

***Stazioni appaltanti e responsabile unico del progetto nel codice dei contratti pubblici n. 36/2023***

**SOMMARIO: *Parte I: le stazioni appaltanti. I.1) Premessa; I.2) Le stazioni appaltanti nel nuovo Codice: profili definatori e considerazioni preliminari; I.3) La razionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza; I.4) Il sistema di centralizzazione delle committenze; I.5) La qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Parte II: nuovo responsabile unico del progetto; II.1) Il “nuovo” RUP: novità e rapporto con i principi; II.2) Il RUP come Project Manager; II.3) Il principio fiduciario del nuovo Codice e i riflessi sul RUP; II.4) La necessità o meno di qualifica dirigenziale del RUP. Conclusioni.***

***Parte I: le stazioni appaltanti***

***I.1) Premessa***

Il problema della frammentazione delle stazioni appaltanti e la necessità di una loro qualificazione sono stati affrontati con maggiore decisione a partire dal d.lgs. n. 50/2016<sup>1</sup> (Codice del 2016) per poi continuare fino all'attuale D.lgs n. 36/2023<sup>2</sup> con il quale è stato approvato il nuovo Codice dei contratti pubblici (nuovo Codice o Codice del 2023).

In Italia, secondo le stime più accreditate, operano oltre 20 mila stazioni appaltanti, con effetti negativi sull'efficienza dell'azione amministrativa e sulla spesa pubblica perché la frammentazione comporta spesso la loro microsomia e, quindi, l'incapacità di affrontare efficacemente le sfide imposte dalla complessità crescente dei contratti pubblici.

---

<sup>1</sup>[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2016-04-19&atto.codiceRedazionale=16G00062](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2016-04-19&atto.codiceRedazionale=16G00062)

<sup>2</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/04/13/23A02179/sg>

Le stazioni appaltanti, infatti, devono essere organizzativamente adeguate per poter gestire con maggiore professionalità la procedura e, specie per le forniture, devono poter determinare un'aggregazione della domanda tale da conseguire una maggiore forza contrattuale ed ottenere prezzi più bassi per l'acquisto dei beni.

Il legislatore, specie a partire dal Codice del 2016 ha perseguito l'obiettivo di ridurre il numero delle stazioni appaltanti utilizzando una pluralità di misure la facoltà di aggregazione, l'obbligo di ricorso a centrali di committenza e la necessità della loro "qualificazione".

Va precisato, peraltro, che tale concentrazione della parte acquirente non è immune da rischi.

Nel breve termine, specie con aggregazioni troppo repentine, si possono verificare problemi di tenuta del sistema dovuti al sovraccarico di attività gravante sui soggetti aggregati o centralizzati.

Nel lungo periodo la diminuzione drastica delle stazioni appaltanti, come rilevato anche dalla Direttiva 24/2014/UE<sup>3</sup> del 26 febbraio 2014, può comportare *un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le piccole e medie imprese*" (considerando 59) giacché la tendenza al monopsonio rischia di imporre condizioni economiche ed adempimenti tali da poter essere soddisfatti unicamente dai soggetti più strutturati, escludendo dal mercato degli appalti pubblici le piccole imprese.

Sulla base di tali coordinate la legge delega n. 11/2016 aveva stabilito l'obiettivo di riorganizzazione delle figure preposte all'aggiudicazione introducendo un sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle stazioni appaltanti finalizzato a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa sulla base di parametri obiettivi, con conseguente riduzione del numero delle stazioni appaltanti.

Il Codice del 2016 ha parzialmente attuato tali obiettivi, prevedendo un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di

---

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>

committenza, istituendo presso l'ANAC un elenco delle stazioni appaltanti qualificate.

Senonché tale sistema non è stato compiutamente realizzato a causa della mancata emanazione delle necessarie norme attuative.

In effetti ANAC, con delibera n. 141 del 30.3.2022<sup>4</sup>), ha approvato le *Linee guida* recanti attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del sistema di qualificazione, ma tale atto è giunto quando era già in corso l'iter normativo di emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023.

Tali linee guida hanno prefigurato per le stazioni appaltanti:

- la riduzione del loro numero;
- un sistema di qualificazione secondo diversi livelli di capacità tecnico-giuridica-organizzativa basato su parametri oggettivi quali la pregressa esperienza, la presenza di apposite strutture organizzative presso l'ente dotate di personale con specifiche competenze;
- l'istituzione dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA).

Con successive linee guida del 28.11.2022<sup>5</sup> ANAC ha ulteriormente affinato tali criteri richiedendo anche l'operatività di piattaforme telematiche strumentali alla gestione delle procedure di gara.

Tale sistema, sebbene non attuato sotto la vigenza del Codice del 2016, è stato sostanzialmente trasfuso nel nuovo Codice.

## **I.2) Le stazioni appaltanti nel nuovo Codice: profili definitivi e considerazioni preliminari.**

I.2.1) Il nuovo Codice, nel libro II, Parte III, Titolo I, unitamente all'allegato I.1, disciplina i soggetti degli appalti, ripartiti in stazioni appaltanti che affidano contratti pubblici (oggetto della presente trattazione) e operatori economici che offrono lavori, beni e servizi.

---

<sup>4</sup><https://www.anticorruzione.it/documents/91439/121342/Linee+guida+qualificazione+Stazio+i+appaltanti+-+del.+n.+141+-+30.03.2022.pdf/dab8ec7a-4109-e6c8-494f-b42cc22fabed?t=1648723698247>

<sup>5</sup> <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-441-del-28-settembre-2022-linee-guida-attuazione-del-sistema-di-qualificazione-delle-stazioni-appaltanti-e-centrali-di-committenza>

Secondo la citata normativa la stazione appaltante è definita come “*soggetto pubblico o privato che affida contratti di appalto di lavori, servizi e forniture ...*” (all I.1, art 1, comma 1.a).

A questa figura il citato allegato ne affianca altre.

In particolare è previsto l’“ente concedente” per le concessioni – costituito da un’amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore – nonché le amministrazioni centrali e sub-centrali e le *joint venture*.

Sono soggetti tenuti all’applicazione della normativa pubblicistica anche l’*organismo di diritto pubblico*, i soggetti titolari di diritti esclusivi o speciali e le *centrali di committenza*.

I.2.2) Le definizioni di tali soggetti ripropongono sostanzialmente (con alcune minime variazioni) quelle previste dall’art. 3 del Codice del 2016, con una significativa novità per quanto concerne l’*organismo di diritto pubblico*, per il quale è mutato il requisito “*teleologico*”.

Come noto tale categoria, funzionale all’ampliamento dello spettro di applicazione delle norme pubblicistiche sui contratti pubblici, è costituita da soggetti individuati sulla base di tre requisiti cumulativi: i) la personalità giuridica, ii) l’influenza pubblica dominante (costituita a sua volta – in via alternativa – dal finanziamento maggioritario dell’attività da parte dello Stato o di altri enti pubblici, oppure dalla gestione soggetta al controllo di tali enti, oppure dal fatto che l’organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà sia designata dallo Stato o da altri enti pubblici) e, infine iii) quello “*teleologico*”.

Tale ultimo criterio, nella previgente definizione, consisteva nel soddisfacimento di “*esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale*” mentre il Codice del 2023 stabilisce che le esigenze di interesse generale per cui l’organismo è stato costituito siano perseguite “*attraverso lo svolgimento di un’attività priva di carattere industriale o commerciale*”.

In altre parole se, in precedenza, il carattere non industriale o commerciale era riferito alle “esigenze” di interesse generale, ora è riferito all’“attività” finalizzata al perseguimento delle esigenze di interesse generale.

Tale modifica definitoria incide sul perimetro applicativo dell'organismo in questione e, quindi, sui destinatari della normativa sui contratti pubblici, anche in discontinuità con approdi giurisprudenziali consolidati.

Un recente orientamento giurisprudenziale, correttamente interpretando il testo del Codice del 2016, ha ribadito che il carattere non industriale o commerciale era riferibile alle finalità di interesse generale e non all'attività svolta, relegando in secondo piano le modalità di svolgimento dell'attività strumentale al perseguimento delle esigenze suddette (cfr. *ex aliis*: Cons. Stato, Sez. V, 13.9.2020, n. 964).

Ebbene, alla luce di tale modifica, per l'applicazione della normativa sui contratti pubblici non sarà più sufficiente che il soggetto sia preposto al perseguimento di una finalità di interesse generale con caratteri non industriali o commerciali, ma occorrerà anche che l'attività svolta in concreto per realizzarla sia priva di carattere industriale o commerciale. Tale precisazione avrà ripercussioni sull'individuazione degli *organismi* in questione limitando la loro operatività.

Ciò potrebbe comportare anche un problema di compatibilità della nuova formulazione con il diritto europeo e, in particolare, con gli approdi della Corte di Giustizia europea in materia di inammissibilità dell'organismo di diritto pubblico *in parte qua* in forza della c.d. *teoria del contagio* secondo cui “*lo status di organismo di diritto pubblico non dipende dall'importanza relativa, nell'attività dell'organismo medesimo, del soddisfacimento di un interesse generale avente carattere non industriale o commerciale*” (Corte Giust. UE 15.1.1998, C-44/96 Mannesmann). Nell'ottica europea il soggetto che svolge attività, anche maggioritaria, di carattere commerciale è comunque qualificabile come organismo di diritto pubblico, non essendo ammissibile un organismo *in parte qua*. Inoltre la stessa pronuncia della Corte di Giustizia pare configurare l'attività non commerciale come attributo delle esigenze di carattere generale e non come una modalità di perseguimento di esse.

I.2.3) Un cenno meritano le centrali di committenza le quali sono stazioni appaltanti o enti concedenti che forniscono attività di

*centralizzazione delle committenze in favore di altre stazioni appaltanti o enti concedenti oppure attività di supporto all'attività di committenza.*

Per tali soggetti, tuttavia, le modifiche più significative non hanno riguardato l'aspetto definitorio, ma quello della qualificazione di cui si tratterà nei paragrafi successivi.

### **1.3) La razionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.**

Gli articoli 62 e ss. del nuovo Codice riguardano le aggregazioni e la centralizzazione delle committenze (art. 62), la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (art. 63) e gli appalti che coinvolgono stazioni appaltanti di altri Stati membri (art. 64).

Con tali norme viene parzialmente innovata la disciplina del Codice del 2016.

L'art. 1, comma 2, lett. c) della legge delega del nuovo Codice n. 78 del 2022 ha fissato l'obiettivo della riduzione del loro numero, anche mediante accorpamento, ma ha soprattutto puntato sull'obiettivo della loro riorganizzazione.

Il nuovo Codice, dopo aver ribadito l'obiettivo di superare la frammentazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, anche mediante accorpamento, ha privilegiato l'obiettivo della loro migliore organizzazione e della migliore formazione dei funzionari, in modo da velocizzare sia la fase pubblicitica che quella di esecuzione del contratto.

Tali obiettivi non erano alieni al Codice del 2016 ma sono stati solo in parte realizzati.

Poiché, come è noto il nuovo Codice è autoesecutivo, le misure previste non rischiano di restare lettera morta in attesa dell'atto "Godot-attuativo" ma sono già esistenti e immediatamente vigenti.

#### I.4) Il sistema centralizzazione delle committenze.

I.4.1) Il nuovo Codice non priva le stazioni appaltanti non qualificate di una certa capacità di affidamento di contratti pubblici.

I.4.2) In particolare anche le stazioni appaltanti non qualificate:

- devono utilizzare i sistemi di acquisto e negoziazione previsti dalle vigenti norme in materia di contenimento della spesa;

- possono procedere, anche autonomamente:

i) ad acquisire forniture e servizi entro la soglia degli affidamenti diretti<sup>6</sup> o affidare lavori entro la soglia di 500.000 euro (art. 62, comma 1);

ii) ad effettuare ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori;

iii) affidare lavori di manutenzione ordinaria fino a un milione di euro avvalendosi delle piattaforme telematiche di negoziazione predisposte da centrali di committenza qualificate.

Possono, altresì:

- acquisire forniture e servizi con l'ausilio di una centrale di committenza qualificata o della committenza ausiliaria (ossia l'attività di supporto all'attività di committenza mediante messa a disposizione di infrastrutture tecniche, di attività di consulenza, della predisposizione e/o gestione della procedura di gara in nome e per conto della stazione appaltante (art. 3-1-z dell'allegato I.1);

- curare l'esecuzione dei soli contratti per i quali hanno la qualificazione relativa a tale fase.

Invece per gli affidamenti d'importo superiore alle soglie o ai casi suddetti le stazioni appaltanti non possono agire autonomamente ma devono necessariamente rivolgersi ad un'altra stazione appaltante o a una centrale di committenza qualificata mediante:

---

<sup>6</sup> Si è proceduto ad un innalzamento delle soglie rispetto al previgente Codice, nel quale l'importo massimo per l'acquisizione di forniture e servizi era 40 mila euro e per lavori 150 mila euro. Con questa soluzione e i poteri conferiti a chi rimarrà senza qualifica, si pongono gli obiettivi di assicurare un nucleo di competenze per adempiere ad un elevato numero di compiti ed evitare un eccessivo aggravio sulle centrali di committenza, garantendo la funzionalità del sistema sin dalla prima applicazione.

- individuazione nell'elenco pubblicato sul sito di ANAC di uno di tali soggetti;

- richiesta di collaborazione ad uno di tali soggetti (in caso di mancato rifiuto nei 10 giorni, l'istanza si intende accettata; invece in caso di tempestivo rifiuto espresso, l'ente designato è sostituito d'ufficio da ANAC con altro soggetto incaricato);

- stipula di convenzione con l'ente così individuato.

I.4.3) Le stazioni appaltanti qualificate possono:

- effettuare gare entro i limiti di importo del livello di qualificazione posseduta;

- rivolgersi ad una centrale di committenza qualificata;

- svolgere attività di committenza ausiliaria;

- procedere mediante la modalità dell'appalto congiunto unitamente ad una od altre stazioni appaltanti (di cui si dirà al punto successivo);

- eseguire i contratti per conto delle stazioni appaltanti non qualificate.

I.4.4) Le centrali di committenza qualificate, in relazione ai requisiti qualificazioni posseduti:

- progettano, aggiudicano e stipulano contratti o accordi quadro per le stazioni appaltanti qualificate e non;

- istituiscono e gestiscono sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici di negoziazione;

- eseguono i contratti per conto delle stazioni appaltanti non qualificate.

I.4.5) Il nuovo Codice consente che più stazioni appaltanti svolgano congiuntamente una o più fasi della procedura di affidamento o esecuzione di un appalto o accordo quadro (art. 62, comma 14).

Ciò è possibile se, almeno una di esse, sia qualificata e se le pubbliche amministrazioni coinvolte stipulino tra loro un accordo per disciplinare lo svolgimento in collaborazione dell'attività di interesse comune. I soggetti interessati dallo svolgimento congiunto dell'appalto sono responsabili in solido (*"congiuntamente"*) per la parte di procedura condivisa, mentre ciascuna resta singolarmente responsabile per la parte svolta autonomamente in nome e per conto proprio.

L'individuazione della stazione appaltante o centrale di committenza qualificata è retta dal principio di buon andamento dell'azione amministrativa e dev'essere data adeguata motivazione.

Sul punto è stata ampliata l'area di attività per cui è possibile ricorrere ad una centrale di committenza di un altro paese membro UE<sup>7</sup> conformemente alle disposizioni nazionali dello Stato membro medesimo in cui viene ubicato detto organismo (art. 62, comma 16).

I.4.6) Con riguardo ai contratti di partenariato pubblico-privato si osserva che solo i soggetti che riportino la qualifica di livello intermedio o avanzato possono svolgerne la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione.

### **I.5) La qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.**

I.5.1) La qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza avviene sulla base di un sistema aperto (senza contingentamento numerico) determinato dalla sussistenza dei requisiti stabiliti dal combinato dell'art. 63 e dell'allegato II.4.

Le stazioni appaltanti e le centrali di committenza possono avere la qualifica anche in riferimento solo a un'attività, di acquisizione di lavori oppure di acquisizione di servizi e forniture, ma devono rientrare nella seconda fascia almeno per poter effettuare l'attività di progettazione e di affidamento (comma 6).

I.5.2) La qualificazione è articolata in tre livelli ed attesta il grado di capacità di:

- progettazione tecnico-amministrativa delle procedure;
- affidamento e di controllo dell'intera procedura;
- verifica sull'esecuzione contrattuale, ivi incluso collaudo e messa in opera (art. 63, comma 5).

---

<sup>7</sup> In tal caso, previsto dall'art. 64, in conformità alle disposizioni della direttiva 24/2014/UE e in particolare all'art. 39, par. 5, dovranno essere seguite le disposizioni di detto ordinamento.

I.5.3) I requisiti da possedere per ottenere la qualificazione sono costituiti:

- dall'organizzazione della funzione di spesa e dei processi;
- dalla consistenza, esperienza e competenza delle risorse umane, ivi incluso il sistema di reclutamento e della adeguata formazione del personale;
- dall'esperienza maturata nell'attività di progettazione, affidamento ed esecuzione di contratti, ivi compreso l'eventuale utilizzo di metodi e strumenti di gestione informativa delle costruzioni.

Per l'ammissione alla procedura di qualificazione la stazione appaltante deve soddisfare anche alcuni pre-requisiti obbligatori:

- essere iscritta all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA);
- avere un ufficio o struttura dedicata appositamente e in modo stabile alla progettazione e all'affidamento e piattaforme di approvvigionamento digitale<sup>8</sup>;
- avere dipendenti con specifiche competenze in materia di contratti pubblici e sistemi digitali, sistema di formazione e aggiornamento del personale, numero di gare svolte oltre la soglia nei cinque anni precedenti al 2022.

Le citate regole non sono applicabili agli *enti aggiudicatori* che non sono amministrazioni aggiudicatrici<sup>9</sup> né ai soggetti privati tenuti ad osservare le disposizioni del Codice (art. 2, comma 2, All. n. II.4).

I.5.4) Sono previsti tre livelli di qualificazione per la progettazione e l'affidamento di lavori di importo minimo da 500 mila euro:

---

<sup>8</sup> Il requisito in oggetto è richiesto a partire dal 1° gennaio 2024, fino a tale data è riconosciuto un punteggio premiale per l'esperienza maturata nell'utilizzo di piattaforme telematiche.

<sup>9</sup> Sono amministrazioni aggiudicatrici lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

| Livelli          | Importi (euro)                  |
|------------------|---------------------------------|
| I livello (L3)   | fino a 1 milione                |
| II livello (L2)  | fino a soglie rilevanza europea |
| III livello (L1) | nessun limite                   |

Sono determinati anche i livelli di qualificazione per servizi e forniture d'importo a base di gara oltre le soglie previste per gli affidamenti diretti:

| Livelli           | Importi (euro)   |
|-------------------|------------------|
| I livello (SF3)   | fino a 750 mila  |
| II livello (SF2)  | fino a 5 milioni |
| III livello (SF1) | nessun limite    |

I.5.5) Una qualificazione particolare è prevista anche per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture.

Le stazioni appaltanti, già qualificate per la progettazione e l'affidamento degli stessi, mantengono il titolo fino al 31 dicembre 2024 anche per livelli superiori a quelli della loro qualifica.

Successivamente esse dovranno soddisfare requisiti ulteriori elencati nell'art. 8 dell'All. n. II.4.

I.5.6) In via transitoria per la progettazione e l'affidamento di lavori le stazioni appaltanti prive di qualifica possono eseguire i contratti fino alla fine dell'anno 2024 se sono iscritte all'AUSA e dotate di una figura tecnica che svolga le funzioni del RUP, con l'obbligo per il futuro di adeguarsi ai più rigorosi standard previsti dal citato All. n. II.4 (art. 8).

Ancora in via transitoria il successivo art. 9 del citato Allegato prevede ulteriori deroghe temporanee per Province, città metropolitane, Comuni capoluogo di provincia e Regioni fino al 30.6.2024.

I.5.7) Il procedimento di qualificazione è effettuato a domanda e si snoda nelle seguenti fasi:

- 1) la domanda:

2) l'attribuzione da parte di ANAC del livello di qualifica per progettazione e affidamento e/o per l'esecuzione con durata biennale (con revisione dei presupposti alla scadenza ed onere dei soggetti istanti di aggiornare i dati e le informazioni);

3) l'ANAC verifica – anche a campione - la veridicità delle attestazioni e l'esistenza dei requisiti ed irroga sanzioni in caso di accertate gravi violazioni, con possibilità di irrogare sanzioni pecuniarie tra il minimo di 500 euro e il massimo di 1 milione di euro, potendo aggiungere nei casi più gravi anche la sanzione della sospensione della qualificazione ottenuta.

Il nuovo Codice sanziona alcune forme tipizzate di gravi violazioni nelle dichiarazioni finalizzate ad attestare dolosamente presupposti inesistenti.

A chiusura del sistema l'art. 63, comma 12, stabilisce che ove venga definitivamente meno oppure sia sospesa, la procedura in corso è comunque portata a compimento.

## **Parte II: il nuovo responsabile unico del progetto (RUP)**

### **II.1) Il “nuovo” RUP: novità e rapporto con i principi**

II.1.1) L'art. 15 del nuovo Codice ha introdotto la figura del responsabile unico del progetto, il c.d. “RUP”.

Il mantenimento del medesimo acronimo utilizzato dal Codice del 2016 per il Responsabile Unico del Procedimento (anch'esso RUP) non deve, tuttavia, 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 realizzativo ed al principio di fiducia, destinato

“a guidare il processo ermeneutico delle disposizioni rilevanti nel caso concreto”<sup>10</sup>.

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

Già la rubrica dell’art. 15 (“*Il responsabile unico del progetto (RUP)*”) comparata a quella dell’art. 31 del precedente Codice (“*Ruolo e funzioni del responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni*”) comporta un primo elemento di novità giacché individua una nuova figura non coincidente con quella del responsabile del procedimento già prevista dall’ordinamento (artt. 4-6 della L. n. 241/90).

II.1.2) In particolare il Responsabile Unico del Progetto ha caratteri e svolge funzioni peculiari:

- è il responsabile di tutte le fasi che compongono un *intervento pubblico* (nozione che, in questo ambito, corrisponde al concetto sintetico di “progetto”) comprensivo delle fasi di: programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione<sup>11</sup>).

- è persona fisica (in ciò si distingue dal responsabile del procedimento che, nella l. n. 241/1990, è inteso sia come ufficio, unità organizzativa, sia come funzionario persona fisica); il suo incarico è obbligatorio (in ciò non vi è differenza rispetto al passato) e pertanto, in mancanza della sua designazione, le relative funzioni devono essere svolte dal responsabile dell’unità organizzativa titolare del potere di spesa;

- può nominare dei responsabili per le singole fasi che compongono l’intervento e tali soggetti assumono le responsabilità relative alla specifica fase affidata, mentre il RUP mantiene rispetto a tali ausiliari un ruolo di supervisione, indirizzo e coordinamento. Viene, pertanto, introdotto un principio di responsabilità complessiva del RUP e - per singole fasi - degli

---

<sup>10</sup> L.R. Perfetti, *Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urbanistica e appalti*, 2023, 1.

<sup>11</sup> “Nel primo atto di avvio dell’intervento pubblico da realizzare mediante un contratto le stazioni appaltanti e gli enti concedenti nominano nell’interesse proprio o di altre amministrazioni un responsabile unico del progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l’esecuzione di ciascuna procedura soggetta al codice”.

eventuali ausiliari. Il Codice del 2023 ha tenuto conto delle considerazioni svolte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 2019, che aveva ammesso la possibilità di nomina di responsabili per singole fasi senza che ciò contrastasse con il principio di responsabilità unica del RUP<sup>12</sup>;

- svolge tutte le funzioni indicate nell'Allegato n. I.2, nonché quelle che siano comunque necessarie, sempreché non sussista la competenza di altri organi dell'ente (art. 15 comma 5 del Codice)<sup>13</sup>. L'allegato I.2 elenca in via non tassativa i compiti del RUP, con previsione di una norma di chiusura secondo cui *“Il RUP esercita altresì tutte le competenze che gli sono attribuite da specifiche disposizioni del codice e, in ogni caso, svolge tutti i compiti relativi alla realizzazione dell'intervento pubblico che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti”* (art. 6, comma 3).

A supporto del RUP le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una apposita struttura ausiliaria e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1% dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto, da parte dello stesso RUP, di incarichi di assistenza (art. 15 comma 6)<sup>14</sup>. Quest'ultima previsione ha suscitato alcune critiche giacché negli interventi pubblici di maggior entità il valore degli incarichi affidati in via diretta potrebbero superare la soglia prevista per l'affidamento diretto di servizi:

La natura necessaria e fulcrata del RUP impone che detto ruolo sia affidato a dipendenti debitamente formati e aggiornati per evitare il più costoso ricorso ad incarichi esterni (comma 7)<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> “Ferma restando l'unicità del RUP e se questi lo richiede, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, ciascuno secondo il proprio ordinamento, nominano 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”.

<sup>13</sup> “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”.

<sup>14</sup> “Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP, e possono destinare 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”.

<sup>15</sup> “Contestualmente all'adozione del programma degli acquisiti di beni e servizi e del programma dei lavori pubblici di cui all'articolo 37, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano il connesso piano di formazione specialistica per il proprio personale. Le attività formative del piano sono considerate per la valutazione delle prestazioni dei dipendenti e per le

II.1.3) L'allegato I.2 specifica i contenuti dell'art. 15 del nuovo Codice, individuando i requisiti professionali del RUP.

L'art. 2 prevede che il RUP sia individuato tra i dipendenti di ruolo, anche privi di qualifica dirigenziale, purché sia dotato di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere. In linea generale il RUP può anche non essere in possesso di tutti i requisiti professionali richiesti dal contratto, ma se necessario, dovrà reperire tutte le nozioni necessarie da altri dipendenti della stessa amministrazione o, in caso di impossibilità, ricorrere a soggetti esterni<sup>16</sup>. Solo in via eccezionale è previsto che il RUP debba essere in possesso di tutti i requisiti professionali necessari (lavori e servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura).

II.1.4) Per quanto concerne le attribuzioni gli articoli da 6 a 9 dell'allegato I.2 disciplinano rispettivamente i compiti del RUP comuni a tutti i contratti e le fasi, nonché i compiti specifici del RUP per la fase dell'affidamento, per quella di esecuzione e per gli acquisti aggregati, centralizzati e in caso di accordi tra amministrazioni.

Come si è già anticipato per ogni blocco di attribuzioni specificamente indicate, è sempre presente una norma di chiusura secondo cui *“Il RUP esercita altresì tutte le competenze che gli vengono attribuite da specifiche disposizioni del codice e, in ogni caso, svolge tutti i compiti relativi alla fase di esecuzione che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti”* (art. 6, comma 3, 7, comma 2 e 8, comma 5).

II.1.5) I “Compiti del RUP” sono molteplici e di relevantissima importanza.

Per quanto concerne le *attribuzioni comuni a tutti i contratti e fasi* (art. 6 dell'allegato I.2) è previsto che tale organo *“coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico”* (comma 1) e tale attività rende evidente

---

progressioni economiche e di carriera secondo le modalità indicate dalla contrattazione collettiva”.

<sup>16</sup> Circa tale, ultima, considerazione, l'allegato riprende quasi letteralmente le linee guida ANAC del 2016: “negli altri casi, la stazione appaltante può individuare quale RUP un dipendente anche non in possesso dei requisiti richiesti. In tale ultimo caso, è previsto che la stazione appaltante affidi 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”.

l'importanza che il nuovo Codice attribuisce alla figura in discussione quale punto di riferimento generalizzato per l'attuazione dell'intervento pubblico.

Il RUP svolge, tra gli altri, i seguenti compiti:

a) formula 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 e predispone l'elenco annuale;

b) accerta 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) propone alla stazione appaltante la conclusione di un accordo di programma con altre amministrazioni;

d) propone l'indizione o, ove competente, indice la conferenza di servizi, quando sia necessario o utile,

e) verifica i progetti per lavori di importo inferiore a un milione di euro e sottoscrive la validazione del progetto posto a base di gara;

f) attesta le condizioni che richiedono di non suddividere l'appalto in lotti;

g) decide i sistemi di affidamento dei lavori, servizi e forniture, la tipologia di contratto da stipulare, il criterio di aggiudicazione da adottare;

h) richiede alla stazione appaltante la nomina della commissione giudicatrice nel caso di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;

i) promuove l'istituzione dell'ufficio di direzione dei lavori.

Per la fase di affidamento (art. 7 dell'allegato I.2);

a) effettua la verifica della documentazione amministrativa;

b) verifica la congruità delle offerte in caso di aggiudicazione con il criterio del minor prezzo;

c) verifica l'anomalia delle offerte;

d) dispone le esclusioni dalle gare;

f) quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, il RUP può procedere direttamente alla valutazione delle offerte economiche;

g) adotta il provvedimento finale della procedura quando, in base all'ordinamento della stazione appaltante, ha il potere di manifestare all'esterno la volontà della stessa.

Per la fase esecutiva (art. 8 dell'allegato in questione) il RUP:

- impartisce al direttore dei lavori, con disposizioni di servizio, le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità degli stessi;

- autorizza il direttore dei lavori alla consegna degli stessi;

- svolge funzioni di coordinamento e vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro;

- trasmette 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;

- autorizza le modifiche dei contratti di appalto in corso di esecuzione anche su proposta del direttore dei lavori;

- approva i prezzi relativi a nuove lavorazioni originariamente non previste;

- irroga le penali per il ritardato adempimento;

- ordina la sospensione dei lavori per ragioni di pubblico interesse o necessità;

- dispone la ripresa dei lavori;

- attiva la definizione con accordo bonario;

- propone la risoluzione del contratto ogni qualvolta se ne realizzino i presupposti;

- rilascia il certificato di pagamento, previa verifica della regolarità contributiva dell'affidatario e dei subappaltatori, e lo invia alla stazione appaltante ai fini dell'emissione del mandato di pagamento;

- 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;

- svolge, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto.

II.1.6) Dal quadro sinteticamente tratteggiato emergono competenze vastissime in capo al RUP, alcune delle quali con inequivocabile efficacia esterna all'amministrazione di appartenenza.

Tale nuova figura risulta imprescindibile per la corretta applicazione del nuovo Codice e, pertanto, si esamineranno nei prossimi paragrafi gli elementi di novità in relazione alla natura manageriale della sua attività, all'incidenza del principio fiduciario e alla necessità o meno della sua qualifica dirigenziale.

## **II.2) Il RUP come Project Manager**

Il ruolo del RUP fino ad ora tratteggiato mette in luce la volontà del nuovo Codice di dare piena attuazione del principio di risultato che “... *costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per: a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti...*” (art. 1, comma 4).

Tale principio riguarda direttamente anche il RUP: in primo luogo, le disposizioni che lo riguardano dovranno essere interpretate alla luce del canone realizzativo (cfr. anche l'art. 4); in secondo luogo, tale principio rappresenterà il criterio fondamentale dell'attività discrezionale svolta dal RUP.

Emerge chiaramente la fondamentale linea d'innovazione rispetto al Codice del 2016 che era basato su un sistema di affidamento dei contratti pubblici contabile-burocratico connotato da regole rigide ritenute più idonee a scongiurare fenomeni corruttivi o di aumento ingiustificato della spesa.

In contrasto con tale impostazione il nuovo Codice propone 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 ossia - volendo utilizzare una terminologia fatta propria dal Codice stesso<sup>17</sup> - al pari di un vero e proprio *Project manager*.

In effetti i requisiti e i compiti del RUP e soprattutto le modalità di svolgimento della sua attività devono ricalcare le linee fondamentali del c.d. "*project management*", ossia del sistema in cui vi è un unico soggetto (persona fisica), dotato delle necessarie competenze professionali, che è preposto alla gestione di tutte le fasi che compongono un *progetto* (*id est*: della "*organizzazione temporanea volta alla creazione di un prodotto o servizio*"<sup>18</sup>) 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.

Con il nuovo Codice, pertanto, l'intervento pubblico acquisisce alcune modalità e caratteristiche tipiche del progetto di stampo privatistico assimilando in parte il *modus operandi* sviluppato dalle scienze gestionali e affidando la gestione di tali aspetti ad un responsabile con funzioni e caratteristiche manageriali.

Tali profili inducono ad effettuare due considerazioni:

- in primo luogo è valorizzata la concezione privatistica dei contratti pubblici secondo cui essi sono qualificabili come contratti di diritto privato speciale, ai quali si applicano i principi dell'attività di diritto privato svolta dall'amministrazione ai sensi dell'art. 1 della L. n. 241/90, con alcuni correttivi di natura pubblicistica;

- sono previste modalità gestionali di carattere manageriale prive di norme procedurali rigide, ma modulate secondo il principio di risultato e di fiducia che orientano tutta l'attività del RUP.

In tale quadro il RUP-*Project manager* è chiamato ad applicare i principi generali previsti dal nuovo Codice in tutte le fasi delle gare pubbliche.

---

<sup>17</sup> Allegato 1.2, art. 4, c. 4.

<sup>18</sup> Treccani.it, voce *Progetto*, «Nell'organizzazione aziendale, processo di pianificazione, controllo e gestione di un insieme di risorse per raggiungere un dato obiettivo, con un budget predeterminato ed entro un periodo prestabilito».

Tale responsabilità comporta, ovviamente, anche il rischio che il RUP, che sarà prioritariamente individuato tra i dipendenti di ruolo della stazione appaltante, potrebbe non avere la competenza necessaria e/o la corretta impronta manageriale, così rallentando o, peggio, ostacolando il perseguimento del risultato consistente nell'ottenere miglior bene al costo più basso e nel tempo minore possibile.

Per evitare tale pericolo occorre operare su più livelli, aumentando la formazione e la professionalità del personale, incrementando la retribuzione incentivante e garantendo un'efficace copertura assicurativa.

### **II.3) Il principio fiduciario del nuovo Codice e i riflessi sul RUP**

Per il RUP assume importanza fondamentale il principio fiduciario secondo cui *“l'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici”* (art. 2, comma 1).

Tale regola deve favorire l'autonomia decisionale del RUP che dovrà agire – pur nella legalità – con attenzione al risultato finale. Il rischio di errore – per quanto tendenzialmente minimizzato dalla formazione continua dei funzionari preposti alle funzioni di RUP – non è eliminabile e dovrà essere coperto da una proporzionata copertura assicurativa.

La finalità del nuovo Codice è quella di favorire le scelte discrezionali in quanto più elastiche e, quindi, meglio adattabili alla varietà delle situazioni concrete e preferibili per raggiungere in tempi brevi i risultati desiderati.

In tale cornice il RUP deve affrancarsi dalla *“paura della firma”* ridimensionando il fenomeno della *“burocrazia difensiva”*.

Quella prospettata dalla riforma è, dunque, un'amministrazione dotata di competenze forti, capace di gestire gli interventi pubblici secondo schemi consolidati nelle scienze gestionali, e slegata da timori eccessivi e paralizzanti, che la indurrebbero, come spesso accade, a concentrarsi prioritariamente sulle proprie esigenze cautelative, piuttosto che sul risultato da raggiungere.

Al contempo, come si diceva, affinché detta fiducia non rimanga una dichiarazione di intenti, è necessario che l'amministrazione si ponga nelle condizioni di suscitarsela: a ciò sono funzionali le coperture assicurative, l'incremento della professionalità e la retribuzione incentivante.

Se l'amministrazione deve poter esercitare il potere discrezionale che le spetta al fine di raggiungere risultati utili, deve anche poter riparare ad eventuali errori, risarcendo i relativi danni.

Il RUP, in qualità di responsabile degli interventi pubblici, non può che essere al centro di questo mutamento di prospettiva che vede nella fiducia reciproca tra l'amministrazione e gli operatori economici un presupposto fondamentale del principio realizzativo.

In tale rinnovato quadro fiduciario è inquadrabile anche l'art. 93, comma 3, secondo cui *“la commissione è presieduta da un dipendente della stazione appaltante ed è composta da suoi funzionari, in possesso del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali. Della commissione giudicatrice può far parte il RUP”*.

L'incompatibilità assoluta tra i ruoli di RUP e di componente della commissione giudicatrice era già stata superata dal D.lgs n. 56 del 2017 (c.d. correttivo del Codice del 2016), ma il nuovo Codice ha eliminato ogni dubbio esegetico chiarendo che il RUP non solo può far parte della commissione giudicatrice ma, nelle procedure sotto soglia di cui all'art. 51, comma 1, la può anche presiedere.

#### **II.4) La necessità o meno di qualifica dirigenziale del RUP**

II.4.1) Resta da esaminare, infine, la questione se il RUP privo di qualifica dirigenziale possa adottare atti conclusivi del procedimento con rilevanza esterna all'amministrazione procedente e se il Dirigente conservi la competenza ad esercitare singoli atti (a rilevanza esterna o meno) in luogo del RUP.

II.4.2) La questione si è posta sotto la vigenza del Codice del 2016, con riferimento all'ordinamento degli enti locali.

L'art. 31 del Codice del 2016 disponeva in particolare che *“Il RUP, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal presente codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti”* (comma 3) mentre il comma 4 attribuiva competenze specifiche al RUP medesimo in materia endoprocedimentale.

Inoltre l'art. 6, comma 1.e) della L. n. 241/90 stabilisce che il responsabile del procedimento *“adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale ...”* e tale competenza spetta, di regola al dirigente.

Infine l'art. 107 del Testo Unico degli enti locali (D.lgs n. 267/2000 – TUEL) attribuisce ai dirigenti degli enti locali (o ai sensi dell'art. 109, ai funzionari privi di qualifica dirigenziale ma con responsabilità di una struttura):

- la competenza per l'adozione dei *“provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno”* (comma 2);
- la *“responsabilità delle procedure d'appalto”* (comma 3).

In tale contesto si sono formati due orientamenti giurisprudenziali contrapposti.

Da un lato alcune pronunce di primo grado hanno ritenuto che l'art. 31 del Codice del 2016 avesse attribuito al RUP una *“competenza esclusiva”* per talune funzioni, tanto da prevalere sulle norme settoriali attributive delle competenze all'interno delle stazioni appaltanti, come ad esempio i citati artt. 107 e 109 del TUEL (cfr. *ex aliis*: TAR Veneto, 27.6.2018, n. 695; TAR Friuli V.G., 29.10.2019, n. 450; TAR Puglia-Lecce, 21.9.2021, n.1373; T.A.R Campania- Napoli, sez. VIII, 19.10.2017, n. 4884).

Il Consiglio di Stato, invece, ha recentemente precisato che *“7.2 ... – nell'ordinamento degli enti locali - l'art. 31 del codice dei contratti pubblici, che disciplina ruolo e funzioni del r.u.p. nei procedimenti di affidamento di contratti pubblici, deve essere necessariamente coordinato, per un verso, con l'art. 107, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 (T.u.e.l.), che riserva ai dirigenti la responsabilità delle procedure d'appalto, come emerge dallo stesso testo dell'art. 31, comma 3, il quale assegna al r.u.p. «tutti i compiti*

*relativi alle procedure di [...] affidamento [...] che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi e soggetti»; per altro verso, con il principio secondo cui gli atti che impegnano l'amministrazione all'esterno debbono essere adottati da organi dotati di qualifica dirigenziale (come, del resto, si ricava anche dall'art. 6, comma 1, lett. e), della legge n. 241 del 1990: il responsabile del procedimento «adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale [...]»). Nel caso di specie è incontestato che il r.u.p. fosse privo di qualifica dirigenziale, per cui appare del tutto corretto che il dirigente del settore contratti pubblici abbia adottato il provvedimento di aggiudicazione definitiva.*

*Ciò posto, lo specifico profilo sollevato con il motivo esame attiene alla configurazione dei rapporti tra responsabile del procedimento e dirigente dell'unità organizzativa, muovendo dal presupposto che una volta nominato il responsabile unico della procedura di affidamento questi goda di una «competenza esclusiva» (in particolare in ordine all'istruttoria procedimentale, per quel che rileva nel caso di specie), in conseguenza della quale il dirigente non potrebbe svolgere direttamente l'istruttoria procedimentale o singoli atti istruttori.*

*7.3. In questi termini, tuttavia, la tesi non può essere accolta, non potendosi aderire a una rigida distinzione, all'interno del procedimento amministrativo, tra la competenza per la fase istruttoria e quella per l'adozione del provvedimento finale.*

*Mantenendo il discorso nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali, è sufficiente il richiamo alla generale responsabilità del dirigente per la gestione delle procedure di appalto di cui al citato art. 107 T.u.e.l., con il corollario della responsabilità dirigenziale per i ritardi o inadempimenti (cfr. art. 2, comma 9, della legge n. 241 del 1990), ovvero della possibilità per gli interessati di rivolgersi al dirigente dell'unità organizzativa per sopperire a eventuali ritardi o inadempimenti del responsabile del procedimento (art. 2 cit., commi 9-bis e ss.); ipotesi normative che in linea di principio escludono l'esistenza di una preclusione all'adozione di atti dell'istruttoria,*

*possibilità che deve essere riconosciuta al fine di consentire al dirigente di sottrarsi alle responsabilità che altrimenti graverebbero su di lui.*

*7.4. È pur vero che (per riprendere le parole dell'appellante) non si può giungere ad ammettere il «totale esautoramento del RUP», il che comporterebbe la necessità di disporre la sostituzione del funzionario responsabile; tuttavia deve ritenersi consentito lo svolgimento di singoli atti istruttori, come avvenuto nel caso di specie, in cui il dirigente ha direttamente proceduto alla verifica dei requisiti dell'aggiudicatario» (Cons Stato, Sez. V, 10.5.2022 n. 3638).*

Tale recente approdo del Giudice di appello aveva conferito assetto definitivo alla questione sotto del precedente Codice.

II.4.3) La problematica, peraltro, si è riproposta anche in seguito all'emanazione del nuovo Codice il quale ha ribadito 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”* (art. 15, comma 5).

Anche rispetto al Codice del 2023 si pone la tematica dell'esistenza o meno di un nocciolo di attribuzioni “esclusive” del RUP (aventi anche rilevanza esterna) in deroga all'assetto di competenze dei dirigenti stabilito dagli artt. 107 e 109 del TUEL.

A favore dell'applicabilità anche al nuovo Codice dei principi enucleati dalla pronuncia del Consiglio di Stato n. 3638/2022 pare invocabile la formulazione letterale del citato art. 15, comma 5 secondo cui il RUP svolge tutte le attività indicate nell'All. n. I.2 *“... ove non di competenza di altri organi”*. Tale precisazione sembra confermare la necessità di osservare le competenze previste dalla normativa di settore per le singole amministrazioni e, segnatamente, gli artt. 107 e 109 del TUEL per gli enti locali.

È vero che il sistema è permeato dal principio del risultato, ma il nuovo Codice pare avere scelto di dare una risposta espressa alla problematica in questione che pare difficilmente superabile in via ermeneutica.

Per completezza si rileva che, nell'Allegato n. I.2, si trovano disposizioni non perfettamente coordinate le quali, tuttavia, non paiono smentire la portata della norma generale di cui all'art. 15 suddetta.

In particolare gli artt. 6, 7 e 8 dell'All. n. I.2 stabiliscono espressamente plurime funzioni proprie del RUP senza operare alcun rinvio o contenere alcuna riserva di competenza a favore dei dirigenti o al regime di competenze dell'ordinamento proprio della stazione appaltante, tuttavia in due soli casi si afferma che:

- nella fase di affidamento *“adotta il provvedimento finale della procedura quando, in base all'ordinamento della stazione appaltante, ha il potere di manifestare all'esterno la volontà della stessa”* (art. 7, comma 1, lett. g);

- nella fase esecutiva *“trasmette 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”* (art. 8, comma 1, lett. h).

Detto richiamo espresso ed ulteriore alle competenze previste dall'ordinamento della stazione appaltante non sembra, tuttavia, elidere la portata della norma generale (art. 15, comma 5), talché le due ipotesi in parola paiono ribadire (seppur pleonasticamente) l'impostazione generale del Codice di non incidere sulle competenze interne delle varie stazioni appaltanti.

Pertanto, se il nuovo Codice non ha inciso sulle citate competenze, quantomeno per gli enti locali – in ossequio al principio di risultato – il RUP dovrebbe essere nominato tra soggetti aventi la qualifica dirigenziale o comunque la titolarità dell'ufficio ai sensi dell'art. 109 del TUEL, al fine di evitare situazioni in cui, durante le fasi dell'intervento, il dirigente debba adottare atti in luogo del RUP incompetente, con pregiudizio della rapidità dell'azione amministrativa.

**Conclusioni.**

Il nuovo Codice persegue dichiaratamente il fine della semplificazione e della prevalenza del risultato rispetto al modello attuale fondato su norme rigide che regolano minutamente ogni fase delle selezioni pubbliche.

Ne consegue la valorizzazione della discrezionalità dell'amministrazione che deve garantire una maggiore flessibilità ed efficacia d'intervento.

Ovviamente tale ambizioso obiettivo potrà essere attuato solo se, al di là delle formule e dei principi, muterà effettivamente l'approccio alle gare pubbliche da parte di tutti i soggetti coinvolti, specie delle stazioni appaltanti e dei RUP.

Genova, 14 settembre 2023

Marcello Bolognesi  
T.A.R. Liguria