



**Ministero  
delle Infrastrutture  
e dei Trasporti**

Direzione generale  
per gli affari legali, societari  
e i contratti pubblici

# OSSERVATORIO RUP

## 2024

CRITICITÀ  
SOLUZIONI  
FABBISOGNI  
FORMATIVI



**ITACA**

Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti  
e la compatibilità ambientale



**SNA**

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Scuola Nazionale dell'Amministrazione

In collaborazione con



**ANAC**  
AUTORITÀ  
NAZIONALE  
ANTICORRUZIONE



**consip**



RETE OSSERVATORI  
REGIONALI DEI CONTRATTI  
PUBBLICI

# OSSERVATORIO RUP

## 2024

CRITICITÀ  
SOLUZIONI  
FABBISOGNI  
FORMATIVI

---

Il Rapporto è stato redatto nell'ambito della Convenzione "Per l'aggiornamento professionale del RUP in attuazione dell'art.7, commi 7 bis e 7 ter della legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione con modificazioni del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» annualità 2023" tra MIT, SNA, ITACA e IFEL.

Il lavoro è stato realizzato dai componenti del Comitato Osservatorio RUP ed i loro esperti, in particolare, per il MIT Loredana Cappelloni, Stefano Cocco, Valentina De Luca, Lorenzo Randolfi, Giusy Ruiz, Paola Vacirca; per SNA Valentina Lostorto e Sabrina Tranquilli; per ITACA Francesco Carnovale, Tomasso Aniello, Andrea Bertocchini, Flaminia Piastra; per IFEL-Fondazione ANCI Walter Tortorella, Alberto Barbiero, Laura Chiadini, Giuseppe De Blasio, Teresa Felicetti, Giorgia Marinuzzi, Luciana Mellano; per ANAC Alberto Cucchiarelli; per CONSIP Alberto Fantini.

Il volume è stato chiuso con le informazioni disponibili a maggio 2024.

# Indice

<b>Presentazione</b>	<b>5</b>
<b>Capitolo 1. Dinamica degli investimenti pubblici in Italia</b>	<b>7</b>
<b>Capitolo 2. La figura del RUP</b>	<b>13</b>
2.1 La nuova figura del Responsabile Unico del Progetto nel d.lgs. n. 36/2023	13
2.2 I requisiti del RUP e il procedimento di nomina	15
2.3 Il Responsabile Unico del Progetto nell'organizzazione della stazione appaltante	19
2.4 Le competenze e gli atti del RUP	25
2.5 Il RUP e la digitalizzazione	29
2.6 Funzioni del RUP e profili di responsabilità amministrativa e contabile	30
<b>Capitolo 3. Osservatorio RUP: l'indagine statistica</b>	<b>33</b>
3.1 Le caratteristiche dei rispondenti	33
3.2 Le criticità	43
3.3 Le soluzioni/proposte	53
3.4 I fabbisogni formativi	58
<b>Conclusioni</b>	<b>67</b>



## Presentazione

Prosegue speditamente la realizzazione del Piano nazionale di formazione finalizzato all'aggiornamento professionale dei RUP, finanziato con il Fondo costituito presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti ai sensi dell'art.7, comma 7-bis della legge 120/2020, di conversione del decreto legge 76/2020.

I risultati finora ottenuti dal Piano sono estremamente significativi: circa 20.000 utenti operanti presso le amministrazioni aggiudicatrici e centrali di committenza coinvolti nei numerosi percorsi di formazione, realizzati con diverse modalità (webinar, fad asincrona, aula).

I soggetti attuatori del Piano con i quali il Ministero collabora per la gestione delle attività sono ITACA (organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), IFEL (Fondazione ANCI) e SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione).

Con il nuovo Codice dei contratti pubblici, tenendo conto anche degli obiettivi tracciati nell'ambito del PNRR, sono state avviate due importanti riforme, volte a sostenere la competitività del Paese: il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza e la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

Da una parte, dunque, c'è l'obiettivo di superare l'estrema frammentazione delle stazioni appaltanti e irrobustire la capacità delle stesse, attuando un processo di professionalizzazione e organizzazione interna. Dall'altra, si introduce l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale, attraverso l'interoperabilità delle piattaforme certificate e delle banche dati nazionali.

In questo nuovo scenario è determinante affiancare e sostenere il processo di qualificazione con un'attività di formazione su larga scala che possa immediatamente rispondere ai requisiti previsti dal nuovo Codice.

Con riferimento al PNRR, nel corso dell'ultima revisione del Piano è stato aggiunto, nell'ambito della Missione M1C1, una nuova milestone (M1C1-75bis), a titolarità Ministero delle infrastrutture e trasporti, con l'obiettivo di realizzare una funzione di supporto alle stazioni appaltanti nel contesto

della strategia professionalizzante, per conseguire i requisiti di qualificazione e partecipazione al processo di e-procurement.

Al fine di delineare le attività previste per la realizzazione dell'intervento M1C1-75bis si è tenuto conto delle necessità delle stazioni appaltanti, così come rilevate dalla presente indagine svolta nell'ambito del Piano Nazionale di Formazione che ha restituito circa 6.500 questionari compilati. Un dato importante ma, allo stesso tempo, significativo in quanto ha consentito di rilevare non solo le criticità di alcuni istituti afferenti al Codice ma anche i fabbisogni formativi di cui necessitano gli operatori del settore.

La rilevazione, realizzata dall'Osservatorio RUP costituito dal Piano, verrà utilizzata ancora per monitorare le criticità operative delle amministrazioni e favorire l'applicazione delle norme del Codice. In conclusione, una delle condizioni necessarie per sostenere la riforma degli appalti pubblici, così come tracciata dal nuovo Codice dei contratti, è l'attivazione, quanto prima, di una rete di assistenza e supporto alle stazioni appaltanti, organizzata su base nazionale e regionale, che le accompagni verso le nuove sfide legate alla qualificazione e riorganizzazione della domanda pubblica.

*Loredana Cappelloni*

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Direttore per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere

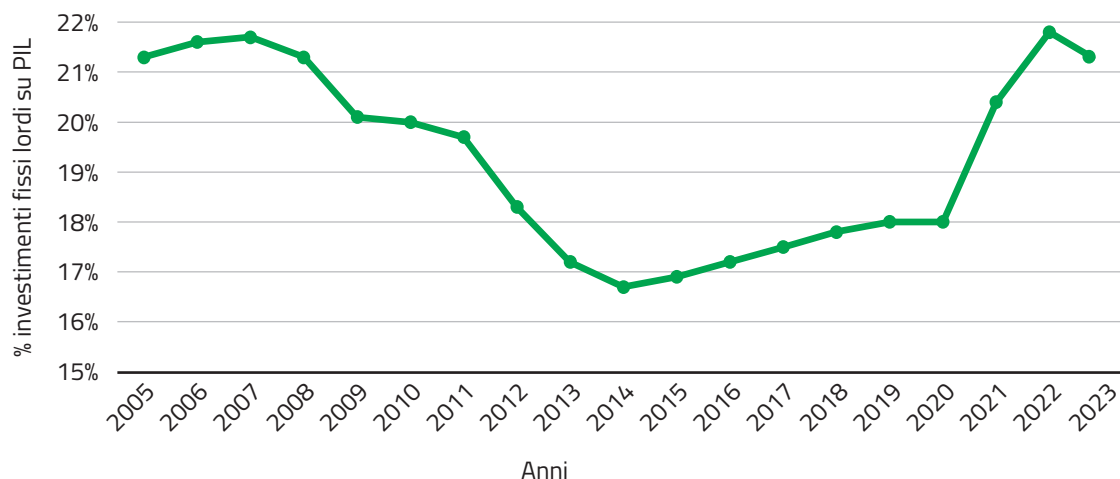
# Capitolo 1

## Dinamica degli investimenti pubblici in Italia

Attraverso gli ultimi dati Istat disponibili è possibile affermare che nel 2023 in Italia il PIL è cresciuto dello 0,9%, in decelerazione rispetto al 2022 (+4,0%), ma a un tasso superiore a quello dell'Area Euro (+0,4%). Il dato italiano è la sintesi di un incremento del 4,7% degli investimenti fissi lordi e dell'1,2% dei consumi finali nazionali. Per ciò che riguarda i flussi con l'estero, le importazioni di beni e servizi sono diminuite dello 0,5%, mentre le esportazioni sono aumentate dello 0,2%, fornendo nel complesso un contributo positivo alla crescita del PIL (+0,3%). Le scorte, infine, hanno contribuito negativamente all'aumento del PIL.

Alla luce di questi dati è evidente, dunque, che a trainare la crescita italiana in modo significativo, come nell'anno precedente, sono stati gli investimenti fissi lordi (pubblici e privati), che hanno raggiunto la quota di 441 miliardi di euro nel 2023, pari al 21,2% del PIL, uno dei dati più elevati di tutta la serie rappresentata in Figura 1. Tale grafico rappresenta, infatti, il trend degli investimenti lordi in Italia dal 2005 in termini percentuali rispetto al PIL ed evidenzia l'inizio della discesa a partire dal 2008, il crollo nel 2009, la breve ripresa del 2010-2011, la ricaduta per il 2012-2014 e la risalita del 2015-2019, con un ritorno quasi ai livelli del 2012. Dopo 5 anni di crescita degli investimenti, il dato 2020 mostra una nuova flessione con un valore inferiore al 18% del PIL, piazzandosi su dei livelli più bassi di quelli rilevati nel periodo 2005-2012. Nel 2021 la ripresa eccezionale, che prosegue nel 2022, fino a raggiungere il 21,7% del PIL, il valore più elevato di tutta la serie.



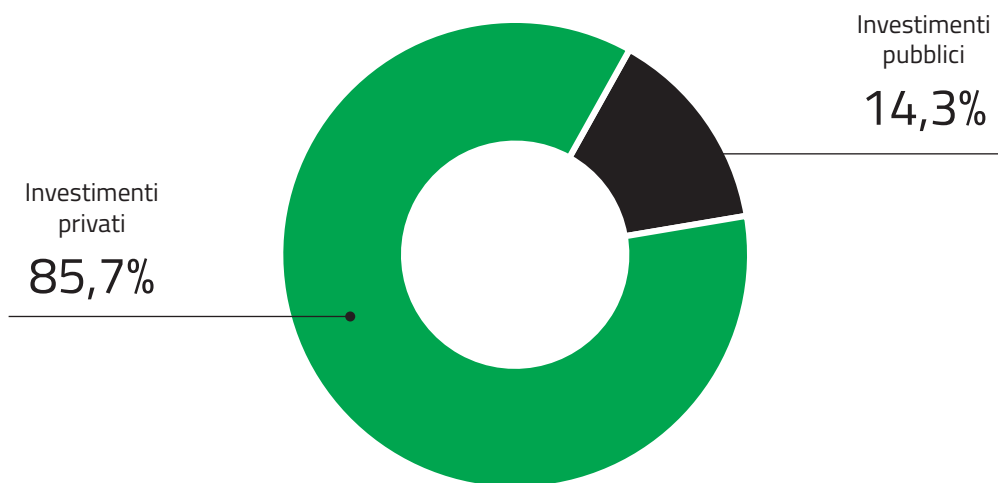
**Figura 1. Gli investimenti lordi in Italia in percentuale sul PIL, 2005-2023**

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat, anni vari

Un aspetto importante da precisare relativamente agli investimenti italiani riguarda la loro composizione per tipologia di soggetto, dal momento che quelli privati sono nettamente prevalenti rispetto a quelli pubblici, influenzando in modo significativo sia la composizione del PIL italiano sia, di conseguenza, il suo andamento.

Calcolando una media per il periodo 2005-2023, gli investimenti privati corrispondono, infatti, all'85,7% del totale degli investimenti del Paese (Figura 2): 280 miliardi di euro all'anno rispetto ai 327 miliardi di euro medi annui di investimenti complessivi. Limitatamente al 2023, su un totale di 441 miliardi di euro di investimenti, quelli pubblici sono il 15,1% del totale, ed è proprio su questi che si concentra l'analisi del resto del presente Capitolo.

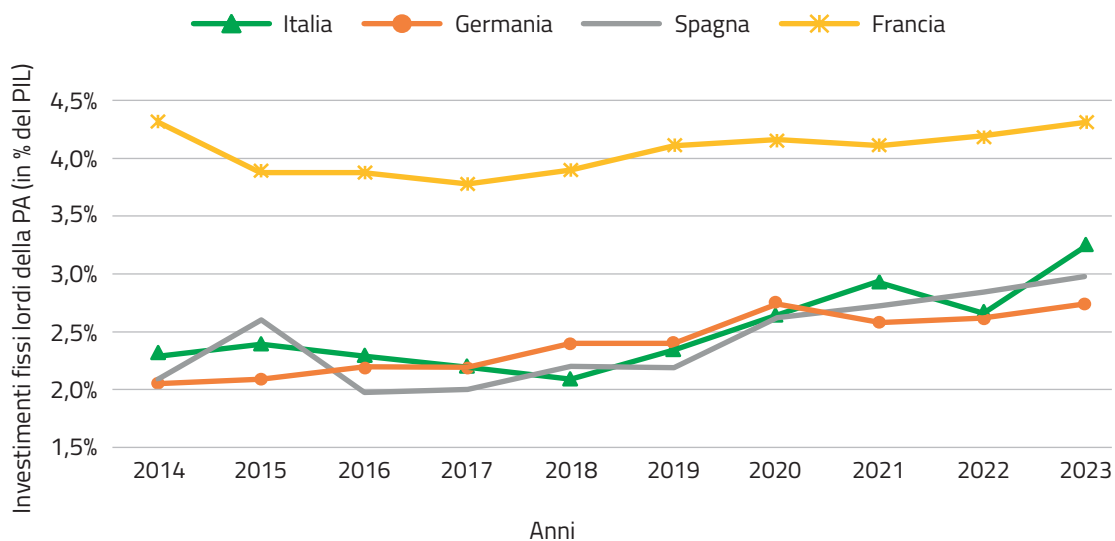
**Figura 2. Composizione percentuale degli investimenti: pubblici e privati, media 2005-2023**



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat, anni vari

In termini percentuali e in un'ottica di confronto internazionale con alcuni Paesi europei, gli investimenti pubblici italiani nel 2023 corrispondono al 3,2% del PIL (Figura 3), un dato leggermente superiore a quelli di Germania e Spagna (2,7% e 3,0% rispettivamente), ma inferiore al dato francese (4,3%).

**Figura 3. Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi europei (% sul PIL), 2014-2023**

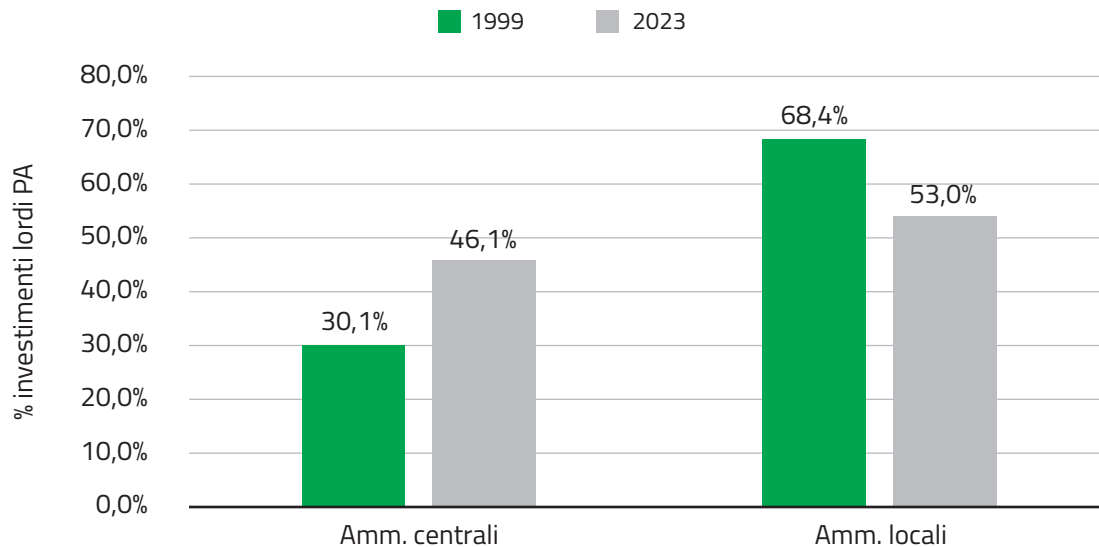


Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Eurostat, anni vari

Con riferimento invece al solo dato italiano è utile specificare la composizione degli investimenti pubblici per livello di governo: sul totale degli investimenti fissi lordi del 2023, le amministrazioni pubbliche centrali contribuiscono per il 46,1% e quelle locali<sup>1</sup> per il 53,0%. Va precisato che la componente residuale della spesa per investimenti da parte dell'intera amministrazione pubblica risulta essere sostenuta dagli enti che si occupano di assistenza e previdenza.

I dati appena esposti divergono in modo significativo rispetto alle proporzioni del 1999, quando le amministrazioni centrali erano responsabili di circa il 30% degli investimenti pubblici e le amministrazioni locali di oltre il 68%.

**Figura 4. Composizione percentuale degli investimenti lordi delle amministrazioni pubbliche tra amministrazioni centrali e locali, 1999/2023**



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat, anni vari

Appare interessante, infine, dedicare un breve approfondimento alle amministrazioni comunali, che si posizionano come primo investitore all'interno della PA locale.

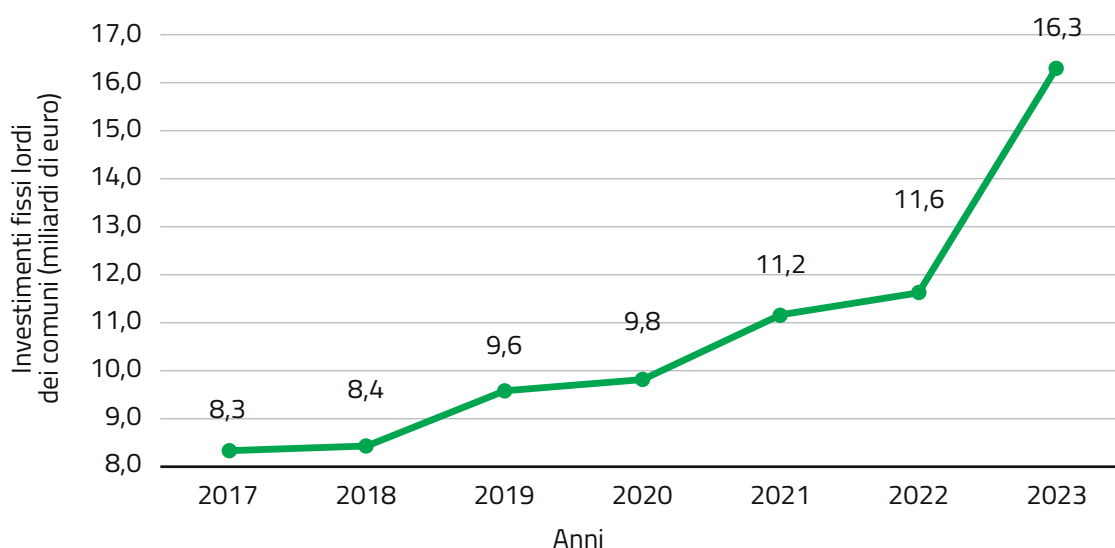
La dinamica degli investimenti comunali ha assunto negli ultimi anni un andamento crescente dovuto a diversi fattori concorrenti: l'abbandono dei vincoli da patto di stabilità interno (tra il 2016 e il 2018), l'aumento del volume di trasferimenti statali finalizzati e la semplificazione delle procedure sia sul versante della disciplina degli appalti, sia per quanto riguarda le regole contabili.

<sup>1</sup> Le amministrazioni locali includono: regioni, province, comuni ed enti locali sanitari. La differenza della somma delle colonne di ciascun anno rispetto al 100% è in capo agli enti di previdenza.

Tra i fattori che hanno impattato sulla ripresa degli investimenti comunali nell'ultimo biennio figurano anche gli interventi già "in essere" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la rendicontazione delle spese della politica di coesione 2014-2020, che secondo la regola N+3 vede proprio nel 31 dicembre del 2023 il limite ultimo per la chiusura.

Tra il 2017 e il 2022 gli investimenti fissi lordi dei comuni passano da 8,3 miliardi di euro a 11,6 miliardi (Figura 5), con una crescita continua nonostante l'irrompere dell'emergenza sanitaria per il Covid-19. Il dato esplode nel 2023, quando si superano i 16 miliardi di euro di investimenti comunali.

**Figura 5. Investimenti fissi lordi dei comuni italiani, 2017-2023**



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Siope, anni vari

E questo è solo l'inizio di una nuova stagione di risorse straordinarie e aggiuntive provenienti dal PNRR e dalla "nuova" politica di coesione 2021-2027, che alimentano ulteriormente le spese per investimenti sostenute dall'intera pubblica amministrazione.

Ciò significa prepararsi ad assistere ad un'onda lunga di investimenti strutturali che sta per essere spinta da una mole di risorse aggiuntive mai sperimentata prima. Una congiuntura che porterebbe la PA intera a scontrarsi con l'esigenza di possedere la capacità amministrativa di "saper spendere" le risorse addizionali per la realizzazione di opere pubbliche, per trasformare gli investimenti in infrastrutture funzionanti sul territorio e in servizi erogati per la collettività. Per far questo è importante la qualità della spesa corrente, ma sono necessari uffici efficienti e personale adeguato in numero e qualificazione. Ciò che farà la differenza sarà la qualità del capitale umano delle pubbliche amministrazioni a cui sembra essere affidato, oltre all'ordinario, gran parte della riuscita del PNRR e del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2021-2027.



# Capitolo 2

## La figura del RUP

### 2.1 La nuova figura del Responsabile Unico del Progetto nel d.lgs. n. 36/2023

#### *2.1.1 Il Responsabile Unico del Progetto quale "governatore" del processo realizzativo degli appalti e delle concessioni correlato all'affermazione del ciclo di vita dei contratti pubblici*

Il Codice dei contratti pubblici, definito dal d.lgs. n. 36/2023 mediante l'associazione tra il corpus normativo principale (gli articoli da 1 a 229) e i numerosi (trentotto, in totale) allegati, fonda la sua proiezione innovativa sulla valorizzazione di un elemento-chiave: il ciclo di vita dei contratti pubblici.

Esplicitato come l'insieme delle attività, anche di natura amministrativa e non contrattuale, che ineriscono alla programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione del contratto (art. 3 dell'Allegato I.1.), viene ad acquisire specifica valorizzazione funzionale nella digitalizzazione (art. 21 del Codice) e trova i suoi macro-criteri di sviluppo nel principio del risultato (art. 1 del Codice).

Il ciclo di vita degli appalti, delle concessioni e degli altri contratti di partenariato pubblico-privato sostanzia un processo, la cui gestione complessiva porta al conseguimento del risultato prefissato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente nella programmazione, modulato in dettaglio mediante la progettazione, ricondotto al mercato con le procedure di affidamento e concretizzato nel contesto nell'arco della fase di esecuzione.

Il comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023, nello stabilire che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo (nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza), delinea la proiezione del ciclo di vita, gli effetti elaborativi che competono alle amministrazioni e richiede una figura che presidi il processo, le interazioni nello stesso, la funzionalità degli strumenti di sviluppo.

In questa linea dinamica il Responsabile Unico del Progetto è la figura che non si limita a "seguire" l'andamento delle fasi, ma che si innesta nelle stesse come attore principale, promotore, generatore di azioni specifiche volte al conseguimento del risultato.

Due elementi del Codice dei contratti pubblici traducono, più di altri, le potenzialità operative del RUP in questa prospettiva chiaramente finalistica:

- a) il riconoscimento del suo ruolo come parte proattiva dell'organizzazione della stazione appaltante o dell'ente concedente, alla quale la stessa organizzazione fornisce supporto, ausilio, e rispetto alla quale si adatta in alcuni sub-processi;
- b) l'esplicita definizione di attribuzioni "affinate" nell'ordinamento previgente da ampia giurisprudenza, ma ora nettamente marcate nel quadro normativo, in termini di decisioni e di atti.

### **2.1.2 Il "nuovo" RUP: gli elementi di caratterizzazione**

Il d.lgs. n. 36/2023 presenta una molteplicità di elementi che traspongono in componenti di diritto positivo l'evoluzione organizzativa e funzionale del sistema degli appalti pubblici, delle concessioni e degli altri contratti di partenariato pubblico-privato in termini di sempre maggior conformità al diritto euro-unitario.

Il macro-processo descritto nel ciclo di vita dei contratti pubblici è stato anch'esso oggetto di una progressiva trasformazione, ma in chiave di valorizzazione degli obiettivi "storici" che le amministrazioni vanno a conseguire con le esternalizzazioni di attività riportate ad appalti e concessioni: la realizzazione del lavoro, l'esecuzione della fornitura, la prestazione dei servizi programmati e progettati.

Il ruolo del Responsabile Unico del Progetto si lega con la stessa nuova definizione al macro-processo, del quale è governatore, promotore, controllore, con proiezione di ogni attività verso il conseguimento degli obiettivi originari dell'appalto o della concessione.

L'evoluzione del quadro normativo relativo al RUP è contraddistinta da elementi che rendono tale figura e l'esercizio delle sue competenze più flessibili sia nelle interazioni procedurali sia nella trasposizione organizzativa, grazie alla possibilità di integrazione con responsabili di procedimento nominati per la macro-fase comprensiva della progettazione, della programmazione e dell'esecuzione, nonché per la macro-fase relativa all'affidamento.

Il d.lgs. n. 36/2023 riafferma la centralità e la trasversalità del ruolo, ma al tempo stesso ridisegna la portata e la figura del RUP, che è un responsabile del "progetto" inteso come di "intervento" e non come semplice "procedimento", essendo deputato dalle norme innovate ad assumere la responsabilità complessiva dello sviluppo di una serie di fasi preordinate alla realizzazione di un progetto, o un intervento pubblico.

Il Responsabile Unico del Progetto è un attore necessario del ciclo di vita di ogni contratto pubblico, tanto che il dato normativo esplicita in forma innovata una clausola di garanzia rispetto al percorso di nomina: in caso di mancata individuazione nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal medesimo responsabile dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa. Risulta pertanto evidente la combinazione con il principio del risultato, al quale l'organizzazione della stazione appaltante o dell'ente concedente deve adeguare le proprie metodologie.

Il RUP nella sua nuova configurazione ha, tuttavia, un ampio set di parametri di riferimento, che ne fanno il garante delle interazioni della stazione appaltante con gli operatori economici (principio della fiducia, art. 2 del Codice) e della regolarità delle fasi che compongono il macro-processo del ciclo di vita, in una logica di "compliance" ai principi storici del diritto euro-unitario (art. 3 del Codice), che costituiscono indicatori dell'efficienza funzionale del percorso acquisitivo nei confronti del mercato.

Il Responsabile Unico del Progetto è soggetto con una più esplicita connotazione del ruolo e delle competenze nella logica del project management, ma conserva nel suo portfolio funzionale attribuzioni con proiezioni operative specifiche nelle varie fasi del ciclo realizzativo degli appalti e dei contratti di partenariato pubblico-privato, dettate anche dalle disposizioni di dettaglio contenute nel Codice.

## 2.2 I requisiti del RUP e il procedimento di nomina

### 2.2.1 Il ruolo del RUP in relazione alle varie tipologie di appalti e i requisiti necessari

La configurazione dei requisiti del Responsabile Unico del Progetto nel quadro normativo del Codice dei contratti pubblici è modulata su una struttura regolativa a doppio livello.

La previsione generale, contenuta nel comma 2 dell'art. 15, stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti nominano il RUP tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o dell'ente concedente, preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa, in possesso dei requisiti di cui all'Allegato I.2. e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti al medesimo affidati, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni.

I requisiti sono parte essenziale della dotazione professionale della quale deve disporre il soggetto nominato nel particolare ruolo; pertanto, la stazione appaltante o l'ente concedente non può disattendere la verifica di tale set di qualificazione, essendo, in caso di carenza in organico di figure con i requisiti necessari, abilitata a nominare un RUP che dovrà essere necessariamente ausiliatore da esperti.

Il dettaglio di tale sub-processo di verifica è riportato nel quadro normativo che struttura in modo puntuale ruolo, percorso di nomina, background professionale e competenze del Responsabile Unico del Progetto: l'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023, attuativo delle macro-prefigurazioni statuite nell'art. 15 dello stesso Codice dei contratti pubblici.

Il comma 3 dell'art. 2 dell'Allegato definisce le condizioni di base per i soggetti che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti vogliono deputare al particolare ruolo di "governatore" del ciclo di macro-modulazione degli interventi pubblici mediante appalti o concessioni.

La disposizione delinea una sequenza compositiva, nella quale:

- a) il RUP deve essere dotato di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere;



- b) per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico;
- c) ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al Dirigente o al Responsabile del Servizio nel cui ambito di competenza rientra l'intervento da realizzare;
- d) negli altri casi, la stazione appaltante può individuare quale RUP un dipendente anche non in possesso dei requisiti richiesti;
- e) nel caso in cui sia individuato un RUP carente dei requisiti richiesti, la stazione appaltante affida 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 dal Codice e dallo stesso Allegato I.2.

Il parametro generale è rilevabile nel complesso delle competenze professionali, che costituisce il presupposto ineludibile per l'intervento della particolare figura nel percorso realizzativo di un appalto o di una concessione.

Simile dotazione deve avere un potenziamento specificativo per gli appalti di lavori e per i servizi di ingegneria e architettura, rispetto ai quali le competenze sono fortemente funzionalizzate in chiave di valorizzazione delle specificità tecniche.

L'art. 4 dell'Allegato I.2., infatti, connota in tal caso (comma 1) il RUP obbligatoriamente come un tecnico abilitato all'esercizio della professione, o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, come un tecnico anche di qualifica non dirigenziale che deve essere in possesso di titolo di studio e di esperienza e formazione professionale specifiche. Peraltro, il comma 2 delinea una soluzione di garanzia per le stazioni appaltanti con minori dotazioni di risorse umane qualificate, stabilendo che in mancanza di abilitazione all'esercizio della professione, il RUP è un tecnico in possesso di esperienza nel settore dei contratti di almeno cinque anni, attestata anche dall'anzianità di servizio maturata.

La formazione di base deve essere rafforzata sia con la formazione continua (in connessione con la previsione regolativa contenuta nel comma 7 dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023) sia con la maturazione di un'esperienza adeguata nel settore (calcolata secondo un parametro temporale su base pluriennale), differenziata in rapporto alla complessità e al valore degli interventi.

Inoltre (comma 4) nelle procedure di affidamento di lavori particolarmente complessi, il RUP deve possedere, oltre a un'esperienza professionale di almeno cinque anni nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori, una laurea magistrale o specialistica nelle materie oggetto dell'intervento da affidare nonché adeguata competenza quale Project Manager, acquisita anche mediante la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia di Project Management.

Il set di qualificazione professionale è configurato in termini differenti per gli appalti di beni e servizi, nei quali, in base all'art. 5 dell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023, il RUP deve essere in possesso di titolo di studio di livello adeguato e di esperienza professionale soggetta a costante aggiornamento ai sensi dell'articolo 15, comma 7, del Codice, maturata nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e importo dell'intervento, in relazione alla tipologia e all'entità dei servizi e delle forniture da affidare.

Anche in tali ambiti il RUP deve essere in possesso di esperienza nel settore attestata dall'anzianità di servizio maturata, con una differenziazione quantitativa rapportata al differente livello di importanza e complessità degli appalti da gestire.

### **2.2.2 La formazione (in rapporto alla formazione obbligatoria per tutti i dipendenti che si occupano di appalti)**

Uno dei punti qualificanti del quadro normativo che disciplina la figura del Responsabile Unico del Progetto è il dato che connota, nel comma 7 dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023, uno specifico obbligo di formazione continua, specificamente valorizzato nel sistema delle dotazioni professionali dagli articoli 4 e 5 dell'Allegato I.2.

La disposizione del Codice dei contratti pubblici prefigura, peraltro, tale sistema come obbligatorio per tutte le risorse umane della stazione appaltante o dell'ente concedente che svolgono funzioni relative alle procedure in materia di acquisti di lavori, servizi e forniture, richiedendone la formalizzazione mediante apposito piano formativo, che deve essere connesso alle evidenze operative desumibili dai programmi triennali dei lavori e delle acquisizioni di beni e servizi.

La valenza dell'obbligo formativo assume maggior peso considerando l'importanza che ad essa è attribuita dalle disposizioni dello stesso d.lgs. n. 36/2023 sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, come esplicitato nell'art. 63, comma 7, lett. b), che colloca la formazione nel novero dei requisiti essenziali per la stessa qualificazione.

La valorizzazione della formazione (del RUP e delle altre risorse umane impegnate nella gestione di appalti e concessioni, nelle varie fasi del ciclo di vita) non appare dal quadro normativo come fattore di sola professionalizzazione dei soggetti, ma come più complessiva leva organizzativa.

### **2.2.3 La nomina del RUP**

Le capacità e le dotazioni professionali dei soggetti deputati a svolgere il ruolo di Responsabili Unici dei Progetti costituiscono i necessari presupposti istruttori del percorso che porta alla nomina della particolare figura.

L'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023 richiede (comma 1) che, nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico da realizzare mediante un contratto, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti provvedano a nominare 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.

Il momento di formalizzazione di tale incarico si raccorda allo sviluppo complessivo del ciclo di vita del contratto pubblico e trova riscontro nell'assetto delle competenze definite in dettaglio nell'Allegato I.2., poiché nell'art. 6 rileva l'attribuzione al RUP di poteri propositivi in ordine alla programmazione triennale (e addirittura l'elaborazione dell'elenco annuale dei lavori).

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha dettagliato le condizioni che conducono alla nomina del RUP in una fase largamente antecedente alla determina a contrarre, fornendo una serie di precisazioni puntuali nel parere n. 2077 del 26 giugno 2023.

Il MIT evidenzia infatti come l'art. 17, comma 1, del Codice dei contratti pubblici stabilisca che prima dell'avvio delle procedure di affidamento, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, con apposito atto, adottino la decisione di contrarre individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

Il Ministero precisa però che tale dato normativo va posto in correlazione con l'art. 15, comma 1 dello stesso d.lgs. n. 36/2023, nella parte in cui stabilisce che 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 per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al codice.

Il MIT rileva quindi che il primo atto di avvio dell'intervento pubblico andrebbe distinto dal primo atto della procedura di affidamento del contratto (regolato dall'art. 17), per cui non sembrerebbero sovrapponibili i concetti di "procedura di affidamento" e di "intervento pubblico": pertanto, la nomina del RUP potrebbe avvenire con atto diverso dalla decisione di contrarre. Tale soluzione, peraltro, troverebbe conferma nella considerazione per cui, nel Codice, verrebbe in rilievo un soggetto responsabile di una pluralità di procedimenti, relativi alle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi da realizzarsi mediante i contratti pubblici. Infine, il RUP, esercitando i propri poteri decisionali nelle diverse fasi della realizzazione dell'intervento pubblico ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. g), dell'Allegato I.2., «decide i sistemi di affidamento dei lavori, servizi e forniture, la tipologia di contratto da stipulare, il criterio di aggiudicazione da adottare», risultando pertanto soggetto necessariamente già operante prima dell'adozione della determina a contrarre.

L'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023 individua la sequenza operativa che compone il procedimento di nomina del RUP, ma anche il necessario requisito dell'incardinamento della figura nominata nell'organizzazione della stazione appaltante o dell'ente concedente.

Il comma 2 della disposizione, infatti, seguendo un percorso normativo storicizzato, stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti nominano il Responsabile Unico del Progetto tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o dell'ente concedente, preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa, in possesso dei requisiti di cui all'Allegato I.2. e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti ai medesimo affidati, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni.

Pur non prevedendolo espressamente, il dato normativo prelude a una formalizzazione dell'incarico mediante un atto del Dirigente o del Responsabile dell'unità organizzativa interessata dall'intervento per il quale viene nominato il RUP: in tale provvedimento devono essere esplicitati tutti i presupposti richiesti dalle disposizioni del Codice e dell'Allegato I.2., sia organizzativi, sia soggettivi, sia esperienziali.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti che non sono pubbliche amministrazioni o enti pubblici individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti del RUP, limitatamente al rispetto delle norme del Codice alla cui osservanza sono tenute.

Il comma 2 dell'art. 15 del Codice dei contratti pubblici rafforza la funzionalizzazione pubblica della figura, stabilendo (in termini di continuità con il quadro normativo previgente in materia) che l'ufficio di RUP è obbligatorio e non può essere rifiutato, ma anche che in caso di mancata nomina del RUP nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal responsabile dell'unità organizzativa competente per l'intervento.

Il Responsabile Unico del Progetto è, pertanto, individuato come figura di garanzia non solo per l'efficace sviluppo del ciclo di vita del contratto pubblico (nell'interesse della stazione appaltante o dell'ente concedente per cui opera), ma anche per trasporre nelle interazioni con gli operatori economici il principio della fiducia, nella modulazione codificata dall'art. 2 del d.lgs. n. 36/2023.

Non a caso, proprio in funzione della "proiezione esterna" del ruolo del RUP, il nominativo dello stesso deve essere indicato, in forza del comma 3 dell'art. 15 del Codice, nel bando o nell'avviso di indizione della gara, o, in mancanza, nell'invito a presentare un'offerta o nel provvedimento di affidamento diretto.

## **2.3 Il Responsabile Unico del Progetto nell'organizzazione della stazione appaltante**

### ***2.3.1 I modelli organizzativi della stazione appaltante (anche in relazione alla qualificazione) e il ruolo del RUP***

Gli elementi che nel d.lgs. n. 36/2023 delineano lo sviluppo degli appalti e delle concessioni secondo presupposti che valorizzano l'attenzione al risultato, la correttezza e la responsabilità nei rapporti tra stazioni appaltanti e operatori economici, l'attenzione necessaria per le dinamiche del mercato hanno una caratteristica comune: l'impatto sull'organizzazione.

Alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti il Codice dei contratti pubblici chiede di dimostrare adeguatezza e capacità di gestione dei processi relativi al ciclo di vita di appalti e concessioni, attraverso la procedura di qualificazione disciplinata dagli articoli 62 e 63.

Tali disposizioni, però, sintetizzano le tante implicazioni organizzative del quadro normativo definito dal d.lgs. n. 36/2023, rilevabili sin dalla fase della programmazione (per la quale è richiesto un referente), ma incidenti nella progettazione (con necessaria distinzione degli assetti organizzativi preposti all'elaborazione di progetti da quelli deputati alla verifica degli stessi), nell'affidamento (con peso particolare per regole e ruoli funzionali) e nell'esecuzione (con la valorizzazione di strutture per la direzione lavori e la direzione dell'esecuzione del contratto rapportate alla complessità degli appalti).

Alle amministrazioni pubbliche, agli enti ad esse assimilati, alle società partecipate e agli organismi di diritto pubblico tenuti all'applicazione del Codice dei contratti pubblici è deputata la definizione di modelli organizzativi specifici, in grado di:

- a) condurre a una gestione efficiente le varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici;
- b) valorizzare le competenze delle risorse umane dedicate e rafforzarne la professionalizzazione;
- c) ottimizzare le attività strumentali (in particolare quelle di gestione degli appalti attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale), per rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse pubbliche.

I modelli sperimentabili possono essere individuati secondo configurazioni che possono far leva su strutture organizzative "centralizzate" o su ripartizioni specializzate: fatti salvi gli elementi utili ad assicurare la qualificazione, ogni stazione appaltante o ente concedente ha tuttavia margine per poter trasporre nel settore degli appalti e delle concessioni l'esercizio della propria autonomia organizzativa. In tali assetti, il successo dei modelli organizzativi è strettamente dipendente dalla capacità delle risorse umane e, in particolare, dei soggetti-leader, dei quali il Responsabile Unico del Progetto è la rappresentazione essenziale.

### ***2.3.2 Il RUP nei moduli aggregativi delle stazioni appaltanti***

Il Codice dei contratti pubblici prevede nel comma 9 dell'art. 15 che le centrali di committenza e le aggregazioni di stazioni appaltanti designano un RUP per le attività di propria competenza con i compiti e le funzioni determinate dalla specificità e complessità dei processi di acquisizione gestiti direttamente.

La modulazione specifica del ruolo di tale Responsabile Unico del Progetto e delle interazioni con il RUP dell'amministrazione che si avvale della centrale di committenza o della differente struttura aggregativa è declinata nell'art. 9 dell'Allegato I.2. dello stesso d.lgs. n. 36/2023.

L'assetto di base è strutturato secondo uno schema nel quale, nei casi di acquisti aggregati:

- a) le stazioni appaltanti nominano un RUP per ciascun acquisto;
- b) il RUP, in coordinamento con il direttore dell'esecuzione, ove nominato, assume i compiti di cura, controllo e vigilanza del processo di acquisizione con particolare riferimento alle attività di:
  1. programmazione dei fabbisogni;
  2. progettazione, relativamente all'individuazione delle caratteristiche essenziali del fabbisogno o degli elementi tecnici per la redazione del capitolato;
  3. esecuzione contrattuale;
  4. verifica della conformità delle prestazioni.

Rispetto ai requisiti "standard" stabiliti dall'art. 5 dello stesso Allegato I.2., la stazione appaltante può prevedere deroghe a tale disposizione in considerazione delle minori attività assegnate al RUP, fermo restando l'obbligo di garantire professionalità e competenza adeguate allo svolgimento delle specifiche mansioni affidate.

Nel macro-schema funzionale, sull'altro versante il RUP del modulo aggregativo svolge le attività di:

- a) programmazione, relativamente alla raccolta e all'aggregazione dei fabbisogni e alla calendarizzazione delle gare da svolgere;
- b) progettazione degli interventi con riferimento alla procedura da svolgere;
- c) affidamento;
- d) esecuzione per quanto di competenza.

Il modello di interazione può essere variato nei casi di acquisti non aggregati da parte di unioni, associazioni o consorzi: in tale situazione, i comuni nominano il RUP per le fasi di competenza e lo stesso è, di regola, designato come responsabile della singola gara all'interno del modulo associativo o consortile prescelto, secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti.

In caso invece di acquisti gestiti integralmente, in ogni fase, dal modulo associativo o consortile prescelto, il RUP è designato unicamente da questi ultimi.

Qualora invece il modello sia riportato ad acquisti centralizzati, i compiti e le funzioni del RUP, designato dalla centrale di committenza, riguardano le attività di competenza della centrale, in quanto dirette alla realizzazione e messa a disposizione degli strumenti di acquisto e di negoziazione per le stazioni appaltanti.

I compiti e le funzioni del responsabile designato dalla stazione appaltante, nel caso di ricorso a strumenti di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza, riguardano le attività di propria competenza in quanto dirette all'effettuazione dello specifico acquisto e all'esecuzione contrattuale.

La disciplina dettagliata risponde all'esigenza evolutiva del sistema, nel quale molti enti di minori dimensioni hanno scelto di costituire centrali di committenza in forma associata o di avvalersi, mediante accordi stabili, di stazioni appaltanti qualificate.

### ***2.3.3 La possibile nomina dei responsabili di procedimento (di fase) per singole macro-fasi***

La possibilità di potenziare l'assetto organizzativo delle figure intervenienti nella regolazione e nella gestione del processo di sviluppo degli appalti e dei contratti di partenariato pubblico-privato (soprattutto quelli più complessi) trova un presupposto evolutivo di notevole importanza nel comma 4 dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023.

La disposizione stabilisce, infatti, che ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento.

In tale assetto, il dato normativo chiarisce che le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP.

Il Responsabile “di fase” è connotato come figura che evolve nell’ambito della contrattualistica pubblica il disegno normativo definitorio del responsabile dell’istruttoria, desumibile dall’art. 5, comma 1 della legge n. 241/1990.

Il presupposto per la nomina è l’esigenza legata ad un appalto, a una concessione o a un altro contratto di partenariato pubblico-privato caratterizzato da profili quantitativo-dimensionali tali da renderlo oggetto non gestibile secondo le normali condizioni organizzative della stazione appaltante o dell’ente concedente.

Proprio la dinamica organizzativa potenziale costituisce la base per l’individuazione di uno o più responsabili di fase e, in un quadro che facoltizza le amministrazioni, è destinata ad essere definita in modo esplicito, attraverso una specifica modulazione, finalizzata a garantire l’adeguatezza delle risorse professionalizzate nel governo del ciclo di vita del contratto.

Peraltro, tale eventuale assetto sembra delineato dalla disposizione in modo molto peculiare, in quanto il dato letterale prefigura la possibile nomina di due Responsabili di procedimento: uno per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione (secondo una logica di gestione complessiva) e uno per la (sola) fase di affidamento (come riconosciuto anche dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel parere n. 2098 del 4 luglio 2023).

Le interazioni tra i responsabili di fase e il RUP sono funzionalizzate all’ottimizzazione e alla maggior efficacia realizzativa dell’intervento pubblico, come sancito dal comma 1 dell’art. 6 dell’Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023, dovendo seguire i macro-criteri dettati dal comma 4 dell’art. 15 dello stesso Codice, nella parte in cui precisa che in caso di nomina dei responsabili di fase, infatti, rimangono in capo al RUP gli obblighi – e le connesse responsabilità – di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre sono ripartiti in capo ai primi i compiti e le responsabilità delle singole fasi a cui sono preposti.

Tuttavia, al responsabile di fase (in particolare quello preposto all’affidamento), quando nominato, è riconosciuta una capacità di intervento molto significativa, addirittura accentuata nell’avvio della procedura di individuazione del contraente dal riconoscimento della possibilità, per lo stesso, di acquisire il Codice identificativo gara (CIG) “al pari” del RUP (in base all’esplicita attribuzione stabilita nella lett. I del comma 2 dell’art. 6 dell’Allegato I.2. del Codice).

Peraltro, tale figura può concretizzare (sempre sostituendo nelle attività specifiche il RUP) attività essenziali nella sequenza procedurale, come l’elaborazione della proposta di determinazione di aggiudicazione (o atto equivalente), predisposta dal responsabile di fase per il proprio dirigente o responsabile del servizio, quale organo abilitato a manifestare all’esterno la volontà dell’ente (Tar Calabria – sez. Reggio Calabria, sentenza n. 782 del 26 ottobre 2023), secondo lo schema relazionale dettagliato dall’art. 7, comma 1, lett. G dell’Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023.

### 2.3.4 La struttura di supporto al RUP e altri soggetti intervenienti a supporto del Responsabile Unico del Progetto

#### 2.3.4.1 La struttura (stabile) di supporto al RUP

L'assetto organizzativo della stazione appaltante o dell'ente concedente per lo sviluppo del ciclo di vita di un appalto o di una concessione ha come attore principale il Responsabile Unico del Progetto, che può tuttavia essere sostenuto nelle sue attività da altre figure, sia in una prospettiva di più generale ottimizzazione dei processi, sia per far fronte alla gestione specifica di problematiche comportanti apporti ad elevata specializzazione.

Entrambi gli sviluppi sono codificati nel comma 6 dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023, che rimette alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti la possibilità:

- a) di istituire una struttura di supporto al RUP;
- b) di 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.

La configurazione della struttura di supporto è sinteticamente modulata dall'art. 3 dell'Allegato I.2. del Codice, che la connota anzitutto come una struttura stabile a supporto del Responsabile Unico del Progetto.

Il dato normativo consente di ipotizzare l'attivazione della struttura di supporto nell'ambito delle scelte organizzative che l'Amministrazione definisce in funzione delle condizioni operative che continuamente deve affrontare: pertanto, un nucleo specializzato che assista il RUP (o, meglio, i RUP, immaginando tale assetto come riferibile a più versanti di attività nell'ambito della realizzazione di lavori, dell'esecuzione di forniture o dell'acquisizione di servizi) può risultare opzione importante in realtà chiamate a esternalizzare con significativa frequenza appalti complessi o concessioni dimensionalmente rilevanti.

Le proiezioni funzionali della struttura non sono dettagliate nel d.lgs. n. 36/2023, lasciando pertanto alla piena disponibilità delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti la definizione delle competenze e degli spazi di intervento, comunque caratterizzati sempre dalla concretizzazione di attività ausiliarie, in ragione della responsabilità del RUP nell'adozione delle decisioni nelle varie fasi. Il quadro normativo prevede (sempre all'art. 3 dell'Allegato I.2. del Codice) che la struttura di supporto al RUP possa essere istituita anche in comune fra più stazioni appaltanti, previa sottoscrizione di accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Tale previsione consente l'attivazione di tale particolare modulo in chiave collaborativa tra più enti, consentendo alle amministrazioni con dimensionamento più limitato (e corrispondente carenza di risorse qualificate) di far leva sulla soluzione organizzativa comune, quando necessario.

Per altro verso, la disposizione rafforza la connotazione della struttura come modulo organizzativo "di staff", la cui attività può essere svolta a favore di più Responsabili Unici dei Progetti, anche secondo una schematizzazione organizzativa integrata tra più amministrazioni o enti.



### 2.3.4.2 I supporti “specifici” al RUP

Il quadro normativo definito per il Responsabile Unico del Progetto dall’art. 15 e dall’Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023 disciplina in modo articolato anche i supporti specifici allo stesso che possono essere sviluppati sia da dipendenti della stazione appaltante o dell’ente concedente, sia da soggetti esterni, comunque al fine di soddisfare l’esigenza di qualificati apporti per far fronte alle complessità dell’appalto o della concessione e per la risoluzione di criticità e problematiche, sotto molteplici aspetti (giuridico, amministrativo-gestionale, tecnico, economico-finanziario).

Il presupposto-chiave per la nomina del Responsabile Unico del Progetto è il possesso, da parte del dipendente individuato, di specifici requisiti e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti affidati, come esplicitato nell’art. 15, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023.

La disposizione del corpus normativo principale del Codice trova le linee di traduzione degli elementi di caratterizzazione professionale del RUP nell’Allegato I.2., ma in tale complesso normativo il comma 3 dell’art. 2 determina le condizioni che, in chiave generale, obbligano la stazione appaltante o l’ente concedente a supportare il RUP.

Se infatti il Responsabile Unico del Progetto deve essere dotato di competenze professionali adeguate all’incarico da svolgere, nonché per i lavori e i servizi attinenti all’ingegneria e all’architettura deve essere un tecnico, la medesima disposizione stabilisce che:

- a) ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al dirigente o al responsabile del servizio nel cui ambito di competenza rientra l’intervento da realizzare;
- b) negli altri casi, la stazione appaltante può individuare quale RUP un dipendente anche non in possesso dei requisiti richiesti.

Tuttavia, sia nell’uno che nell’altro caso (ossia quando sia individuato un Responsabile Unico del Progetto carente dei requisiti richiesti) la stazione appaltante o l’ente concedente deve affidare lo svolgimento delle attività di supporto al RUP:

- a) ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al Responsabile nominato;
- b) oppure, in mancanza di dipendenti con adeguata professionalità, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze richieste dal Codice.

La sequenza stabilita dall’art. 2, comma 3 dell’Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023 conduce la stazione appaltante o l’ente concedente a sviluppare un percorso che deve avere presupposto da un accertamento della disponibilità di professionalità adeguate all’interno del proprio assetto organizzativo: solo in caso di mancanza o di evidente carenza di risorse umane con tali caratterizzazioni sarà possibile ricorrere a professionisti esterni.

La disposizione costituisce pertanto la chiave di lettura della seconda parte del comma 6 dell’art. 15 del Codice, nella parte in cui stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti 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.

La curiosa formulazione della norma presuppone l'allocazione di un budget per il supporto esterno, al quale può ricorrere il Responsabile Unico del Progetto in caso di necessità di supporti esterni (posta la preventiva verifica dell'impossibilità di ausilio da dipendenti dell'ente): è lo stesso RUP, pertanto, che conferisce questi incarichi, occupandosene "direttamente".

Il Responsabile Unico del Progetto ha invece la possibilità di esercitare un'attività propositiva verso la stazione appaltante o l'ente concedente quando il supporto sia ad esso necessario per la migliore realizzazione dell'intervento pubblico, nel caso di appalti di particolare complessità che richiedano valutazioni e competenze altamente specialistiche (come esplicitato nell'art. 3, comma 1 dell'Allegato I.2. del Codice).

Il particolare quadro normativo sembra quindi delineare un percorso su tre livelli operativi, nel quale:

- a) la soddisfazione delle attività di supporto al RUP in linea di ausilio per rafforzamento organizzativo è assicurata dalla (eventuale) struttura di supporto;
- b) l'integrazione di competenze del RUP "parzialmente competente" è gestita dallo stesso mediante verifica specifica della disponibilità di risorse umane nell'ente e, solo in caso di mancanza, con affidamento di servizi di supporto ad esperti esterni;
- c) il "potenziamento" delle competenze del RUP per far fronte alla complessità dell'appalto o della concessione (intesi come elementi di per sé presupponenti un possibile ausilio) è stabilito dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, con decisione che muove da una proposta dello stesso RUP.

Le varie disposizioni del Codice mantengono per le attività di supporto al RUP la connotazione di servizi di natura intellettuale, per i quali:

- a) l'affidamento deve avvenire nel rispetto della disciplina stabilita (sia soprasoglia che sottosoglia) dal d.lgs. n. 36/2023;
- b) gli affidatari devono essere muniti di assicurazione di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza.

L'articolata modulazione normativa comprende anche alcune parti che ingenerano dubbi interpretativi su alcuni aspetti particolari delle attività, quali, in special modo, i profili economico-finanziari (Corte dei Conti, sez. reg. controllo Abruzzo, deliberazione n. 41/2024/PAR del 21 febbraio 2024).

## 2.4 Le competenze e gli atti del RUP

### 2.4.1 Le competenze specifiche del RUP (e la competenza generale residuale) in rapporto alle varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici

Lo spazio di operatività del Responsabile Unico del Progetto nelle varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici delineato dal d.lgs. n. 36/2023 è ampio ed è coniugato con un altrettanto significativo portafoglio di attribuzioni: da quelle accertative, a quelle propositive, sino a quelle valutative e decisorie.

L'elemento configurativo generale di tale assetto di competenze è il comma 1 dell'art. 15, il quale stabilisce che il Responsabile Unico del Progetto 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. (molte delle quali con finalizzazione decisoria in atti) o che siano comunque necessarie, ove non di competenza di altri organi.

La declinazione di dettaglio di tali competenze è rilevabile in due livelli del quadro normativo:

- a) nella distribuzione in varie previsioni del corpus principale del Codice dei contratti pubblici, riportate alle varie fasi del ciclo di vita (es. art. 42 comma 4 relativo alla validazione, art. 41, comma 3 relativo all'elaborazione del DIP - Documento degli indirizzi per la progettazione, art. 93, comma 3, relativo alla partecipazione alla Commissione giudicatrice come componente, art. 114, comma 1 sulla direzione dell'esecuzione del contratto);
- b) nella codificazione classificatoria dettagliata contenuta nell'Allegato I.2. del Codice (in particolare negli articoli 6, 7 e 8), connessa a previsioni specifiche riportate in altri allegati (come ad es. quelle inerenti al ruolo del RUP rispetto all'esecuzione del contratto stabilite in varie disposizioni dell'Allegato II.14).

Nel sistema complessivo risultano elementi particolari, come la lett. a) del comma 1 dell'art. 6 dell'Allegato I.2., in base alla quale il Responsabile Unico del Progetto si connota come figura necessaria sin dall'avvio delle attività compositive della prima macro-fase, ossia della programmazione, poiché la norma stabilisce che lo stesso:

- 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 da adottare ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lettera a), del Codice;
- b) predisporre altresì l'elenco annuale da approvare ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lettera b), del Codice.

La particolare strutturazione del dato normativo permette di individuare anzitutto le competenze esclusive del Responsabile Unico del Progetto, ossia quelle espressamente attribuite allo stesso in termini funzionali a garantirne il pieno esercizio nei confronti di tutti gli attori coinvolti nella gestione della fase del ciclo di vita dell'appalto o della concessione nella quale vengono ad essere incardinate.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il parere n. 2087 del 29 giugno 2023, ha precisato che in base all'art. 7, comma 1, lett. a), dell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023, il RUP effettua la verifica della documentazione amministrativa qualora non sia nominato un responsabile di fase ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del Codice o non sia costituito un apposito ufficio o servizio a ciò deputato, sulla base delle disposizioni organizzative proprie della stazione appaltante; esercita in ogni caso funzioni di coordinamento e verifica, finalizzate ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate.

Secondo il MIT, la disposizione costituisce presupposto inequivocabile per l'attribuzione della verifica dei requisiti di ordine generale e speciale al Responsabile Unico del Progetto, il quale la effettua

in proprio, senza alcuna possibilità di esternalizzazione, in quanto connessa ai poteri propri dello stesso Responsabile funzionali all'esercizio di ulteriori attribuzioni (con finalizzazione positiva in relazione all'ammissione dei concorrenti o negativa con riguardo alla loro esclusione).

È la stessa disposizione, peraltro, a connotare le soluzioni alternative e a prefigurare la diversa allocazione dell'attribuzione nella sua componente istruttoria, mantenendo in capo al RUP la formalizzazione delle decisioni conseguenti.

Ancor più netta in termini di esclusività si delinea la competenza stabilita dallo stesso art. 7, comma 1, alla lett. g), che assegna al Responsabile Unico del Progetto lo svolgimento delle verifiche sulle offerte anormalmente basse.

Il novero delle attività riconducibili al RUP è ampliato dalle clausole a valenza generale residuale definite con formulazione analoga nel comma 3 dell'art. 6, nel comma 2 dell'art. 7 e nel comma 5 dell'art. 8: in base a tali disposizioni il Responsabile Unico del Progetto è chiamato ad esercitare anche tutte le competenze che gli vengono attribuite da specifiche disposizioni del Codice e, in ogni caso, svolge tutti i compiti relativi alle macro-fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

In tale assetto, possono peraltro rilevarsi modulazioni particolari, soprattutto nella fase dell'esecuzione, nella quale:

- a) in base all'art. 8, comma 3 dell'Allegato I.2. del Codice, il RUP svolge, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di Direttore dell'esecuzione del contratto;
- b) in base al successivo comma 4 dello stesso art. 8, il Direttore dell'esecuzione deve essere soggetto diverso dal Responsabile Unico del Progetto in una serie di casi (connessi alla particolare importanza o complessità dell'appalto).

Il modello si interrela con quello "potenziale" definito dal comma 3 dell'art. 4, nel quale si prevede che:

- a) il RUP nell'area lavori può svolgere, per uno o più interventi e nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori;
- b) le funzioni di RUP, progettista e direttore dei lavori non possono coincidere nel caso di lavori complessi o di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, oltre che tecnologico, nonché nel caso di progetti integrali ovvero di interventi di importo pari o superiore alla soglia di rilievo europeo.

#### **2.4.2 I provvedimenti "propri" del RUP nell'ambito della procedura**

L'intervento del Responsabile Unico del Progetto nell'ambito del ciclo di vita dei contratti pubblici si traduce, in alcune fasi (in particolare in quella di affidamento) in decisioni formalizzate attraverso specifici provvedimenti, ad esso attribuiti in termini di competenza esclusiva dal quadro normativo.

Nel corpus principale del Codice dei contratti pubblici la disposizione che assicura al RUP la possibilità di trasporre percorsi istruttori, scelte e valutazioni in atti amministrativi sia attestativi sia di natura provvedimentale è il comma 5 dell'art. 15, secondo la portata in precedenza evidenziata.

La particolare formulazione della disposizione certifica la capacità del RUP di adottare provvedimenti, in rapporto a un sistema di attribuzioni articolato, che ne determinano l'intervento costruttivo nell'assetto plurifasico del ciclo di vita dei contratti pubblici.

In alcune disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 l'adozione di atti da parte del Responsabile Unico del Progetto è esplicitata in una proiezione traduttiva di procedimenti valutativi complessi, come nel caso della validazione del progetto posto a base di gara, che è individuata dall'art. 42, comma 4 come l'atto formale che riporta gli esiti della verifica (facendo preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica e alle eventuali controdeduzioni del progettista) e che è sottoscritta dal RUP.

L'Allegato I.2. potenzia e dettaglia in varie sue disposizioni l'impianto generale, distinguendo le competenze preparatorie e propositive che il Responsabile Unico del Progetto esercita verso soggetti preposti dall'ordinamento alla direzione delle unità organizzative e all'adozione di atti comportanti spesa da quelle produttive di decisioni incidenti su alcuni passaggi essenziali del ciclo di vita dei contratti pubblici, richiedenti l'esplicitazione mediante atti.

In questo quadro devono essere annoverati i provvedimenti del RUP che:

- a) formalizzano le decisioni di ammissione o di esclusione degli operatori economici da una gara a seguito delle verifiche condotte in fase di ammissione, realizzabili dallo stesso RUP o dal Responsabile di fase o da un ufficio deputato a tali attività costituito presso la stazione appaltante (art. 7, comma 1, lett. a);
- b) dispongono le esclusioni dalle gare, sia in conseguenza di operazioni svolte dalla Commissione giudicatrice (es. in caso di rilevazione del mancato superamento della soglia di sbarramento qualitativo) sia di attività proprie, quali, in particolare, le verifiche di anomalia delle offerte (art. 7, comma 1, lett. d).

Le previsioni contenute nello stesso art. 7 dell'Allegato I.2. attribuiscono (comma 1, lett. g) al Responsabile Unico del Progetto la competenza ad adottare il provvedimento finale della procedura quando, in base all'ordinamento della stazione appaltante, egli abbia il potere di manifestare all'esterno la volontà della stessa.

La disposizione delinea una situazione frequente, ossia la sovrapposizione tra ruoli: quello del dirigente (o del responsabile di servizio negli enti privi di dirigenza, inteso in ogni caso come il soggetto preposto alla direzione dell'unità organizzativa dotato di poteri di spesa) con quello del Responsabile Unico del Progetto (comunque in base a un atto di nomina che il dirigente può formalizzare assegnando l'incarico a se stesso).

Qualora il RUP non assumi il ruolo con rappresentanza esterna, concretizza la propria attività in chiave preparatoria e propositiva, componendo gli elementi istruttori che consentono al dirigente (o al responsabile di servizio) di adottare il provvedimento di aggiudicazione, esercitando le attività valutative e di riscontro richieste dall'art. 17, comma 5 del d.lgs. n. 36/2023.

## 2.5 Il RUP e la digitalizzazione

### ***2.5.1 Il ruolo del RUP in relazione alla gestione digitalizzata dei contratti pubblici e alle piattaforme di approvvigionamento digitale***

Il quadro normativo del d.lgs. n. 36/2023 che disciplina la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici prevede l'obbligo di gestione delle varie fasi mediante piattaforme di approvvigionamento e servizi digitali tra loro interoperabili (art. 21, comma 2), con un rafforzamento specifico per l'affidamento e l'esecuzione (art. 25, comma 2).

L'inderogabilità dell'obbligo, riferito sia agli affidamenti diretti, sia alle procedure selettive per qualunque importo, è stata confermata dalle interpretazioni rese dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (parere n. 2196 del 27 luglio 2023) e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (Comunicato del Presidente Anac del 10 gennaio 2024).

Il Responsabile Unico del Progetto è chiamato ad intervenire in tale quadro sia con attività specifiche relative alle varie fasi, sia come soggetto esercitante le funzioni di coordinamento e di verifica, risultando pertanto attore necessario nelle interazioni della stazione appaltante con gli operatori economici, ma anche nelle distribuzioni organizzative funzionali allo sviluppo delle procedure (ad es. quale soggetto che abilita ad intervenire nelle stese piattaforme altri soggetti in alcune operazioni, come i componenti della commissione giudicatrice nelle gare con l'offerta economicamente più vantaggiosa).

Il RUP, in questo quadro, assume alcune competenze trasversali, non enumerate nella classificazione degli articoli 6, 7 e 8 dell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023, che possono essere qualificate come:

- a) la supervisione complessiva sulla funzionalità effettiva delle piattaforme di approvvigionamento digitale e dei servizi interoperabili alimentati dalla stazione appaltante o dall'ente concedente;
- b) la verifica della completezza e della tempestività delle comunicazioni e delle pubblicazioni gestite mediante le piattaforme di approvvigionamento digitale e i servizi interoperabili.

### ***2.5.2 Il RUP come configuratore della procedura nella sua fase originaria***

La configurazione delle procedure di affidamento (sia dirette sia selettive) presuppone l'individuazione univoca delle stesse attraverso il Codice Identificativo Gara (CIG): l'acquisizione di tale codice è specifica competenza del Responsabile Unico del Progetto, riconosciuta esplicitamente dall'art. 6, comma 2, lett. l) dell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023.

La particolare attribuzione, peraltro, è esercitata dal RUP in linea generale (peraltro in continuità con le previsioni operative nel tempo definite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione), ma è specificamente individuata come attività che può essere posta in essere dal responsabile di procedimento per la fase di affidamento, quando nominato.

L'ANAC, con Comunicato del Presidente del 6 marzo 2024, ha fornito elementi rafforzativi del dato normativo indicativo dei due attori in grado di acquisire il CIG, declinando peraltro alcune osservazioni sulle problematiche tecniche relative alla gestione dei due ruoli nei servizi interoperabili.

La definizione identificativa del percorso (soprattutto in relazione all'affidamento) volto a determinare il rapporto tra stazione appaltante (o ente concedente) e operatore economico affidatario rileva per la sua importanza ancor più in ragione dell'acquisizione di efficacia delle disposizioni sulla digitalizzazione che hanno reso obbligatoria l'acquisizione del CIG attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale: tale evoluzione ha infatti condotto l'ANAC a qualificare (anche attraverso apposite soluzioni tecnologiche per la confluenza dei dati) il momento acquisitivo del codice in via definitiva, non risultando pertanto più necessari passaggi di perfezionamento ex post.

Il ruolo del RUP appare in tale assetto come quello del soggetto veicolatore delle informazioni essenziali, responsabile del corredo informativo iniziale (anche nella particolare modulazione derogatoria per gli affidamenti di valore inferiore ai 5.000 euro con accesso diretto alla Piattaforma Contratti Pubblici della BDNCP, in base al Comunicato del Presidente ANAC del 10 gennaio 2024) e di tutti i suoi sviluppi attraverso altre azioni supportate dalle piattaforme di approvvigionamento digitale.

## 2.6 Funzioni del RUP e profili di responsabilità amministrativa e contabile

Il nuovo Codice, nell'ottica di mitigare i profili di responsabilità del RUP, ha introdotto il principio di "responsabilità per fasi", consentendo alle stazioni appaltanti di nominare un responsabile per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento. Tale opzione, come evidenziato dalla Relazione illustrativa al Codice, «presenta il vantaggio di evitare un'eccessiva concentrazione in capo al RUP di compiti e responsabilità direttamente operative, spesso di difficile gestione nella pratica. In caso di nomina dei responsabili di fase, infatti, rimangono in capo al RUP gli obblighi – e le connesse responsabilità – di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre sono ripartiti in capo ai primi i compiti e le responsabilità delle singole fasi a cui sono preposti». Nell'attuale fase di transizione organizzativa in cui è affidato all'ANAC il compito di elaborare «una soluzione operativa che consenta l'indicazione dei soggetti autorizzati a svolgere le funzioni di RUP e di responsabile di fase nell'ambito del profilo della stazione appaltante/ente concedente registrato sull'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA)», l'Autorità (con Comunicato del 6 marzo 2024) ha precisato che spetta alle stazioni appaltanti/enti concedenti e ai soggetti da essi nominati «assicurarsi che le attività poste in essere da ciascun soggetto siano coerenti con le funzioni effettivamente attribuite, anche al fine della ripartizione, tra i vari soggetti coinvolti nella procedura, delle correlate responsabilità».

In ogni caso, pur sussistendo una ripartizione di compiti con i singoli "responsabili di fase" e con la struttura di supporto (rispetto a cui può configurarsi in capo al RUP una culpa in vigilando), il responsabile del progetto rimane il dominus della procedura, dovendo assicurare il completamento della stessa nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi connessi al suo incarico. Ciò in linea con le sentenze della Corte costituzionale che, chiamata a pronunciarsi su alcune disposizioni delle leggi regionali di Umbria e Sardegna (sentenza n. 43 del 2011 e n. 166 del 2019), ha precisato che «l'unicità del centro di responsabilità procedimentale è garantita dal "responsabile di progetto", il quale coordina l'azione dei responsabili per fasi, se nominati (...), anche con funzione di supervisione e controllo».

Costituisce una significativa novità la delimitazione, effettuata dal nuovo Codice, dell'ambito della "colpa grave" rilevante ai fini della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti. Nel dettaglio, l'art. 2, comma 3, del Codice stabilisce che, nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti è configurabile la "colpa grave" esclusivamente qualora si verifichi «la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto». Viene quindi codificato il diritto vivente formatosi nell'ambito delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti. La disposizione opportunamente precisa che non costituisce "colpa grave" la violazione o l'omissione che sia stata determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti. Come evidenziato anche dal MIT (quesito 2159/2023), non sussiste un "elenco" delle autorità competenti al rilascio di pareri sull'applicazione della disciplina di settore rilevanti ai fini di una possibile esclusione della colpa grave. Il Ministero ha comunque chiarito che rientrano in tale categoria sicuramente i pareri dell'ANAC e le altre autorità che possono intervenire in funzione consultiva sull'interpretazione e applicazione della normativa in materia di contratti pubblici. Quanto ai pareri resi dallo stesso MIT, è stato precisato che «le risposte fornite dal Servizio hanno natura di atti meramente consultivi e non vincolanti per le stazioni appaltanti e rappresentano valutazioni di tipo ermeneutico circa le disposizioni in materia di contratti pubblici, ferma restando l'autonomia e responsabilità gestionale delle stesse stazioni appaltanti».

Il richiamato art. 2 comma 3 del Codice, che significativamente si colloca nell'ambito del "principio della fiducia" di cui costituisce quindi un'importante declinazione, cerca dunque di superare le incertezze interpretative provocate dal labile confine tra "colpa grave" e "colpa lieve", contribuendo a superare il fenomeno della "paura della firma" e della "burocrazia difensiva". Proprio per contrastare tali fenomeni il legislatore ha, come noto, introdotto durante la pandemia da Covid-19 il c.d. "scudo erariale" il cui regime è tuttora vigente. L'art. 21 del d.l. n. 76/2020 (recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale") ha limitato, infatti, "in via eccezionale", la responsabilità erariale di amministratori, dipendenti pubblici e privati a cui è affidata la gestione di pubbliche risorse ai danni provocati dalle sole condotte accertate con dolo, escludendo quindi ogni responsabilità per colpa grave, tranne per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente. La misura è stata poi prorogata dal successivo Governo ("Draghi"), per agevolare i progetti del PNRR, e confermata (ed estesa temporalmente) dall'attuale Governo ("Meloni"). Da ultimo, l'art. 8 comma 5-bis della L. n.18 del 23 febbraio 2024, di conversione del d.l. 30 dicembre 2023, n. 215 (c.d. "Decreto Milleproroghe") recante "Disposizioni urgenti in materia di termini normativi", in vigore dal 29 febbraio 2024, ha infatti disposto la proroga fino al 31 dicembre 2024 della previsione di cui al suddetto art. 21, precedentemente prevista fino al 30 giugno 2024. Va comunque segnalato che, con una recente ordinanza (n. 228/2023), la sezione regionale campana della Corte dei conti ha sollevato diversi dubbi di legittimità costituzionale sul suddetto regime dello "scudo erariale", specialmente in ragione della vocazione "generalista" dell'art. 21 del citato d.l. n. 76/2020 (contestato per la sua idoneità a rendere esenti da responsabilità condotte slegate dal contesto emergenziale) e gli articoli 103, 97, 28, 81 e 3 della Costituzione.



Allo scopo di mitigare profili di responsabilità, il Codice, in continuità con la previgente disciplina, prevede inoltre la nomina di un Collegio Consultivo Tecnico (CCT), composto da esperti con specifiche competenze, per appalti di beni e servizi il cui controvalore è pari o superiore a € 1.000.000 e per i lavori sopra soglia comunitaria. In tali ipotesi la nomina del CCT è un obbligo per la stazione appaltante, ma non sussiste alcun vincolo per il RUP di seguirne i pareri e le determinazioni. L'art. 215, comma 3 del Codice stabilisce che l'inosservanza dei pareri e delle determinazioni del CCT è «valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali». Al contrario, l'osservanza delle determinazioni del CCT «è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva l'ipotesi di condotta dolosa». Il CCT dovrebbe quindi agevolare le attività del RUP e attenuarne i profili di responsabilità, oltre a ridurre il rischio di contenzioso in fase di esecuzione contrattuale.

# Capitolo 3

## Osservatorio RUP: l'indagine statistica

### 3.1 Le caratteristiche dei rispondenti

Nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale RUP, istituito all'interno del Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, IFEL, SNA, ITACA, in collaborazione con ANAC, CONSIP e la Rete degli Osservatori regionali dei contratti pubblici, hanno realizzato l'Indagine RUP 2024, volta a raccogliere, attraverso un questionario, suggerimenti e proposte da parte dei Responsabili Unici del Progetto italiani in merito alla gestione degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, forniture e servizi e all'attuazione degli interventi, anche alla luce delle novità introdotte dal nuovo Codice.

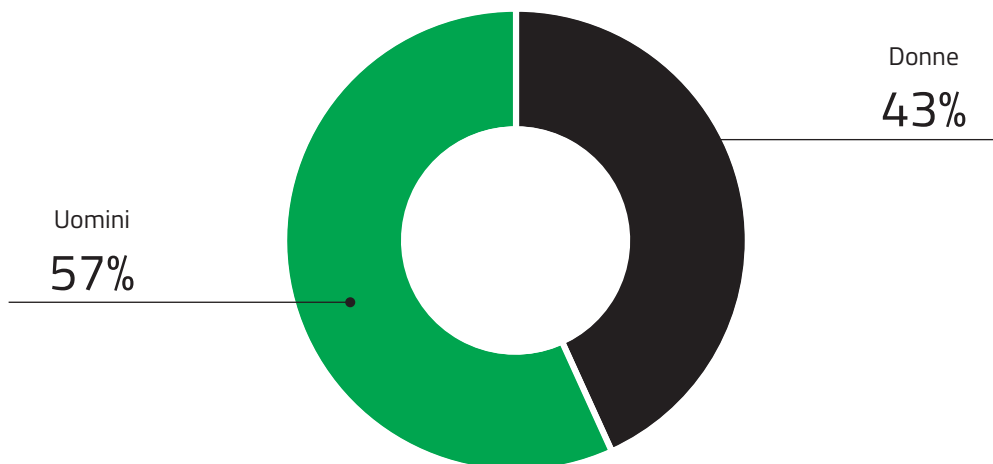
Un'attenzione particolare è stata rivolta alle principali criticità che vengono riscontrate per ciascuna fase del procedimento, alle proposte di soluzioni espresse dai RUP per superare le suddette criticità e alle competenze possedute e necessarie per lo svolgimento delle proprie attività.

Il questionario è stato somministrato dal 4 marzo al 2 aprile 2024 ai RUP presenti nell'indirizzo fornito da ANAC, a quelli iscritti alla Piattaforma nazionale, e alle mailing list di IFEL-Fondazione ANCI. Il MIT, ITACA, SNA, ANAC, CONSIP e la Rete degli Osservatori regionali dei contratti pubblici hanno contribuito alla diffusione dell'avviso rivolto ai RUP.

I risultati sono presentati nel presente Capitolo e contribuiranno alla definizione dei percorsi formativi, destinati al personale delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, erogati all'interno del Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy in materia di contratti pubblici, anche in attuazione della strategia professionalizzante.

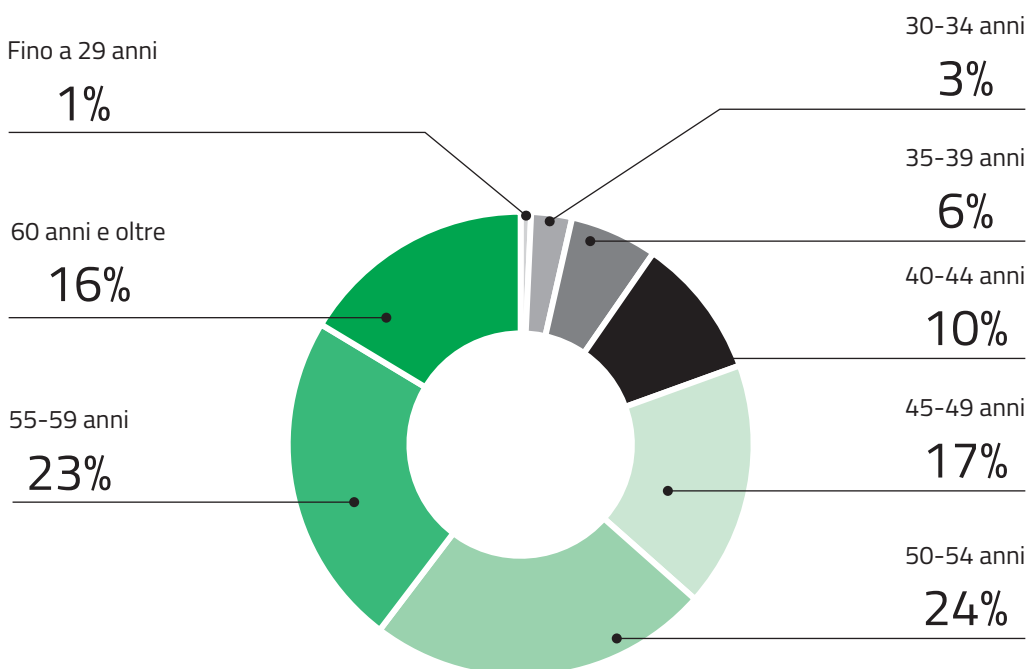
I RUP che hanno partecipato al questionario sono 6.493, di cui il 57% uomini e il 43% donne (Figura 1), concentrati in prevalenza (47%) nella fascia di età tra 50 e 59 anni (Figura 2). I rispondenti hanno un'età media di 52 anni.

**Figura 1. Il genere dei rispondenti, 2024**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

**Figura 2. L'età dei rispondenti, 2024**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Si tratta per quasi la metà (44,8% del totale dei partecipanti) di personale operante presso amministrazioni comunali (Tabella 1), ma evidentemente il dato è in linea con quello relativo al numero assolutamente prevalente di amministrazioni locali rispetto a quelle centrali o comunque alle altre amministrazioni presenti nel nostro territorio nazionale.

Si rileva, inoltre, che il 10% dei rispondenti appartiene alle amministrazioni e alle agenzie regionali, il 7,4% alle società e ad altri organismi partecipati, il 7,3% alle aziende sanitarie, ospedaliere e assistenziali, il 5,2% al comparto istruzione e ricerca (Università, enti di ricerca, scuole).

**Tabella 1. L'ente di appartenenza dei rispondenti, 2024**

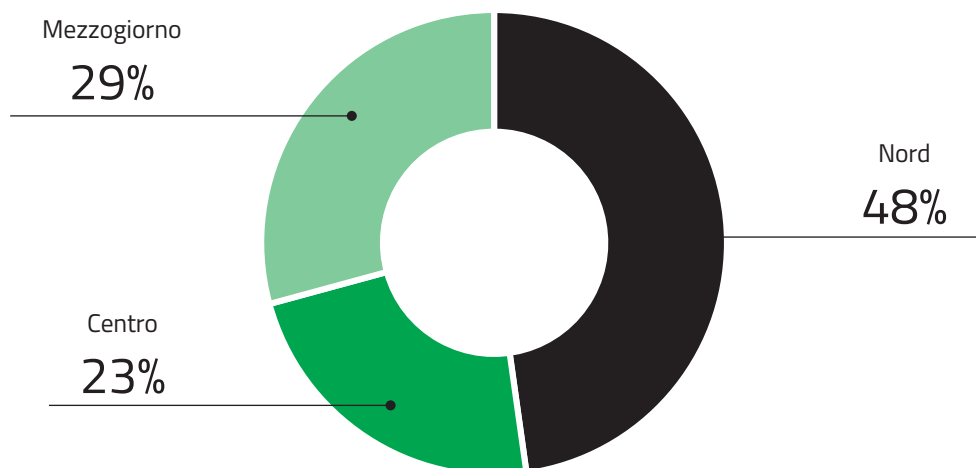
Ente di appartenenza	Rispondenti	
	Numero	% su totale
Amministrazione centrale	215	3,3%
Amministrazione comunale	2.906	44,8%
Amministrazione provinciale	255	3,9%
Amministrazione regionale e agenzie regionali	652	10,0%
Aziende sanitarie, ospedaliere e assistenziali	473	7,3%
Camere di commercio	32	0,5%
Città metropolitana	55	0,8%
Concessionarie	55	0,8%
Ministero	196	3,0%
Società e altri organismi partecipati	479	7,4%
Unioni di Comuni/Altra gestione associata	191	2,9%
Università, enti di ricerca, scuole	339	5,2%
Altro	332	5,1%
Altro ente locale	198	3,0%
Altro ente nazionale	115	1,8%
<b>Totale</b>	<b>6.493</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Deve considerarsi sufficientemente omogeneo il dato riguardante la ripartizione geografica dei partecipanti al questionario (48% Nord, 29% Mezzogiorno, 23% Centro, Figura 3).

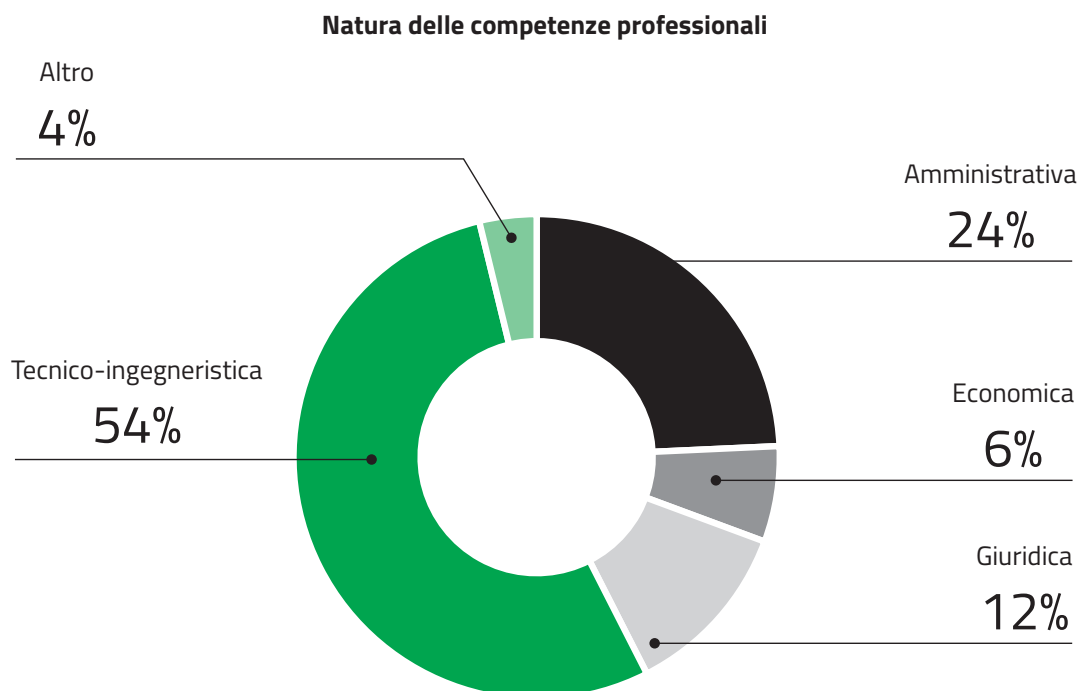
Giova peraltro rilevare che per le criticità evidenziate dai rispondenti non sono emerse significative distinzioni dipendenti dal luogo in cui gli stessi operano.

**Figura 3. I rispondenti per ripartizione geografica, 2024**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Il dato relativo alle competenze professionali degli intervistati (Figura 4.a) evidenzia che queste per una significativa maggioranza sono di tipo tecnico (54% del totale). La restante percentuale si divide tra competenze indicate come genericamente amministrative (24%), giuridiche (12%), ed economiche (6%) o ancora diverse (4%).

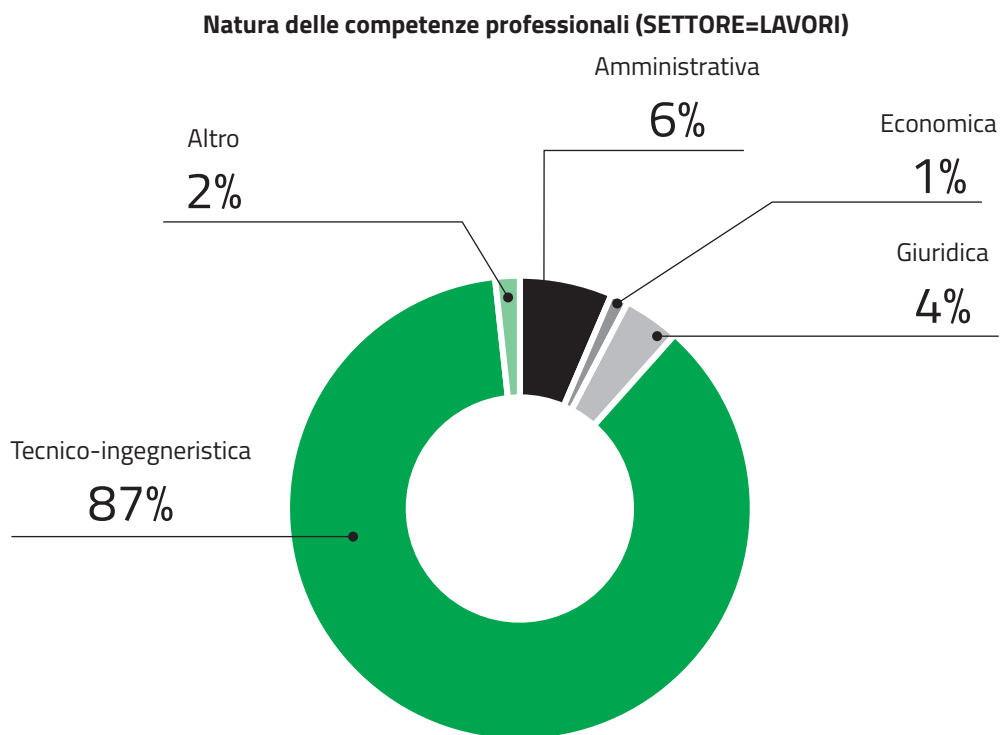
**Figura 4.a. La natura delle competenze professionali dei rispondenti, 2024**

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

I dati in esame risultano particolarmente significativi quando si leggono con riguardo alla tipologia di appalti affidati alla responsabilità degli intervistati. Se infatti appare scontato il dato relativo alle competenze tecniche dei RUP nel settore lavori (87%) (Figura 4.b), meno prevedibile è il dato relativo alle competenze dei RUP nei servizi e nelle forniture, che mostra ancora una significativa percentuale (48%) di competenze tecnico-ingegneristiche, a fronte delle più ridotte percentuali relative alle competenze amministrative (26%), giuridiche (14%), economiche (8%) o altre (4%) (Figura 4.c).

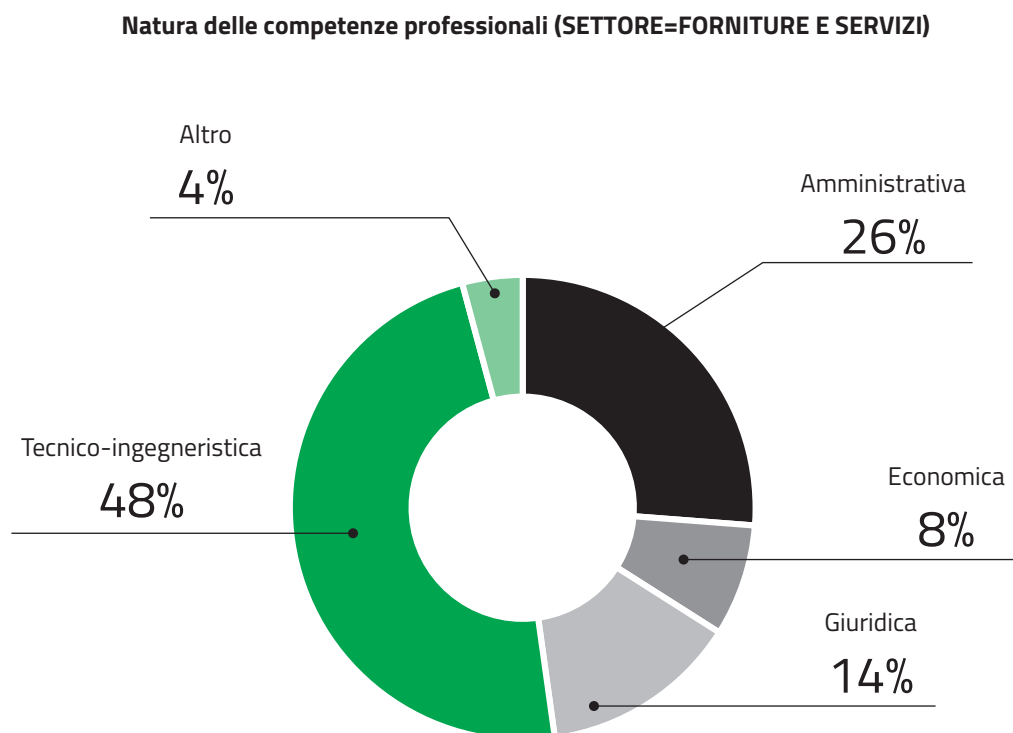
Fermo restando la circostanza che molti rispondenti al questionario si occupano sia di appalti di lavori che di servizi e forniture (lo si vedrà meglio nella Figura 6), i dati rilevati mostrano comunque una evidente tendenza nell'attribuire la responsabilità degli appalti pubblici a funzionari con competenze tecniche a prescindere dal settore di attività e dunque anche in ipotesi di servizi e forniture non connotati da particolari caratteristiche tecniche. Peraltro il nuovo Codice prevede all'art. 5, comma 3, dell'Allegato I.2., che per le forniture o i servizi connotati da particolari caratteristiche tecniche (quali: dispositivi medici, dispositivi antincendio, sistemi informatici e telematici) la stazione appaltante può richiedere, oltre ai requisiti di esperienza, il possesso della laurea magistrale, nonché di specifiche comprovate competenze.

**Figura 4.b. La natura delle competenze professionali dei rispondenti, settore lavori, 2024**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

**Figura 4.c. La natura delle competenze professionali dei rispondenti, settore forniture e servizi, 2024**



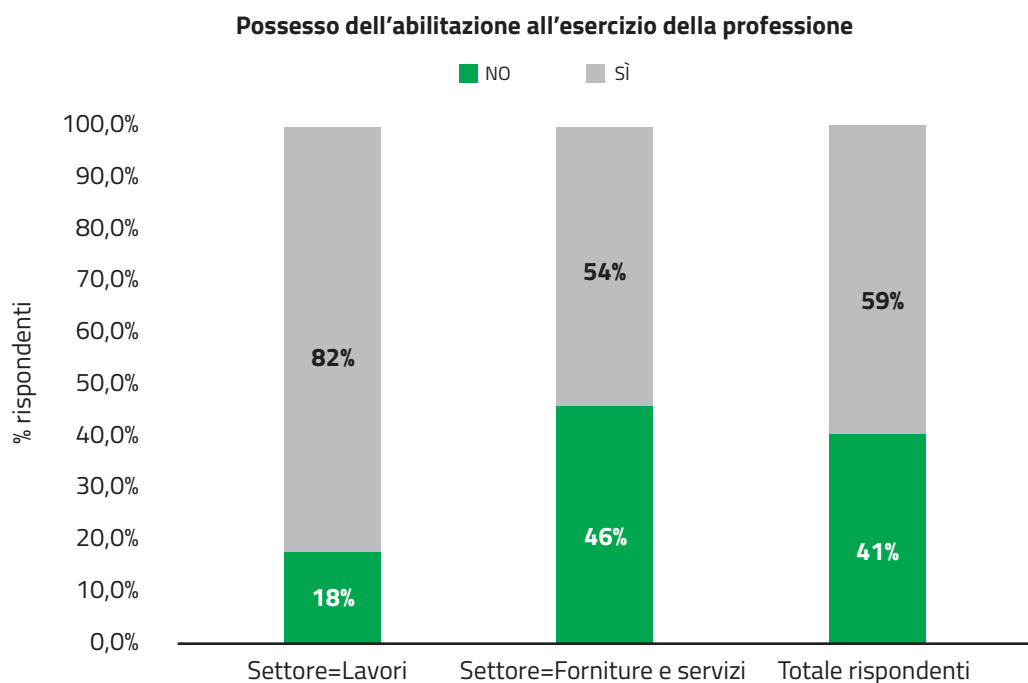
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024



Completano l'analisi dei suddetti dati le indicazioni relative al possesso di un'abilitazione professionale, dichiarata dal 59% dei rispondenti al questionario (Figura 5). I dati relativi al settore dei lavori mostrano in tal senso una percentuale maggiore (82%) rispetto a quella riscontrata per i servizi e le forniture (54%).

Tale differenza può evidentemente ricondursi alle disposizioni nell'art. 4, comma 1, dell'Allegato I.2. al Codice che in materia di lavori e servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura prevedono che il RUP debba 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 che deve essere in possesso di titolo di studio e di esperienza e formazione professionale specifiche. Per i servizi e le forniture l'art. 5 del suddetto Allegato I.2. prevede, invece, il possesso di titolo di studio di livello adeguato e di esperienza e formazione professionale commisurati alla tipologia e all'entità dei servizi e delle forniture da affidare, mentre il possesso di specifiche competenze è previsto nell'ipotesi di servizi e forniture connotati da particolari caratteristiche tecniche.

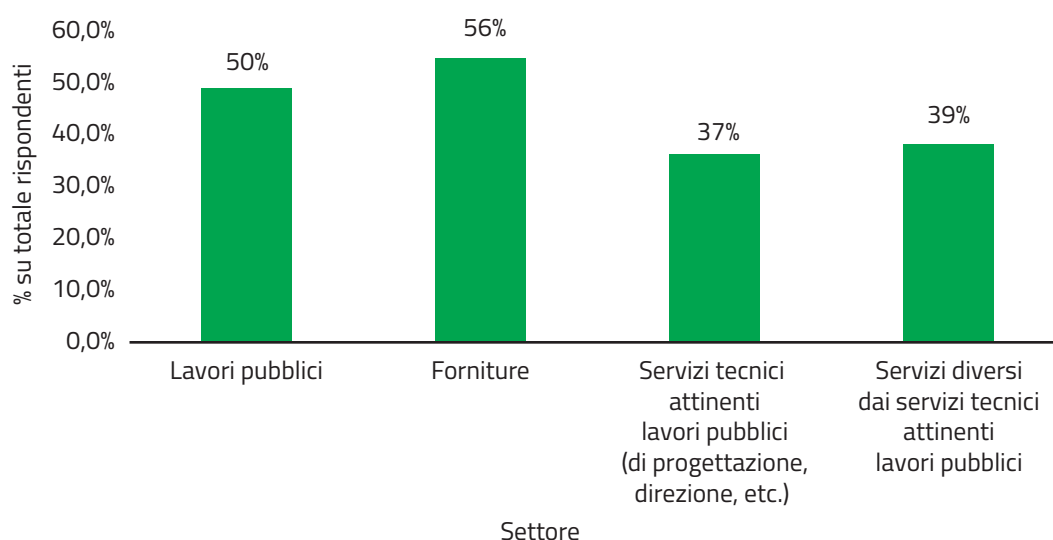
**Figura 5. Il possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione tra i rispondenti, per settore, 2024**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Nell'indagine gli intervistati dichiarano prevalentemente di operare nell'ambito di forniture (56% dei rispondenti) e di lavori (50%) ed in numero inferiore per servizi tecnici attinenti lavori pubblici (37%) e servizi diversi da questi (39%) (Figura 6). Vanno peraltro considerate le indicazioni di più settori da parte dei rispondenti che operano sia nell'ambito dei lavori, sia nell'ambito dei servizi che delle forniture. Giova evidenziare che i partecipanti al questionario hanno indicato tutti i settori di attività nei quali operano, pertanto la somma dei dati rappresentati nella Figura 6 è maggiore del 100%. Appare utile rilevare dunque che i RUP sono chiamati ad operare in ambiti differenti, con la conseguente necessità del possesso di una pluralità di eterogenee competenze specifiche.

**Figura 6. Il settore di attività dei rispondenti, 2024**

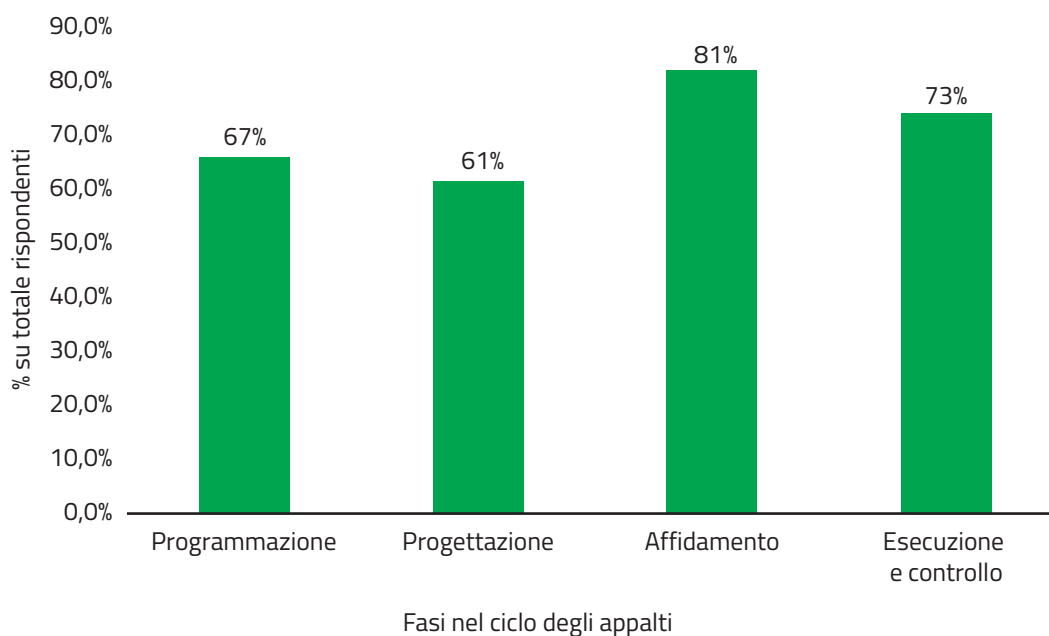


Risposta multipla. Ciascun rispondente può aver indicato più settori di attività, pertanto la somma delle percentuali riportate nella Figura è superiore al 100%.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Dal questionario emerge un dato sufficientemente uniforme ed omogeneo in ordine alle fasi del ciclo degli appalti seguite dai rispondenti, dal quale è possibile ricavare che questi sono impegnati in tutte tali fasi (Figura 7), conformemente al dettato normativo contenuto nell'articolo 15, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 ove prevede che le stazioni appaltanti nominano un Responsabile Unico del Progetto per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al Codice. Il dato va peraltro letto in considerazione della previsione, contenuta nel comma 4 del medesimo art. 15, ai sensi del quale, ferma restando l'unicità e le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP, in capo alle stazioni appaltanti è riconosciuta la possibilità di individuare modelli organizzativi i quali prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento.

**Figura 7. Le fasi nel ciclo degli appalti seguite dai rispondenti, 2024**



Risposta multipla. Ciascun rispondente può aver indicato più fasi nel ciclo degli appalti, pertanto la somma delle percentuali riportate nella Figura è superiore al 100%.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

## 3.2 Le criticità

La Tabella 2 riporta quanto affermato dagli intervistati in merito all'impatto che ha avuto il nuovo Codice sulle criticità proprie di ciascuna fase del ciclo degli appalti, evidenziando un dato aggregato significativamente negativo: per la programmazione il 42,8% dei rispondenti riscontra un impatto negativo, per la progettazione il 43,8%, per l'affidamento il 62,2%, per l'esecuzione il 57,2%. Nella dimensione trasversale a tutte le fasi, il 69,2% rappresenta un impatto negativo. Nel disaggregare il dato, è peraltro interessante notare come l'impatto maggiormente negativo riguardi criticità nella fase di affidamento, per la quale il 27% degli intervistati ha segnalato criticità molto aggravate.

Ciò non di meno, una parte degli intervistati ha comunque ritenuto che il nuovo Codice abbia impattato positivamente sulle criticità di ciascuna fase del ciclo degli appalti: il 15,6% rispetto alla fase di programmazione, il 19,2% per la progettazione, il 16,6% per l'affidamento e il 10,5% per l'esecuzione. Tuttavia, solo una percentuale minima degli intervistati ha ritenuto che il nuovo Codice abbia totalmente superato le criticità proprie di ciascuna fase.

Numerosi i rispondenti che al momento non hanno riscontrato effetti da parte del nuovo Codice rispetto alle criticità espresse.

**Tabella 2. L'impatto che ha avuto il nuovo Codice sulle criticità proprie di ciascuna fase del ciclo degli appalti (% risposte), 2024**

Impatto del nuovo Codice sulle criticità	Criticità della fase di PROGRAMMAZIONE	Criticità della fase di PROGETTAZIONE	Criticità della fase di AFFIDAMENTO	Criticità della fase di ESECUZIONE	Criticità TRASVERSALI a tutte le fasi
Le ha molto aggravate	13,7%	12,4%	27,3%	17,1%	30,0%
Le ha lievemente aggravate	29,1%	31,4%	34,9%	40,1%	39,3%
Le ha mantenute invariate	41,6%	37,0%	21,2%	32,3%	20,1%
Le ha superate parzialmente	14,1%	18,0%	15,5%	9,6%	10,0%
Le ha superate totalmente	1,5%	1,2%	1,0%	0,8%	0,6%
<b>TOTALE</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>-Di cui effetto negativo</b>	<b>42,8%</b>	<b>43,8%</b>	<b>62,2%</b>	<b>57,2%</b>	<b>69,2%</b>
<b>-Di cui effetto nullo</b>	<b>41,6%</b>	<b>37,0%</b>	<b>21,2%</b>	<b>32,3%</b>	<b>20,1%</b>
<b>-Di cui effetto positivo</b>	<b>15,6%</b>	<b>19,2%</b>	<b>16,6%</b>	<b>10,5%</b>	<b>10,7%</b>

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2024

È stato quindi chiesto agli intervistati di segnalare le criticità emerse nelle distinte fasi di cui si compone il ciclo degli appalti (programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione), indicando un valore su una scala da 1 a 5 corrispondente ai seguenti giudizi: 1= non critico, 2= poco critico, 3= abbastanza critico, 4= molto critico e 5= estremamente critico.

Con riguardo alla **fase di programmazione**, nel rilevamento compiuto appare subito evidente come il dato non si discosti da quello del 2023 nonostante l'operatività del nuovo Codice. Ed infatti gli intervistati hanno individuato le maggiori criticità in fattori generali del sistema, rispetto ai singoli adempimenti previsti nella fase in esame. Sono stati indicati quali elementi di maggiore criticità gli eccessivi adempimenti burocratici preliminari all'adozione dei programmi (3,7), la complessità degli iter autorizzativi (3,5) e la mutevolezza del quadro politico (3,1) (Tabella 3).

**Tabella 3. Le criticità riscontrate dai rispondenti nella fase di programmazione, 2024**

Criticità - Fase programmazione	Livello di criticità*
Eccessivi adempimenti burocratici preliminari	3,7
Complessità degli iter autorizzativi (ambientali, storico-paesaggistici, tecnici)	3,5
Mutevolezza del quadro politico	3,1
Definizione del cronoprogramma della spesa	2,9
Tempistica dell'approvazione definitiva dei programmi/del bilancio	2,9
Carente coordinamento e interazione con gli uffici amministrativi e contabili dell'amministrazione	2,8
Definizione delle competenze e delle responsabilità tra i vari soggetti	2,8
Modalità di aggiornamento e di integrazione dei programmi	2,8
Raccolta informazioni e dati per l'individuazione dei fabbisogni	2,7
Definizione dei contenuti dei programmi (es. definizione delle priorità) e delle risorse disponibili (es. individuazione risorse adeguate a bilancio)	2,7
Redazione della documentazione propedeutica alla formazione del programma	2,6

\*1=non critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2024

I rispondenti hanno innanzitutto riconosciuto una criticità nell'**espletamento degli specifici adempimenti preliminari alla programmazione**, che sono evidentemente percepiti come quantitativamente sovrabbondanti. Si tratta di un dato assai interessante, posto che le considerazioni critiche riguardano adempimenti previsti normativamente, che appaiono funzionali ad una programmazione corretta ed attendibile in punto di realizzabilità degli interventi.

Ed infatti nella fase antecedente alla programmazione, il RUP, ai sensi dell'art. 6 all'Allegato I.2. del d.lgs. 36/2023, 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. Addirittura, il nuovo Responsabile Unico del Progetto è investito direttamente della redazione del Programma Annuale, mentre in vigore del d.lgs. n. 50/2016 formulava unicamente proposte finalizzate alla sua redazione.

Negli appalti di lavori, tra gli adempimenti preliminari alla programmazione si può ricomprendere anche la redazione di documenti di indirizzo relativi alle prime fasi della progettazione, quali il quadro esigenziale (QE), il progetto di fattibilità tecnico economica per opere di importo superiore a 1 milione di euro, il documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP) per opere di importo superiore alla soglia comunitaria, nonché il documento di indirizzo della progettazione (DIP). La redazione di tali documenti o progetti è infatti obbligatoria ai fini dell'inserimento di un'opera nella programmazione annuale.

La seconda criticità emersa, relativa alla **complessità degli iter autorizzativi**, deve ritenersi riferita in particolare all'ambito dei lavori pubblici e segnatamente ai procedimenti volti all'acquisizione di atti endoprocedimentali in ambito ambientale, storico, paesaggistico, etc.

Va peraltro osservato che generalmente solo con i livelli di progettazione successivi ed in particolare con la progettazione definitiva l'intervento può essere rappresentato compiutamente e ottenere di conseguenza tutte le autorizzazioni necessarie. Tale circostanza trova conferma nelle criticità espresse dai RUP in relazione alla fase di progettazione, ove si sono evidenziate le difficoltà in merito all'acquisizione di atti autorizzativi endoprocedimentali.

Tuttavia, la criticità in esame può assumere rilievo anche nella fase di programmazione, quando, in ragione della rilevanza e complessità degli interventi, in tale fase si anticipi una ricognizione degli atti autorizzatori la cui acquisizione è necessaria per la realizzazione degli interventi di volta in volta in considerazione, ad esempio mediante ricorso alla Conferenza dei servizi preliminare ex art. 14, comma 3, L. 241/1990.

Si evidenzia peraltro che l'art. 38, comma 3, del nuovo Codice prevede il ricorso alla conferenza di servizi semplificata o asincrona ai fini dell'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica nonché della localizzazione dell'opera.

I partecipanti segnalano quindi la **mutevolezza del quadro politico**. Sul punto non può infatti che constatarsi come, sia a livello statale sia a livello locale, i mutamenti della governance portino con sé concreti rischi di riesame degli interventi inseriti in programmazione. In tal caso, i RUP si troveranno dinanzi alla necessità di avviare l'iter di modifica dei programmi al fine di stralciare interventi già compresi nella programmazione, inserirne di nuovi o cambiare l'ordine di priorità di realizzazione degli stessi.

Va infine evidenziato che le prime due criticità esaminate trovano evidentemente fondamento anche in quelle che i partecipanti all'indagine hanno indicato come criticità generali e trasversali a tutte le fasi dell'appalto, ossia la carenza di personale e gli eccessivi carichi di lavoro. È infatti evidente che risolte tali criticità vi potrà essere una percezione differente sia delle problematiche relative agli adempimenti della programmazione, sia alla complessità e lungaggine degli iter autorizzativi.

Nell'ambito della **fase di progettazione** degli appalti i RUP intervistati hanno evidenziato, quali maggiori criticità, innanzitutto la difficoltà ad operare con il cosiddetto Building Information Modeling (BIM) (3,9), l'acquisizione di pareri e atti vari (3,5), la gestione dell'appalto integrato (3,3) (Tabella 4).

**Tabella 4. Le criticità riscontrate dai rispondenti nella fase di progettazione, 2024**

Criticità - Fase progettazione	Livello di criticità*
Difficoltà ad operare con il Building Information Modeling	3,9
Acquisizione pareri e vari (Enti sottoservizi, Sovrintendenza, ecc.)	3,5
Gestione dell'appalto integrato	3,3
Assenza di incentivi economici alla progettazione interna	3,3
Difficoltà acquisizione risorse per redazione progetti	3,2
Modifica importo lavori in corso di progettazione	3,2
Gestione delle attività relative alla verifica e alla validazione dei progetti	2,9
Rapporti con progettisti esterni	2,7
Passaggio da tre a due livelli di progettazione	2,4

\*1=non critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

L'espressa criticità relativa alle difficoltà ad operare con il Building Information Modeling (**BIM**) appare assolutamente comprensibile. Il legislatore ha infatti imposto l'utilizzo di tale modello di gestione informativa digitale delle costruzioni nell'ambito di una generale digitalizzazione delle procedure di appalto pubblico. Già la precedente normativa ne aveva disciplinato l'entrata in vigore e le modalità di utilizzo.

L'art. 43 del nuovo Codice ha previsto dal 1° gennaio 2025 l'obbligatorietà di adozione dei modelli BIM per tutte le opere di importo superiore a 1 milione di euro. L'Allegato I.9 del Codice, in parte recependo le precedenti previsioni, stabilisce che le stazioni appaltanti, prima di adottare i processi relativi alla gestione informativa digitale delle costruzioni per i singoli procedimenti provvedono necessariamente a:

- a) definire e attuare un piano di formazione specifica del personale, secondo i diversi ruoli ricoperti, con particolare riferimento ai metodi e agli strumenti digitali di modellazione, anche per assicurare che quello preposto ad attività amministrative e tecniche consegua adeguata formazione e requisiti di professionalità ed esperienza;
- b) definire e attuare un piano di acquisizione e di manutenzione degli strumenti hardware e software di gestione digitale dei processi decisionali e informativi;
- c) redigere e adottare un atto di organizzazione per la formale e analitica esplicitazione delle procedure di controllo e gestione volte a digitalizzare il sistema organizzativo dei processi relativi all'affidamento e alla esecuzione dei contratti pubblici, oltre che per la gestione del ciclo di vita dei beni disponibili e indisponibili.

I vantaggi che possono derivare dalla progettazione e gestione delle opere attraverso l'utilizzo di modelli informatici digitali sono indubbi. Solo per citare alcuni esempi si pensi alla possibilità di creare banche dati a più dimensioni degli edifici costituenti il patrimonio immobiliare, alla modellazione tridimensionale e multidimensionale degli immobili, alla maggiore facilità nella verifica della documentazione ed alla conseguente riduzione del rischio di incorrere in errori.

Tuttavia, al fine di operare con la metodologia BIM occorrerà garantire un adeguato piano di formazione dei RUP tecnici chiamati ad utilizzare tali strumenti, una necessaria riorganizzazione dei sistemi informatici in dotazione alle stazioni appaltanti, nonché l'interscambio di informazioni e banche dati tra stazione appaltante e operatori economici (progettisti, imprese e professionisti che a vario titolo operano per la realizzazione dell'opera). Peraltro, come si evidenzierà di seguito, i partecipanti hanno indicato il BIM tra le tematiche specialistiche per le quali esistono significative lacune formative e per la quali con maggiore necessità si auspicano interventi di formazione.

Con riguardo alla criticità riscontrata dai partecipanti relativa all'**acquisizione di pareri e ulteriori atti delle amministrazioni terze coinvolte nei procedimenti autorizzativi**, si tratta evidentemente di assolvere innanzitutto a prescrizioni di legge, la cui corretta realizzazione passa attraverso l'attività di coordinamento tra soggetti pubblici ovvero l'utilizzo virtuoso degli strumenti di semplificazione procedimentale, a partire dalla conferenza di servizi. Sul punto si rinvia peraltro alle considerazioni svolte a proposito delle criticità rilevate sulla complessità degli iter autorizzativi nella fase di programmazione.



Va peraltro posta attenzione al delicato aspetto della risoluzione delle interferenze in fase di progettazione. Tale aspetto è molto complesso e spesso sottovalutato al punto di essere fonte di criticità nella fase di esecuzione delle opere, che possono originare contenziosi con le imprese esecutrici e maggiori costi non previsti in programmazione.

Rispetto alla criticità che riguarda la **gestione dell'appalto integrato** va osservato che l'appalto integrato è uno strumento la cui applicazione è stata tradizionalmente problematica per una serie di ragioni connesse innanzitutto all'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori allo stesso operatore economico al fine dell'accelerazione dei tempi, del risparmio dei costi, nonché della qualità delle opere.

Oggi, alla luce della disciplina fissata dall'art. 44 del nuovo Codice, la questione si pone nel rapporto tra la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori ed il progetto di fattibilità tecnico-economica approvato.

È evidente quindi che il RUP chiamato a gestire un appalto integrato dovrà possedere particolari competenze, nonché adeguata esperienza, al fine di evitare il rischio di redazione di una progettazione esecutiva in cui l'impresa ricorra a soluzioni non conformi ed adeguate rispetto al progetto di fattibilità tecnico-economica, nonché al fine di verificare al meglio la corretta realizzazione dell'opera.

Nella **fase di affidamento** i rispondenti hanno innanzitutto individuato la criticità relativa agli eccessivi adempimenti a fini di vigilanza, monitoraggio e trasparenza (3,8). Le ulteriori criticità riscontrate riguardano il passaggio alla digitalizzazione delle procedure, sia rispetto alla chiarezza e applicabilità delle nuove disposizioni (3,7), sia rispetto alla riorganizzazione delle attività e alla ridefinizione dei ruoli (3,7) (Tabella 5).

**Tabella 5. Le criticità riscontrate dai rispondenti nella fase di affidamento, 2024**

Criticità - Fase affidamento	Livello di criticità*
Eccessivi adempimenti a fini di vigilanza, monitoraggio e trasparenza	3,8
Passaggio alla digitalizzazione delle procedure: chiarezza e applicabilità delle nuove disposizioni	3,7
Passaggio alla digitalizzazione delle procedure: riorganizzazione delle attività e ridefinizione dei ruoli	3,7
Utilizzo delle piattaforme certificate per la digitalizzazione della fase di affidamento	3,5
Sistema dei controlli dei requisiti (fascicolo virtuale operatore economico)	3,4
Utilizzo delle procedure di affidamento: procedure innovative	3,3
Utilizzo delle procedure di affidamento: appalto integrato	3,2
Verifica dei requisiti generali discrezionali (es. problematiche illeciti professionali)	3,2
Accertamento dell'interesse transfrontaliero nelle procedure negoziate sotto-soglia	3,1
Esclusioni e contenzioso in fase di affidamento	3,1
Decisioni sulle richieste di oscuramento delle offerte	3,0
Applicazione del principio di rotazione nelle procedure sotto-soglia	3,0
Verifica congruità e/o anomalia dell'offerta	3,0
Verifica dei requisiti speciali	3,0
Pubblicazioni	3,0
Definizione dei criteri di valutazione e/o selezione delle offerte	2,8
Rapporti e tempistica della SUA/CUC o con la Centrale di Committenza	2,8
Utilizzo delle procedure di affidamento: procedure aperte	2,8
Definizione dei requisiti di qualificazione	2,8
Verifica delle garanzie	2,7
Utilizzo delle procedure di affidamento: procedure negoziate	2,7

\*1=non critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Rispetto all'Indagine RUP del 2023, con l'entrata in vigore del nuovo Codice è rimasta ferma la percezione della criticità riguardante il carico di adempimenti con riguardo alla vigilanza, al monitoraggio ed alla trasparenza nell'affidamento, mentre rispetto all'utilizzo delle procedure innovative ed all'appalto integrato, è stata considerata una più rilevante criticità il passaggio alla digitalizzazione delle procedure.

Con riguardo agli eccessivi adempimenti a cui gli intervistati si ritengono sottoposti va evidenziato che nella fase dell'affidamento si collocano una serie di **adempimenti di legge** (previsti nel Codice dei Contratti, nella Legge anticorruzione, etc.) funzionali a dare evidenza pubblica a medesime informazioni riguardanti le procedure di affidamento in diverse banche dati e portali (ANAC, AINOP, BDAP, sezione amministrazione trasparente, etc.).

Se per un verso tali adempimenti sono funzionali a garantire la correttezza e la trasparenza dell'agire amministrativo, per altro verso, quando corrispondano a sovrabbondanti duplicazioni, rischiano concretamente di rallentare la gestione degli appalti e dunque l'efficacia degli stessi affidamenti.

La soluzione alle appena richiamate criticità dovrebbe intervenire con l'effettiva digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica prevista dal nuovo Codice, che potrà consentire una semplificazione nella gestione degli adempimenti di gara, nel momento che i dati informatici gestiti dai RUP saranno interoperabili e immediatamente disponibili e dunque più agevolmente utilizzabili.

Il **passaggio alla digitalizzazione delle procedure** viene peraltro a sua volta percepito come una criticità rilevante, sia a livello di chiarezza ed applicabilità delle nuove disposizioni, sia ove esso impatta nella riorganizzazione delle attività e nella ridefinizione dei ruoli all'interno delle singole amministrazioni.

Si tratta peraltro di difficoltà relative ad una prima fase di applicazione di nuove regole che richiedono necessariamente una riorganizzazione delle strutture amministrative preposte alla gestione delle procedure di affidamento e che si deve pensare andranno ridimensionandosi nel tempo.

Quanto alla **fase di esecuzione** contrattuale, i rispondenti hanno evidenziato le criticità più significative con riguardo all'utilizzo delle piattaforme certificate per la digitalizzazione della fase di esecuzione (3,6), al passaggio alla digitalizzazione (3,6) ed alla revisione dei prezzi (3,4) (Tabella 6).

**Tabella 6. Le criticità riscontrate dai rispondenti nella fase di esecuzione, 2024**

Criticità - Fase esecuzione	Livello di criticità*
Utilizzo delle piattaforme certificate per la digitalizzazione della fase di esecuzione	3,6
Passaggio alla digitalizzazione della fase di esecuzione: chiarezza e applicabilità delle nuove disposizioni	3,6
Revisione dei prezzi	3,4
Riserve e contenzioso	3,2
Rispetto dei tempi di esecuzione	3,1
Complesso controllo delle imprese in associazione temporanea (ATI)	3,1
Modifiche contrattuali e varianti	3,0
Difficoltà nella gestione del subappalto	2,9
Competenze e adeguatezza dell'aggiudicatario	2,9
Carenti misure di controllo del cantiere	2,8
Collaudo e altre attività di controllo dell'appalto	2,7
Gestione degli stati di avanzamento e dei pagamenti	2,5
Liquidazione	2,3

\*1=non critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2024

Rispetto all'edizione 2023 di questa indagine, con l'entrata in vigore del nuovo Codice resta sostanzialmente ferma la criticità relativa alla revisione prezzi, mentre sono stati considerati con un maggiore livello di criticità i nuovi adempimenti relativi alla digitalizzazione rispetto alle criticità relative alle riserve e contenzioso e ai tempi di esecuzione pure rilevate nel 2024.

Anche per la fase di esecuzione gli intervistati hanno quindi espresso criticità con riguardo alla chiarezza ed applicabilità delle nuove disposizioni per la **digitalizzazione**, nonché all'**utilizzo delle relative piattaforme certificate**. Va quindi ribadito quanto già osservato con riguardo alle medesime criticità espresse per la fase di affidamento in ordine al fatto che si tratti di questioni che potranno risolversi con l'affinamento dei sistemi e la pratica sugli stessi.

La criticità evidenziata con riguardo alla **revisione prezzi** deve presumibilmente ritenersi relativa ad affidamenti disciplinati dal Codice del 2016 che non prevedeva alcun obbligo di inserimento di clausole di revisione prezzi nei documenti di gara, diversamente da quanto oggi stabilito dall'art. 60 del nuovo Codice. Negli ultimi tempi, prima della riforma della legislazione sugli appalti, la crisi economica determinatasi a livello globale, in conseguenza dell'emergenza pandemica e quindi del conflitto russo-ucraino, aveva infatti causato un aumento esponenziale dei costi delle materie prime e dei materiali da costruzione, che ha reso insostenibile la realizzazione di molti appalti alle condizioni economiche originariamente fissate. Il Governo è intervenuto più volte con disposizioni normative ad hoc volte a garantire il riequilibrio delle prestazioni dei contratti in essere e a sancire l'obbligo di clausole di revisione dei prezzi nelle nuove gare. L'applicazione delle predette disposizioni normative, a volte di non facile interpretazione, ha quindi comportato notevoli criticità soprattutto nella gestione dei contratti in essere.

Il richiamato art. 60 del nuovo Codice non solo reintroduce in via ordinaria l'obbligo di inserire clausole di revisione dei prezzi nei documenti di gara, ma indica parametri e modalità per determinare la misura di tale revisione. Per l'esecuzione di appalti affidati con le regole del nuovo Codice tali criticità dovrebbero dunque notevolmente ridursi.

Il dato relativo alle criticità **trasversali** riscontrate dai RUP **in tutte le fasi del procedimento** mostra in ordine decrescente la carenza di personale (4,1), gli eccessivi carichi di lavoro (4,0), l'applicazione delle nuove regole sulla digitalizzazione (3,8), l'elevato grado di responsabilità personale (3,8), le incertezze normative e i regimi transitori (3,8) (Tabella 7).

**Tabella 7. Le criticità trasversali a tutte le fasi del procedimento riscontrate dai rispondenti, 2024**

Criticità - Per tutte le fasi	Livello di criticità*
Carenza di personale	4,1
Eccessivi carichi di lavoro	4,0
Applicazione delle nuove regole sulla digitalizzazione	3,8
Elevato grado di responsabilità personale	3,8
Incertezze normative e regimi transitori	3,8
Carenza di competenze giuridiche	3,5
Complessità degli adempimenti ai fini della trasparenza	3,5
Complessità degli adempimenti informativi e di pubblicità degli atti	3,4
Carenza di competenze tecniche (ingegneria/architettura)	3,4
Applicazione del nuovo regime di qualificazione delle stazioni appaltanti: ricerca della SA qualificata cui affidare l'esecuzione della procedura di gara	3,2
Rapporti con la SA delegante nel caso di espletamento procedura di gara quale SA qualificata	3,0

\*1=non critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2024

Rispetto all'indagine RUP 2023 non mutano le più rilevanti criticità trasversali, se non per l'aggiunta della criticità relativa alle nuove regole sulla digitalizzazione, che si è infatti riscontrata come sempre significativa nelle singole fasi dell'appalto.

Le criticità diverse dalla digitalizzazione possono ritenersi collegate.

Il tema della percepita **carenza di personale** può certamente ritenersi collegato a quello dell'organizzazione del personale, nonché a quello della distribuzione dei **carichi di lavoro**. Sia infatti che le amministrazioni risultino sottodimensionate dal punto di vista del personale che vi opera, sia che manchi un'organizzazione efficiente, sia infine che si abbia una errata distribuzione dei carichi di lavoro, in ogni caso tali circostanze determineranno in capo ai funzionari pubblici una percezione critica delle attività che sono chiamati a svolgere.

La carenza di personale, come una non efficiente organizzazione, determina infatti inevitabilmente sovraccarichi lavorativi ed il conseguente rischio di errori con relative responsabilità in capo a chi opera. D'altra parte, la carenza di personale potrà essere percepita in maniera ancora più significativa ove si consideri che il sistema degli appalti pubblici impone sempre maggiormente il rispetto di tempi contingentati, sia nella fase di affidamento sia in quella di esecuzione contrattuale. Si pensi in tal senso alla conferma nel nuovo Codice delle disposizioni introdotte già con il d.l. 76/2020, convertito nella L. 120/2020, che avevano previsto tempi prestabiliti per avviare e concludere le procedure di affidamento delle procedure sopra soglia che sottosoglia.

L'art. 17, comma 3, del nuovo Codice prevede, infatti, che le stazioni appaltanti concludono le procedure di selezione nei termini indicati dal relativo Allegato I.3 e che il superamento di tali termini costituisce silenzio inadempimento e rileva anche al fine della verifica del rispetto del dovere di buona fede. Allo stesso modo, rimane ferma la necessità di rispettare gli obiettivi posti dal PNRR.

Va evidenziato significativamente come resti nella percezione degli intervistati l'**elevato grado** della propria **responsabilità**, nonostante l'operatività delle previsioni contenute nell'art. 21 del d.l. 76/2020 in merito alla limitazione della responsabilità erariale, nonché delle disposizioni del nuovo Codice relative al principio della fiducia in particolare ove, all'art. 2, comma 4, è previsto che le stazioni appaltanti adottino azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione. Si deve anche in questo caso ritenere che le criticità riscontrate possano ridursi con il tempo, quando tali azioni siano concretamente realizzate.

### 3.3 Le soluzioni/proposte

In una sezione specifica del questionario è stato chiesto agli intervistati di indicare le soluzioni più opportune per superare le criticità che incontrano in ciascuna fase del procedimento. Per le singole proposte di soluzioni gli intervistati hanno potuto esprimere un giudizio da 1 a 5 secondo i seguenti criteri: 1= non importante, 2= poco importante, 3= abbastanza importante, 4= molto importante e 5= urgente.

A fronte delle criticità esposte con riguardo alla **fase di programmazione** degli appalti pubblici, i rispondenti propongono alcune soluzioni, tra cui si segnalano, per rilevanza attribuita, lo snellimento dell'iter di adozione ed approvazione della programmazione (3,8), lo snellimento delle attività e la semplificazione dei documenti richiesti per la fase antecedente la formulazione/predisposizione della programmazione (ad esempio quadro economico, conformità urbanistica, verifica vincoli ambientali, etc.) (3,8) e lo snellimento dell'iter di aggiornamento in corso d'anno della programmazione (3,6) (Tabella 8).

**Tabella 8. Le soluzioni/proposte indicate dai rispondenti per la fase di programmazione, 2024**

Soluzioni/Proposte - Fase programmazione	Livello di importanza*
Snellire l'iter di adozione e approvazione	3,8
Snellimento delle attività e semplificazione dei documenti richiesti per la fase antecedente la formulazione/predisposizione della programmazione (es. quadro economico, conformità urbanistica, verifica vincoli ambientali ecc.)	3,8
Snellire l'iter di aggiornamento in corso d'anno della programmazione	3,6
Migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP	3,5

\*1=non importante, 2=poco importante, 3=abbastanza importante, 4=molto importante, 5=urgente.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Si tratta dunque di soluzioni che invocano **l'applicazione di strumenti di semplificazione e dunque di riduzione degli adempimenti previsti in capo ai soggetti pubblici**. In tale direzione potrebbe peraltro risultare utile la previsione di misure di riorganizzazione amministrativa, anche mediante regolamenti adottati dalle singole amministrazioni al fine della razionalizzazione dei singoli procedimenti di competenza.

Non può peraltro non evidenziarsi la difficoltà di un intervento normativo con cui operare uno snellimento delle attività ed una riduzione dei documenti richiesti nella fase antecedente la predisposizione del programma, posto che si tratterebbe di eliminare adempimenti comunque funzionali ad una corretta progettazione.

D'altronde, se si considera che il nuovo Codice ha ridotto a due i livelli di progettazione (progetto di fattibilità tecnico-economica e progetto esecutivo), i documenti preliminari relativi alla fase della programmazione del "che cosa fare", attraverso la definizione del QE e del DOCFAP, e del "come fare", attraverso il DIP, sono vieppiù necessari e funzionali alla delineazione del percorso tecnico e amministrativo che porterà alla realizzazione dell'opera pubblica.

Nella prospettiva della semplificazione, l'art. 37 del nuovo Codice prevede invece un allineamento delle soglie che prescrivono l'obbligo di inserimento degli interventi nell'ambito della programmazione con quelle previste per l'affidamento diretto, con la conseguenza che le prestazioni di lavori di importo inferiore a 150.000 euro o di servizi e forniture di importo inferiore a 140.000 euro potranno essere affidate, anche se non presenti nei relativi programmi.

Ciò non di meno, la migliore gestione degli affidamenti pubblici - e dunque delle limitate risorse pubbliche - passa attraverso un'attività di programmazione quanto più puntuale possibile, che tenga conto di tutti gli affidamenti che l'amministrazione intenda operare nel periodo di riferimento.

Con riguardo alle criticità espresse per la **progettazione**, gli intervistati propongono, quali migliori soluzioni, la semplificazione dei documenti richiesti per la fase antecedente l'avvio della progettazione (es. DIP, DOCFAP, etc.) (3,8), la migliore definizione dei ruoli e delle proprie responsabilità (3,7) e l'aumento dei finanziamenti per la progettazione (3,7) (Tabella 9).

**Tabella 9. Le soluzioni/proposte indicate dai rispondenti per la fase di progettazione, 2024**

Soluzioni/Proposte - Fase progettazione	Livello di importanza*
Semplificazione dei documenti richiesti per la fase antecedente l'avvio della progettazione (es. DIP, DOCFAP, ecc.)	3,8
Migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP	3,7
Aumentare i finanziamenti per la progettazione	3,7
Semplificazione dei CAM	3,5
Semplificare l'approvazione dei progetti	3,5
Riduzione verifica al solo livello di progetto a gara	3,4
Semplificare la definizione del quadro economico e/o di stima dei costi delle opere	3,2
Riduzione livelli progettazione	2,4

\*1=non importante, 2=poco importante, 3=abbastanza importante, 4=molto importante, 5=urgente.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2024

Anche per la fase di progettazione i rispondenti propongono la **semplificazione dei documenti richiesti per la fase antecedente l'avvio della progettazione**. Come in precedenza ricordato, la semplificazione attuata dal nuovo Codice riguarda la riduzione dei livelli di progettazione da tre a due, con la conseguenza che il DIP e il DOCFAP assumeranno un rilievo maggiore rispetto al passato. La semplificazione passa quindi per la riduzione delle fasi e non per quella dei documenti della fase antecedente l'avvio della progettazione.

La **definizione dei compiti e delle conseguenti responsabilità dei RUP** è questione risalente nel tempo e oggetto di costante riflessione. Il nuovo Codice è intervenuto sul tema, per un verso con la previsione di un Responsabile Unico di Progetto che sostituisce il Responsabile Unico di Procedimento e, per altro verso, introducendo una responsabilità per fasi che potrebbe risultare utile a colmare le rappresentate incertezze in tema sia di compiti, sia di responsabilità.

I rispondenti hanno suggerito poi **l'aumento dei finanziamenti per la progettazione**. Se per un verso una tale soluzione potrebbe aiutare ad innalzare il livello qualitativo della progettazione, nonché a fare fronte agli eccessivi carichi di lavoro ed alle lamentate carenze del personale, per altro verso pare evidente che una tale soluzione non è di facile attuazione e comunque dipende dalle risorse economiche a disposizione delle amministrazioni.

Con riguardo alle criticità relative alla **fase dell'affidamento**, gli intervistati propongono, quali migliori soluzioni, la redazione di bandi disciplinari tipo per lavori e la previsione di clausole sui principali aspetti di contenzioso (3,9), la verifica partecipanti con FVOE (3,8), la migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità dei RUP (3,7) (Tabella 10).



**Tabella 10. Le soluzioni/proposte indicate dai rispondenti per la fase di affidamento, 2024**

Soluzioni/Proposte - Fase affidamento	Livello di importanza*
Redazione bandi e disciplinari tipo per lavori e clausole su principali aspetti di contenzioso	3,9
Verifica partecipanti con FVOE	3,8
Migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP	3,7
Eliminazione rotazione inviti nelle procedure semplificate sottosoglia	3,6
Adozione sistemi premiali per affidabilità concorrente	3,4
Cristallizzazione soglia anomalia	3,4
Inversione procedimentale tra esame offerta e verifica requisiti	3,3
Maggiore discrezionalità nella scelta della procedura da adottare	3,3
Maggiore ricorso agli accordi quadro o alle convenzioni	3,2
Ricorso a procedure innovative come il dialogo competitivo o il partenariato	2,8

\*1=non importante, 2=poco importante, 3=abbastanza importante, 4=molto importante, 5=urgente.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2024

È evidente che, come per i servizi e le forniture, anche per i lavori la disponibilità di **bandi e disciplinari tipo** potrebbe ridurre talune incertezze che possono sorgere nella definizione delle previsioni della lex specialis di gara e semplificare il lavoro dei RUP.

La **verifica dei partecipanti attraverso il FVOE** è prevista nell'art. 99 del nuovo Codice e senz'altro costituirà una soluzione che semplificherà le attività relative ai controlli dei requisiti.

In merito alla **definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP** vale quanto evidenziato in tema di progettazione a proposito della previsione nel nuovo Codice di un Responsabile Unico di Progetto che sostituisce il Responsabile Unico di Procedimento, nonché dell'introduzione di una responsabilità per fasi.

A fronte, infine, delle criticità rilevate nella **fase di esecuzione** degli appalti, i rispondenti propongono, tra le prime soluzioni, la semplificazione della gestione delle varianti, delle modifiche contrattuali e della revisione prezzi (3,8), ancora la migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità dei RUP (3,7), nonché il ricorso alle whitelist delle Prefetture (3,6) (Tabella 11).

**Tabella 11. Le soluzioni/proposte indicate dai rispondenti per la fase di esecuzione, 2024**

Soluzioni/Proposte - Fase esecuzione	Livello di importanza*
Semplificazione gestione varianti, modifiche contrattuali e revisione prezzi	3,8
Migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP	3,7
Whitelists delle Prefetture	3,6
Gestione delle riserve con riferimento a specifici presupposti	3,4
Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie/collegio consultivo tecnico	3,4
Ricorso/rafforzamento dei metodi stragiudiziali	3,4

\*1=non importante, 2=poco importante, 3=abbastanza importante, 4=molto importante, 5=urgente.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2024

Per quanto riguarda la **gestione delle varianti, delle modifiche contrattuali e della revisione prezzi**, il nuovo Codice, all'art. 120, in buona parte riproduce le disposizioni contenute nell'art. 106 del precedente d.lgs. 50/2016 in tema di modifiche contrattuali e tra queste in tema di varianti, non senza però apportare importanti novità sia con la reintroduzione in via ordinaria dell'istituto della revisione dei prezzi, di cui si è detto in precedenza, sia con l'introduzione della previsione secondo la quale il contratto è sempre modificabile ai sensi dell'art. 9 e nel rispetto delle clausole di rinegoziazione contenute nello stesso. Al riguardo, con l'art. 9 del nuovo Codice è stato introdotto il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale secondo il quale, se sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea, all'ordinaria fluttuazione economica ed al rischio di mercato, nonché tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali.

Per il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, la disciplina che consente le modifiche contrattuali, se per un verso potrà essere utile a risolvere problemi concreti in fase di esecuzione, per altro verso non può ritenersi che semplifichi la relativa attività del RUP.

A fronte di tale quadro il RUP, al fine di operare correttamente, dovrà acquisire competenza ed esperienza adeguate ad affrontare e risolvere ogni problematica che possa sorgere in fase esecutiva.

Per quanto riguarda peraltro l'auspicata migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità dei RUP, si rinvia alle considerazioni in precedenza svolte.

### 3.4 I fabbisogni formativi

Al fine di analizzare le conoscenze e i fabbisogni formativi dei partecipanti all'indagine, si è chiesto loro di indicare sia la rilevanza di determinate tematiche specifiche (esprimendo un valore su una scala da 1 a 5, corrispondente ai seguenti livelli di importanza: 1= non importante, 2= poco importante, 3= abbastanza importante, 4= molto importante e 5= estremamente importante), sia il relativo livello di conoscenza (sempre esprimendo un valore su una scala da 1 a 5, corrispondente ai seguenti criteri: 1= nessuna conoscenza, 2= conoscenza base, 3= conoscenza intermedia, 4= conoscenza buona e 5= conoscenza avanzata).

I livelli di conoscenza e di importanza espressi dai partecipanti sono stati esposti nella Tabella 12 in cui è stato pure rappresentato un unico indice sintetico per rilevare i gap di conoscenza e dunque i fabbisogni formativi. Per ciascun ambito specifico si è calcolato il delta tra il livello massimo di conoscenza (5) e quello rilevato. Tale differenza è stata ponderata, attraverso una moltiplicazione, con il livello di importanza medio dichiarato per ciascun ambito (da 1 a 5). Di conseguenza, maggiore è il valore dell'indice sintetico, più alto è il fabbisogno formativo.

I partecipanti hanno evidenziato in particolare l'esigenza di formazione nei seguenti ambiti specifici: utilizzo del BIM (9,8), utilizzo dei CAM (8,8), gestione delle riserve (8,6), coperture assicurative per RUP/tecnico interno (8,3). Importanti gap formativi concernono anche il contenzioso e la soluzione delle controversie (8,2), il project management (8,1), la normativa relativa a procedure particolari (7,9), la revisione dei prezzi (7,8).

Appare utile evidenziare che in generale gli ambiti nei quali i partecipanti hanno rappresentato maggiori gap formativi sono gli stessi per i quali hanno indicato criticità nelle varie fasi dell'appalto. Si pensi ad esempio alle segnalate criticità connesse all'utilizzo del BIM ed alla segnalata relativa carenza di formazione. Come pure un importante gap formativo riguarda il project management che è sostanzialmente il ruolo che viene richiesto oggi al nuovo Responsabile Unico del Progetto. In disparte la complessità di certi istituti giuridici e tecnici indicati dai partecipanti, è quindi probabile che le criticità evidenziate siano dovute anche alle novità apportate dal nuovo Codice. Appare dunque evidente che una formazione dedicata potrebbe rendere meno problematica la gestione delle attività che i RUP sono chiamati a svolgere.

**Tabella 12. I fabbisogni formativi espressi dai rispondenti in ambiti specifici, 2024**

Ambiti specifici	Livello di importanza*	Livello di conoscenza**	Gap formativo***
Normativa relativa alla procedura di affidamento	4,3	3,7	5,5
Normativa relativa a procedure particolari (negoziazioni con OE, PPP)	3,9	3,0	7,9
Normativa tecnica	3,8	3,2	7,0
Utilizzo del BIM	3,4	2,1	9,8
Utilizzo dei CAM	3,6	2,5	8,8
Digitalizzazione delle procedure e utilizzo delle piattaforme certificate	4,1	3,3	7,1
Competenze e responsabilità del RUP	4,3	3,7	5,4
Coperture assicurative per RUP/tecnico interno	4,4	3,1	8,3
Normativa in materia di esecuzione del contratto	4,2	3,5	6,2
Contenzioso e soluzione delle controversie	4,0	3,0	8,2
Gestione delle riserve	3,8	2,7	8,6
Revisione dei prezzi	3,9	3,0	7,8
Contabilità dei lavori	3,6	3,2	6,7
Project management	3,8	2,9	8,1
Gestione delle garanzie e delle polizze	3,6	2,9	7,7
Competenze e responsabilità del DEC	4,0	3,2	7,3

\*1=non importante, 2=poco importante, 3=abbastanza importante, 4=molto importante, 5=estremamente importante.

\*\*1=nessuna conoscenza, 2=conoscenza base, 3=conoscenza intermedia, 4=conoscenza buona, 5=conoscenza avanzata.

\*\*\*Per ciascun ambito specifico si è calcolato il delta tra il livello massimo di conoscenza (5) e quello rilevato. Tale differenza è stata ponderata, attraverso una moltiplicazione, con il livello di importanza medio dichiarato per ciascun ambito (da 1 a 5).

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

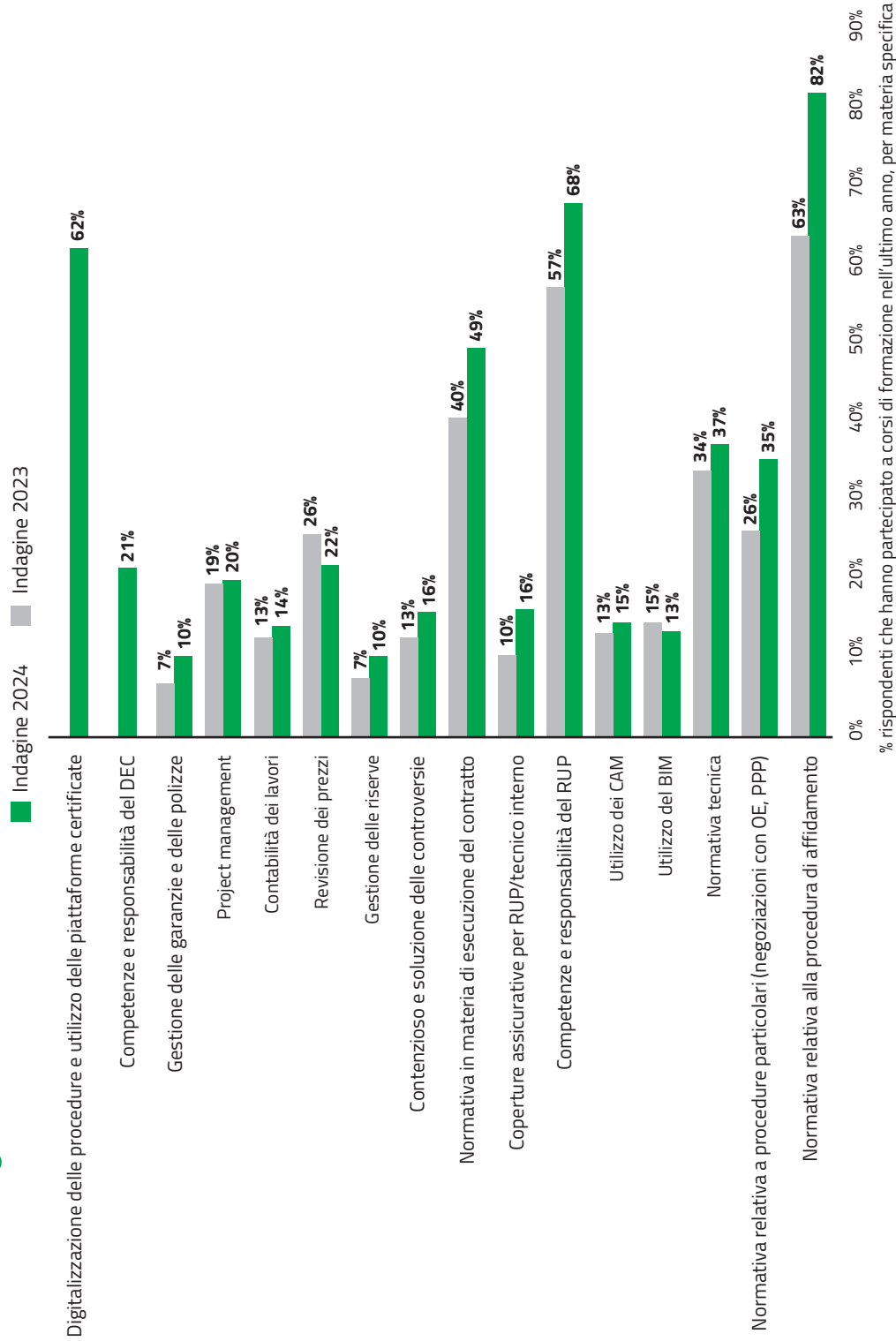
Nella Figura 8 sono state indicate le percentuali di rispondenti che hanno partecipato a corsi di formazione nell'ultimo anno in ambiti specifici. In particolare, sono stati evidenziati i risultati sia dell'indagine del 2023 che di quella del 2024. Giova peraltro evidenziare che le materie della "digitalizzazione delle procedure e utilizzo delle piattaforme certificate" e delle "competenze e responsabilità del DEC" sono state inserite solo nell'indagine del 2024.

Nonostante l'alta percentuale di partecipanti a corsi sulla digitalizzazione delle procedure e utilizzo delle piattaforme certificate (62%) e sulle competenze e responsabilità del RUP (57% nel 2023 e 68% nel 2024), la digitalizzazione e le responsabilità del RUP sono tra i temi critici evidenziati dai rispondenti. In tali casi evidentemente la formazione non è elemento da solo sufficiente a superare le criticità riscontrate.

Coerentemente invece con i gap formativi rappresentati nella Tabella 12, una ridotta percentuale di partecipanti ha seguito corsi di formazione nella gestione delle riserve (7% nel 2023 e 10% nel 2024), nelle coperture assicurative per RUP/tecnico interno (10% nel 2023 e 16% nel 2024), nell'utilizzo dei CAM (13% nel 2023 e 15% nel 2024) e nell'utilizzo dei BIM (15% nel 2023, percentuale scesa nel 2024 al 13%) (Figura 8).

Se si considera che tali ambiti di conoscenza sono stati considerati rilevanti dai RUP, è possibile ritenere che la mancata partecipazione a corsi di formazione su tematiche a questi connesse sia dovuta anche ad una ridotta offerta formativa nei suddetti ambiti.

**Figura 8. I corsi di formazione seguiti nell'ultimo anno dai rispondenti in ambiti specifici, confronto indagine RUP 2023 e 2024**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Anche per le soft skills è stato chiesto ai RUP di indicare i livelli di importanza e di conoscenza al fine di evidenziare i relativi fabbisogni formativi e nella Tabella 13 sono stati indicati tali punteggi, insieme all'indice sintetico dei gap formativi, calcolato con la stessa metodologia adottata per gli ambiti specifici.

In nessuna delle soft skills proposte il livello di conoscenza medio è stato inferiore alla "conoscenza intermedia". Tale dato appare rilevante se raffrontato con le lacune formative rappresentate invece dai rispondenti, che riguardano propriamente le tematiche specifiche connesse alla disciplina degli appalti pubblici. Il che dovrebbe quindi orientare la scelta degli ambiti e argomenti da privilegiare ai fini dell'erogazione della relativa formazione.

I rispondenti hanno evidenziato, in particolare, l'esigenza di formazione nelle seguenti soft skills: gestione dei rischi e controllo interno (6,7), gestione dello stress e reazione all'insuccesso (6,7), comunicazione esterna e relazioni col territorio (6,3) (Tabella 13).

**Tabella 13. I fabbisogni formativi espressi dai rispondenti nell'ambito delle soft skills, 2024**

Soft skills	Livello di importanza*	Livello di conoscenza**	Gap formativo***
Comunicazione esterna e relazioni col territorio	3,6	3,2	6,3
Comunicazione interna e organizzazione	4,1	3,5	6,0
Organizzazione del lavoro e gestione del tempo	4,2	3,6	5,9
Comunicazione interpersonale e collaborazione	4,1	3,6	5,6
Gestione dello stress e reazione all'insuccesso	4,1	3,4	6,7
Capacità di adattamento e modernizzazione	4,2	3,7	5,5
Pensiero analitico e critico	4,1	3,7	5,4
Etica e conformità	4,1	3,8	4,8
Gestione del team e leadership	4,2	3,6	5,9
Gestione dei rischi e controllo interno	4,1	3,4	6,7

\*1=non importante, 2=poco importante, 3=abbastanza importante, 4=molto importante, 5=estremamente importante.

\*\*1=nessuna conoscenza, 2=conoscenza base, 3=conoscenza intermedia, 4=conoscenza buona, 5=conoscenza avanzata.

\*\*\*Per ciascuna soft skill si è calcolato il delta tra il livello massimo di conoscenza (5) e quello rilevato. Tale differenza è stata ponderata, attraverso una moltiplicazione, con il livello di importanza medio dichiarato per ciascuna soft skill (da 1 a 5).

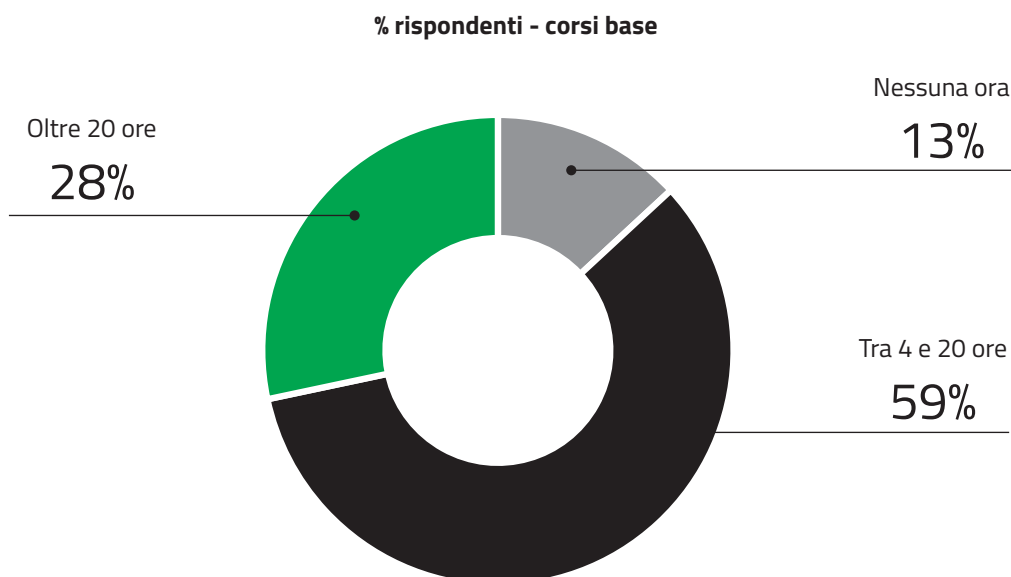
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Dall'analisi delle risposte fornite dai partecipanti in tema di formazione svolta emergono dei dati assai importanti da tenere in considerazione.

La partecipazione ai corsi di formazione in materia di appalti ha riguardato soprattutto corsi base (corsi e-learning completamente asincroni). Il 59% dei rispondenti ha partecipato nell'ultimo anno tra le 4 e le 20 ore di corsi di formazione, il 28% dei RUP ha partecipato a corsi per una durata superiore alle 20 ore, mentre il 13% dei RUP non ha frequentato alcun corso base (Figura 9).

Deve peraltro positivamente evidenziarsi un significativo aumento della percentuale di rispondenti che hanno partecipato ai corsi base di formazione rispetto a quella risultante dall'indagine del 2023. In particolare mentre tra i rispondenti all'indagine del 2023 solo il 19% aveva partecipato nell'ultimo anno a corsi di formazione oltre le 20 ore, dall'indagine del 2024 tale percentuale aumenta di quasi 10 punti.

**Figura 9. Le ore di formazione in materia di appalti (aspetti procedurali, giuridici, di controllo) svolte nell'ultimo anno dai rispondenti tramite corsi base (corsi e-learning completamente asincroni)**

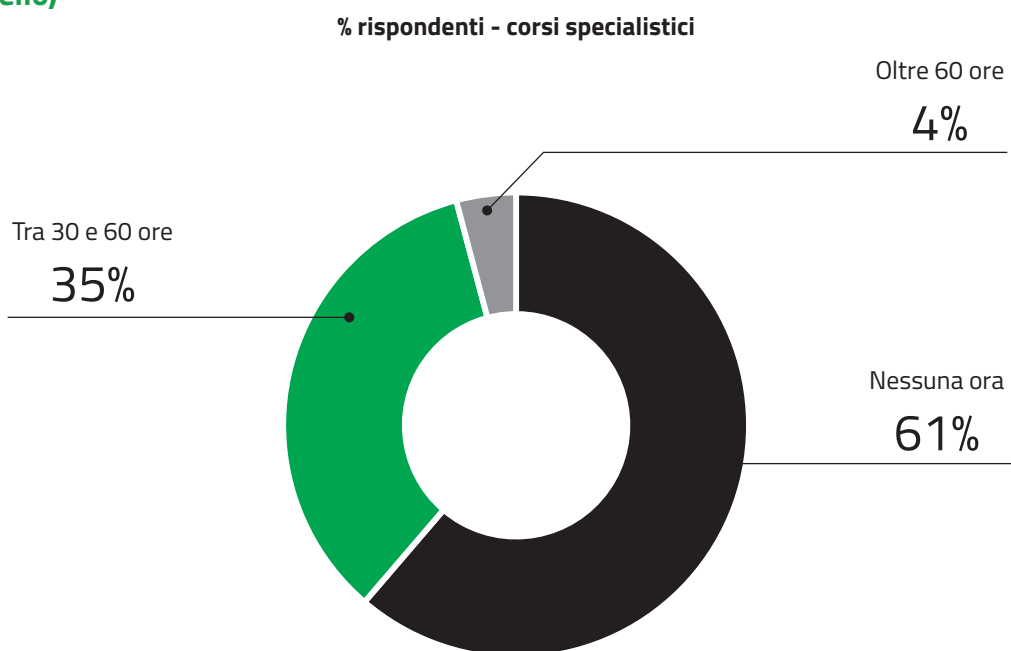


Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2024



Anche la percentuale di rispondenti che ha partecipato a corsi di formazione specialistici nell'ultimo anno (corsi di formazione con attestato di superamento di una prova di valutazione finale/master I livello) è significativamente aumentata rispetto all'indagine del 2023. Ed infatti si è passati dal 22% al 35% dei RUP che ha frequentato tra le 30 e 60 ore e dal 2% al 4% di quelli che hanno partecipato a corsi di formazione specialistica superiore alle 60 ore (Figura 10).

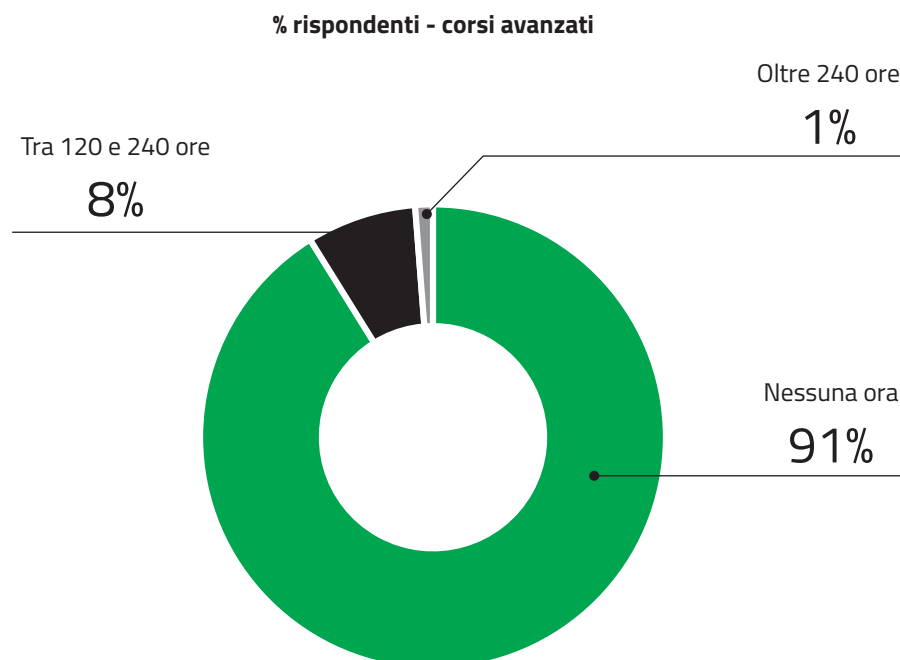
**Figura 10. Le ore di formazione in materia di appalti (aspetti procedurali, giuridici, di controllo) svolte nell'ultimo anno dai rispondenti tramite corsi specialistici (corsi di formazione in presenza o a distanza con modalità prevalentemente sincrona e con attestato di superamento di una prova di valutazione finale/master I livello)**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

La partecipazione a corsi avanzati (master II livello/diplomi) è stata esigua. Ed infatti soltanto l'8% dei RUP ha partecipato a corsi avanzati tra le 120 e le 240 ore, dato però in crescita di 3 punti percentuali rispetto alla rilevazione del 2023, e l'1% dei RUP ha seguito corsi di oltre 240 ore di formazione, in linea con quello del 2023. Resta alta la percentuale di rispondenti che non ha partecipato ad alcun corso avanzato di formazione, ossia il 91% (Figura 11).

**Figura 11. Le ore di formazione in materia di appalti (aspetti procedurali, giuridici, di controllo) svolte nell'ultimo anno dai rispondenti tramite corsi avanzati (master II livello/diplomi)**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2024

Se per un verso la partecipazione a corsi di formazione da parte dei rispondenti è significativamente aumentata, dalle evidenze del questionario resta comunque significativa la domanda formativa dei partecipanti.

D'altronde l'esigenza di una maggiore formazione, anche specialistica, è non solo comprensibile, ma anche necessaria se si vuole mettere in atto il processo di riforma e digitalizzazione che il nuovo Codice dei contratti ha previsto.

D'altronde lo stesso Codice dei contratti pubblici ribadisce in maniera incisiva l'esigenza di una formazione costante e specialistica del personale che si deve occupare degli appalti, prevedendo infatti che in coerenza con il programma degli acquisti di beni e servizi e con il programma dei lavori pubblici, le stazioni appaltanti debbano adottare un piano di formazione per il personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisti di lavori, servizi e forniture.

La necessità di formazione specialistica è viepiù necessaria per il personale delle stazioni appaltanti che intendono qualificarsi. Si consideri infatti che il nuovo Codice, nell'Allegato II.4 prevede il Sistema di formazione e aggiornamento del personale tra i requisiti da valutare ai fini dell'attribuzione dei punteggi per ottenere la qualificazione delle stazioni appaltanti.

Ed infatti, la modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici è prevista tra le riforme abilitanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR (“Recovery Procurement Platform” - Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici”) e per la sua attuazione è stata messa a punto la “Strategia professionalizzante e piani di formazione in tema di appalti pubblici”, adottata dalla Cabina di regia per il coordinamento della contrattualistica pubblica nella seduta del 3 dicembre 2021.

L’obiettivo di professionalizzazione comporta la necessità di una diversificazione degli interventi formativi in relazione ai destinatari ed al livello dei percorsi formativi (base, specialistico e avanzato). In tale quadro si inseriscono gli interventi formativi realizzati da SNA-ITACA-IFEL in attuazione del Piano nazionale di formazione per l’aggiornamento professionale del RUP, finanziato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti-MIT e giunto oggi alla sua terza annualità, con la creazione e l’implementazione di una piattaforma dedicata alla professionalizzazione dei RUP con offerte di formazione base e specialistica (<https://formazione nazionale appalti.it/>) e l’attivazione di due bandi nazionali (per le annualità 2022/23 e 2023/24) per la selezione di Master universitari di II livello da finanziare per la formazione avanzata dei RUP dipendenti pubblici; ad oggi sono stati selezionati complessivamente 14 master con il finanziamento di circa 120 borse di partecipazione.

## Conclusioni

La seconda edizione del presente Rapporto ha permesso di mettere a fuoco, alla luce delle novità introdotte dal nuovo Codice, le criticità che incontrano i RUP italiani nelle diverse fasi dei procedimenti che seguono direttamente, le proposte che potrebbero permettere il superamento di tali difficoltà e i fabbisogni formativi in risposta ai quali creare percorsi ad hoc proprio all'interno della stessa Convenzione che ha permesso la realizzazione di questo studio.

Alla luce dei risultati del questionario possono trarsi le seguenti considerazioni conclusive.

Il campione esaminato appare innanzitutto interessante in quanto corrispondente ad una omogenea collocazione geografica dei RUP nel Paese. In particolare, si rileva una certa omogeneità in merito alle criticità riscontrate dai RUP intervistati, indipendentemente dall'area geografica in cui essi operano.

Con riguardo alle diverse fasi dell'appalto sono state in sintesi riscontrate difficoltà inerenti al passaggio alla digitalizzazione dell'intero ciclo degli appalti, all'utilizzo del BIM, che richiede specifiche competenze tecniche, agli eccessivi adempimenti previsti nelle diverse fasi dell'appalto.

Le criticità trasversali rilevate dai RUP per tutte le fasi del procedimento sono inerenti alla carenza del personale, agli eccessivi carichi di lavoro e all'elevato grado di responsabilità personale, nonché alle carenze nella formazione e nell'aggiornamento specialistico.

Se al momento la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica prevista nel nuovo Codice dei contratti pubblici viene percepita come problematica, sia quanto alla chiarezza ed applicabilità delle nuove norme, sia quanto alla riorganizzazione delle attività e alla ridefinizione dei ruoli, una volta a regime dovrebbe consentire una semplificazione nella gestione degli adempimenti in capo ai RUP e dunque la riduzione degli stessi. È evidente però che il processo di digitalizzazione delle attività riguardanti gli appalti pubblici avrà un fisiologico tempo di realizzazione e di consolidamento.

Allo stesso modo anche le criticità legate al tema della revisione dei prezzi potranno trovare risposta nelle gare indette con il nuovo Codice.

Diversamente, le criticità legate alla complessità delle attività propedeutiche alla programmazione ed alla progettazione non hanno trovato significative semplificazioni nel nuovo Codice. Tuttavia, deve osservarsi come le stesse appaiono evidentemente connesse alle criticità trasversali segnalate dai RUP, quali la carenza di personale, gli eccessivi carichi di lavoro e la carenza di formazione specialistica.

La soluzione di tali criticità potrebbe quindi passare sia attraverso la previsione di misure ed interventi organizzativi volti a colmare le carenze di personale e quindi mirati alla redistribuzione dei carichi di lavoro, sia attraverso la previsione di un'adeguata e costante formazione specialistica. Si tratta dunque per lo più di misure ed interventi la cui realizzazione non è semplice, dipendendo da una pluralità di circostanze e condizioni e non sempre dunque dalla volontà delle singole amministrazioni.

Ciò non di meno l'esigenza di garantire una formazione continua e specialistica non può essere assolutamente sottovalutata, anche perché dalla formazione del personale dipende la qualificazione delle stazioni appaltanti e dunque la capacità di queste ultime di poter gestire le procedure di affidamento delle commesse pubbliche.

Senza un'adeguata formazione dei funzionari pubblici non sarà infine possibile realizzare il processo di digitalizzazione delle attività connesse agli appalti pubblici che costituisce uno snodo fondamentale nel nuovo Codice degli appalti.

