

Sulle competenze del RUP, con riguardo alle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici e, in particolare, al subprocedimento di verifica dell'anomalia

*Oliver Cristante**

La configurazione del responsabile unico del procedimento operata dalla disciplina normativa dei contratti pubblici sviluppa, adattandola a tale specifico comparto, la corrispondente posizione funzionale codificata in via generale nella legge fondamentale sul procedimento amministrativo.

Nella figura del RUP confluiscono, per l'effetto, tanto le specifiche funzioni richieste dagli ambiti *tecnici* d'intervento (che lo caratterizzano quale *project manager*) ⁽¹⁾ quanto le attribuzioni amministrative, istruttorie e valutative delineate dall'art. 6 della legge n. 241/1990, che contempla, in tale quadro, il ruolo di referente per i vari soggetti (pubblici e privati) a diverso titolo coinvolti nelle attività procedurali.

.....
(*) Avvocato.

(1) Ai sensi dell'art. 10, comma 2 del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) "il responsabile del procedimento svolge tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento previste dal presente codice, ivi compresi gli affidamenti in economia, e alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti, che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti"; il Regolamento attuativo (d.P.R. 207/2010) puntualizza (cfr. art. 9, comma 1 e comma 2) che "le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento sono eseguite sotto la diretta responsabilità e vigilanza di un responsabile del procedimento", il quale "provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento risulti condotto in modo unitario in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità richiesta, alla manutenzione programmata, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori ed in conformità di qualsiasi altra disposizione di legge in materia".

Non a caso l'ordinamento prescrive che il nominativo del responsabile del procedimento sia portato a loro conoscenza con le opportune formalità, secondo quanto dispongono, in relazione alle diverse aree operative, le specifiche norme di settore. Basti qui, in proposito, richiamare, quali fattispecie adattative della disposizione generale dettata dall'art. 8, comma 2 della legge n. 241/1990, le previsioni di cui all'art. 16 del T.u. Espropri (riguardante l'approvazione del progetto di opere pubbliche o di pubblica utilità ⁽²⁾) ed all'art. 10, comma 8 del Codice dei contratti pubblici (riferito all'avviso di indizione di gara, ovvero all'invito a presentare offerte) ⁽³⁾.

La valenza fondamentale e strategica assegnata dall'ordinamento all'individuazione del responsabile del procedimento è eloquentemente dimostrata dalla disposta sua ricomprensione (*ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*) tra gli *standard* prestazionali minimi imposti per il soddisfacimento dei diritti civili e sociali, con la conseguenza che la normazione regionale e locale può solo incrementare (ma non certo rimuovere) le relative garanzie ⁽⁴⁾. Il Codice dei contratti pubblici, peraltro, con riferimento alle materie oggetto di competenza concorrente, include le disposizioni disciplinanti i compiti e i requisiti del responsabile del procedimento tra i principi fondamentali cui la potestà normativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano deve attenersi ⁽⁵⁾.

Appare chiaro che la predeterminata sottoposizione ad una unitaria "cabina di regia e controllo" delle diverse e articolate attività in cui si sostanzia l'*iter* preparatorio, formativo ed esecutivo dei contratti pubblici soddisfa l'esigenza di agevolare il dialogo e il coordinamento tra i vari uffici ed apparati coinvolti, in funzione di un razionale, efficace e celere perseguimento degli obiettivi istituzionali.

È stato, invero, osservato che "*l'unicità del responsabile del procedimento è la diretta conseguenza della natura complessa del procedimento che fa capo ad ogni singolo intervento in subiecta materia*" ⁽⁶⁾.

.....

(2) La citata norma del d.P.R. n. 327/2001 si premura di puntualizzare che l'avviso dell'avvio del procedimento deve essere corredato dall'indicazione del nominativo del responsabile del procedimento, al quale il proprietario e ogni altro interessato possono formulare osservazioni nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione o dalla pubblicazione dell'avviso.

(3) A mente del quale "*il nominativo del responsabile del procedimento è indicato nel bando o avviso con cui si indice la gara per l'affidamento del contratto di lavori, servizi, forniture, ovvero, nelle procedure in cui non vi sia bando o avviso con cui si indice la gara, nell'invito a presentare un'offerta*".

(4) Cfr. art. 29, comma 2-bis della legge n. 241/1990 (aggiunto dalla l. n. 69/2009), a mente del quale "*attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti*".

(5) Cfr. art. 4, d.lgs. n. 163/2006.

(6) *Codice dell'appalto pubblico*, a cura di S. BACCARINI, G. CHINÈ, R. PROIETTI, Milano, 2011, 150.

Ancorché non siano stati normativamente predeterminati in modo rigido e standardizzato i titoli condizionanti l'assunzione del riguardato *officium* ⁽⁷⁾ – tanto da potersi schematicamente affermare che l'ordinamento ammette ad accedervi, in linea generale, un funzionario con idonea professionalità e con anzianità di servizio in ruolo non inferiore a cinque anni – è di intuitiva percezione che esso sottende il possesso di cospicue capacità organizzative, di impulso e di coordinamento, nonché di dialogo e mediazione, oltre che (evidentemente) di cognizioni tecniche specialistiche.

A quest'ultimo riguardo, peraltro, pur nel rilevare che l'attitudine richiesta è organizzativa e propositiva in misura molto maggiore di quanto non sia la preparazione meramente tecnica, si è rimarcata l'opportunità, a fronte della realizzazione di opere particolarmente complesse, di affidare l'incarico a soggetti in possesso di titolo di studio elevato e commisurato alla tipologia degli interventi da effettuare ⁽⁸⁾.

Ciò, fermo restando che, in ragione della vastità ed eterogeneità delle attribuzioni conferite, ben può il RUP avvalersi anche di uno staff di supporto, in tal senso rilevando le puntuali previsioni di cui all'art. 10, commi 4 e 5 del Regolamento, che autorizzano il responsabile del procedimento a coinvolgere professionalità interne della stazione appaltante, fatta salva la possibilità, nel caso di inadeguatezza dell'organico, di proporre all'amministrazione aggiudicatrice l'affidamento delle attività di supporto secondo le procedure e con le modalità ⁽⁹⁾ appositamente previste ⁽¹⁰⁾.

È ovvio, peraltro, che tali opzioni non possono essere "forzate" fino ad includervi l'ipotesi di nomina di un *sub*-responsabile, posto che in tal modo si aprirebbe un varco alla frammentazione di competenze

.....

(7) Il Regolamento – cui, al riguardo, demanda l'art. 10, comma 6 del Codice – si limita, invece, a disporre (art. 9, comma 4) che "il responsabile del procedimento è un tecnico, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, è un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni. Il responsabile del procedimento può svolgere per uno o più interventi, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori. Tali funzioni non possono coincidere nel caso di interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere l) e m), ovvero di interventi di importo superiore a 500.000 euro. Il responsabile del procedimento può altresì svolgere le funzioni di progettista per la predisposizione del progetto preliminare relativo a lavori di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c), del codice".

(8) Cfr. Determinazione A.V.C.P. n. 10/2001 del 23 febbraio 2001.

(9) Di cui all'articolo 261, commi 4 e 5 del Regolamento.

(10) La norma regolamentare precisa che "gli affidatari devono essere muniti di assicurazione di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza" e (comma 6) che "gli affidatari dei servizi di supporto di cui al presente articolo non possono partecipare agli incarichi di progettazione ovvero ad appalti e concessioni di lavori pubblici nonché a subappalti e cottimi dei lavori pubblici con riferimento ai quali abbiano espletato i propri compiti direttamente o per il tramite di altro soggetto che risulti controllato, controllante o collegato a questi ai sensi dell'articolo 90, comma 8, del codice".

che viceversa il legislatore ha inteso arginare, concentrandole in capo ad un unico soggetto ⁽¹¹⁾.

Poste tali premesse, s'intende qui passare in rassegna taluni dati sintomatici del fondamentale ruolo rivestito dal RUP nell'ambito delle procedure concorsuali volte all'aggiudicazione degli appalti pubblici.

Un tanto si evince già dall'analisi delle *fasi propedeutiche all'indizione* della procedura, assumendo rilievo le previsioni di cui all'art. 15, comma 5 del Regolamento a mente delle quali nel documento preliminare all'avvio della progettazione il responsabile del procedimento indica, tra l'altro, "le precisazioni di natura procedurale" volte a rappresentare: "b) se per l'appalto si seguirà una procedura aperta, ristretta o negoziata; c) se il contratto sarà stipulato a corpo o a misura, o parte a corpo e parte a misura; d) se in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto, verrà adottato il criterio di aggiudicazione al prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa" ⁽¹²⁾.

Quale condizione per l'avvio delle procedure di scelta si pone, poi, la sottoscrizione da parte del RUP della validazione del progetto, i cui estremi devono essere indicati nel bando o nella lettera di invito per l'affidamento dei lavori (cfr. artt. 55-106 Reg.).

Degna di nota è, ai fini riguardati, la previsione - riferita alle procedure da aggiudicarsi con il metodo dell'offerta a prezzi unitari - della vidimazione del RUP in ogni foglio della lista delle lavorazioni e forniture previste per la esecuzione dell'opera o dei lavori (cfr. art. 119 Reg.) e la norma - afferente alle pubbliche gare basate sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - che onera a richiedere all'amministrazione aggiudicatrice la nomina della commissione giudicatrice nel caso di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 10, comma 1, lett. i), Reg.).

La centralità del ruolo del RUP nella fase di *indizione* della gara è stata in passato rimarcata dall'Autorità di Vigilanza ⁽¹³⁾ nel ritenere riconducibile tra le competenze del responsabile del procedimento la sottoscrizione del bando, intesa come mezzo attraverso il quale egli attesta che la procedura prescelta e le modalità di svolgimento sono

.....
(11) Cfr. Determinazione A.V.C.P. n. 10/2001, cit.

(12) La norma va coordinata con il disposto di cui all'art. 10, comma 1, lett. h), del Regolamento, a mente del quale il responsabile del procedimento "propone alla amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori" e "nel caso di procedura negoziata senza pubblicazione di bando promuove la gara informale e garantisce la pubblicità dei relativi atti".

(13) Cfr. Determinazione n. 10/2001 cit., riferita, *in parte qua*, alla allora vigente disposizione di cui all'art. 8, comma 1, lett. h), del d.P.R. n. 554/1999, a mente della quale il RUP "propone alla amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori e garantisce la conformità a legge delle disposizioni contenute nei bandi di gara e negli inviti; nel caso di trattativa privata effettua le dovute comunicazioni all'Autorità, promuove la gara informale e garantisce la pubblicità dei relativi atti".

conformi alle deliberazioni adottate dalla stazione appaltante e, soprattutto, alla normativa in vigore.

Tale assunto ha avuto parallela esplicazione in sede di giudizio di responsabilità contabile, essendosi ivi statuito che *“il responsabile del procedimento per l'appalto ha l'obbligo di verificare personalmente e con la dovuta diligenza l'esatta compilazione del bando di gara e di evitarne ripetute pubblicazioni per successive modifiche; ed è quindi responsabile del danno procurato alle finanze comunali per le varie modifiche e ripubblicazione del bando resesi necessarie per la sua scarsa diligenza ed imperizia”* ⁽¹⁴⁾.

Le riferite conclusioni trovano oggi un perno normativo nella disposizione di cui all'art. 10, comma 3, lett. c), del Codice (ai sensi della quale il RUP *“cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure”*), così come attuata dall'art. 10, comma 1, lett. d) del Regolamento, facendovi derivare il compito di coordinamento e verifica della predisposizione dei bandi di gara, nonché del successivo svolgimento delle relative procedure.

Per quanto attiene allo *svolgimento* della procedura concorsuale, vale rammentare che la giurisprudenza ha arguito dalla circostanza che l'art. 84, comma 4 del Codice dei contratti pubblici commina il divieto di cumulo tra incarico di commissario (diverso dal presidente) e ogni altro incarico tecnico o amministrativo relativo al contratto oggetto di gara, il corollario che *“non sussiste incompatibilità tra le funzioni di Presidente della Commissione e quella di responsabile del procedimento - RUP”*, evidenziando, per altro verso, che ciò non determina una sovrapposizione tra le funzioni di controllore e controllato, *“dato che l'approvazione degli atti della Commissione non può essere ricompresa nella nozione di controllo, risolvendosi in una revisione interna, connessa alla responsabilità unitaria del procedimento”* ⁽¹⁵⁾.

In termini analoghi si era espressa l'Autorità di Vigilanza, peraltro circostanziando i ripercorsi assunti alle particolari disposizioni relative all'ordinamento degli enti locali ⁽¹⁶⁾, alla stregua delle quali il RUP può assumere la presidenza della commissione di gara purché sia in possesso di qualifica dirigenziale ⁽¹⁷⁾.

.....
 (14) Corte dei conti, Reg. Sicilia, sez. giurisd., 25 ottobre 1999, n. 225/Q, in *Giur. bollettino leg. Tecnica*, 2000, 213.

(15) Cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 8 giugno 2011, n. 474, in *Foro amm. TAR*, 2011, 6, 2122, conf. a *idem*, 16 giugno 2010, n. 561, in *Giur. merito*, 2010, 11, 2862, con nota di SCARPINO; T.A.R. Firenze, Toscana, sez. II, 13 luglio 2007, n. 1273, in *Foro amm. TAR*, 2007, 7-8, I, 2352; T.A.R. Lazio, sez. III, 25 marzo 2005, n. 2132, in *Foro amm. TAR*, 2005, 3, 747.

(16) Con specifico riguardo all'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, recante il Tu delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

(17) Cfr. Determinazione n. 10/2001, cit.

Vale, per inciso, osservare - necessariamente nella limitata forma di uno "spunto di riflessione" - che con riferimento al "RUP-presidente" il legislatore si è diversamente pronunciato, rispetto ai commissari "a latere", circoscrivendo a questi ultimi l'operatività del principio della distinzione tra organo istruttorio e organo decidente, "mediante il quale si intende affermare il diritto delle parti del procedimento ad una decisione amministrativa adottata da un organo terzo e imparziale" (18).

Nell'approcciarsi a tale questione la giurisprudenza ha, infatti, evidenziato che il carattere specifico e non generale del ripercorso principio rinvia conferma nella legge fondamentale sul procedimento amministrativo, "le cui norme sul responsabile del procedimento mostrano di ritenere ammissibile la confluenza, in capo al responsabile, delle competenze istruttorie e di quelle decisorie" (19).

Un ulteriore aspetto idoneo a porre in luce il ruolo di garante dell'ordinato e regolare svolgimento della selezione concorsuale si correla alla facoltà riconosciuta al RUP ai sensi dell'art. 6, lett. b), l. n. 241/1990 e dell'art. 46 del Codice dei contratti pubblici, di invitare i concorrenti alla rettifica di eventuali irregolarità formali (purché ciò non alteri la *par condicio* e non implichi una modificazione del contenuto della documentazione presentata) (20).

Per quanto attiene alla verifica di regolarità del procedimento di gara, appare poi significativo, per quanto qui di interesse, che sia stata ritenuta legittima la decisione del responsabile del procedimento di riconvocare la commissione aggiudicatrice al fine di riesaminare le statuizioni poste a base del provvedimento di aggiudicazione definitiva, in ciò essendosi ravvisata una condotta coerente con il principio di economicità dell'azione amministrativa (21).

L'ambito operativo che, tuttavia, più ha sollecitato - e, ad un tempo, diviso - gli interpreti nella ricerca di un corretto inquadramento delle

.....
 (18) Ed in attuazione del quale è stata ritenuta "illegittima la composizione della commissione giudicatrice il cui componente abbia svolto la funzione di responsabile del procedimento, anche solo nella fase di rettifica del bando di gara": cfr. T.A.R. Sardegna, sez. I, 10 aprile 2009, n. 477, in *Foro amm. TAR*, 2009, 4, 1259.

(19) E ciò con precipuo riferimento all'art. 6, comma 1, lett. e), della legge n. 241/1990, ai sensi del quale il responsabile del procedimento "adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale" (cfr. T.A.R. Sardegna, n. 477/2009 cit.).

(20) Cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 17 dicembre 2008, n. 6281, in *Foro amm. CDS*, 2008, 12, 3425.

(21) Oltre che con il riferimento normativo di cui all'art. 84, comma 12, del Codice dei contratti, a mente del quale "in caso di rinnovo del procedimento di gara a seguito di annullamento dell'aggiudicazione o di annullamento dell'esclusione di taluno dei concorrenti, è riconvocata la medesima commissione": cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 5 febbraio 2013, n. 298, in *Foro amm. TAR*, 2013, 2, 685.

competenze del RUP riguarda la fase concorsuale destinata alla verifica di congruità delle offerte in sospetto di anomalia.

È noto che, proprio allo scopo di dipanare i dissidi insorti e arrestare le conseguenti incertezze applicative, di tali questioni è stata investita, nel luglio dell'anno scorso, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che vi ha dato infine compiuta ed approfondita definizione nella sentenza 29 novembre 2012, n. 36.

Un *excursus* degli arresti giurisprudenziali occorsi sul tema e, infine, del citato intervento nomofilattico contribuisce a dar conto, più in generale, delle funzioni svolte dal responsabile del procedimento nell'ambito delle procedure di gara.

Da una parte, invero, si è sostenuto che l'attribuzione in argomento sarebbe riservata alla commissione aggiudicatrice – ovvero alla commissione eventualmente incaricata del *sub*-procedimento di verifica dell'anomalia – cui spetterebbe il compito di valutare i profili di incongruità delle offerte, mentre l'ufficio amministrativo (anche se competente nel settore al quale attiene l'oggetto della gara) potrebbe fornire al riguardo un apporto di tipo informativo e consultivo (ovvero pareri di ordine tecnico ed altri elementi utili alla valutazione delle offerte), ma non già esprimere il giudizio definitivo sulla congruità delle offerte⁽²²⁾.

È stato, in proposito, riconosciuto concludente rilievo al fatto che la commissione di gara costituisce un organo straordinario e temporaneo della stessa amministrazione aggiudicatrice e non una figura organizzativa autonoma e distinta rispetto ad essa, tant'è che la sua attività acquisisce valenza esterna solo in quanto recepita dalla stazione appaltante⁽²³⁾. Nello specifico, si è evidenziato che la commissione espleta una funzione preparatoria e servente, consistente nell'esame e valutazione delle offerte formulate dai concorrenti, finalizzata all'individuazione del miglior contraente possibile e risolvendosi nella c.d. aggiudicazione provvisoria.

Secondo il ripercorso orientamento, quindi, tale attività comprenderebbe fisiologicamente anche il *sub*procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta che, richiedendo valutazioni di natura tecnica-discrezionale, competerebbe, perciò, alla commissione di gara, essendo

.....

(22) Ciò anche alla stregua del rilievo che, nel caso in cui la scelta della migliore offerta avvenga con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'art. 84 d.lgs. n. 163/2006, oltre a prevedere che la valutazione delle offerte stesse venga demandata ad una "commissione giudicatrice", stabilisce i criteri di nomina del presidente e dei commissari, curando il possesso di adeguate professionalità (cfr. T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 30 luglio 2008, n. 269, in *Foro amm. TAR*, 2008, 7-8, 1966 – s.m., conf. a Cons. Stato, sez. V, 5 luglio 2006, n. 4267, in *Foro amm. CDS*, 2006, 7-8, 2182 – s.m.; in termini analoghi anche T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 7 maggio 2007, n. 450, in *Giur. Merito*, 2007, 7-8, 2114).

(23) Cons. Stato, sez. IV, 4 febbraio 2003, n. 560, in *Foro amm. CdS*, 2003, 505; cfr. anche Cons. Stato, 6 settembre 2000, n. 413, in *Cons. Stato*, 2000, I, 2085, nonché Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 1997, n. 358, in *Foro amm.*, 1997, 1092.

invece riservata all'amministrazione aggiudicatrice la decisione in merito all'approvazione (o meno) degli atti di gara e l'adozione (o meno) dell'aggiudicazione definitiva ⁽²⁴⁾.

Secondo l'assunto, una pronuncia del RUP in merito all'anomalia dell'offerta di gara dovrebbe, dunque, ritenersi viziata per incompetenza anche nel caso di successiva presa d'atto da parte della commissione ⁽²⁵⁾.

Si è giunti, inoltre, a ritenere che l'incombenza in oggetto non possa essere demandata neppure ad una commissione *ad hoc*, diversa dalla commissione aggiudicatrice, osservando che quest'ultima costituisce un collegio perfetto e, pertanto, la verifica dell'anomalia delle offerte deve ad essa stessa essere rimessa nel suo *plenum* ⁽²⁶⁾.

Qualche "adattamento" rispetto a tale impostazione era stato in passato espresso con riferimento alla specifica disciplina allora dettata per gli appalti di servizi ⁽²⁷⁾, osservando che, in mancanza di una esplicita individuazione della fase di verifica in commento, essa, proprio per il fatto di costituire un segmento del procedimento di gara, può - *in difetto di specifiche previsioni in senso contrario* - essere demandata al medesimo organo cui è rimessa la gestione della procedura concorsuale, ovvero alla commissione aggiudicatrice ⁽²⁸⁾ ⁽²⁹⁾.

Il filone interpretativo di tenore opposto a quello comprendente gli

.....
 (24) Analoghe conclusioni sono rinvenibili in T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 7 gennaio 2004, n. 5, in *I Tar*, 2004, I, 1191; T.A.R. Marche 16 giugno 2003, n. 605, *ivi*, 2003, I, 3154. In senso contrario cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 luglio 1999, n. 1267, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1120; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 7 ottobre 2002, n. 8430, in *I Tar*, 2002, I, 3837.

(25) Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4584, in *Diritto & Giustizia* 2010 (s.m.); conf. a Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2008, n. 3108, in *Foro amm. CDS*, 2008, 6, 1760; 5 luglio 2006, n. 4267, in *Foro amm. CDS*, 2006, 7-8, 2182; 13 maggio 2002, n. 2579, in *Foro amm. CDS*, 2002, 1249.

(26) Cfr. T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Bolzano, sez. I, 31 aprile 2009, n. 146, in *Foro amm. TAR*, 2009, 4, 1007.

(27) Di cui al d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

(28) E ciò tanto più quando il dirigente responsabile della struttura amministrativa cui è rimessa la determinazione di aggiudicazione definitiva della gara sia anche il presidente della commissione di gara, "cosicché è ragionevole supporre che, quando anche la verifica fosse stata eseguita dal funzionario responsabile in luogo della commissione di gara, l'esito sarebbe stato identico": cfr. T.A.R. Lazio, Latina, 19 gennaio 2007, n. 45, in *Foro amm. TAR*, 2007, I, 204, conf. a Cons. Stato, sez. V, 3 marzo 2003, n. 1181 in *Foro amm. CDS*, 2003, 950; T.A.R. Liguria, sez. I, 22 luglio 2005, n. 1081, in *Foro amm. TAR*, 2005, 7-8, 2372.

(29) Ad ulteriore evidenza dell'estrema discordanza di vedute verificatesi sull'argomento, vale osservare che anche tale posizione si è imbattuta nella contropartita tesi secondo cui l'accertamento della serietà e congruità delle offerte spetta, viceversa, alla stazione appaltante, salvo che le regole di gara riservino esplicitamente alla commissione giudicatrice il compimento di tale attività (così T.A.R. Lombardia, Brescia, 18 aprile 2006, n. 393, in *Foro amm. TAR*, 2006, 4, 1240). L'ennesima variante interpretativa è ravvisabile nell'assunto secondo cui le operazioni tecniche di verifica di anomalia potrebbero bensì essere legittimamente compiute da una commissione all'uopo nominata (in ipotesi anche diversa dalla commissione di gara), ma, in ogni caso, l'esclusione per eventuale, ravvisata anomalia non potrebbe mai essere disposta da tale organo quanto, piuttosto, dalla stazione appaltante (e per essa dal soggetto che presiede la gara: cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 13 dicembre 2011, n. 6531, in *Foro amm. CDS*, 2011, 12, 3707; conf. T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 10 giugno 2011, n. 1081, in *giustizia amministrativa* it.).

arresti giurisprudenziali sin qui riassunti (protesi a ravvisare la competenza, ai fini considerati, della commissione di gara e non, invece, del RUP) si fonda, principalmente, sul dato normativo di cui all'art. 88 d.lgs. n. 163/2006, che attribuisce, in via ordinaria, alla stazione appaltante il compito di esaminare gli elementi costitutivi dell'offerta, tenendo conto delle giustificazioni fornite. Viene, perciò, desunto da tale norma il generale principio per cui la verifica dell'anomalia dell'offerta compete alla stazione appaltante (ovvero ad un suo organo gestionale), salva la facoltà (e non già l'obbligo) di rimettere tali valutazioni ad una commissione appositamente costituita.

È stato, in proposito, osservato che *"la formulazione letterale dell'art. 88 (comma 3 nel testo originario; comma 1-bis nel testo modificato con d.l. n. 78/2009) è inequivoca nel senso che tale (eventuale) commissione non si identifica di norma con quella costituita per la valutazione comparativa delle offerte, anche se, ragionevolmente, nulla vieta che il compito sia affidato alla medesima commissione"*. Si è rilevato, altresì, che la *ratio* di tale assetto risiederebbe nell'opportunità di rimettere ad un organo "istituzionale" dell'amministrazione valutazioni e decisioni che non sono interamente ed esclusivamente tecniche, ma interessano altresì profili gestionali ⁽³⁰⁾.

Va considerato che all'enunciato principio di massima sono state riconosciute talune eccezioni per il caso che il criterio di aggiudicazione prescelto sia quello dell'offerta economicamente vantaggiosa, adducendo il rilievo che in tale ipotesi l'art. 84 del d.lgs. n. 163/2006, oltre a disporre che la valutazione delle offerte venga demandata ad una commissione giudicatrice, stabilisce i criteri di nomina del presidente e dei commissari, prefissandone i requisiti. Si è ravvisata dunque in ciò la previsione di una specifica competenza tecnica riconosciuta alla commissione e si è ritenuto che, in tali fattispecie, le verifiche di congruità debbano essere curate dal medesimo organo tecnico deputato alla valutazione delle offerte, in quanto dotato delle necessarie capacità ⁽³¹⁾.

Ciò con la prospettata conseguenza che, nello specifico caso di procedure selettive rette sul criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, tale incombenza non potrebbe essere affidata al responsabile unico del procedimento ⁽³²⁾, il che, tuttavia, non impedirebbe al medesimo di effettuare autonomamente, e senza delega, ogni verifica che ritenga necessaria, purché questo non implichi una sottrazione alla commissione delle funzioni valutative alla stessa, in ipotesi, riservate ⁽³³⁾.

.....
(30) Cfr. T.A.R. Umbria, Perugia, sez. I, 27 maggio 2010, n. 334, in *Ragiusan*, 2011, 325-326, 137.

(31) Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2002, n. 3566, in *Foro amm. CDS*, 2002, 1474; sez. VI, 15 aprile 2008, n. 1743, in *Foro amm. CDS*, 2008, 4, II, 1195.

(32) Cons. Stato, sez. V, 20 marzo 2007, n. 1343, in *Foro amm. CDS*, 2007, 3, 919.

(33) Cfr. T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, 30 settembre 2009, n. 908, *Red. amm. TAR*, 2009, 9.

Al di là delle ripercorse distinzioni di dettaglio, va detto, più in generale, che l'impostazione interpretativa incline a riconoscere al RUP le competenze tecnico-amministrative in oggetto era, perverso, già rintracciabile in rapporto al quadro normativo precedente l'entrata in vigore del codice degli appalti, facendosi allora riferimento alla analoga disposizione contenuta nell'art. 89 del d.P.R. n. 554/1999⁽³⁴⁾, a mente della quale il responsabile del procedimento poteva, al fine dell'espletamento delle verifiche di anomalia, avvalersi dell'ausilio di organismi tecnici della stazione appaltante.

La citata norma regolamentare era stata, infatti, intesa nel senso che tra i potenziali soggetti ausiliari figurassero non solo uffici tecnici istituzionali e permanenti dell'ente, ma anche organi temporanei, istituiti *ad hoc*, quale, ad esempio, una commissione di gara.

Al riguardo, si era precisato che ciò non introduceva incompatibilità alcuna, perché nell'ambito della verifica di anomalia la commissione svolge una attività eminentemente tecnica di ausilio per la determinazione finale che compete, comunque, al responsabile del procedimento⁽³⁵⁾.

È stato, altresì, puntualizzato che il supporto tecnico al RUP previsto dal precetto regolamentare non doveva intendersi, comunque, alla stregua di un obbligo assoluto e incondizionato, a maggior ragione nel caso in cui il RUP fosse anche un funzionario tecnico della stazione appaltante⁽³⁶⁾.

Venendo, dunque, al citato intervento dell'Adunanza Plenaria, va osservato che esso, nel risolvere il controverso dibattito alla luce della affermata riconducibilità delle considerate operazioni valutative alla sfera di attribuzioni del RUP, pone in risalto il ruolo che l'ordinamento ha, nel tempo, assegnato alla figura del responsabile del procedimento.

Ed invero, quest'ultimo, dalla fine degli anni '90⁽³⁷⁾, si presenta come organo fondamentale del sistema, costituendo il centro unitario di imputazione delle funzioni di scelta, controllo e vigilanza.

Com'è stato osservato, le attribuzioni allo stesso assegnate corrispondono, come si è accennato in premessa, a quelle di un vero e proprio *project manager*, sull'esempio di moduli organizzativi riscontrabili all'estero⁽³⁸⁾.

.....

(34) La norma, riguardante le procedure di aggiudicazione al prezzo più basso determinato mediante massimo ribasso sull'elenco prezzi, prevedeva che "il responsabile del procedimento..., avvalendosi di organismi tecnici della stazione appaltante, esamina le giustificazioni presentate dai concorrenti ai sensi dell'art. 21, comma 1-bis della legge e valuta la congruità delle offerte".

(35) T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 2 ottobre 2009, n. 1725, in *Red. amm. TAR*, 2009, 10, conf. a Cons. Stato, sez. VI, 22 ottobre 2002, n. 5813, in *Foro amm. CDS*, 2002, 2571.

(36) T.A.R. Veneto, sez. I, 5 luglio 2007, n. 2275, in *Foro amm. TAR*, 2007, 7-8, I, 2302.

(37) Ed, in particolare, a seguito della novella allora apportata dalla l. n. 415 del 1998 (c.d. legge Merloni-ter), che ha soppresso la figura del coordinatore unico introdotta dalla l. n. 109 del 1994.

(38) Cfr., in proposito, Cons. Stato, Atti normativi, 25 ottobre 2004, n. 8301, in *Foro amm. CDS*, 2004, 2938.

Non a caso, dunque, l'annotata decisione definisce il RUP quale vero e proprio "motore" della procedura selettiva, puntualizzando anche che le corrispondenti funzioni non si pongono in contrasto con la consolidata impostazione che, in relazione alle procedure selettive da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, assegna alla commissione un ruolo preponderante nella valutazione degli aspetti tecnici dell'offerta.

Al riguardo, invero, assume rilievo la circostanza che, a mente dell'art. 10 del Codice dei contratti pubblici, il RUP "deve possedere titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per cui è nominato" (e "per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura deve essere un tecnico"): compiti tra i quali rientra la vigilanza sull'attività della commissione aggiudicatrice.

Tale dato, unitamente alla considerazione che al RUP è fatto carico della gestione integrale della procedura di gara, con i correlati oneri di informazione nei confronti della stazione appaltante, ha condotto l'Alto Consesso ad evidenziare la funzione di "filtro" così espletata tra le operazioni tecniche di spettanza della commissione di cui all'art. 84 del Codice e le decisioni della stazione appaltante.

Inoltre, a meglio identificare il ruolo in argomento concorre la duplice precisazione, da una parte, che l'intervento valutativo rimesso alla commissione si estrinseca precipuamente nella fase di scrutinio dell'offerta tecnica (mentre alle offerte economiche vengono attribuiti dei punteggi sulla scorta di prestabilite formule matematiche) e, dall'altra, che al momento dell'avvio del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, la commissione aggiudicatrice ha già esaurito il proprio compito (con la formazione della graduatoria provvisoria tra le offerte).

Tale ricognizione porta, invero, a far apparire coerente con l'impianto complessivo delle procedure di affidamento degli appalti pubblici la conclusione che il titolare delle scelte (e se del caso delle valutazioni) riguardanti le offerte sospette di anomalia sia il RUP.

Di rilievo appare anche l'ulteriore specificazione che le valutazioni proprie della verifica di anomalia si differenziano nettamente rispetto a quelle, che le precedono, operate in sede di esame delle offerte.

Queste, invero, di spettanza della commissione, s'incentrano principalmente (almeno per ciò che concerne la componente discrezionale) sugli elementi tecnici dell'offerta e vengono formulate su base comparativa, mentre il vaglio di anomalia verte sui profili economici e viene reso in assoluto, mirando a verificare l'affidabilità dei prezzi indicati, di per sé considerati.

A quest'ultimo proposito, può bensì rendersi necessaria o opportuna un'indagine estesa ai profili tecnici dell'offerta⁽³⁹⁾ ed in tale caso, giustappunto, l'ordinamento rimette al RUP ogni valutazione e decisione in merito all'eventuale diverso organo cui affidare la verifica, ferma restando la possibilità che egli ritenga sufficienti e adeguate le competenze degli uffici della stazione appaltante.

Opportunamente, peraltro, è stato puntualizzato che le enunciate conclusioni non discendono da innovazioni normative riferibili al recente regolamento attuativo⁽⁴⁰⁾ del codice dei contratti pubblici, ravvisando l'infondatezza della ricostruzione esegetica secondo cui la norma regolamentare avrebbe ampliato i poteri del RUP rispetto alla disciplina codicistica (art. 83) che, in ipotesi, non gli avrebbe consentito, nei casi ivi considerati⁽⁴¹⁾, di procedere a verifica diretta.

L'Adunanza Plenaria, invero, ha posto in evidenza che il codice ha rimesso al RUP *ab origine* la facoltà di scelta tra le due opzioni (espletare direttamente la verifica di anomalia o delegare all'uopo la commissione) per tutte le tipologie di gare, avendo poi l'art. 121 del d.P.R. n. 207/2010 specificato le diverse modalità con cui tale scelta può esplicarsi in rapporto alle due differenti procedure (rispettivamente: gare da celebrarsi sulla base del criterio del prezzo più basso, ovvero dell'offerta economicamente più vantaggiosa)⁽⁴²⁾.

In definitiva, gli anteposti rilievi, nel ripercorrere (in rapporto all'esigenza di dirimere i conflitti interpretativi per lungo tempo verificatisi) le attribuzioni del RUP così come codificate - o linearmente discendenti - dal quadro giuridico di riferimento, assumono come dato acquisito la centralità di tale organo nel complessivo sistema di formazione ed esecuzione dei contratti pubblici (di lavori, servizi e forniture): centralità che è stata ribadita e implementata dal regolamento attuativo e che implica la riunione in capo al RUP dei compiti di analisi dei profili economici inerenti la pianificazione e l'assunzione degli impegni della p.a.

.....
(39) L'Adunanza Plenaria richiama, al riguardo, la previsione di cui all'art. 87, comma 2, lett. b) del Codice dei contratti pubblici, laddove si precisa che le giustificazioni fornite dal concorrente possano riguardare anche "le soluzioni tecniche adottate".

(40) D.P.R. n. 207/2010, più volte citato.

(41) Ovvero nelle procedure selettive basate sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

(42) Segnatamente la norma regolamentare (rubricata "offerte anomale") dispone che il responsabile del procedimento, "nel caso di lavori da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, procede alla verifica delle giustificazioni presentate dai concorrenti... avvalendosi degli uffici o organismi tecnici della stazione appaltante ovvero della commissione di gara, ove costituita", mentre nel caso di lavori da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso, "oltre ad avvalersi degli uffici o organismi tecnici della stazione appaltante o della stessa commissione di gara, ove costituita, qualora lo ritenga necessario può richiedere la nomina della specifica commissione prevista dall'articolo 88, comma 1-bis, del codice".