolgono un ruolo fondamentale e pertanto in modo più o meno esplicito assumono decisioni per la Pubblica Amministrazione.

È quindi utile identificare in modo chiaro i requisiti di norma per svolgere tali ruoli tecnici.

Si cominci ad osservare che il legislatore, solo nel caso dell'incarico di responsabile unico del procedimento ha voluto esplicitare l'impossibilità del rifiuto a tale compito come previsto dall' articolo 31, primo comma, ultimo periodo, del D.Lgs. nr. 50 del 2016. Inoltre, proprio per le responsabilità che vengono assunte all'atto del conferimento dell'incarico e che rappresentano una eccedenza rispetto al contratto di lavoro di dipendente pubblico sottoscritto tra le parti, sono previsti compensi tecnici aggiuntivi per lo svolgimento di questi incarichi rispetto al normale salario percepito dal contratto nazionale.

Secondo tali sintetiche indicazioni, è possibile riassumere le figure tecniche centrali nella realizzazione di un appalto, nella seguente classificazione:

- responsabile unico del procedimento,
- progettista,
- direttore dei lavori (o dell'esecuzione contrattuale),
- coordinatore della sicurezza in fase di progettazione,
- coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione,
- collaudatore,
- assistenti tecnici.

In questo senso, l'articolo 101 del Codice, si sofferma proprio sull'individuazione dei soggetti delle stazioni appaltanti. Recita il testo legislativo: "La esecuzione dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi, forniture, è diretta dal responsabile unico del procedimento, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni. Il responsabile unico del procedimento, nella fase dell'esecuzione, si avvale del direttore dell'esecuzione del contratto o del direttore dei lavori, del coordinatore in materia di salute e di sicurezza durante l'esecuzione previsto dal decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, nonché del collaudatore ovvero della commissione di collaudo, del verificatore della conformità e accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni ad ognuno affidate. 2. Per il coordinamento, la direzione ed il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, le stazioni appaltanti individuano, prima dell'avvio delle procedure per l'affidamento, su proposta del responsabile unico del procedimento, un direttore dei lavori che può essere coadiuvato, in relazione alla complessità dell'intervento, da uno o più direttori operativi e da ispettori di cantiere. 3. Il direttore dei lavori, con l'ufficio di direzione lavori, ove costituito, è preposto al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento affinché i lavori siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità al progetto e al contratto. Il direttore dei lavori ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio di direzione dei lavori, ed interloquisce in via esclusiva con l'esecutore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto. Il direttore dei lavori ha la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali, sulla base anche del controllo quantitativo e qualitativo degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche e in aderenza alle disposizioni delle norme tecniche per le costruzioni vigenti. (...) 6. Per le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori si applica l'articolo 92 comma 1 del decreto legislativo n. 81 del 2008."

Mettendo a sistema la norma con tutte le altre disposizioni del codice e delle altre norme di legge, viene identificato un principale attore che dirige gli altri: il Responsabile Unico del Procedimento.

I requisiti stabiliti dalle norme di settore per lo svolgimento dell'incarico di RUP, identificano peculiarità tali che, se rinvenute all'interno del pubblico dipendente, lo collocano in una posizione rilevante della P.A., che non gli consente il sindacato nell'accettare o meno l'incarico stesso.

L'articolo 31 sempre del D.Lgs. nr. 50 del 2016, stabilisce il ruolo e le funzioni del responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni.

Viene stabilito che per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione le stazioni appaltanti individuano un responsabile unico del procedimento 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 responsabile del procedimento che assume specificamente, in ordine al singolo acquisto, il ruolo e le funzioni specificate. 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 norma pone l'accento su due questioni: a. il necessario livello di inquadramento giuridico; b. le adeguate competenze professionali in relazione ai compiti assegnati.

Da queste prime osservazioni il tecnico sarà spinto a domandarsi che connessione esiste tra il Responsabile del Procedimento del codice degli appalti e quello della legge sul procedimento amministrativo.

In realtà, è il codice degli appalti stesso che richiama l'attenzione ai compiti del RUP proprio ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241. Svolge, pertanto, 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.

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;
- i) verifica e vigila sul rispetto delle prescrizioni contrattuali nelle concessioni.

Anche se positivamente previsto dall'articolo 31, comma 6 del codice, è di tutta evidenza che per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico. La norma prevede che ove non sia presente tale figura professionale nell'amministrazione, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare.

Inoltre 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 responsabile unico del procedimento 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 responsabile unico del procedimento, vengono conferiti, anch'essi, secondo le procedure del codice e, in caso di importo inferiore alla soglia di 40.000 euro, possono essere affidati anche in via diretta.

In questo senso, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, con le linee guida n. 3, titolate «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni» ha quindi statuito che 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 anche abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, un tecnico anche di qualifica non dirigenziale.

Schematizzando la questione, le qualità del RUP sono identificate secondo determinate soglie.

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

- 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;
- 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:
  - a. 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;
  - b. 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;
  - c. 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;
- per gli importi pari o superiori a 1.000.000,00 di euro e inferiori alla soglie europee di cui all'art. 35 del Codice, deve essere in possesso, alternativamente, di:
  - a. laurea triennale nelle materie di cui alla lettera b. che precede, 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;
  - b. laurea quinquennale nelle materie di cui alla lettera b. che precede, 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.

- 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) che precede, 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.

Questa schematizzazione è valevole per i lavori, per i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura e per le concessioni di lavori.

Per appalti 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.

Schematizzando le qualità del RUP sono identificate, anche in questo caso, secondo determinate soglie.

Nello specifico:

- per i servizi e le forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie, il RUP è in possesso, alternativamente, di:
  - a. 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;
  - b. laurea triennale ed esperienza almeno triennale nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture;
  - c. laurea quinquennale ed esperienza almeno biennale nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture;
- per i servizi e le forniture pari o superiore alle soglie comunitarie, 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 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.

L'approccio è invece sensibilmente diverso e non si basa su soglie numeriche ma su valori qualitativi, nel caso di appalti che richiedano necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche. In

questo caso 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 indicati, il possesso della laurea magistrale o quinquennale, di specifiche competenze e abilitazioni tecniche o l'abilitazione all'esercizio della professione.

Interessante è far notare, che la norma prevede, 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, che il RUP debba possedere, oltre ai requisiti già indicati, adeguata formazione in materia di Project Management.

In conclusione, quando viene conferito l'incarico di R.U.P. ad un funzionario tecnico assunto solo di recente nella P.A., verificiamo il possesso dei requisiti per l'esercizio legittimo della funzione.