



COMUNE DI MONTE DI PROCIDA

Provincia di Napoli

Ai Responsabili di Settore

Ai Componenti la Giunta Comunale

Al Revisore dei Conti

Alle RSU ed OO.SS.

SEDE

CIRCOLARE 6/2017

OGGETTO: LE NUOVE LINEE GUIDA ANAC SUL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO

Con la recente deliberazione n. 1007/2017, l'ANAC ha apportato importanti modifiche alle linee guida n. 3 dedicate alla nomina, ruolo e funzioni del responsabile unico del procedimento (RUP).

La necessità dell'adeguamento si è imposta sia per le modifiche apportate al codice dal decreto legislativo correttivo n. 56/2017 sia per i rilievi espressi dal Consiglio di Stato in sede di parere sullo schema delle nuove linee guida (parere n. 2040/2017).

Gli adeguamenti apportati alle pregresse linee guida (nel prosieguo solo LG) sono di estremo rilievo anche se non valgono a dissipare molti dei dubbi sul ruolo del RUP ed in particolare sui poteri di questa figura nel caso in cui non coincida con il dirigente/responsabile del servizio.

La presente circolare ha lo scopo di tentare di analizzare la materia "*rebus sic stantibus*", analizzando le modifiche anche tenendo conto delle indicazioni dell'ANAC espresse, in particolare, nei bandi tipo nn. 1 e 2 – non ancora formalizzati - (dedicati, rispettivamente, ai servizi e forniture in ambito sopra soglia da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed al servizio di pulizia anch'esso considerato nell'ambito del sopra soglia comunitario).

1. Nomina del RUP.

Le prime precisazioni delle linee guida attengono alla nomina del responsabile unico del procedimento. Nell'attuale testo ora si specifica – e non si sottovaluti la rilevanza – che il RUP è nominato con atto formale del dirigente o dal soggetto responsabile dell'unità organizzativa (nel nostro Comune dove non sono presenti dirigenti, il RUP è nominato dal responsabile del settore, incaricato di funzioni dirigenziali con decreto del Sindaco).

Il RUP deve essere individuato tra i dipendenti di ruolo, prioritariamente nell'ambito del servizio/settore interessato dall'appalto; in caso di carenza nel servizio/settore interessato, nell'ambito dei dipendenti in servizio nell'Ente.

Le linee guida fissano i requisiti che la figura deve possedere, sia per i lavori – professionalità distinta per importo di appalto – che per servizi/forniture e concessioni (in cui si opera un discrimine tra appalti sotto e soprasoglia) ed infine le dinamiche da seguire nelle stazioni appaltanti costituite per appalti aggregati.

La novità di rilievo, in relazione all'aspetto predetto, è che ora il dirigente/responsabile del settore può nominare anche un RUP privo dei requisiti prescritti a condizione però che attorno a questo venga costituito uno specifico ufficio – con correlato organico – con le competenze necessarie oppure che tali carenze vengano compensate con l'esternalizzazione del supporto.

In sostanza, attraverso un appalto di servizi può essere reperita con ricorso al “mercato” – anche attraverso un affidamento diretto nel caso di importi inferiori ai 40 mila euro – la professionalità necessaria.

Il RUP, altra nuova specifica, deve essere un dirigente o un dipendente con funzioni direttive. Questo, come appena evidenziato, come approccio prioritario visto che le stesse LG ora prevedono la possibilità di nominare come responsabile unico, un soggetto anche privo dei requisiti.

2. I requisiti del RUP dei lavori.

Le modifiche incidono profondamente in tema di titoli richiesti, in particolare per i lavori.

In questo senso, fermo restando che per *“i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, un tecnico anche di qualifica non dirigenziale”*, in tema di lavori/concessione di lavori alle previste 3 “classi” (distinte per importo d'appalto) di requisiti le nuove linee guida ora ne prevedono 5.

Per gli importi lavori/concessioni di lavori, 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) con una 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 con l'eventuale costituzione dell'ufficio di supporto.

Per importi pari o superiori ai 150 mila euro appena richiamati ed inferiori al milione di euro, l'ANAC ammette delle alternative:

- il RUP può avere il solo 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.), con l'anzianità di servizio ed esperienza almeno decennale nell'ambito dell'affidamento di appalti e concessioni di lavori;
- oppure la 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;
- la terza ipotesi si riferisce al possesso della laurea quinquennale in architettura, ingegneria, scienze e tecnologie agrarie, scienze e tecnologie forestali e ambientali, scienze e tecnologie geologiche, o equipollenti, scienze naturali, con l'abilitazione all'esercizio della professione ed esperienza almeno biennale nelle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori.

Salendo di “importo” – pari o inferiore al milione di euro fino a tutto il sottosoglia comunitario (ai sensi dell’articolo 35 del codice euro 5.225.000) – il RUP deve essere in possesso, anche in questo caso alternativamente:

- della laurea triennale in 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 e anzianità di servizio ed esperienza almeno quinquennale nell’ambito dell’affidamento di appalti e concessioni di lavori;
- oppure della laurea quinquennale nelle stesse materie anche sopra riportate, abilitazione all’esercizio della professione ed esperienza almeno triennale nelle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori.

Inoltre, 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.

Nel sopra soglia (o importo pari ai 5.225.000) il RUP deve essere in possesso di una Laurea magistrale o specialistica nelle materie già indicate sopra, 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. Da notare che non si richiede più la qualifica ma adeguata competenza quale project manager.

3. I requisiti del RUP dei servizi, forniture e concessioni.

Nell’ambito delle forniture/servizi, l’ANAC lascia la distinzione tra sotto e sopra soglia comunitaria introducendo la possibilità di alternative per gli appalti sotto soglia comunitaria. In questo senso, per i servizi e le forniture di importo inferiore alle soglie di cui all’art. 35 del codice, il RUP deve essere in possesso, alternativamente:

- del 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;
- della laurea triennale ed esperienza almeno triennale nell’ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture;
- della laurea quinquennale ed esperienza almeno biennale nell’ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture.

In relazione agli importi pari o superiori alla soglia comunitaria (209 mila per gli enti locali, 135 mila per le amministrazioni “centrali”) il RUP deve essere in possesso di diploma di laurea triennale, magistrale o specialistica e di un’anzianità di servizio ed esperienza di almeno cinque anni nell’ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture. Possono svolgere, altresì, le funzioni di RUP coloro che sono in possesso di diploma di istruzione superiore di secondo grado rilasciato al termine di un corso di studi quinquennale e un’anzianità di servizio ed esperienza di almeno dieci anni nell’ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di servizi e forniture.

Per gli appalti complessi che richiedono valutazioni specialistiche (altamente) “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 adattare i requisiti sempre assicurando adeguata competenza.

4. I compiti.

Per quanto attiene i compiti, le nuove LG – sostanzialmente – confermano le pregresse funzioni che, peraltro, risultavano pressoché integralmente riprese dal vecchio ordinamento degli appalti (in particolare dal d.p.r. 207/2010 attuativo del codice degli appalti).

Tra le novità, dovute alle modifiche apportate dal correttivo, ora si registra che le funzioni del RUP (e la sua stessa nomina) “retroagiscono” al momento stesso della definizione dei programmi (triennale ed annuale per i lavori e biennale/annuale per servizi e forniture - quest’ultimo obbligatorio a far data dal 2018).

In questa fase le stazioni appaltanti sono tenute a nominare il RUP le cui funzioni sono di tipo informativo ovvero si sostanziano nel trasferimento alla struttura (al referente) individuata(o) dalla stazione appaltante (incaricata della redazione dei programmi) di tutti i dati/elementi necessari per calibrare gli atti di programmazione.

Il RUP fornisce informazioni, oltre che per la progettazione, anche per la redazione dei piani di fattibilità (art. 3 del codice dei contratti).

Si intensifica il compito del RUP in fase di accertamento e attestazione delle condizioni per procedere con la suddivisione in lotti degli appalti. Suddivisione, come noto, obbligatoria – se insitono le condizioni – a pena di illegittimità dell’appalto (da ultimo, Tar Lazio, Roma, sez. II-bis, sentenza del 7 novembre 2017 n. 11064).

Altra novità – ma ovvia – è la precisazione per cui il RUP non solo deve acquisire il CIG ma anche effettuare tutti gli adempimenti conseguenti secondo le indicazioni ANAC così come costituisce referente per le comunicazioni all’Osservatorio. Da notare che in relazione al RUP dei lavori - per una non perfetta calibratura delle LG – non vengono riportate alcune funzioni/compiti che invece vengono riportati nella sezione relativa alle prerogative del RUP dei servizi, forniture e concessioni. Il riferimento riguarda – e l’argomento si tratterà più avanti - la verifica propedeutica della documentazione amministrativa presentata con la domanda dagli appaltatori e la verifica della potenziale anomalia dell’offerta.

5. La verifica della documentazione amministrativa.

Le LG sono abbastanza chiare nell’attribuire principalmente un compito di coordinamento/supervisione dell’adempimento della verifica della documentazione amministrativa.

In particolare, la sezione 5.2 delle linee guida chiariscono che la documentazione amministrativa, da verificarsi in fase di ammissione – esistenza e regolarità formale – può coinvolgere o direttamente il RUP oppure un seggio costituito *ad hoc*, che sarà presieduto dal responsabile unico oppure direttamente da un ufficio apposito della stazione appaltante qualora risulti evidentemente costituito.

L’aspetto di rilievo, che però si desume solo dagli schemi di bandi tipo dell’ANAC è che il RUP adotta, dopo la verifica, le decisioni necessarie.

Ciò prelude ad una importante previsione ovvero che il RUP, finanche non dirigente né responsabile del servizio potrebbe procedere alle ammissioni, ma anche alle esclusioni delle imprese nonché preoccuparsi di attivare il soccorso istruttorio tanto nella versione specificativa tanto in quella integrativa (ai sensi del comma 9, art. 83 del nuovo codice dei contratti).

Secondo l’ANAC, pertanto, anche un RUP non dirigente o non responsabile del servizio potrebbe adottare – nell’ambito della sola fase pubblicistica – dei provvedimenti gestionali di tipo definitivo. Ipotizzando, in sostanza, un modello parallelo a quanto stabilito nella l. 241/90 in cui (art. 6) i provvedimenti definitivi possono essere adottati solo dal soggetto competente (ovvero in possesso dei poteri gestionali).

6. La verifica della potenziale anomalia.

Anche le nuove linee guida confermano – come nel pregresso ordinamento - che il soggetto abilitato alle verifiche della potenziale anomalia è il RUP.

In realtà la sezione relativa n. 5.3, sia consentito, rimane anche piuttosto ambigua prevedendo – nel caso dell'appalto da aggiudicarsi al ribasso – che sia la stazione appaltante ad individuare il soggetto competente. Lasciano, in sostanza, trapelare che potrebbe anche non essere il responsabile unico ma, ad esempio, anche un ufficio o seggio costituito ad hoc.

Per quanto concerne la valutazione dell'anomalia nel caso di appalto da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'ANAC sembra avere meno dubbi confermando in toto il pregresso sistema. In questo caso la competenza è sicuramente del RUP che, e questa è una novità, può chiedere (ora quindi si è in presenza di una facoltà) il supporto della commissione di gara, che diventa solo eventuale.

Anche in questo caso, si desume dagli schemi di bando tipo, che il RUP riceverà le offerte dalla commissione – tenuta a rilevare l'anomalia – ed avvierà il correlato procedimento con il potere di adottare i provvedimenti finali.

In sostanza, il RUP potrebbe adottare i provvedimenti di esclusione per anomalia visto che la commissione di gara non potrà

– soprattutto in regime di albo di commissari (art. 78) – adottare atti di amministrazione attiva.

Se la valutazione viene superata positivamente, il RUP reinvia gli atti alla commissione ai fini della predisposizione della proposta di aggiudicazione da presentare al responsabile del servizio per l'approvazione (entro 30 giorni dal ricevimento).

7. Il RUP negli acquisti aggregati.

In relazione agli acquisti aggregati – condotti quindi da stazioni appaltanti centralizzate, ad esempio, tra più comuni associati

– le linee guida rimodulate introducono una semplificazione in tema di requisiti del responsabile del procedimento.

Secondo l'adeguamento in commento, la stazione appaltante può prevedere deroghe alle disposizioni in tema di possesso degli specifici requisiti – indicati nelle sezioni 4 (per i lavori e le concessioni di lavori) e nella sezione 7 (per le forniture e servizi) - “in considerazione delle minori attività assegnate al RUP”.

Rimane fermo l'obbligo della stazione appaltante di garantire una attività (del RUP) che sia professionale e competente rispetto “allo svolgimento delle specifiche mansioni affidate”.

La soluzione proposta non sembra però tener conto del fatto che proprio nei rapporti tra associati e stazione unica si pongono, in realtà, adempimenti anche complessi.

Nel modulo aggregativo – si legge nelle nuove linee guida (in modo non dissimile a quanto già previsto nelle pregresse linee guida n. 3/2016) – il responsabile del procedimento della stazione appaltante costituita dagli enti associati si deve occupare, infatti, della programmazione, e quindi della raccolta e aggregazione “dei fabbisogni e alla calendarizzazione delle gare da svolgere”.

Già questo primo compito implica un coordinamento su diversi uffici dei vari enti associati e quindi la richiesta del rispetto di precise tempistiche proprio per consentire l'avvio tempestivo delle gare ed evitare l'adozione di provvedimenti di proroga.

Inoltre, il RUP della stazione unica si deve occupare della “progettazione degli interventi con riferimento alla procedura da svolgere”.

La precisazione ipotizza, in sostanza, che i vari enti associati si limitino semplicemente alla programmazione interna degli acquisti rimettendo al “centro” unico ogni attività successiva. Sembra invece

di poter sostenere che il riparto delle competenze tra RUP dell'ente associato e RUP della stazione "unica" possa in realtà essere differentemente articolato.

Il RUP per gli acquisti aggregati potrebbe, ad esempio, concertare preventivamente le procedure di aggiudicazione e, prima ancora, la predisposizione dei vari criteri di aggiudicazione. Salvo ipotizzare che la "stazione appaltante aggregata" disponga di personale in modo da poter effettuare direttamente tutte queste operazioni. Ed in ogni caso, il coordinamento di personale implica competenze adeguate.

Infine, il RUP deve anche occuparsi dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto per quanto di competenza.

L'inciso ultimo lascia qualche dubbio perché appare chiaro che la competenza di tipo "civilistico" circa l'esecuzione del contratto non possa che essere di competenza del RUP (o del direttore dell'esecuzione/dei lavori) dell'ente per il quale viene condotta ed aggiudicata la gara.

La presente circolare sarà pubblicata nella sezione trasparenza del sito istituzionale dell'Ente.

IL RESPONSABILE ANTICORRUZIONE E TRASPARENZA

SEGRETARIO GENERALE

Dr.ssa Fabiana Lucadamo

