



MIT
MINISTERO
DELLE INFRASTRUTTURE
E DEI TRASPORTI

OSSERVATORIO RUP

2025

CRITICITÀ E FABBISOGNI FORMATIVI

IFEL
Fondazione ANCI

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
ANTI-CORRUZIONE

consip

 **RETE OSSERVATORI
REGIONALI DEI CONTRATTI
PUBBLICI**

OSSERVATORIO RUP

2025

CRITICITÀ E
FABBISOGNI
FORMATIVI

Il lavoro è stato realizzato dai componenti del Comitato Osservatorio RUP ed i loro esperti, in particolare, con la collaborazione dei rappresentanti del MIT: Giusy Ruiz, Isabella Zanfini, Stefano Cocco, Lorenzo Randolfi e Paola Vacirca; per SNA: Valentina Lostorto, Federico Caporale e Sabrina Tranquilli; per ITACA: Francesco Carnovale, Tomasso Aniello, Andrea Bertocchini, Flaminia Piastra; per IFEL-Fondazione ANCI: Walter Tortorella, Alberto Barbiero, Laura Chiodini, Giuseppe De Blasio, Teresa Felicetti, Giorgia Marinuzzi, Anna Romagno, Luisa Russo; per ANAC: Alberto Cucchiarelli; per CONSIP: Alberto Fantini.

Si ringraziano Lorenzo Quinzi (Capo del Dipartimento per gli Affari Generali e la Digitalizzazione del MIT), Loredana Cappelloni (Direttore generale per l'edilizia statale e gli interventi speciali del MIT) e Anna Corrado (Consigliere giuridico MIT per la Digitalizzazione e Consigliere al TAR Lombardia) per le preziose indicazioni suggerite.

Si ringrazia per la partecipazione ai Focus Group qualitativi dell'Indagine RUP 2025: Franco Casula (ASL Nuoro), Massimo Cavallaro (Regione Campania), Silvia Ceola (Provincia di Treviso), Stefano De Luca (Città metropolitana di Napoli), Andrea Festa (ANSFISA), Patrizia Macaluso (Regione Umbria), Annarita Marciano (Città metropolitana di Napoli), Luciana Mellano (Comune di Lombardore), Antonella Miraglia (Città metropolitana di Napoli), Manuela Molinu (Eutalia), Edmondo Mone (Dipartimento della Funzione Pubblica – PCM), Alberto Prampolini (Unione Bassa Reggiana), Laura Raimondi (Sercop, Azienda Speciale dei Comuni del Rhodense), Sabrina Toniolo (Università Iuav di Venezia) e Carmela Visone (Città metropolitana di Napoli).

Il volume è stato chiuso con le informazioni disponibili a maggio 2025.

Indice

Presentazione	7
Capitolo 1. Dinamica degli investimenti pubblici in Italia	11
Capitolo 2. La figura del RUP nel Codice dei contratti pubblici, alla luce delle innovazioni introdotte dal decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024)	19
2.1 La figura del Responsabile Unico del Progetto	19
2.2 I requisiti del RUP e il procedimento di nomina	22
2.3 Il Responsabile Unico del Progetto nell'organizzazione della stazione appaltante	27
2.4 IL RUP nelle interazioni tra Stazioni Appaltanti e Centrali di committenza: focus sugli elementi innovativi introdotti dal d.lgs. n. 209/2024	36
2.5 Le competenze del RUP: elementi generali	39
2.6 Le attività del RUP in rapporto alla programmazione e alla progettazione: aspetti peculiari	40
2.7 Il RUP nella fase di affidamento: attività, interazioni con altri soggetti, atti propri	41
2.8 Il RUP nell'esecuzione: il governo dei processi e i rapporti con le figure di direzione del contratto	44
2.9 Il RUP e la digitalizzazione	47
2.10 Funzioni del RUP e profili di responsabilità amministrativa e contabile	49
Capitolo 3. Osservatorio RUP: l'indagine statistica	53
3.1 Le caratteristiche dei rispondenti	53
3.2 Le criticità	65
3.3 La digitalizzazione	77
3.4 I fabbisogni formativi	81
Conclusioni	89

Presentazione

Sono trascorsi due anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e un semestre dal suo correttivo, il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209. L'intervento legislativo che ha riguardato il mondo degli appalti pubblici e il suo recente correttivo hanno confermato il RUP come figura chiave a presidio del complesso *iter* delle commesse pubbliche.

Con il nuovo Codice il RUP, da Responsabile Unico del Procedimento di cui al Codice del 2016, è divenuto Responsabile Unico del Progetto. La novella, riferita al già noto acronimo, non è solo formale: dalla lettura delle nuove disposizioni e dalla portata applicativa delle stesse sull'attività delle stazioni appaltanti emerge che la figura del Responsabile Unico del Progetto assume ora i contorni di un vero e proprio *project manager*, garante, tra l'altro, del raggiungimento degli obiettivi dell'intervento pubblico, del rispetto delle tempistiche preventivate e del livello di qualità richiesto e a cui fa capo, infine, l'attuazione in concreto del principio del risultato, caposaldo del Codice.

Un *manager* che, per ogni procedura assoggetta al Codice, dà impulso all'intervento presidia, supervisiona, coordina, indirizza e controlla il corretto esplicarsi di tutte le fasi del ciclo di vita del contratto (programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione). Alla stregua di un *manager*, il RUP può avvalersi di figure a supporto e/o di responsabili di singole fasi del procedimento a cui delegare specifici compiti operativi, fermi restando i poteri decisionali, che permangono in capo al suo ruolo.

Questa configurazione rende il RUP una figura innovativa e multidimensionale all'interno della pubblica amministrazione, che necessita di un sostegno sistematico e di un continuo aggiornamento professionale. A tale scopo, l'Osservatorio Nazionale dei RUP - istituito nell'ambito del Piano Nazionale Formazione Appalti (PNRR Academy) - svolge un ruolo essenziale, fornendo strumenti di accompagnamento e consolidamento delle competenze. L'Osservatorio opera in sinergia con partner istituzionali di rilievo, tra cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), l'Istituto per l'innovazione e trasparenza e la compatibilità ambientale (ITA-

CA), e con la collaborazione di Consip, ANAC e la Rete degli Osservatori regionali dei contratti pubblici. Questo partenariato, governato dal MIT, rappresenta un positivo esempio di sinergia istituzionale e multilivello di *governance*.

Si tratta di un esempio concreto e attuativo dei principi delineati dalla **Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione del 3 ottobre 2017**, relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici – “Costruire un’architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici”. La Raccomandazione, infatti, invita gli Stati membri a promuovere lo sviluppo di capacità tecniche, gestionali e strategiche in tutte le fasi del ciclo degli appalti, rafforzando la *governance* e valorizzando il ruolo delle competenze come leva per l’efficacia e la trasparenza delle procedure.

In tale cornice si inserisce l’“Indagine RUP 2025” con l’obiettivo di rilevare, attraverso un’ampia consultazione nazionale, le principali criticità riscontrate dal RUP nelle varie fasi procedurali e di mappare le competenze possedute, nonché quelle da rafforzare. L’indagine, rivolta a RUP operanti in ogni tipologia di stazione appaltante e centrale di committenza, si è conclusa il 26 marzo 2025, coinvolgendo circa 6.500 rispondenti.

I dati raccolti sono stati elaborati in forma aggregata e costituiscono il nucleo analitico della Terza edizione del rapporto di ricerca “Osservatorio RUP”. I risultati rappresentano una base conoscitiva utile per l’elaborazione dei futuri percorsi formativi in materia di contratti pubblici promossi dal Piano nazionale di formazione per la professionalizzazione del RUP finanziato dal MIT, con l’obiettivo di rafforzare il capitale umano e migliorare l’efficienza amministrativa.

La strategia perseguita è quella di una formazione professionalizzante fondata sulla condivisione di criticità, esperienze concrete e buone pratiche, in una logica di apprendimento continuo, omogeneizzazione delle competenze e valorizzazione della comunità professionale dei RUP.

Quali sono le principali criticità che vengono riscontrate dal RUP per ciascuna fase del procedimento di cui è responsabile? Quali le competenze possedute dal RUP e dal suo apparato di supporto e quelle da potenziare per lo svolgimento di ciascuna attività?

I risultati della rilevazione dei dati contribuiranno alla definizione dei percorsi formativi in materia di contratti pubblici erogati dal Piano nazionale di formazione per la prossima annualità e destinati al personale delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

L’impegno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è rivolto, inoltre, verso obiettivi sempre più ambiziosi di *governance* della cosa pubblica, come la digitalizzazione delle procedure che rimane, anche per il 2025, tra le priorità dell’Amministrazione. Tra le attività di supporto messe in campo dal Ministero va anche considerata la piena realizzazione della misura PNRR (M1C1 75 bis) rivolta proprio al sostegno della qualificazione delle stazioni appal-

tanti e della digitalizzazione dei contratti pubblici attraverso l'*Hub* contratti pubblici, realizzato con la collaborazione di IFEL, Invitalia e ITACA, quale strumento di supporto tecnico-operativo per la realizzazione degli adempimenti del Codice, progettato per migliorare l'efficienza e l'efficacia nella gestione del ciclo di vita dei contratti e ridurre i tempi di attuazione degli investimenti pubblici.

Con l'auspicio che questo contributo possa offrire spunti di riflessione utili per l'attività di ricerca e di formazione, si augura una buona lettura.

LORENZO QUINZI

*Capo Dipartimento per gli Affari Generali e la Digitalizzazione
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*

Capitolo 1

Dinamica degli investimenti pubblici in Italia

Attraverso gli ultimi dati Istat disponibili, è possibile affermare che in Italia, nel 2024, il PIL ai prezzi correnti di mercato è stato pari a 2.192.182 milioni di euro correnti, in aumento di 2,9 punti percentuali rispetto all'anno precedente (Tabella 1). In termini di volume (valori concatenati con anno di riferimento al 2020), il PIL nel 2024 è cresciuto dello 0,7% rispetto al 2023, confermando esattamente la variazione 2022/2023 (sempre pari a +0,7%)¹.

La crescita del PIL italiano è la sintesi dell'incremento generalizzato delle sue componenti. In particolare, nell'ultimo anno i consumi finali nazionali e gli investimenti fissi lordi sono cresciuti rispettivamente del +2,5% e dello +0,3% in termini percentuali (espressi in prezzi correnti). Anche le ulteriori componenti del PIL legate ai flussi con l'estero hanno determinato un miglioramento del saldo commerciale, che ha superato i 50 miliardi di euro nel 2024 (rispetto agli oltre 30 miliardi del 2023); nel dettaglio, le esportazioni di beni e servizi sono aumentate dello 0,4% (variazione molto più bassa degli anni precedenti) e le importazioni si sono ridotte dello 2,5% (contro il -7,2% dell'anno precedente)².

Tuttavia, nel contesto italiano recente, gli investimenti fissi lordi meritano una maggiore attenzione in quanto, seppur contribuendo in modo continuo e positivo alla dinamica del PIL (passando da 479,9 miliardi di euro a prezzi correnti nel 2023 a oltre 481,4 miliardi di euro nel 2024), la loro crescita appare sempre più debole in termini percentuali (passando dal +10,3% nel 2023 al +0,3% nel 2024). In particolare, come evidenziato in Tabella 1, nell'ultimo anno si sono registrati cali per gli investimenti nei mezzi di trasporto e in macchinari e attrezzature a causa del rallentamento della produzione industriale. Inoltre, l'Istat prevede che nel 2025 il tasso di crescita degli investimenti potrebbe risultare pari a zero³ per gli effetti residui dell'a-

1 Istat (2025), "PIL e indebitamento AP", <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/03/pil-indebitamento-AP-2022-2024.pdf>

2 Ib.

3 Istat (2024), "Le prospettive per l'economia italiana nel 2024-2025", <https://www.istat.it/wp-content/uplo->

bolizione degli incentivi fiscali all’edilizia, per l’instabilità del quadro geopolitico, per il calo nei giudizi delle attese sugli ordini e del grado di utilizzo degli impianti, nonostante la spinta positiva data dall’attuazione degli investimenti finanziati dal PNRR.

Tabella 1 PIL e investimenti fissi lordi dell’Italia (valori a prezzi correnti in milioni di euro), 2020-2024

Aggregati	2020	2021	2022	2023 (a)	2024 (a)
	Milioni di euro				
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1.670.012	1.842.507	1.998.073	2.131.390	2.192.182
Investimenti fissi lordi	303.973	382.698	435.095	479.933	481.489
- Costruzioni	134.016	186.164	220.732	256.612	259.188
- Macchine e attrezzature (b)	97.566	115.973	129.692	131.653	129.327
- Mezzi di trasporto	18.103	23.841	23.589	28.739	27.317
- Prodotti della proprietà intellettuale	54.288	56.721	61.082	62.929	65.657
Aggregati	2020	2021	2022	2023 (a)	2024 (a)
	Var. % sull’anno precedente				
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	-7,4	+10,3	+8,4	+6,7	+2,9
Investimenti fissi lordi	-7,1	+25,9	+13,7	+10,3	+0,3
- Costruzioni	-5,5	+38,9	+18,6	+16,3	+1,0
- Macchine e attrezzature (b)	-9,3	+18,9	+11,8	+1,5	-1,8
- Mezzi di trasporto	-22,6	+31,7	-1,1	+21,8	-4,9
- Prodotti della proprietà intellettuale	-0,3	+4,5	+7,7	+3,0	+4,3

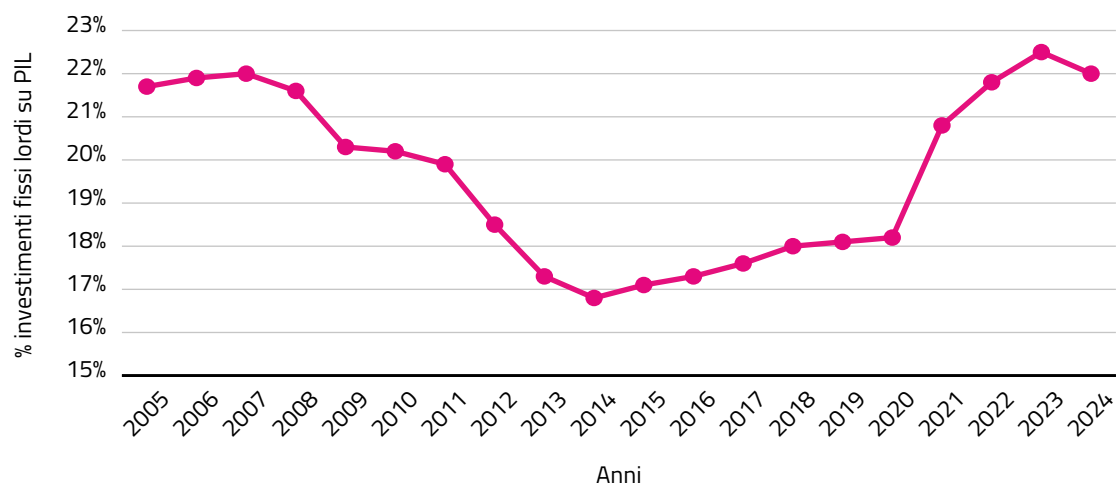
(a) Dati provvisori. (b) Apparecchiature ICT, altri impianti e macchinari, armamenti e risorse biologiche coltivate.

Fonte: Istat, 2025

Alla luce di questi dati è evidente, dunque, che tra le componenti che hanno trainato la crescita italiana vi sono stati, seppur debolmente nell’ultimo anno, gli investimenti fissi lordi (pubblici e privati), che hanno raggiunto la quota di oltre 481 miliardi di euro nel 2024, pari al 22% del PIL, uno dei dati più elevati di tutta la serie storica rappresentata in Figura 1 (seguito solo al 22,5% del 2023).

La Figura 1 rappresenta 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 una lieve risalita del 2015-2020 su valori comunque inferiori a quelli del 2012. Nel 2021 la ripresa eccezionale, che prosegue nel 2022, fino a raggiungere nel 2023 il 22,5% del PIL, il valore più elevato di tutta la serie.

Figura 1 Gli investimenti lordi in Italia in percentuale sul PIL, 2005-2024

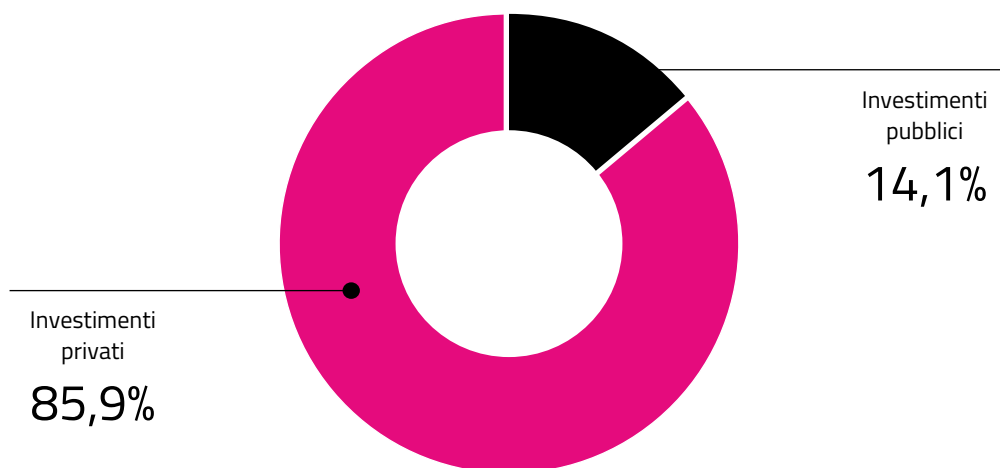


Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat, anni vari

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 2005-2024, gli investimenti privati, infatti, sono stati pari all'85,9% del totale degli investimenti del Paese (Figura 2): 293 miliardi di euro all'anno rispetto ai 341 miliardi di euro medi annui di investimenti complessivi. Limitatamente al solo 2024, su un totale di oltre 481 miliardi di euro di investimenti, quelli pubblici sono stati il 16% del totale, ed è proprio su questi che si concentra l'analisi del resto del presente Capitolo.

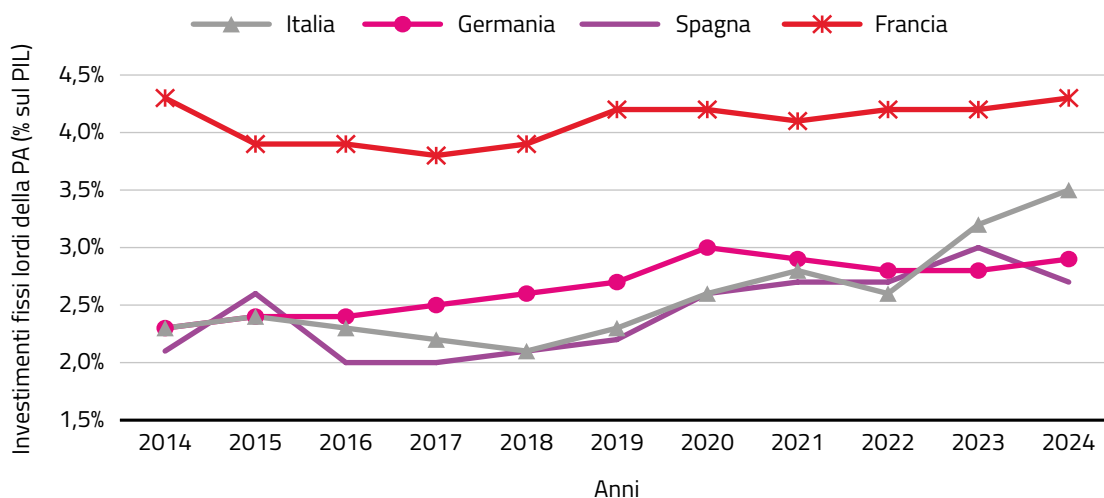
Figura 2 Composizione percentuale degli investimenti: pubblici e privati, media 2005-2024



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 2024 si sono attestati al 3,5% del PIL (Figura 3), un dato leggermente superiore a quelli di Germania e Spagna (2,9% e 2,7% rispettivamente), ma inferiore al dato francese (4,3%).

Figura 3 Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi europei (% sul PIL), 2014-2024

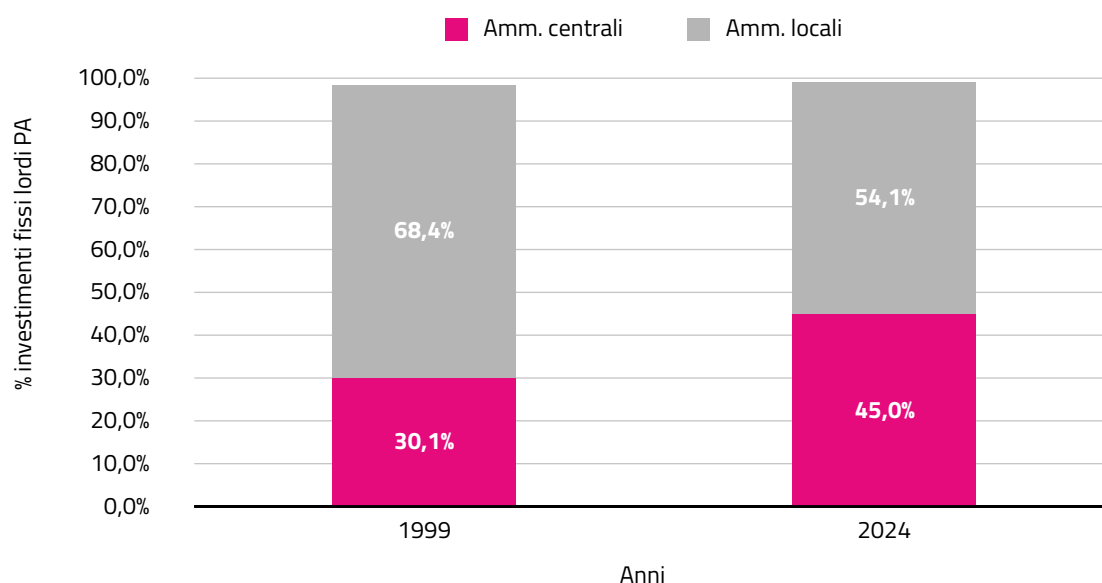


Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Eurostat, anni vari

Con riferimento invece al solo dato italiano è utile specificare la composizione degli investimenti pubblici per livello di governo (Figura 4): sul totale degli investimenti fissi lordi del 2024, le amministrazioni pubbliche centrali hanno contribuito per il 45% e quelle locali⁴ per il 54,1%. 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 differiscono in modo evidente 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, 1999/2024



La differenza per ciascuna colonna rispetto al 100% è in capo agli enti di previdenza.

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

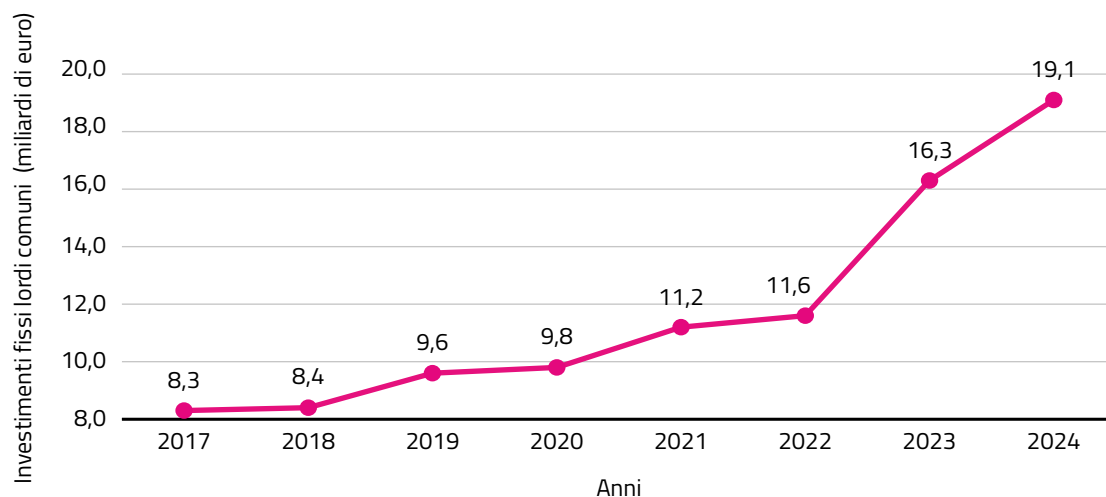
Appare interessante, infine, dedicare un breve approfondimento alle amministrazioni comunali, che si posizionano come primo investitore all'interno della PA locale.

4 Le amministrazioni locali includono: regioni, province, comuni ed enti locali sanitari. La differenza per ciascuna colonna rispetto al 100% è in capo agli enti di previdenza.

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. Tra i fattori che hanno impattato sulla ripresa degli investimenti comunali negli ultimi anni figurano anche gli interventi 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 sono passati 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 è esploso nel 2023, quando si sono superati i 16 miliardi di euro di investimenti comunali, per poi proseguire a crescere nel 2024 fino a 19,1 miliardi di euro.

Figura 5 Investimenti fissi lordi dei comuni italiani, 2017-2024



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

I numeri appena esposti sono la sintesi della nuova stagione di risorse straordinarie e aggiuntive provenienti principalmente dal PNRR, che alimentano ulteriormente le spese per investimenti sostenute dall'intera pubblica amministrazione. Gli effetti della politica di coesione 2021-2027, invece, sembrano ancora poco visibili in Italia, dal momento che l'ultimo bollettino di monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato⁵, aggiornato al 31 dicembre 2024, riporta un livello di pagamenti dei fondi strutturali 2021-2027 pari a 3,4 miliardi di euro, il 4,6% della dotazione finanziaria complessiva di FESR, FSE+, JTF e FEAMPA.

Dalla lettura di questi dati, sembrerebbe dunque che nell'ultimo anno non ci sia stata una sovrapposizione significativa tra risorse PNRR e della politica di coesione per i ritardi di attuazione di quest'ultima. Ciò farebbe ipotizzare che l'effetto dei fondi strutturali sulla spesa della PA si evidenzierà nei prossimi anni, molto probabilmente verso la fine del ciclo di programmazione, come di consueto, portando ad una "diluizione" della cosiddetta onda lunga degli investimenti che nel frattempo avrà perso l'impatto e la spinta proveniente dal PNRR.

In ogni caso, permane l'esigenza da parte del personale della PA 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, a prescindere da quale sia la fonte finanziaria attivata (es. PNRR o fondi strutturali). Per far questo è importante la qualità della spesa corrente, ma sono necessari uffici efficienti e personale adeguato in numero e qualificazione. Ciò che fa la differenza è sempre la qualità del capitale umano delle pubbliche amministrazioni a cui sembra essere stato affidato, oltre all'ordinario, gran parte della riuscita del PNRR e del ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2021-2027.

5 https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/rapporti_finanziari_ue/monitoraggio_politiche_di_coesione/2024-12-31/BMPC-31-12-2024.pdf

Capitolo 2

La figura del RUP nel Codice dei contratti pubblici, alla luce delle innovazioni introdotte dal decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024)

2.1 La figura del Responsabile Unico del Progetto

Il ruolo del Responsabile Unico di Progetto quale governatore delle quattro macrofasi componenti del ciclo di vita dei contratti pubblici, definito dal d.lgs. n. 36/2023 con una combinazione di disposizioni molto strutturata, assume, alla luce delle innovazioni introdotte dal decreto legislativo n. 209/2024, una proiezione organizzativa più forte in un quadro funzionale più ampio.

Le innovazioni apportate dal c.d. decreto correttivo nel corpus normativo principale e in alcuni allegati del Codice dei contratti pubblici, infatti, valorizzano le interazioni tra il RUP e gli altri soggetti che intervengono nello sviluppo dell'appalto o della concessione (con accentuazioni significative in tutte le fasi), nonché riconducono al Responsabile Unico di Progetto compiti innovativi (valgano a titolo esemplificativo le attività e il rapporto con i gestori dei flussi informativi per l'applicazione dei sistemi informativi digitali nella progettazione dei lavori e il monitoraggio sull'efficacia decisionale della stazione appaltante ai fini della revisione della qualificazione).

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 si traduce in 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.

Tale linea di sviluppo è connotata dal principio del risultato, che il comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 configura come un fattore metodologico, in base al quale le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua ese-

cuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo (nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza).

Il particolare principio mira al raggiungimento dell'obiettivo finale che è (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 1620 del 25 febbraio 2025):

- a) nella fase di affidamento, giungere nel modo più rapido e corretto alla stipulazione del contratto;
- b) nella fase di esecuzione, perseguire il risultato di realizzare l'intervento pubblico nei tempi programmati e in modo tecnicamente perfetto.

Dall'assetto normativo deriva un quadro che impone alla stazione appaltante di concentrarsi sulla rapidità ed economicità, ma anche sulla qualità della prestazione, per cui nella fase applicativa i soggetti che lo traspongono nelle attività di gestione degli appalti e delle concessioni devono porre l'accento sull'esigenza di privilegiare l'effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica, prendendo in considerazione i fattori sostanziali dell'attività amministrativa, escludendo che la stessa sia vanificata, in tutti quei casi in cui non si rinverano obiettive ragioni che ostino al suo espletamento.

Il principio del risultato delinea le condizioni che caratterizzano la proiezione del ciclo di vita e gli effetti elaborativi che competono alle amministrazioni, richiedendo nella trasposizione organizzativa e procedurale una figura che presidi il processo, le interazioni nello stesso, la funzionalità degli strumenti di sviluppo.

Nella progressione del ciclo di vita dell'appalto o della concessione, il Responsabile Unico del Progetto è la figura che si innesta nelle fasi come attore principale, promotore, generatore di azioni specifiche volte al conseguimento del risultato.

Nelle disposizioni del Codice dei contratti pubblici si rilevano in particolare due elementi che affermano e valorizzano le potenzialità operative del RUP in questa prospettiva finalistica per macro-obiettivi:

- 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 (e su tale aspetto il d.lgs. n. 209/2024 interviene raccordando esplicitamente al RUP le figure deputate a compiti istruttori, da esso destinatarie di possibile delega per attività non valutative);
- 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, nonché innovate dalle caratterizzazioni funzionali del nuovo Codice (come, ad esempio, sul versante della digitalizzazione e della gestione di sub-fasi mediante strumenti digitali, rispetto alle quali il RUP svolge necessariamente ruolo di coordinamento).

L'evoluzione del quadro normativo relativo al RUP (contrassegnata dalla riformulazione organica della sua posizione nella Stazione Appaltante e delle sue attribuzioni nell'art. 15 e nell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023, nonché dai profili di rafforzamento modulati su alcuni aspetti dal d.lgs. n. 209/2024) 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 quadro delineato dal Codice dei contratti pubblici riafferma la centralità e la trasversalità del ruolo, ma al tempo stesso ridisegna la portata e la figura del RUP, che è configurato come un responsabile del "progetto", inteso come "intervento" e non come semplice "procedimento", essendo deputato dalle norme innovate ad assumere la responsabilità complessiva dello sviluppo delle quattro macro-fasi gestorie degli appalti e delle concessioni.

Proprio in relazione al ciclo di vita di ogni contratto pubblico il Responsabile Unico di Progetto è attore necessario, tanto che il dato normativo esplicita in forma innovata una storicizzata clausola di garanzia rispetto al percorso di nomina (nell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023): 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 ancor più 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 nel ruolo rafforzato ha, tuttavia, un ampio quadro di parametri di riferimento per la sua operatività, 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.

In tale assetto è esplicita la connotazione del ruolo e delle attribuzioni nella logica del project management, pur permanendo nel portfolio funzionale del RUP 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 quadro generale di configurazione dei requisiti del Responsabile Unico di Progetto

Gli elementi di definizione dei requisiti del Responsabile Unico del Progetto nel quadro normativo del Codice dei contratti pubblici sono modulati in una struttura regolativa a doppio livello.

La previsione configurativa delle linee di assetto generali, 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 ausiliato da esperti.

L'eventuale carenza dei requisiti in capo al Responsabile Unico di Progetto può essere infatti colmata attraverso la nomina di un adeguato gruppo di supporto, in base all'art. 15, comma 6 del Codice, che risulta applicabile anche con riferimento ai requisiti di professionalità stabiliti dall'art. 4 (per quanto concerne gli appalti, concessioni di lavori e servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura) e, per quanto qui interessa, dall'art. 5 (disciplinante i requisiti di professionalità del RUP nei contratti di servizi e forniture, anche con riferimento all'anzianità di servizio maturata) dell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023 (Tar Sardegna, sez. I, sent. n. 859 del 27 novembre 2024).

Il dettaglio del particolare sub-processo di verifica dei requisiti è riportato proprio 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 a composizione progressiva, 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, secondo uno schema che deve essere attentamente verificato in funzione della proiezione su appalti complessi (Ministero Infrastrutture Trasporti, Risposta a quesito n. 2741 del 26 settembre 2024).

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 diverso 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 chiave funzionale ulteriore è rilevabile dal comma 10 dello stesso art. 63 del Codice, che ha definito per la formazione in materia di contratti pubblici (riferibile a tutti i dipendenti delle stazioni appaltanti impiegati in attività riferibili al ciclo di vita) un sistema di accreditamento in capo alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, ampliato in chiave di ammissione soggettiva da una modifica introdotta dal d.lgs. n. 209/2024.

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).

Le condizioni che conducono alla nomina del RUP sono rilevabili in una fase largamente antecedente alla determina a contrarre (Ministero Infrastrutture Trasporti, Risposta a quesito n. 2077 del 26 giugno 2023), in quanto l'art. 17, comma 1, del Codice dei contratti pubblici stabilisce 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.

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.

Simile primo passaggio sostanziale rispetto all'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 a contrarre.

Tale soluzione, peraltro, trova conferma nella considerazione per cui, nel Codice, viene 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, con linee d'azione operanti sin prima della formazione dei programmi triennali.

Inoltre, 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 al 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.

2.2.4 La nomina a RUP di un dipendente di altra amministrazione

Le difficoltà organizzative delle stazioni appaltanti in relazione all'indisponibilità di risorse umane con adeguata qualificazione per ricoprire l'incarico di Responsabile Unico di Progetto possono essere affrontate anche con una soluzione "esterna" del tutto peculiare, introdotta nel comma 2 dell'art. 15 del Codice dei contratti pubblici dal d.lgs. n. 209/2024.

La nuova disposizione stabilisce infatti che resta in ogni caso ferma la possibilità per le stazioni appaltanti, in caso di accertata carenza nel proprio organico di personale in possesso dei requisiti di cui all'Allegato I.2., di nominare il RUP tra i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche.

Il particolare dato normativo richiede una necessaria interazione tra la stazione appaltante interessata e quella del RUP "nominabile", in quanto la sola disponibilità di tale soggetto non è sufficiente a comporre il presupposto per il particolare incardinamento temporaneo. È pertanto necessario che sia stabilito un quadro regolativo in un atto di natura convenzionale, mediante il quale le due stazioni appaltanti interessate definiscono il trasferimento temporaneo del soggetto nominato quale RUP e gli oneri connessi.

La soluzione può risultare peraltro utile nei casi nei quali la carenza organizzativa riguardi figure tecniche, particolari modulazioni organizzative della stazione appaltante necessitante di tale figura (Ministero Infrastrutture Trasporti Risposta a quesito n. 3349 del 3 aprile 2025) o sia determinata da temporanei carichi di lavoro che, impegnando totalmente altre figure della stazione appaltante richiedente, possono determinare l'impossibilità di sviluppo delle procedure di gara.

Peraltro, la particolare attribuzione temporanea del soggetto deputato a svolgere il ruolo di Responsabile Unico di Progetto è modulabile con riferimento all'intero ciclo di vita dell'appalto o della concessione al quale lo stesso sia assegnato, in una proiezione che può pertanto comprendere anche la fase esecutiva.

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

2.3.1 I modelli organizzativi possibili e il ruolo del RUP

Il Codice dei contratti pubblici valorizza quali elementi essenziali per la gestione di appalti e concessioni l'attenzione al risultato, la correttezza e la responsabilità nei rapporti tra stazioni appaltanti e operatori economici, nonché l'attenzione necessaria (da parte delle stazioni appaltanti) per le dinamiche del mercato, caratterizzando tutti questi aspetti con un unico comune denominatore: l'impatto sull'organizzazione.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono 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, che sintetizzano le numerose 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 connotate soprattutto 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).

Rispetto al quadro originario, l'apporto innovativo del d.lgs. n. 209/2024 si proietta anche sui modelli organizzativi specifici che le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti deputati a gestire appalti e concessioni con il Codice dei contratti pubblici devono strutturare e sostenere, per essere in condizione 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.

L'incidenza del dato normativo sui modelli sperimentabili non è rilevabile solo in rapporto alle disposizioni sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, ma in varie previsioni contenute nel corpus normativo principale del Codice e nei suoi allegati. È rappresentativo, in tal senso, il dato emergente dall'art. 1, comma 2 dell'Allegato I.9., con una disposizione che prefigura in relazione ai sistemi informativi digitali un approccio organizzativo a spettro ampio, comprendente strumenti di pianificazione, formazione e l'esplicitazione dei processi mediante un atto di organizzazione.

Peraltro, l'assetto dei modelli organizzativi adottabili dalle stazioni appaltanti desumibile dal d.lgs. n. 36/2023 si presenta secondo una linea attuativa a "geometria variabile", strettamente connessa alla struttura macro-organizzativa delle stesse e dipendente dalle strategie adottate per la gestione degli appalti e delle concessioni.

Il novero delle soluzioni esperibili comprende configurazioni che possono far leva su strutture organizzative "centralizzate" o su ripartizioni specializzate, ma con un duplice obiettivo esplicito: disegnare il modello in rapporto al livello di qualificazione acquisibile e trasporre contestualmente nel settore degli appalti e delle concessioni l'esercizio della propria autonomia organizzativa.

In una simile prospettiva a così elevata variabilità, il successo dei modelli organizzativi è strettamente dipendente dalla capacità delle risorse umane e, in particolare, dei soggetti-leader, dei quali il Responsabile Unico di Progetto è la rappresentazione essenziale.

2.3.2 *La possibilità di nomina dei Responsabili di fase*

Nel quadro degli assetti organizzativi prefigurabili per la gestione dei contratti pubblici, il d.lgs. n. 36/2023 delinea due ampi spazi di flessibilizzazione rapportabili al Responsabile Unico di Progetto.

La possibilità di potenziare l'assetto organizzativo in chiave soggettiva, con un rafforzamento 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 di notevole rilievo 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.

Il dato normativo precisa 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, risultando pertanto indicazione coerente con le previsioni dell'art. 6 dell'Allegato I.2., in base alle quali il Responsabile Unico di Progetto coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata.

La scelta deriva dall'esercizio di un'opzione della stazione appaltante per il modello organizzativo proiettabile sugli appalti, rimesso alla discrezionalità delle singole amministrazioni aggiudicatrici in ordine alla strutturazione ritenuta più idonea ai fini dell'individuazione del RUP ed eventualmente dei Responsabili di fase, sulla base dei requisiti di professionalità e di competenza richiesti dalle norme del Codice (ANAC, parere funzione consultiva n. 33 del 24 giugno 2024).

Una simile prefigurazione deve peraltro tener conto di vari fattori, esplicitati come elementi utili alla gestione ottimizzata degli appalti e delle concessioni, quali, in particolare (ANAC, parere funzione consultiva n. 57 del 6 novembre 2024):

- a) la preferenza riconosciuta dalla norma (art. 15, comma 4) per l'individuazione di tale figura nell'ambito dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa, cui si dovrebbe prioritariamente attingere per la nomina del Responsabile Unico del Progetto;
- b) l'individuazione di un RUP in possesso di adeguati requisiti e competenze professionali (come indicato nell'art. 15 e negli articoli 4 e 5 dell'Allegato I.2.), "nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni" (disposizione che sollecita le stazioni appaltanti ad una attenta attribuzione del ruolo di RUP, che tenga conto, tra l'altro, delle mansioni svolte dal personale interessato).

La nomina di uno o più Responsabili di fase deve quindi essere rapportata non solo alla valutazione del grado di potenziale esercizio (massimo o ridotto in alcune porzioni del ciclo di vita dell'appalto) delle competenze nelle quattro fasi da parte dei soggetti nominati RUP, ma anche al livello della dotazione di risorse umane in disponibilità della stazione appaltante.

Ferma restando l'unicità 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.

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 nelle risposte a quesiti n. 2098 del 4 luglio 2023 e n. 2687 del 18 luglio 2024, nonché dalla giurisprudenza, come Tar Toscana, sez. I, sent. n. 1257 del 7 novembre 2024).

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.

Tale facoltà per le stazioni appaltanti, secondo quanto indicato nella relazione al Codice del Consiglio di Stato, 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. Si introduce, quindi, un principio di "responsabilità per fasi".

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'espressa attribuzione statuita nella lettera l del comma 2 dell'art. 6 dell'Allegato I.2. del Codice).

Tale figura può realizzare (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, Tar Valle d'Aosta, sez. unica, Sent. n. 26 del 6 giugno 2024), secondo lo schema relazionale dettagliato dall'art. 7, comma 1, lett. G dell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023.

La relazione di coordinamento tra le due figure è evidente in termini paradigmatici nel caso dell'adozione di provvedimenti di esclusione dalle gare.

Partendo dall'assunto (Ministero Infrastrutture e Trasporti, Risposta a quesito n. 2666 del 18 luglio 2024) per il quale dal nuovo sistema organizzativo delineato dal d.lgs. n. 36/2023 si evince che i compiti riservati al Responsabile Unico del Progetto (RUP) in caso di nomina del responsabile del procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e del responsabile del procedimento per la fase di affidamento (RP), sono individuati all'art. 6 dell'Allegato I.2. allo stesso Codice dei contratti pubblici, mentre i compiti posti in capo ai RP sono specificati agli articoli 7 e 8 del medesimo Allegato, nonché considerando che tra i compiti specifici per la fase di affidamento rientra anche quello di disporre l'esclusione dalle gare (art. 7, comma 1, lett. d, Allegato I.2), consegue la competenza del responsabile di fase per la fase di affidamento a disporre le esclusioni e le ammissioni alla procedura di affidamento, fermo restando che l'adozione di tale provvedimento richiede la previa supervisione del Responsabile Unico di Progetto (dato interpretativo peraltro assimilabile a quanto espresso dal Tar Abruzzo-Pescara, sez. I, con la sent. n. 177 del 4 giugno 2024).

2.3.3 Il rapporto tra il Responsabile Unico di Progetto ed altri dipendenti della stazione appaltante o dell'ente concedente

Il quadro organizzativo delineato originariamente dal d.lgs. n. 36/2023 è caratterizzato da un'evoluzione introdotta dal d.lgs. n. 209/2024 nell'art. 2, comma 1 dell'Allegato I.2. dello stesso Codice, con una disposizione che consente al RUP o al responsabile di fase (se nominato) di svolgere i propri compiti con il supporto dei dipendenti della stazione appaltante.

Il dato normativo attribuisce al Responsabile Unico di Progetto la possibilità di delegare al personale della stazione appaltante, dell'ente concedente, della centrale di committenza ovvero del soggetto aggregatore lo svolgimento di mere operazioni esecutive, esclusa ogni

attività di verifica e di valutazione, nell'ambito del ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, incluso l'accesso alle piattaforme di approvvigionamento digitale e ai servizi messi a disposizione dall'ANAC.

La previsione riconosce prassi diffuse e consolidate nelle amministrazioni aggiudicatrici, rispondenti ad esigenze funzionali e collegate a posizioni riconosciute anche in alcune piattaforme di approvvigionamento digitale (si pensi alla figura del "punto istruttore" nel Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione gestito da Consip).

Il nuovo dato normativo costituisce presupposto legittimante per il rilascio di deleghe (formali) da parte del Responsabile Unico di Progetto a soggetti variamente operanti nel ciclo di vita dei contratti pubblici, soprattutto nelle fasi dell'affidamento e dell'esecuzione, a supporto e con intervento su attività operative, preparatorie e compositive di elementi istruttori.

Peraltro il ruolo di tali figure era già stato riconosciuto in alcune sub-fasi, come nel caso della verifica della documentazione amministrativa presentata dagli operatori economici concorrenti in una gara, per la quale il Bando-tipo ANAC n. 1/2023 prevedeva la possibilità di sviluppo da parte di un ufficio appositamente costituito in alternativa al RUP, determinando l'evidenza di un intervento istruttorio significativo (in alcune procedure rapportato a dati quantitativo-dimensionali della documentazione molto rilevanti) e inequivocabilmente preparatorio delle decisioni dello stesso RUP in merito alle ammissioni e alle eventuali esclusioni.

La previsione inserita nell'art. 2 dell'Allegato I.2. presuppone per la sua piena attuazione un'evoluzione omogenea delle piattaforme di approvvigionamento digitale e dei servizi digitali messi a disposizione da ANAC, ma si prefigura in ogni caso come la base di diritto positivo per il riconoscimento dell'assetto organizzativo "esteso" impegnato nella gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici (in evidente collegamento con l'art. 45 del Codice sugli incentivi per le funzioni tecniche).

2.3.4 La struttura di supporto al RUP

Il rilievo organizzativo del Responsabile Unico di Progetto nei processi di sviluppo delle attività delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti trova nel comma 6 dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023 una possibile modulazione ausiliaria, funzionale ad assicurare la massima efficacia della gestione di tutte le attività afferenti alle varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici, sia in una prospettiva di più generale ottimizzazione dei processi, sia per far fronte alla gestione specifica di problematiche comportanti apporti ad elevata specializzazione.

La disposizione rimette alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti, nell'ambito della definizione delle scelte strategico-organizzative, 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.

L'assetto macro-funzionale della struttura di supporto è sinteticamente modulato dall'art. 3 dell'Allegato I.2. del Codice, che la connota anzitutto come una struttura stabile a supporto del Responsabile Unico del Progetto.

La base normativa prelude all'attivazione della struttura di supporto nell'ambito delle scelte organizzative che la stazione appaltante è chiamata a definire in funzione delle condizioni operative che continuativamente 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.

La disposizione pone le basi per la connotazione della struttura come modulo organizzativo compiutamente definibile dalle stazioni appaltanti nelle sue interazioni con i Responsabili Unici di Progetti, ma è senza dubbio evidente un disegno per un'articolazione "di staff" nell'organigramma, la cui attività può essere svolta a favore di più Responsabili, anche secondo una schematizzazione organizzativa integrata tra più amministrazioni o enti.

Le modulazioni funzionali di dettaglio della struttura non sono dettagliate nel d.lgs. n. 36/2023, lasciando pertanto all'autonomia organizzativa delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti la definizione delle competenze specifiche 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.

La disposizione 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.

2.3.5 Gli assistenti del Responsabile Unico del Progetto

La combinazione di disposizioni contenute nell'art. 15 comma 6 e nell'Allegato I.2. (in particolare nell'art. 2, comma 3 e nell'art. 3) del d.lgs. n. 36/2023 disciplina in modo articolato il sistema dei possibili supporti al Responsabile Unico di Progetto, rimettendo alla stazione appaltante un margine di scelta (o di combinazione tra le prefigurazioni delineate) nel quale assumono rilievo anche i possibili supporti specifici al RUP, 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 dato distintivo di tali forme di ausilio specialistico rispetto alle attività della struttura eventualmente costituita dalla stazione appaltante sono riconoscibili nelle differenti prospettive operative: stabile e sistemica quella della struttura di staff, legata ad esigenze specifiche quella degli assistenti (come peraltro chiarito anche dal Ministero Infrastrutture Trasporti, nella Risposta a quesito n. 2038 del 7 giugno 2023, in rapporto alle componenti economiche a sostegno delle due modulazioni organizzative).

Le figure di assistenza specialistica non vanno a risultare necessariamente integrative di competenze mancanti o carenti del Responsabile Unico di Progetto (possibilità prevista dalla stessa normativa in alcune situazioni), ma è fuor di dubbio che sono assunte nei processi gestionali del ciclo di vita dei contratti pubblici per garantire l'efficacia degli stessi, secondo diversi gradi di completamento del complesso di competenze professionali del RUP (che in linea generale devono essere adeguate in relazione ai compiti affidati, come esplicitato nell'art. 15, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023).

Proprio in tale prospettiva, nell'Allegato I.2. del Codice, 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 determina per la stazione appaltante o per l'ente concedente lo sviluppo di un percorso che deve avere a necessario fondamento 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 dell'Allegato I.2 si pone come 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 particolare 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).

Nel quadro normativo si delinea 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.

La proiezione dell'attività degli assistenti per supporto al Responsabile Unico di Progetti è piuttosto ampia, risultando comprensiva di funzioni istruttorie e di analisi specifica che possono essere associate anche a processi e sub-procedimenti, come ad esempio quello di verifica delle offerte anormalmente basse (Tar Lombardia – Milano, sez. IV, sent. n. 343 del 12 febbraio 2024).

I dati normativi del Codice connotano esplicitamente le attività di supporto al RUP come 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.

2.4 IL RUP nelle interazioni tra Stazioni Appaltanti e Centrali di committenza: focus sugli elementi innovativi introdotti dal d.lgs. n. 209/2024

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 consorziale prescelto, il RUP e gli eventuali Responsabili di fase sono designati unicamente dallo stesso modulo associativo o consortile, determinando pertanto una piena assunzione gestoria dell'intero ciclo di vita del macro-contratto pubblico gestito.

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.

Due o più stazioni appaltanti, purché almeno una di esse sia qualificata allo svolgimento delle fasi in rapporto al valore del contratto, possono decidere di svolgere congiuntamente, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, una o più fasi della procedura di affidamento o di esecuzione di un appalto o di un accordo quadro di lavori, servizi e forniture (facendo leva sulla possibilità data dall'art. 62, comma 14 del d.lgs. n. 36/2023).

Si tratta peraltro di soluzioni con ampio spettro di sviluppo, anche considerando la possibilità (fondata sul neo-introdotto comma 6-bis dell'art. 62 del d.lgs. n. 36/2023) che una stazione appaltante non qualificata richieda a una qualificata di svolgere per essa anche procedure entro lo spazio economico sottosoglia garantito dall'art. 62, comma 1 del Codice (al di sotto dei 140.000 euro per acquisizioni di beni e servizi e al di sotto dei 500.000 euro per i lavori).

In tal caso le stazioni appaltanti sono responsabili in solido dell'adempimento degli obblighi derivanti dal Codice e devono nominare un unico RUP in comune tra le stesse in capo alla stazione appaltante delegata, per il quale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 15 del d.lgs. n. 36/2023.

Se, peraltro, la procedura di aggiudicazione è effettuata congiuntamente solo in parte, le stazioni appaltanti interessate sono congiuntamente responsabili solo per quella parte. In tale assetto, ciascuna stazione appaltante è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dal Codice unicamente per quanto riguarda le parti da essa svolte a proprio nome e per proprio conto.

La stazione appaltante (qualificata) delegata è quindi responsabile della nomina del Responsabile Unico di Progetto per tutte le attività svolte nel suo ruolo, salvo diversamente specificato da accordi con la stazione appaltante richiedente.

Simile quadro può essere peraltro flessibilizzato in chiave di interazioni organizzative (Ministero Infrastrutture Trasporti, Risposta a quesito n. 3151 del 30 gennaio 2025), poiché la normativa non vieta la possibilità di individuare un RUP proveniente da un ente diverso, purché il soggetto nominato soddisfi i requisiti professionali previsti dall'art. 62, co. 6, e operi sotto il controllo della stazione appaltante qualificata.

In questo caso, il RUP proveniente dalla stazione appaltante delegante potrebbe agire come Responsabile Unico di Progetto della stazione appaltante (qualificata) delegata, coadiuvato dalla struttura di quest'ultima.

Tale soluzione risulta coerente con il rispetto degli obblighi di monitoraggio e rendicontazione legati al CIG, che ricadrebbero correttamente sulla stazione appaltante delegante.

La stazione appaltante delegata, in qualità di stazione appaltante qualificata, può nominare un proprio RUP interno per la fase di affidamento, il quale sarebbe chiamato a svolgere una funzione di coordinamento e interfaccia con il RUP "complessivo" proveniente dalla stazione appaltante delegante.

In questa configurazione, il RUP della stazione appaltante (qualificata) delegata sarebbe il riferimento principale per la gestione dell'affidamento, mentre il RUP della stazione appaltante delegante ("prestato" a quella delegata) gestirebbe le attività di programmazione, progettazione ed esecuzione con il supporto tecnico fornito dalla stazione appaltante delegata. L'art. 62 del d.lgs. n. 36/2023, nelle modulazioni tra stazioni appaltanti qualificate e non, infatti, non esclude la possibilità di una doppia figura di RUP purché siano chiaramente delineati ruoli e responsabilità. Inoltre, è coerente con il principio di sussidiarietà e con l'obiettivo di supportare le stazioni appaltanti minori, specialmente quelle con carenze organizzative o tecniche, garantendo il monitoraggio e la rendicontazione a favore del beneficiario finale.

In tale quadro si prospettano due soluzioni praticabili alternativamente:

- a) nominare un RUP della stazione appaltante delegante, incardinato formalmente nella procedura gestita dalla stazione appaltante (qualificata) delegata;
- b) qualora la prima opzione non fosse praticabile, la stazione appaltante (qualificata) delegata può nominare un RUP interno con funzioni di raccordo, mantenendo chiari i confini operativi tra le proprie responsabilità e quelle della stazione appaltante delegante.

I dettagli di questa collaborazione devono comunque essere esplicitati in un'apposita convenzione o accordo, per come previsto dal d.lgs. n. 36/2023 tra le due stazioni appaltanti, così da evitare conflitti di competenza o difficoltà di monitoraggio.

2.5 Le competenze del RUP: elementi generali

Il quadro delle attribuzioni del Responsabile Unico di Progetto deriva da una composizione di elementi rilevabili nel corpus normativo principale del d.lgs. n. 36/2023, a partire dall'art. 15, e da una altrettanto articolata modulazione di attività nella parte complementare del Codice, partendo dall'assetto funzionale strutturato negli articoli da 6 a 8 dell'Allegato I.2. sino a giungere ai moltissimi dati specifici (da quelli descrittivi delle interazioni con il referente per la programmazione nell'Allegato I.5 a quelli specificativi dei rapporti con Direttore dei lavori e Direttore dell'esecuzione del contratto nell'Allegato II.14).

Lo spazio di operatività del RUP nelle varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici è trasposto in attribuzioni tanto funzionalmente diverse quanto organizzativamente rilevanti nei processi di sviluppo delle macro fasi: da quelle accertative, a quelle propositive, sino a quelle valutative e decisorie.

L'elemento-chiave dell'intero sistema di competenze è il comma 1 dell'art. 15, il quale stabilisce che il Responsabile Unico di 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 anch'essa rilevabile nelle due macro-componenti 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).

La particolare strutturazione del dato normativo permette di individuare anzitutto le competenze esclusive del Responsabile Unico di 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.

La trasposizione specifica è pertanto chiaramente rilevabile negli artt. 6, 7 e 8 dell'Allegato I.2., con un assetto distintivo per macro-fasi, nel quale sono innestate le 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.

2.6 Le attività del RUP in rapporto alla programmazione e alla progettazione: aspetti peculiari

Il quadro normativo complessivamente configurativo nel d.lgs. n. 36/2023 della programmazione per i lavori e per le acquisizioni di beni e servizi delinea uno spazio nel quale il Responsabile Unico di Progetto interviene come soggetto propositore.

Nel Codice dei contratti pubblici sono in tal senso rilevabili non solo i dati di sistema definiti dall'art. 37 e dall'Allegato I.5, ma anche componenti specifiche, che valorizzano il ruolo di supporto strategico del RUP: in tal senso spicca l'art. 175, comma 1 del d.lgs. n. 36/2023, che delinea lo specifico programma dei fabbisogni soddisfacenti con iniziative di partenariato pubblico-privato come presupposto funzionale alla trasposizione degli interventi nei due macro-programmi triennali.

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

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

Una valorizzazione di tali attività rileva significativamente dall'integrazione apportata dal d.lgs. n. 209/2024 all'art. 3 (per i lavori) e all'art. 6 (per i beni e servizi) dell'Allegato I.5, la quale (con disposizioni dal contenuto analogo) stabilisce che in caso di ricorso a centrali di committenza, enti aggregatori o stazioni appaltanti qualificate per la progettazione e affidamento di lavori, nonché in tutti i casi di delega delle predette funzioni, l'adozione del programma triennale spetta all'amministrazione ricorrente o delegante.

Il Responsabile Unico di Progetto della stazione appaltante delegante assume nel processo programmatico un ruolo traduttivo di strategie, elaborativo di proposte legate ai bisogni di contesto e trasferente conoscenze specifiche.

2.7 Il RUP nella fase di affidamento: attività, interazioni con altri soggetti, atti propri

La fase nella quale il Responsabile Unico di Progetto esplica le sue attribuzioni nella più completa interpretazione del ruolo di governatore dei processi del ciclo di vita dei contratti pubblici è senza dubbio quella dell'affidamento, poiché nello sviluppo della stessa interviene come attivatore di azioni, coordinatore, ma anche come decisore rispetto a sub-procedimenti rilevanti (verifica della documentazione amministrativa, verifica dell'anomalia delle offerte, verifica dei requisiti dell'aggiudicatario).

Proprio le attività di verifica della documentazione in sede di ammissione degli operatori economici alla gara consentono di rilevare le molteplici caratterizzazioni (funzionale e organizzativa in primis) del ruolo del RUP nella fase dell'affidamento (Ministero Infrastrutture e Trasporti, Risposta a quesito n. 2087 del 29 giugno 2023), in quanto in base all'art. 7, comma 1, lett. a), dell'Allegato I.2 del d.lgs. n. 36/2023, il Responsabile Unico di Progetto 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.

La disposizione costituisce presupposto inequivocabile per l'attribuzione della verifica dei requisiti di ordine generale e speciale al Responsabile Unico di 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 statuita dallo stesso art. 7, comma 1, alla lett. g), che assegna al Responsabile Unico del Progetto lo svolgimento delle verifiche sulle offerte anormalmente basse.

Rispetto a tale sub-procedimento è rilevabile come il RUP sia riconosciuto l'attore principale (Tar Lombardia-Milano, sez. IV, sent. n. 343 del 12 febbraio 2024), al quale compete la decisione finale, anche qualora decida di avvalersi del supporto della Commissione giudicatrice nell'analisi.

Nel quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 36/2023 (in particolare dalle disposizioni che configurano le funzioni e le attività del Responsabile Unico di Progetto) è chiara la distinzione tra i compiti del RUP e quelli degli altri soggetti che intervengono nello sviluppo del ciclo di vita dei contratti pubblici, sia a favore del RUP stesso sia degli altri soggetti (come ad es. Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 4435 del 17 maggio 2024, nella quale si precisa che il Responsabile Unico di Progetto non può sostituirsi alla Commissione giudicatrice nella valutazione delle offerte).

In tale assetto risulta paradigmatico il dato specificativo dei ruoli e delle attribuzioni via via enucleato dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 2731 del 1° aprile 2025) proprio nella fase di affidamento tra il RUP e la Commissione giudicatrice. Mentre infatti quest'ultima è chiamata ad esprimere un giudizio su aspetti tipicamente tecnico-discrezionali (in particolare: valutazione offerte tecniche ed assegnazione dei relativi punteggi), il Responsabile Unico di Progetto è tenuto ad operare scelte di carattere più vincolato ossia ad adottare talune decisioni allorché ne ricorrano i presupposti: tra queste anche quelle relative alla esclusione dei concorrenti.

A conferma di tale evidenza rileva proprio quanto previsto nell'Allegato I.2 del d.lgs. n. 36/2023, il cui art. 7 prevede che il RUP dispone le esclusioni dalle gare (comma 1, lettera d), stabilendo poi che lo stesso RUP, in caso di procedura che prevede l'affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, può svolgere tutte le attività che non implicano l'esercizio di poteri valutativi, che spettano alla commissione giudicatrice (comma 1, lettera e).

L'intervento del Responsabile Unico del Progetto nell'ambito del ciclo di vita dei contratti pubblici si traduce in particolare nella fase 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 tale assetto 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 (Tar Umbria, sez. I, sent. n. 122 del 14 febbraio 2025).

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.

2.8 Il RUP nell'esecuzione: il governo dei processi e i rapporti con le figure di direzione del contratto

Il primo periodo di applicazione del d.lgs. n. 36/2023 è stato contraddistinto dalla rilevazione del maggior peso funzionale della fase di esecuzione degli appalti e delle concessioni, in ragione della portata espansiva del principio del risultato (che ha nell'esecuzione la chiave di completamento di processi programmati e progettati in un periodo antecedente in media tra i sei e i dodici mesi), nonché della necessità delle stazioni appaltanti di trasporre nella fase finale il quadro progettuale di riferimento e i dati migliorativi assunti in offerta dall'aggiudicatario.

L'assetto normativo di riferimento è costituito da due "pacchetti" complementari:

- a) il macro-disegno delle attività di controllo e di verifica dell'appalto, nonché dei ruoli deputati a svolgerle, ricondotto agli artt. 114, 115 e 116 del d.lgs. n. 36/2023;
- b) il "manuale" dell'esecuzione, con i dati regolativi di dettaglio definiti nell'Allegato II.14 dello stesso Codice dei contratti pubblici.

In entrambe le linee normative, il Responsabile Unico di Progetto è chiaramente definito come la figura di riferimento dell'assetto organizzativo deputato ai controlli.

Il comma 1 dell'art. 114 del d.lgs. n. 36/2023 sintetizza tale ruolo, stabilendo che:

- a) l'esecuzione dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi o forniture è diretta dal RUP, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni;
- b) il RUP, nella fase dell'esecuzione, si avvale del direttore dell'esecuzione del contratto o del direttore dei lavori, del coordinatore in materia di salute e di sicurezza durante l'esecuzione, nonché del collaudatore oppure della commissione di collaudo o del verificatore della conformità e accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni ad ognuno affidate.

Pertanto il successivo comma 2 dello stesso art. 114 evidenzia come sia il RUP a proporre (negli appalti di lavori) alla stazione appaltante il direttore dei lavori da nominare, mentre il comma 7 addirittura connota come regola di base l'attribuzione al Responsabile Unico di Progetto delle funzioni di direzione dell'esecuzione del contratto negli appalti di beni e servizi, fatta salva la differente figura soggettiva in caso di appalti complessi o per scelte organizzative della stazione appaltante.

Nei successivi articoli 115 e 116 la configurazione delle linee di assetto dei controlli contabili e amministrativi, nonché dei collaudi e delle verifiche di conformità dell'esecuzione delinea un complesso di attività sia procedimentalizzate sia connotabili come operazioni, che sono dettagliate per processi e sviluppi specifici nell'Allegato II.14.

Anche in tale novero di disposizioni il RUP è riconosciuto esplicitamente nel suo ruolo di governatore complessivo dei processi con potenzialità di intervento significative, come desumibile dall'art. 1, comma 1 (in relazione agli appalti di lavori) e dall'art. 31, comma 1 (per gli appalti di beni e servizi) dello stesso Allegato.

Il fulcro di tali interazioni è rappresentato dalle attività di controllo sulla corretta esecuzione delle prestazioni oggetto dell'appalto, per le quali il quadro normativo struttura con maggior dettaglio (in base a disposizioni con contenuti storicizzate) i profili di sviluppo negli appalti di lavori, lasciando maggior spazio di flessibilizzazione per gli appalti di beni e servizi.

Rispetto a questi ultimi, tuttavia, la prima fase applicativa del d.lgs. n. 36/2023 (in continuità con le esperienze riferibili all'applicazione del previgente d.lgs. n. 50/2016) ha reso evidente la necessità di modulazioni gestorie più efficaci.

È stato infatti rilevato (ANAC, deliberazione n. 497 del 29 ottobre 2024) come i controlli e le verifiche di conformità dell'esecuzione negli appalti di beni e servizi non siano sviluppati in modo sistemico dalle stazioni appaltanti e, soprattutto, siano legati a logiche di rilevazione passiva.

In un simile quadro, il Responsabile Unico di Progetto è chiamato a rendere effettive le azioni di analisi della stazione appaltante sull'andamento gestionale di tali appalti, risultando per esso, così come per il DEC, imprescindibile lo svolgimento di tutte le funzioni loro attribuite dagli artt. 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 e dagli artt. 31 e ss. dell'Allegato II.14, non potendosi gli stessi limitare ad attestare l'avvenuta esecuzione dei controlli tramite mere formule di stile, in quanto è necessario che le attestazioni di regolare esecuzione facciano riferimento a criteri di misurabilità effettivi, utilizzati per la verifica anche qualitativa delle prestazioni rese (ANAC, deliberazione n. 497 del 29 ottobre 2024).

Al RUP è richiesto l'esercizio del proprio ruolo in modo sempre attivo, potendo in tal senso le stazioni appaltanti definire azioni, linee operative e strumenti con regolamentazione dettagliata nelle clausole del contratto e del capitolato speciale.

Le interazioni tra il ruolo funzionale del Direttore dei lavori o del Direttore dell'esecuzione del contratto e quello di coordinamento generale del Responsabile Unico di Progetto emergono in molte previsioni di dettaglio, come ad esempio quelle che strutturano il procedimento per l'autorizzazione delle modifiche e delle varianti al contratto, nell'art. 5 dell'Allegato II.14, connesso all'art. 120 del Codice.

Peraltro, la proiezione di tali rapporti con il RUP come vertice di sintesi è declinata in varie parti del corpus normativo del d.lgs. n. 36/2023 dedicato all'esecuzione, come rilevabile ad esempio nell'art. 125, nei commi da 2 a 5, configurativi della sequenza comprensiva del riconoscimento dello stato di avanzamento dell'appalto da parte del Direttore dei lavori e dell'emissione del certificato di pagamento da parte del RUP.

In rapporto alle linee generali definite dalle disposizioni del Codice dei contratti pubblici relative all'esecuzione si pongono in correlazione le specificazioni contenute nell'art. 8 dell'Allegato I.2.

In tale pacchetto normativo possono rilevarsi modulazioni particolari, soprattutto nella logica organizzativa, per cui:

- 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.

Peraltro, tale aspetto risulta uno dei più critici nello sviluppo operativo delle attribuzioni del RUP, come rilevato anche da analisi specifiche (Tar Campania – Napoli, sez. I, sent. n. 2263 del 18 marzo 2025).

L'art. 4 dell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023 prevede infatti che il RUP può svolgere, per uno o più interventi e nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori. 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 cui all'articolo 14 del Codice.

La particolare previsione normativa (che riguarda il rapporto tra RUP, progettista e direttore dei lavori) ha un ambito soggettivo ben definito, in quanto riguarda le funzioni del Responsabile Unico di Progetto (RUP), al quale, limitatamene agli appalti superiori alla soglia di cui all'art. 14 del Codice, è impedito lo svolgimento congiunto delle funzioni di RUP, progettista e direttore dei lavori, con un dato di stretta applicazione.

2.9 Il RUP e la digitalizzazione

Il complesso delle disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 che regolamentano 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 (Risposte a quesiti n. 2196 del 27 luglio 2023 e n. 3218 del 30 gennaio 2025) e dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (Comunicato del Presidente ANAC del 10 gennaio 2024 e da ultimo Comunicato del Presidente ANAC del 18 dicembre 2024).

Le linee d'azione del Responsabile Unico di Progetto in tale quadro sono riferibili a moduli 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 stesse piattaforme altri soggetti in alcune operazioni, come dipendenti della stazione appaltante delegati ad effettuare attività istruttorie o i componenti della commissione giudicatrice nelle gare con l'offerta economicamente più vantaggiosa).

Il RUP, in tale assetto funzionale allo sviluppo efficace della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, 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 individuate:

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

In simile quadro rileva il dato normativo che conferisce piena attuazione alle regole di utilizzo dei sistemi informativi digitali (BIM) per gli appalti di lavori di valore superiore a € 2.000.000 (o alla soglia di rilievo europeo per i lavori sui beni culturali), in quanto innesta nella fase della progettazione una molteplicità di elementi caratterizzanti l'elaborazione del PFTE e del Progetto Esecutivo, dipendenti dagli input elaborati dal RUP nel Documento degli indirizzi per la progettazione (DIP).

Nelle linee di intervento del Responsabile Unico di Progetto caratterizzate da aspetti traduttivi delle regole della digitalizzazione o di sviluppo effettivo mediante gli strumenti informatici, permane tuttavia come passaggio-chiave un'operazione che ha assunto sempre maggior

rilievo: l'acquisizione del Codice identificativo gara (CIG), che è esplicitamente riconosciuta come specifica competenza del RUP dall'art. 6, comma 2, lett. l) dell'Allegato I.2. del d.lgs. n. 36/2023.

La particolare attribuzione 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 specificazione identificativa del percorso (soprattutto in relazione all'affidamento e alla successiva esecuzione) 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 quadro in una prefigurazione bivalente:

- a) da un lato egli risulta il soggetto veicolatore delle informazioni essenziali, responsabile del corredo informativo iniziale attraverso la resa dei dati e degli elementi specifici di ogni procedura attraverso le schede rese disponibili dall'ANAC (c.d. ANACForm);
- b) dall'altro, il Responsabile Unico di Progetto innesta nel sistema informativo "aperto" con il CIG un'ampia serie di dati ed elementi, funzionali sia alla realizzazione delle procedure di affidamento sia alla rilevazione degli sviluppi degli appalti e delle concessioni nella fase di esecuzione.

Per questo risulta l'attore principale nelle interazioni della stazione appaltante mediante le piattaforme di approvvigionamento digitale, in una linea operativa costante, funzionale anche a consentirgli la rilevazione del rispetto dei tempi del procedimento di affidamento, nonché delle tempistiche intercorrenti tra la presentazione dell'offerta e la stipulazione del contratto, che vengono ora ad avere (art. 11. Comma 4-bis dell'Allegato II.4) straordinario "peso" per le stazioni appaltanti.

2.10 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». Sul punto, l'ANAC (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 tra 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».

Allo scopo di mitigare profili di responsabilità, il Codice, in continuità con la previgente disciplina, prevede inoltre la nomina del 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.

Costituisce una significativa novità la delimitazione, effettuata dal Codice dei contratti, dell'ambito della "colpa grave" rilevante ai fini della responsabilità 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 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 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 e cercare di rilanciare l'economia per favorire la ripresa dopo la pandemia da Covid-19, il legislatore ha, come noto, introdotto un regime di c.d. "scudo erariale" la cui disciplina, in ragione delle ripetute proroghe, 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. 1 comma 9 del D.L. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con modificazione dalla L. 21 febbraio 2025, n. 15, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini normativi", ha disposto la proroga fino al 30 aprile 2025 della previsione di cui al suddetto art. 21. Con ordinanza del 18 dicembre 2023, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale del richiamato art. 21 in riferimento agli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 della

Costituzione. La Corte costituzionale con la sentenza n. 132/2024 ha respinto le questioni, precisando che la disciplina della responsabilità amministrativo-contabile deve fondarsi su un punto di equilibrio tra «il quantum di rischio che deve ricadere sul datore di lavoro amministrazione pubblica per i danni causati dai dipendenti», e la deterrenza da «condotte negligenti e foriere di danno». Tale punto di equilibrio, tuttavia, non può essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma va «modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della ragionevolezza – intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze». Ne consegue che l'art. 21, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, non contrasta con la Costituzione nella misura in cui le disposizioni introdotte sono temporanee e strumentali a fronteggiare esigenze straordinarie di necessità ed urgenza. La Corte ha comunque colto l'occasione per evidenziare che l'evoluzione del sistema della Pubblica Amministrazione e la complessità dell'ordinamento multilivello hanno fortemente accentuato la "fatica dell'amministrare", rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa così accentuando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la "burocrazia difensiva". Pur respingendo le questioni di legittimità costituzionale, la Consulta ha quindi manifestato la necessità di una riforma complessiva della responsabilità erariale, sollecitando il legislatore a provvedere ad un'adeguata tipizzazione della colpa grave (come già fatto dall'art. 2, comma 3 del nuovo Codice dei contratti pubblici); all'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno resta a carico dell'amministrazione, senza gravare sul dipendente; alla tipizzazione dei casi in cui il giudice contabile è obbligato ad esercitare il suo potere riduttivo; all'ampliamento dei poteri di controllo della Corte dei conti e alla previsione dell'esclusione della responsabilità colposa per coloro i quali si adeguino alle sue indicazioni; alla previsione di specifiche ipotesi di esclusione della responsabilità colposa per i pubblici dipendenti chiamati a svolgere funzioni particolarmente delicate e infine, ad introdurre il principio secondo il quale il dipendente pubblico non possa, per lo stesso fatto, incorrere in più responsabilità.

Sul punto si segnala peraltro che, al momento (aprile 2025), è all'esame delle Camere (Atto Camera: 1621) un disegno di legge di riforma complessiva della responsabilità amministrativo-contabile recante: "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al Codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale".

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-Fondazione ANCI, SNA, ITACA, in collaborazione con ANAC, CONSIP e la Rete degli Osservatori regionali dei contratti pubblici, hanno realizzato l'Indagine RUP 2025, volta a raccogliere, attraverso un questionario, indicazioni 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 innovazioni introdotte dal decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024).

Un'attenzione particolare è stata rivolta alle principali criticità che vengono riscontrate per ciascuna fase del procedimento e alle competenze possedute e necessarie per lo svolgimento delle proprie attività.

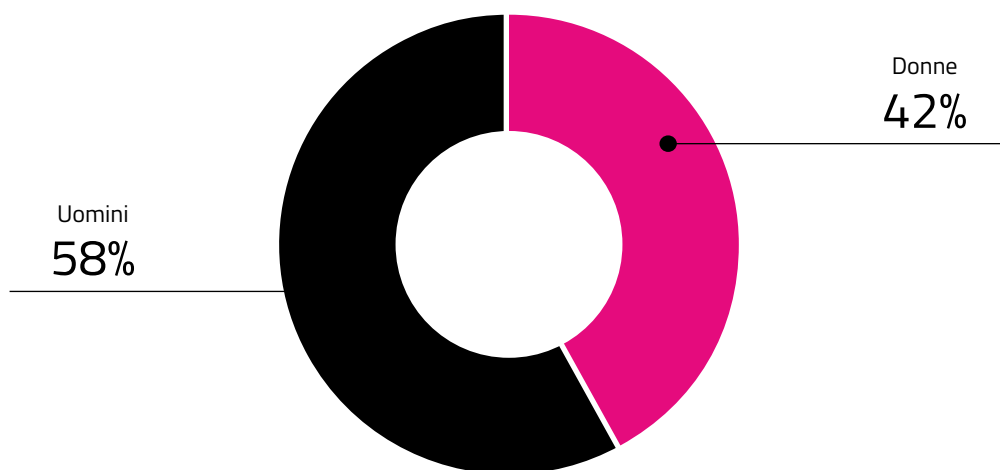
Il questionario è stato somministrato dal 26 febbraio 2025 al 26 marzo 2025 ai RUP presenti nell'indirizzario fornito da ANAC, a quelli iscritti alla Piattaforma nazionale, e alle mailing list di IFEL-Fondazione ANCI. Inoltre, tutti gli enti coinvolti nell'Osservatorio hanno contribuito alla diffusione dell'avviso rivolto ai RUP sui propri siti web e sui propri canali social.

Il 7 e il 9 aprile 2025 si sono inoltre svolti due Focus Group che hanno coinvolto 15 RUP⁶ che hanno partecipato al questionario, e che sono stati chiamati a commentare i risultati dei quesiti posti con riguardo all'impatto del correttivo sulle criticità del Codice appalti, all'impatto della digitalizzazione e al fabbisogno formativo. In particolare, i RUP che hanno partecipato ai suddetti Focus Group erano provenienti da enti eterogenei, dislocati sul territorio nazionale.

I risultati del questionario e dei Focus Group sono illustrati 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.

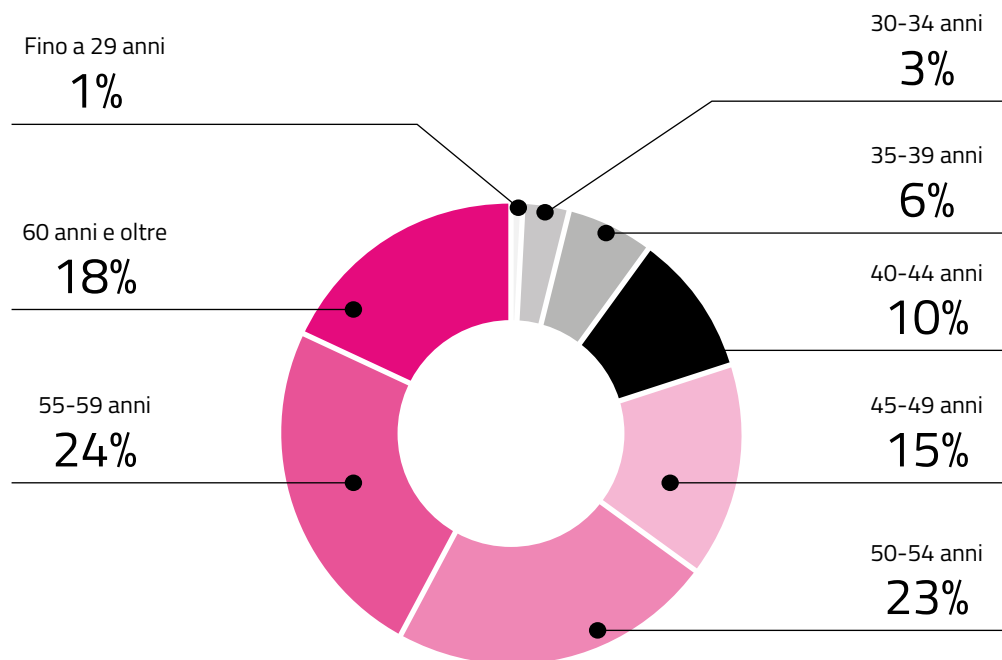
I RUP che hanno risposto al questionario sono stati 6.386, di cui il 58% uomini e il 42% donne (Figura 1), concentrati in prevalenza (47%) nella fascia di età tra 50 e 59 anni (Figura 2). I rispondenti hanno un'età media di 52 anni.

Figura 1 Il genere dei rispondenti, 2025



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

⁶ Si ringrazia per la partecipazione ai Focus Group qualitativi dell'Indagine RUP 2025: Franco Casula (ASL Nuoro), Massimino Cavallaro (Regione Campania), Silvia Ceola (Provincia di Treviso), Stefano De Luca (Città metropolitana di Napoli), Andrea Festa (ANSFISA), Patrizia Macaluso (Regione Umbria), Annarita Marciano (Città metropolitana di Napoli), Luciana Mellano (Comune di Lombardore), Antonella Miraglia (Città metropolitana di Napoli), Manuela Molinu (Eutalia), Edmondo Mone (Dipartimento della Funzione Pubblica – PCM), Alberto Prampolini (Unione Bassa Reggiana), Laura Raimondi (Sercop, Azienda Speciale dei Comuni del Rhodense), Sabrina Toniolo (Università Iuav di Venezia) e Carmela Visone (Città metropolitana di Napoli).

Figura 2 L'età dei rispondenti, 2025

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

Come per lo scorso anno, i rispondenti appartengono per una significativa quota (36,7% del totale dei partecipanti) al personale operante presso amministrazioni comunali (Tabella 1): il dato è peraltro in linea con quello relativo al numero assolutamente prevalente di amministrazioni locali rispetto a quelle centrali o comunque alle altre amministrazioni presenti nel territorio nazionale.

Rispetto all'indagine dello scorso anno è comunque aumentato il numero di rispondenti operanti nelle Amministrazioni centrali con l'11,6% (rispetto al 6,3% del 2024⁷) e quello nel comparto istruzione e ricerca (Università, enti di ricerca, scuole) con l'8,5% (rispetto al 5,2% del 2024). Si rileva poi che il 9,1% dei rispondenti appartiene alle amministrazioni e alle agenzie regionali, il 7,9% alle società e ad altri organismi partecipati, il 6,3% alle aziende sanitarie, ospedaliere e assistenziali: tali percentuali sono in linea con quelle dell'indagine del 2024.

7 Nel 2024: Amministrazione centrale 3,3% e Ministeri 3,0% dei rispondenti.

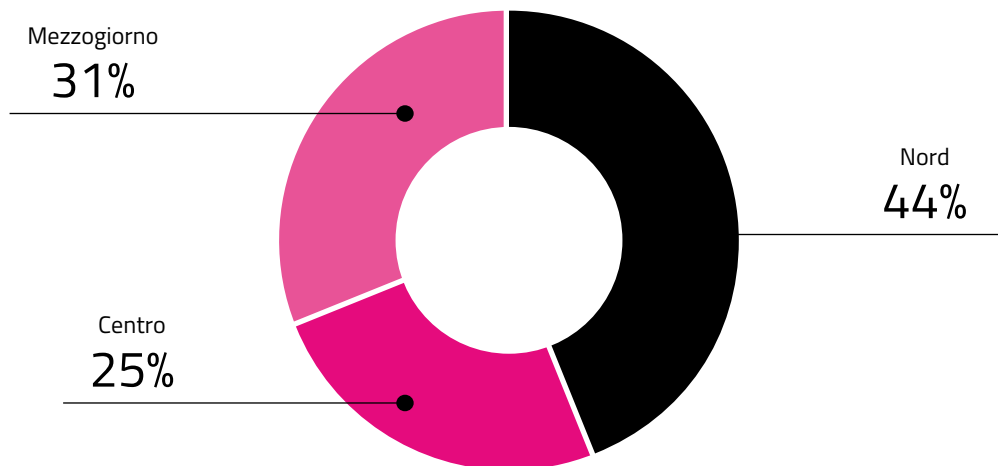
Tabella 1 L'ente di appartenenza dei rispondenti, 2025

Ente di appartenenza	RUP rispondenti	
	Numero	% su totale
Amministrazione centrale	739	11,6%
Amministrazione comunale	2.343	36,7%
Amministrazione provinciale	218	3,4%
Amministrazione regionale e agenzie regionali	578	9,1%
Azienda sanitaria, ospedaliera e assistenziale	404	6,3%
Camera di commercio	38	0,6%
Città metropolitana	52	0,8%
Concessionaria	64	1,0%
Società e altro organismo partecipato	506	7,9%
Unione di Comuni/Altra gestione associata	159	2,5%
Università, ente di ricerca, scuola	540	8,5%
Altro ente nazionale	197	3,1%
Altro ente locale	199	3,1%
Altro	349	5,5%
Totale	6.386	100,0%

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

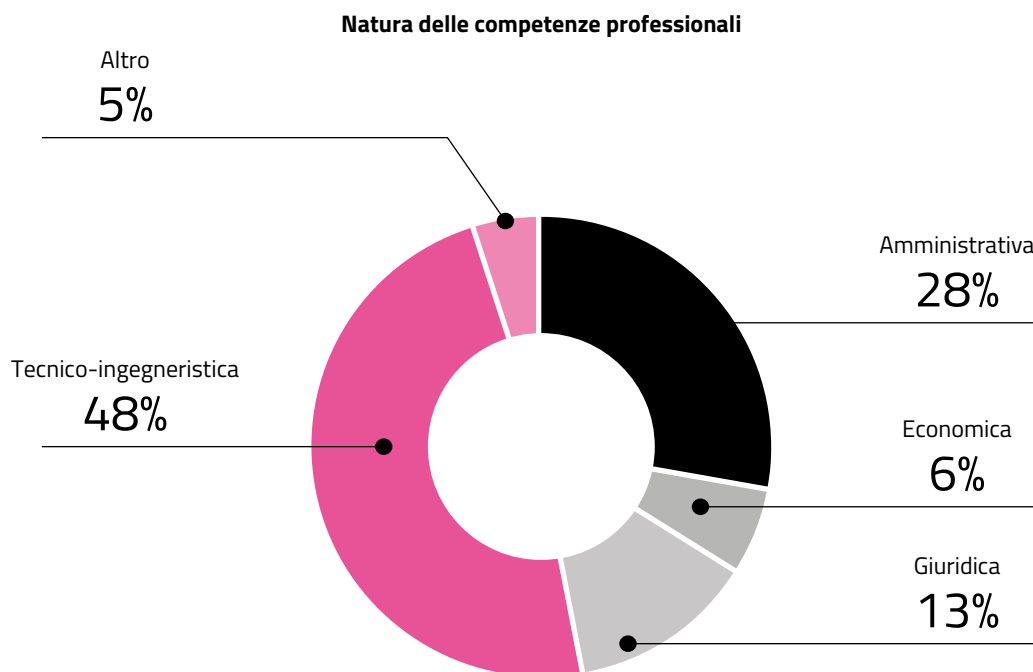
Deve considerarsi sufficientemente omogeneo il dato riguardante la ripartizione geografica dei RUP partecipanti al questionario (44% Nord, 31% Mezzogiorno, 25% Centro, Figura 3).

Giova peraltro rilevare che per le criticità evidenziate dai rispondenti non sono emerse significative distinzioni dipendenti dall'area territoriale in cui gli stessi operano.

Figura 3 I rispondenti per ripartizione geografica, 2025

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

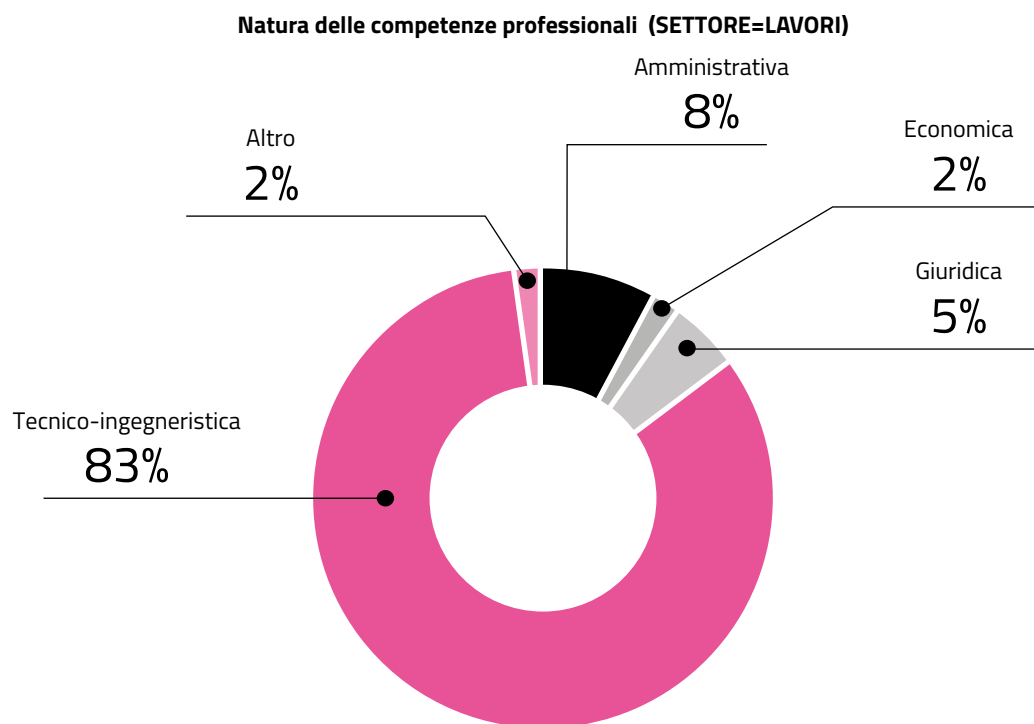
Il dato relativo alle competenze professionali dei RUP rispondenti (Figura 4.a) evidenzia che queste per una significativa maggioranza sono di tipo tecnico (48% del totale). La restante percentuale si divide tra competenze indicate come genericamente amministrative (28%), giuridiche (13%), economiche (6%) o ancora diverse (5%).

Figura 4.a La natura delle competenze professionali dei rispondenti, 2025

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

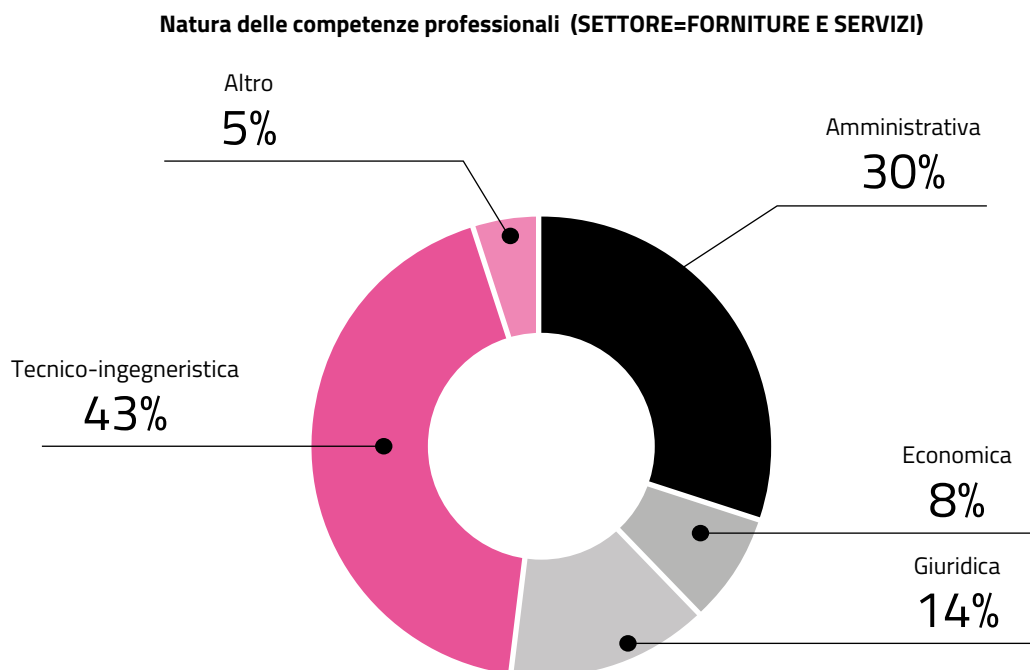
I dati in esame, quando si leggono con riguardo alla tipologia di appalti affidati alla responsabilità degli intervistati, risultano in linea con quelli emersi anche gli scorsi anni. I RUP che operano nel settore dei lavori possiedono in misura preponderante, come ci si attende che sia, competenze tecniche (83%) (Figura 4.b). Seppure in misura inferiore, anche nel settore dei servizi e forniture i RUP possiedono in misura significativa competenze tecnico-ingegneristiche (43%), a fronte delle più ridotte percentuali relative alle competenze amministrative (30%), giuridiche (14%), economiche (8%) o altre (5%) (Figura 4.c).

Figura 4.b La natura delle competenze professionali dei rispondenti, settore lavori, 2025



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

Figura 4.c La natura delle competenze professionali dei rispondenti, settore forniture e servizi, 2025



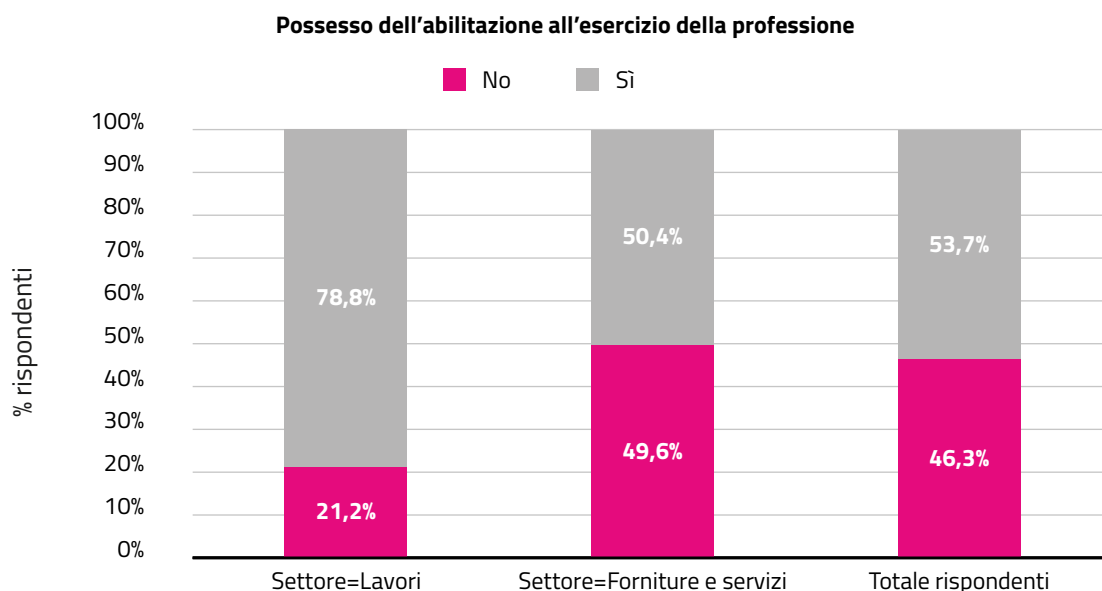
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

Fermo restando la circostanza che molti rispondenti al questionario si occupano sia di appalti di lavori che di servizi e forniture (Figura 6), i dati rilevati confermano quindi, come per gli altri anni, 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.

Completano l'analisi dei suddetti dati le indicazioni relative al possesso di un'abilitazione professionale, dichiarata dal 53,7% dei rispondenti al questionario (Figura 5). I dati relativi al settore dei lavori mostrano in tal senso una percentuale maggiore (78,8%) rispetto a quella riscontrata per i servizi e le forniture (50,4%).

Tale differenza può evidentemente ricondursi alle disposizioni dell'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, 2025



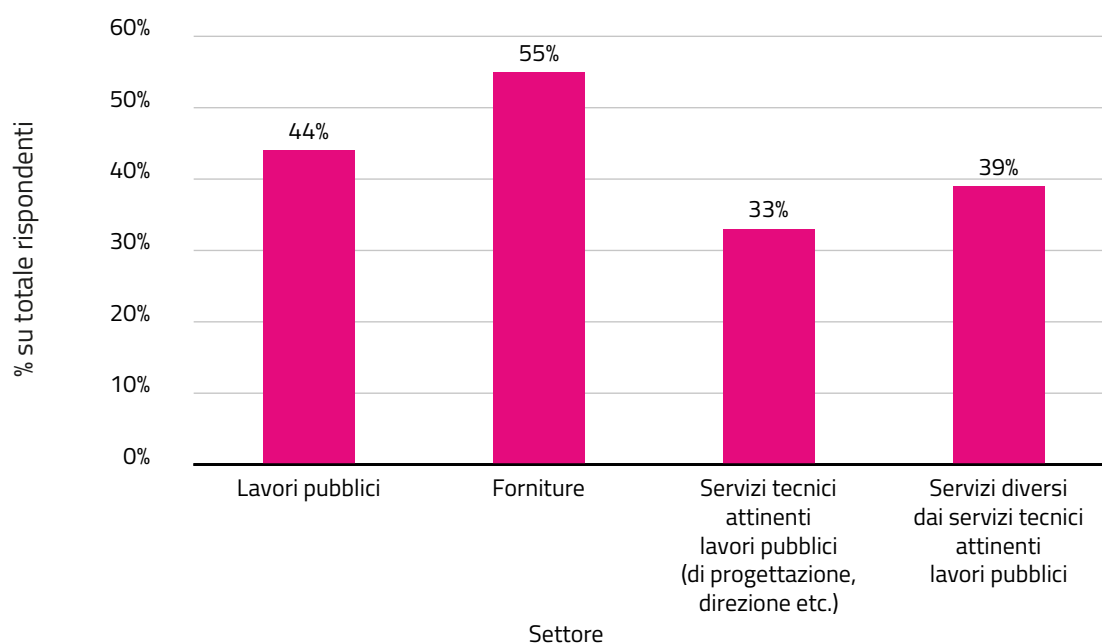
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

Nell'indagine gli intervistati dichiarano prevalentemente di operare nell'ambito di forniture (55% dei rispondenti) e di lavori (44%) ed in numero inferiore di servizi tecnici attinenti lavori pubblici (33%) e servizi diversi da questi (39%) (Figura 6).

Giova evidenziare che i partecipanti al questionario hanno indicato tutti i settori di attività nei quali operano, con la conseguenza che 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, 2025



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, 2025

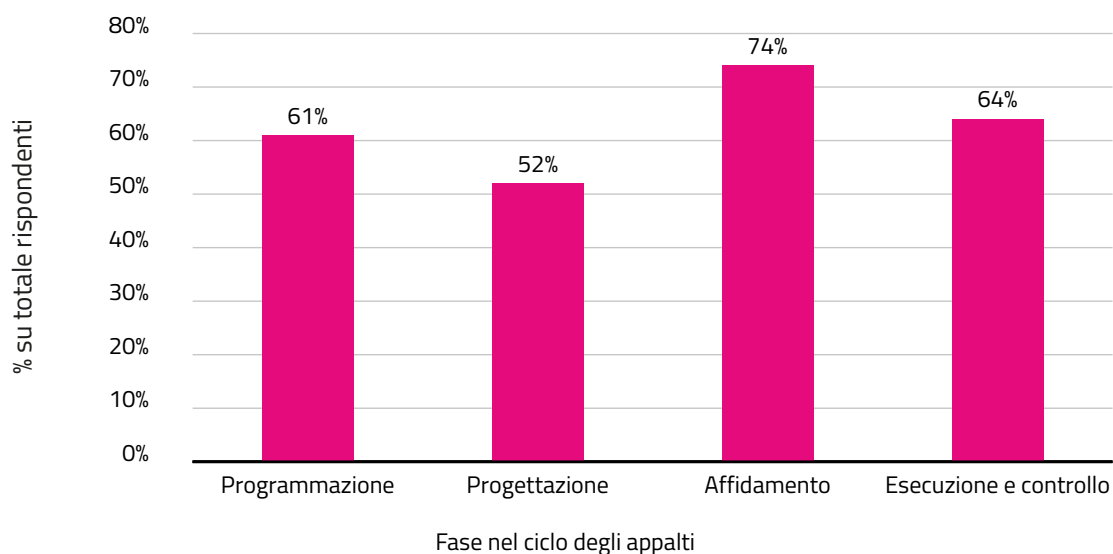
La netta maggioranza dei rispondenti operanti nel settore dei lavori (c.ca 55%) ha gestito affidamenti sotto-soglia, in maniera significativa sia sotto l'importo di € 150.000, sia nella fascia tra € 150.000 e € 1.000.000; solo il 14,4% dei rispondenti ha gestito affidamenti oltre la soglia comunitaria.

Anche i RUP che operano nel settore dei servizi e forniture hanno dichiarato di gestire in maniera preponderante affidamenti sotto-soglia ed in maniera altrettanto significativa affidamenti di importo inferiore a € 40.000 (53%) o nella fascia tra € 40.000 e € 139.000 (52%), dunque soglie che consentono gli affidamenti diretti. Solo il 29,7% di RUP ha gestito anche affidamenti di servizi e forniture sopra la soglia comunitaria.

I dati peraltro sono del tutto coerenti con le statistiche riguardanti le procedure di affidamento degli appalti pubblici: la netta maggioranza degli appalti, sia di lavori, sia di servizi e di forniture viene affidata con procedure sotto-soglia.

Dal questionario emerge un dato sufficientemente uniforme ed omogeneo in ordine al fatto che i rispondenti sono impegnati in tutte le fasi dell'appalto (Figura 7), conformemente al dettato normativo contenuto nell'art. 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 della 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, 2025



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, 2025

I RUP che hanno indicato che partecipano per conto dell'amministrazione di appartenenza alla fase della programmazione (3.920 rispondenti) hanno affermato di svolgere il ruolo di referente di tale attività per una percentuale di quasi il 50%.

È stato altresì chiesto ai rispondenti se negli ultimi 3 anni si fossero avvalsi di servizi di supporto alle proprie attività ed il 39% dei rispondenti ha risposto affermativamente. Tale significativa percentuale per un verso potrebbe essere sintomo della difficoltà per i RUP di svolgere autonomamente tutti i numerosi compiti che sono affidati loro per legge, per altro verso potrebbe essere sintomo della nomina a RUP di soggetti non in possesso dei requisiti specifici chiesti dalla norma. In tal caso la norma consente ai RUP di avvalersi di specifici supporti tecnici per sopperire alla carenza del requisito.

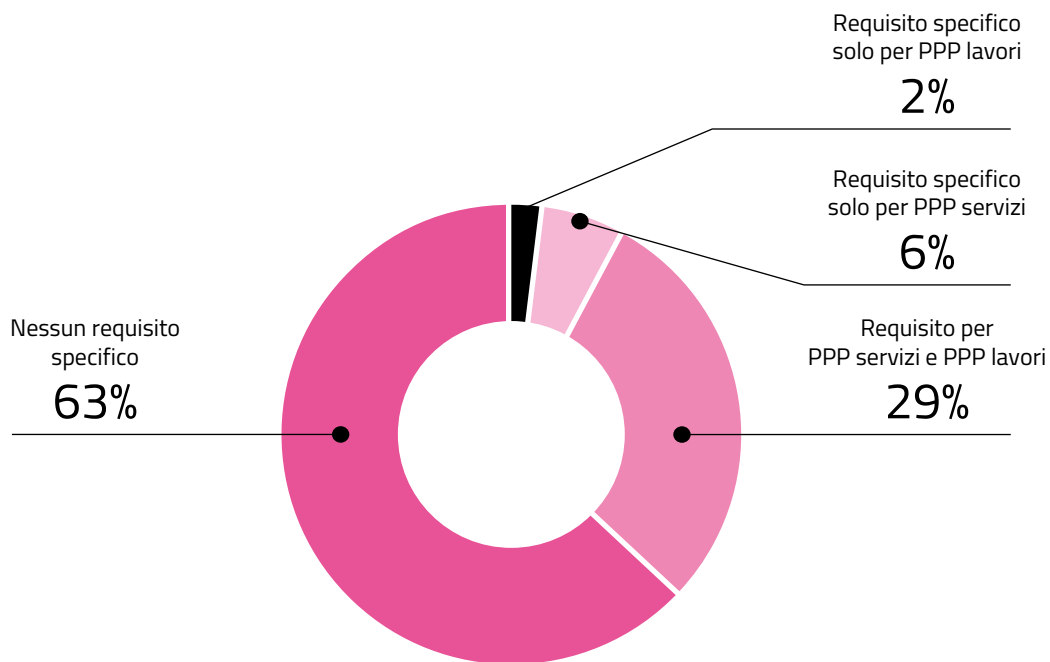
I RUP partecipanti al questionario appartengono in misura maggioritaria ad amministrazioni che sono qualificate nei vari livelli (base, medio e alto) nell'ambito dei lavori e dei servizi e forniture. In particolare, più del 40% dei RUP ha risposto che il proprio ente di appartenenza è qualificato per la progettazione e l'affidamento di servizi e forniture nel Livello 1-alto; come pure il 34,4% dei RUP ha risposto che il proprio ente di appartenenza è qualificato per la progettazione e l'affidamento di lavori nello stesso Livello 1-alto. Le qualificazioni nel Livello 2-medio e L3-base, sia nell'ambito dei lavori che dei servizi e forniture si attestano tra il 14 e il 18%.

Si evidenzia poi una significativa percentuale di RUP (31,4%) che ha risposto che il proprio ente non ha richiesto o non ha ottenuto la qualificazione.

Secondo il 33,7% dei RUP rispondenti al questionario i propri enti di appartenenza non intendono qualificarsi per la fase di esecuzione. Sempre in percentuale superiore al 30, i RUP hanno risposto che i propri enti intendono qualificarsi per la fase di esecuzione nel Livello 1-alto per servizi e forniture (36,4%) e per lavori (32,5%). Non irrisorie sono anche le percentuali di RUP che hanno risposto che i propri enti di appartenenza intendono qualificarsi per la fase di esecuzione nei L2-medio L3-base, con percentuali che si aggirano tra il 14 e 16% (la domanda era a risposta multipla).

Come si può notare dalla Figura 8, la maggioranza dei rispondenti (63%) ha dichiarato che l'ente di appartenenza non possiede alcun requisito specifico per la qualificazione relativa alle concessioni e ai contratti di partenariato pubblico-privato. Il 29% dei RUP ha risposto, invece, che l'ente ha i requisiti specifici per la qualificazione relativa alle concessioni e ai contratti di partenariato pubblico-privato sia nei lavori, sia nei servizi. Il restante 6% dei RUP ha affermato che il proprio ente ha i requisiti specifici per la qualificazione ai PPP servizi e il 2% per PPP lavori.

Figura 8 Il suo ente ha i requisiti specifici per la qualificazione relativa alle concessioni e ai contratti di partenariato pubblico-privato?



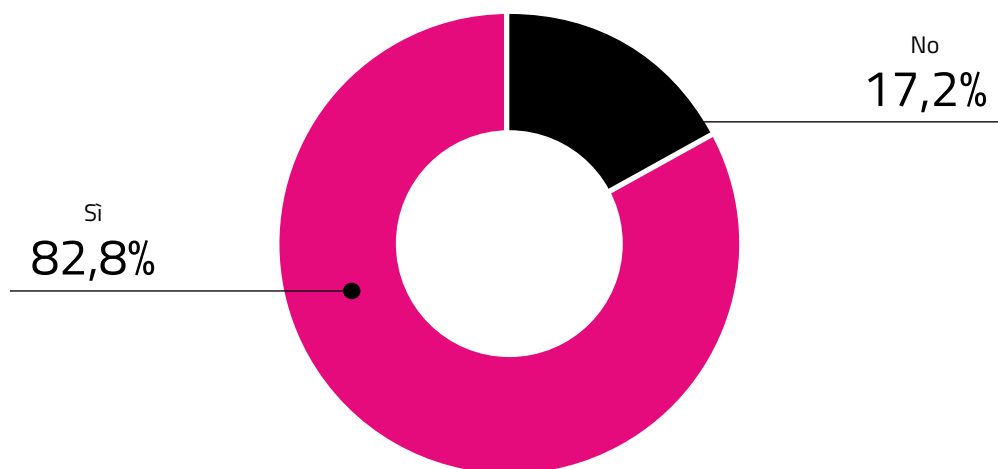
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

La maggioranza dei rispondenti (54,2%) ha dichiarato che mai il proprio ufficio delega ad altre stazioni appaltanti la fase di affidamento, una minima percentuale (3,7%) ha dichiarato che ciò avviene sempre, mentre una significativa percentuale di rispondenti ha dichiarato solo talvolta (42,1%).

3.2 Le criticità

Ai RUP intervistati è stato chiesto se il recente correttivo, d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 abbia risolto le criticità del d.lgs. n. 36/2023. Per circa l'83% dei rispondenti l'effetto è stato positivo (Figura 9). Considerando che la rilevazione è stata condotta a due mesi dall'introduzione del correttivo, i dati appaiono incoraggianti: nello specifico mostrano che il 23,7% dei RUP ha ritenuto che il correttivo abbia risolto abbastanza le criticità del nuovo Codice del 2023 e l'1,8% ha dichiarato che le abbia risolte molto o completamente; per il 57,3% degli intervistati si riscontra sì un miglioramento ma "poco" perché la strada è ancora in salita. Commentando tali risultati con i rispondenti che hanno partecipato anche ai Focus Group di aprile 2025, il dato emerso è che la risposta "poco" è stata fornita per lo più per due ordini di ragioni: la prima, soggettiva, riguarda le aspettative dei rispondenti, ossia i RUP si attendevano che il correttivo intervenisse su tutte le problematiche riscontrate, mentre la seconda, oggettiva, riguarda la difficoltà di poter valutare in soli due mesi la portata complessiva di tutte le semplificazioni introdotte dal correttivo. Detto in altri termini, la maggioranza di tali intervistati ha dichiarato che in linea di massima il correttivo abbia prodotto e produrrà effetti positivi sulle criticità affrontate, ma - e andrà visto nel tempo - si auspica in misura maggiore rispetto a quanto riscontrato nei primi mesi dell'introduzione.

Figura 9 In generale, il recente correttivo d.lgs. 209/2024 ha risolto criticità del d.lgs. 36/2023?



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

La Tabella 2 riporta poi quanto affermato dai rispondenti al questionario in merito all'impatto del correttivo sulle criticità proprie di ciascuna fase del ciclo degli appalti.

In particolare, per ciascuna delle quattro fasi la maggioranza dei rispondenti ritiene che il correttivo manterrà invariate le criticità proprie di ogni fase. Tuttavia, se si guarda il dato disaggregato si nota che le percentuali sono diverse nelle varie fasi: si va dal 49,7% per la fase di affidamento, al 50,6% per la fase di esecuzione, al 53,5% per la fase di progettazione e fino al 59,3% per la fase di programmazione.

Inferiori, anche se non proprio irrisorie, sono le percentuali di chi ha dichiarato che il correttivo addirittura aggraverà le criticità. Da notare che in questo caso per la fase di programmazione solo il 16,5% dei RUP rispondenti ritiene che le aggraverà, mentre la percentuale maggiore riguarda la fase di esecuzione con il 25%.

Se si guarda il dato aggregato di chi ha risposto che il correttivo ha mantenuto invariate le criticità o le ha aggravate il dato si attesta intorno al 75% per ciascuna delle quattro fasi.

Circa un quarto dei rispondenti ipotizza che per ognuna delle quattro fasi le criticità saranno superate parzialmente o totalmente. Tuttavia, come si nota dalla Tabella 2, le percentuali cambiano significativamente tra coloro che ritengono che le criticità saranno superate parzialmente e coloro che ritengono che saranno superate totalmente. Non si ravvisano invece particolari discostamenti nelle varie fasi. I rispondenti che pensano che il correttivo supererà totalmente le criticità, per ciascuna delle quattro fasi, si attestano intorno all'1%. I rispondenti che ritengono che il correttivo supererà parzialmente le criticità vanno dal 23,3% per la fase di programmazione, al 23,4% per quella di esecuzione, al 25,2% per la fase di progettazione fino al 25,4% per la fase di affidamento.

Tabella 2 L'impatto atteso del recente correttivo d.lgs. 209/2024 al d.lgs. 36/2023 sulle criticità proprie di ciascuna fase (% risposte), 2025

Impatto atteso del correttivo d.lgs. 209/2024 sulle criticità	Criticità della fase di:			
	Programmazione	Progettazione	Affidamento	Esecuzione
Le aggraverà	16,5%	20,2%	23,8%	25,0%
Le manterrà invariate	59,3%	53,5%	49,7%	50,6%
Le supererà parzialmente	23,3%	25,2%	25,4%	23,4%
Le supererà totalmente	0,9%	1,0%	1,1%	1,0%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

3.2.1 Le criticità nella fase di programmazione

Nel questionario è stato chiesto ai RUP di segnalare le criticità riscontrate 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.

Per la fase di programmazione i rispondenti sono stati 3.920. Dal rilevamento compiuto appare evidente come il dato non si discosti da quello degli anni passati. Ed infatti gli intervistati hanno individuato le maggiori criticità in fattori generali del sistema, rispetto ai singoli adempimenti previsti nella fase in esame. Come per lo scorso anno sono stati indicati con lo stesso livello di alta criticità gli eccessivi adempimenti burocratici preliminari all'adozione dei programmi (3,7), la complessità degli iter autorizzativi (3,5), come pure la mutevolezza del quadro politico (3,1). Ulteriore criticità evidenziata dai rispondenti, che non era presente nel questionario dello scorso anno, riguarda poi la "chiarezza e applicabilità delle disposizioni sull'utilizzo degli applicativi/piattaforma e per la redazione e pubblicazione del programma" (3,2) (Tabella 3).

Tabella 3 Le criticità riscontrate dai rispondenti nella fase di programmazione, 2025

Criticità - Fase programmazione	Livello di criticità*
Eccessivi adempimenti burocratici preliminari	3,7
Complessità degli iter autorizzativi (ambientali, storico-paesaggistici, tecnici)	3,5
Chiarezza e applicabilità delle disposizioni sull'utilizzo degli applicativi/piattaforma e per la redazione e pubblicazione del programma	3,2
Mutevolezza del quadro politico	3,1
Funzionamento tecnico della piattaforma	3,1
Inserimento/inclusione nel programma degli acquisti e interventi specifici relativi ai fabbisogni soddisfacenti con iniziative di partenariato pubblico-privato	3,1
Definizione dei contenuti dei programmi (es. definizione delle priorità) e delle risorse disponibili (es. individuazione risorse adeguate a bilancio)	2,8
Raccolta informazioni e dati per l'individuazione dei fabbisogni	2,8

*1=per niente critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

In linea con quanto valutato dai rispondenti in ordine al fatto che il correttivo non abbia risolto tutte le criticità della fase di programmazione, i rispondenti hanno confermato, come negli altri anni, una criticità nell'espletamento degli specifici adempimenti preliminari alla programmazione, che sono evidentemente percepiti come quantitativamente sovrabbondanti. Come già evidenziato anche nel 2024, 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 ed informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e del programma triennale degli acquisti di beni e servizi. 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, come per lo scorso anno, è relativa alla complessità degli iter autorizzativi e 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 Codice del 2023 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.

L'ulteriore criticità evidenziata dai rispondenti riguarda la "chiarezza e applicabilità delle disposizioni sull'utilizzo degli applicativi/piattaforma e per la redazione e pubblicazione del programma". A seguito del processo di digitalizzazione si è chiamati ad utilizzare applicativi e piattaforme per la redazione e la pubblicazione dei programmi dei lavori e dei servizi e forniture ed è comprensibile che in fase iniziale si possano incontrare criticità nell'interpretazione delle disposizioni che richiedono tali nuove modalità di redazione e pubblicazione dei programmi.

3.2.2 Le criticità nella fase di progettazione

Con riguardo alla fase di progettazione i RUP rispondenti sono stati 3.313. Dal rilevamento compiuto appare evidente come anche in questo caso il dato non si discosti da quello degli scorsi anni. Ed infatti gli intervistati hanno indicato, quali maggiori criticità, innanzitutto la difficoltà ad operare con la Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM) (3,9) e l'acquisizione di pareri e atti vari (3,5) (Tabella 4).

Tabella 4 Le criticità riscontrate dai rispondenti nella fase di progettazione, 2025

Criticità - Fase progettazione	Livello di criticità*
Difficoltà ad operare con la Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM)	3,9
Acquisizione pareri e vari (Enti sottoservizi, Sovrintendenza, ecc.)	3,5
Assenza di incentivi economici alla progettazione interna	3,3
Difficoltà acquisizione risorse per redazione progetti	3,2
Gestione delle attività relative alla verifica e alla validazione dei progetti	2,9
Rapporti con progettisti esterni	2,7

*1=per niente critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

Come già osservato nel 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 che inevitabilmente ha richiesto e richiede non solo un adeguato piano di formazione dei RUP tecnici, ma 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.

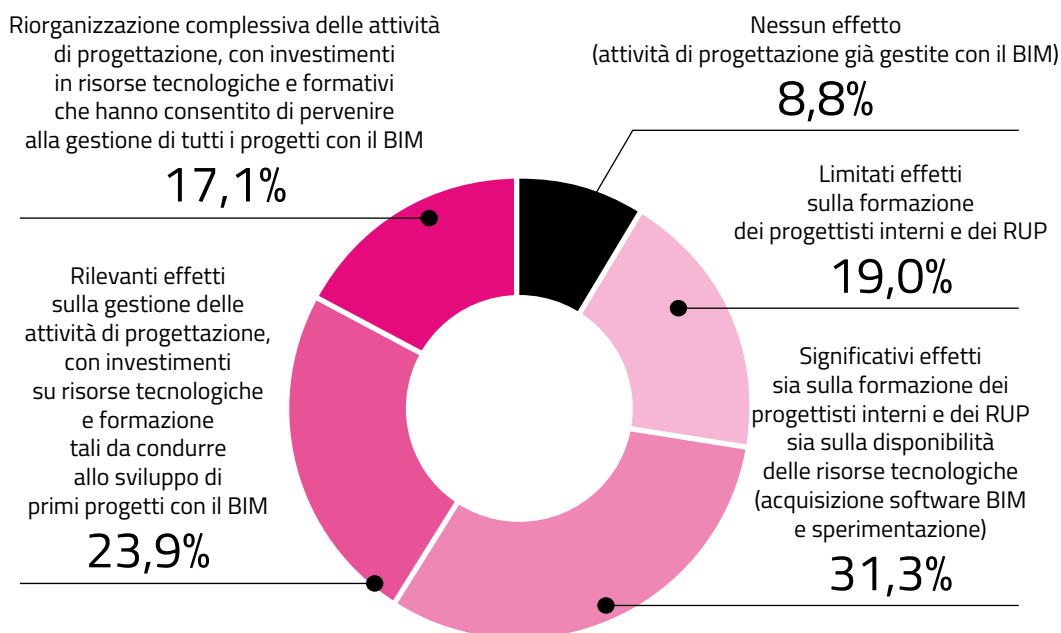
Anche nei Focus Group sono state segnalate le criticità legate alla Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM), non solo con riguardo al personale delle stazioni appaltanti, ma anche con riguardo agli operatori economici, come pure è stata segnalata la necessità di una formazione tecnica specialistica sul tema.

A tal proposito è stato quindi chiesto agli intervistati gli effetti determinati dall'obbligo di utilizzo del BIM nella progettazione a partire dal 2025 (Figura 10).

Come prevedibile, la maggioranza degli intervistati (31,3%), ha ritenuto che si siano avuti significativi effetti sia sulla formazione dei progettisti interni e dei RUP, sia sulla disponibilità delle risorse tecnologiche. Un'altra significativa percentuale di rispondenti ha ritenuto che gli effetti sulla gestione delle attività di progettazione, con investimenti su risorse tecnologiche e formazione sono stati rilevanti (23,9%) o che è stata necessaria una riorganizzazione com-

plessiva delle attività di progettazione con investimenti in risorse tecnologiche (17,1%). Interessante il dato dell'8,8% degli intervistati che ha ritenuto che non ci sia stato alcun effetto perché le attività di progettazione sono già gestite con il BIM presso le amministrazioni di appartenenza. È dunque evidente che una parte dei rispondenti, seppure minima, abbia già superato le difficoltà iniziali dovute all'utilizzo del BIM. Sorprende che ben il 19% degli intervistati abbia ritenuto che ci siano stati limitati effetti sulla formazione dei progettisti interni e dei RUP.

Figura 10 Gli effetti determinati dall'obbligo di utilizzo della Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM) nella progettazione a partire dal 2025



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

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.

3.2.3 Le criticità nella fase di affidamento

Con riguardo alla fase di affidamento i RUP rispondenti sono stati 4.754. Se si confrontano i risultati della Tabella 5 con quelli dell'indagine dello scorso anno, in tale fase si nota in linea generale un abbassamento dei livelli più alti di criticità: nell'indagine 2024 il livello maggiore è stato di 3,8, mentre nell'indagine del 2025 è di 3,3. Si nota altresì un miglioramento nelle criticità che attengono ai vari aspetti della digitalizzazione.

A parte la criticità relativa alla interoperabilità delle piattaforme se diverse, usate per la medesima gara per la fase di affidamento e per la fase di esecuzione (3,3), che lo scorso anno non era presente nell'elenco del questionario, le criticità relative alla digitalizzazione delle procedure – sia con riguardo alla riorganizzazione delle attività e ridefinizione dei ruoli, sia con riguardo alla chiarezza e applicabilità delle disposizioni – sono ora percepite con un livello di 3,1, mentre nell'indagine del 2024 erano percepite con un livello di 3,7. Allo stesso modo, la criticità relativa all'utilizzo delle piattaforme certificate per la digitalizzazione della fase di affidamento ora percepita con un livello di 2,6, nella scorsa indagine era considerata con un livello di 3,5. Pure la criticità relativa al sistema dei controlli dei requisiti (fascicolo virtuale operatore economico), considerata con un livello di 3,1, nella scorsa indagine si attestava ad un livello di 3,4.

Come era prevedibile, tali criticità si sono dunque ridimensionate, trattandosi di difficoltà relative ad una prima fase di applicazione di nuove regole e strumenti che ora sono più utilizzati e quindi conosciuti. Tale circostanza è stata confermata anche dai partecipanti ai Focus Group.

Con riguardo alla discrezionalità tecnica che i RUP sono chiamati ad esercitare, non si evidenziano sostanziali cambiamenti nei livelli di criticità segnalati rispetto allo scorso anno: si pensi alle esclusioni e contenzioso in fase di affidamento (3,1 sia nell'indagine 2025 sia nell'indagine 2024); alla verifica congruità e/o anomalia dell'offerta (3,0 sia nell'indagine 2025 sia nell'indagine 2024); alla verifica dei requisiti generali discrezionali (es. problematiche illeciti professionali) (3,1 nell'indagine 2025 e 3,2 nell'indagine 2024); alla verifica dei requisiti speciali (2,9 nell'indagine 2025 e 3,0 nell'indagine 2024).

Tabella 5 Le criticità riscontrate dai rispondenti nella fase di affidamento, 2025

Criticità - Fase affidamento	Livello di criticità*
Interoperabilità tra le piattaforme, se diverse, usate per la medesima gara per la fase di affidamento e per la fase di esecuzione	3,3
Digitalizzazione delle procedure: riorganizzazione delle attività e ridefinizione dei ruoli	3,1
Esclusioni e contenzioso in fase di affidamento	3,1
Digitalizzazione delle procedure: chiarezza e applicabilità delle disposizioni	3,1
Sistema dei controlli dei requisiti (fascicolo virtuale operatore economico)	3,1
Verifica dei requisiti generali discrezionali (es. problematiche illeciti professionali)	3,1
Eccessiva pesantezza obblighi di pubblicità della gara	3,1
Verifica congruità e/o anomalia dell'offerta	3,0
Verifica dei requisiti speciali	2,9
Applicazione del principio di rotazione nelle procedure sotto-soglia	2,9
Selezione degli operatori da invitare nelle procedure negoziate sotto-soglia	2,9
Applicazione del nuovo regime di qualificazione delle stazioni appaltanti: ricerca della SA qualificata cui affidare l'affidamento della procedura di gara	2,8
Verifica certificazioni di gara	2,7
Definizione dei criteri di valutazione e/o selezione delle offerte	2,7
Verifica delle garanzie	2,7
Rapporti e tempistica con la SUA/CUC, stazione appaltante qualificata delegata o Centrale di Committenza	2,7
Rapporti con la SA delegante nel caso di espletamento procedura di gara quale SA qualificata	2,7
Utilizzo delle piattaforme certificate per la digitalizzazione della fase di affidamento	2,6
Accesso alle offerte	2,4
Individuazione e scelta della piattaforma da utilizzare	2,4
Suddivisione in lotti	2,3
Individuazione della procedura di affidamento	2,1

*1=per niente critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

3.2.4 Le criticità nella fase di esecuzione

Con riguardo alla fase di esecuzione i RUP rispondenti sono stati 4.112. Se si confrontano i risultati della Tabella 6 con quelli dell'indagine dello scorso anno, si nota in generale un abbassamento dei livelli più alti di criticità, seppure minore rispetto ai miglioramenti visti nella fase di affidamento.

Anche in tale fase si rileva quindi un miglioramento rispetto alla risoluzione delle criticità che attengono ad aspetti della digitalizzazione. Nell'indagine 2024 le criticità più significative riguardavano l'utilizzo delle piattaforme certificate per la digitalizzazione della fase di esecuzione e la chiarezza e applicabilità delle disposizioni sulla digitalizzazione della fase di esecuzione, entrambe segnalate con un livello di 3,6 mentre nell'indagine 2025 la prima delle suddette criticità relativa all'utilizzo delle piattaforme certificate ha un livello di criticità ridotto a 3,1 e la seconda, relativa alla chiarezza e applicabilità delle disposizioni sulla digitalizzazione, ha un livello di criticità ridotto a 3,3.

Nell'indagine 2025 sono quindi percepite come più critiche le problematiche connesse alla revisione dei prezzi ed alle riserve e contenzioso, entrambe con un livello di 3,4 (Tabella 6). Si evidenzia, peraltro, che rispetto all'indagine dello scorso anno il livello di criticità relativo alla revisione dei prezzi è il medesimo, mentre quello relativo alle riserve e contenzioso è lievemente aumentato, posto che lo scorso anno era di 3,2.

Si evidenzia altresì che la disciplina della revisione prezzi è stata oggetto di modifica da parte del correttivo al Codice appalti. Tuttavia, in sede di Focus Group, alcuni RUP hanno valutato che le modifiche del correttivo in parte hanno peggiorato le criticità sulla revisione prezzi.

Tabella 6 Le criticità riscontrate dai rispondenti nella fase di esecuzione, 2025

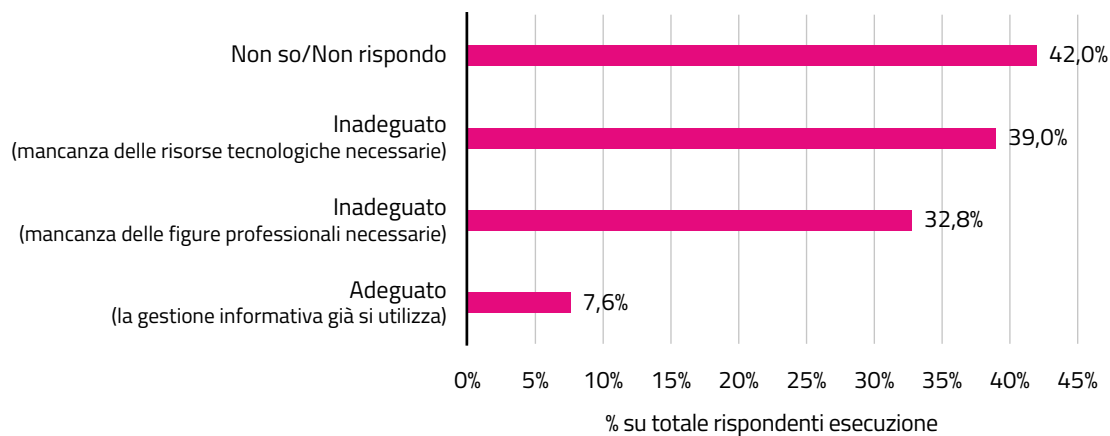
Criticità - Fase esecuzione	Livello di criticità*
Revisione dei prezzi	3,4
Riserve e contenzioso	3,4
Interoperabilità tra le piattaforme, se diverse, usate per la medesima gara per la fase di affidamento e per la fase di esecuzione	3,3
Applicazione criteri ambientali minimi	3,3
Digitalizzazione della fase di esecuzione: chiarezza e applicabilità delle disposizioni	3,3
Modifiche contrattuali e varianti	3,2
Passaggio alla digitalizzazione delle procedure: riorganizzazione delle attività e ridefinizione dei ruoli	3,2
Rispetto dei tempi di esecuzione	3,1
Utilizzo delle piattaforme certificate per la digitalizzazione della fase di esecuzione	3,1
Gestione e verifica/controlli della corretta esecuzione degli appalti	3,0
Gestione del subappalto	3,0
Applicazione delle normative correlate allo sviluppo delle attività oggetto dell'appalto (es. norme sicurezza, attività certificate, etc...)	2,9
Se la sua SA intende qualificarsi per la fase di esecuzione: raggiungimento del requisito per formazione/aggiornamento di almeno un soggetto coinvolto nella gestione della fase esecutiva	2,9
Applicazione del nuovo regime di qualificazione delle stazioni appaltanti: ricerca della SA qualificata cui affidare l'esecuzione della procedura di gara	2,9
Se la sua SA intende qualificarsi per la fase di esecuzione: raggiungimento del requisito per le comunicazioni ANAC	2,9
Rapporti con la SA delegante nel caso di espletamento dell'esecuzione del contratto quale SA qualificata	2,8
Rapporti e tempistica con la SUA/CUC, stazione appaltante qualificata delegata o Centrale di Committenza	2,8
Collaudo e altre attività di controllo dell'appalto	2,8
Se la sua SA intende qualificarsi per la fase di esecuzione: raggiungimento del requisito per il rispetto dei tempi di pagamento	2,7
Individuazione e scelta della piattaforma di esecuzione da utilizzare	2,7
Gestione degli stati di avanzamento, dei pagamenti e delle liquidazioni	2,5

* 1=per niente critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

È stato poi chiesto ai RUP che seguono la fase di esecuzione un riscontro in merito al livello di organizzazione della stazione appaltante di appartenenza rispetto alla Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM). Era possibile indicare più di una risposta (Figura 11). A tale proposito, soltanto una minima parte dei rispondenti ritiene adeguato il livello di organizzazione della Gestione informativa digitale delle costruzioni che già utilizza (7,6%), mentre la maggioranza dei rispondenti lo ritiene inadeguato, o per mancanza di risorse tecnologiche o per mancanza delle figure professionali necessarie. Vi è poi un 42% di rispondenti che seguono la fase di esecuzione che non sa o non risponde alla domanda.

Figura 11 Livello di organizzazione della stazione appaltante di appartenenza rispetto alla Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM), 2025



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

3.2.5 Le criticità trasversali

Con riguardo alle criticità trasversali hanno risposto tutti i partecipanti all'indagine.

Anche nelle criticità trasversali si evidenzia qualche minimo miglioramento rispetto all'indagine del 2024 (Tabella 7). In particolare, si è ridotto di 0,3 sia il livello di criticità della carenza di competenze giuridiche (3,2 nell'indagine 2025 e 3,5 nell'indagine 2024), sia quello della carenza di competenze tecniche (3,1 nell'indagine 2025 e 3,4 nell'indagine 2024).

Un minimo miglioramento rispetto all'anno passato si nota anche con riferimento alle due prime criticità mostrate in ordine decrescente nella Tabella 7, ossia l'elevato grado di responsabilità personale (3,7 nell'indagine 2025 e 3,8 nell'indagine 2024) e le incertezze normative e i regimi transitori (3,6 nell'indagine 2025 e 3,8 nell'indagine 2024).

Tabella 7 Le criticità trasversali a tutte le fasi del procedimento riscontrate dai rispondenti, 2025

Criticità - Per tutte le fasi	Livello di criticità*
Elevato grado di responsabilità personale	3,7
Incertezze normative e regimi transitori	3,6
Organizzazione della stazione appaltante in funzione della gestione degli appalti e dei contratti di PPP	3,4
Carenza di competenze giuridiche	3,2
Adempimenti informativi, di trasparenza e pubblicità degli atti	3,1
Carenza di competenze tecniche (ingegneria/architettura)	3,1
Procedure di aggiornamento della pagina "Bandi di Gara e Contratti" dell'Amministrazione Trasparente	3,0

*1=per niente critico, 2=poco critico, 3=abbastanza critico, 4=molto critico, 5=estremamente critico.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

Va evidenziato significativamente come l'elevato grado della propria responsabilità resti una criticità nella percezione degli intervistati, nonostante l'operatività 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.

Alcuni partecipanti ai Focus Group hanno segnalato una certa diffidenza rispetto al principio del risultato ed a quello della fiducia, ribadendo le rappresentate criticità.

Nonostante il nuovo Codice appalti del 2023 e il correttivo del 2024, i rispondenti continuano quindi a ritenere problematica l'interpretazione e l'applicazione della normativa in questione che evidentemente non percepiscono come stabile e chiara.

Anche nei Focus Group è stato ribadito come il correttivo non abbia del tutto eliminato le criticità relative all'incertezza normativa e come quindi i RUP avvertano la necessità di una continua formazione giuridica in particolare su quegli istituti la cui applicazione è ritenuta particolarmente critica e controversa.

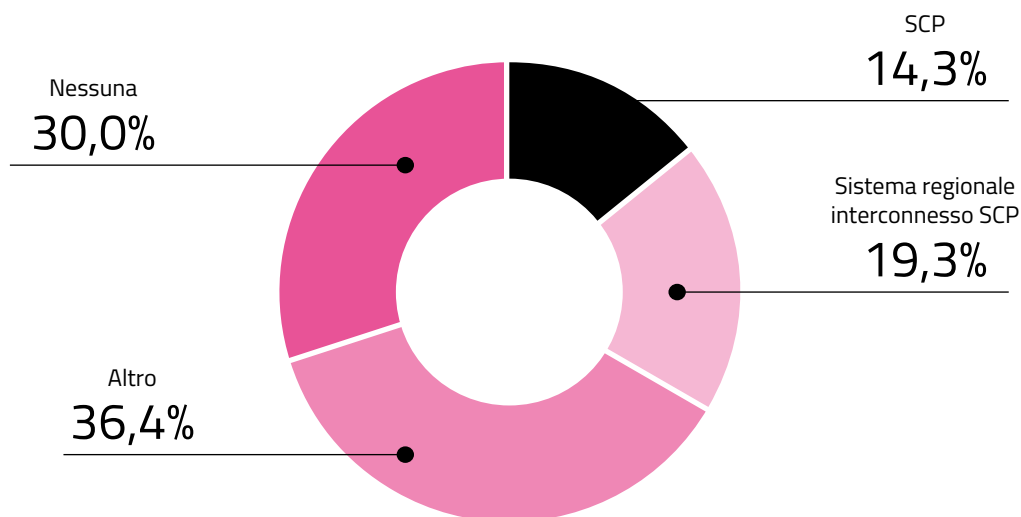
3.3 La digitalizzazione

In considerazione degli obblighi di digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica previsti dal nuovo Codice, che dovrebbero consentire una semplificazione nella gestione degli adempimenti di gara, anche a fronte delle criticità evidenziate nella fase iniziale, si è chiesto ai rispondenti quali piattaforme utilizzano e quale sia stato l'impatto della digitalizzazione sull'organizzazione delle stazioni appaltanti.

Nella Figura 12 sono in particolare indicati gli applicativi/piattaforme per la digitalizzazione utilizzati dalle stazioni appaltanti dei rispondenti nella fase di programmazione.

L'applicativo più utilizzato è quello del Sistema regionale interconnesso SCP (19,3%), a cui segue quello SCP (14,3%), mentre il 36,4% dei rispondenti ha dichiarato di utilizzare altri applicativi/piattaforme. Significativo è il dato del 30% dei rispondenti che ha dichiarato di non utilizzare alcun applicativo/piattaforma.

Figura 12 Applicativo/piattaforma per la digitalizzazione del ciclo di vita del contratto utilizzato per la fase di programmazione, 2025



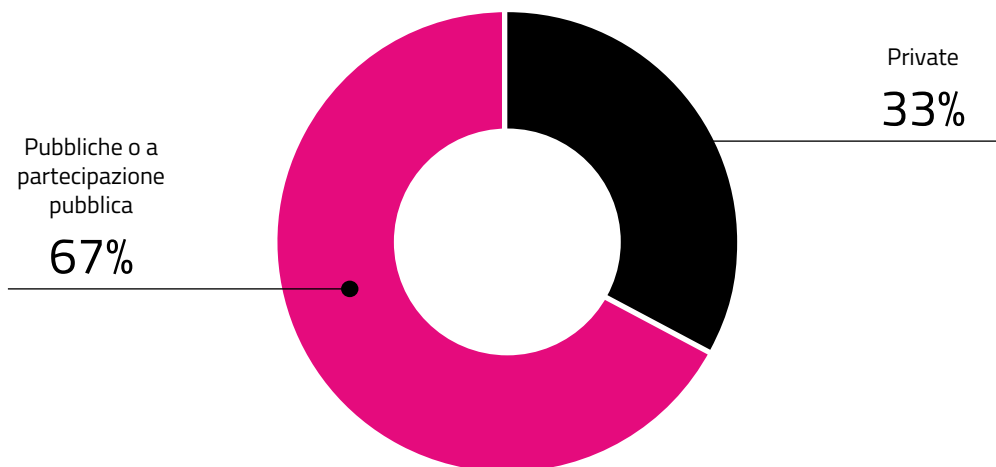
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

Nella Figura 13 si evidenzia che nel 67% dei casi i rispondenti utilizzano piattaforme pubbliche o a partecipazione pubblica per la digitalizzazione del ciclo di vita del contratto come uniche o prevalenti per la fase di affidamento. Le più utilizzate sono quelle di CONSIP (15,5%) e di ANAC (14,8%).

Quasi la metà degli oltre 4.700 rispondenti impegnati nell'affidamento ha dichiarato che la piattaforma utilizzata è gratuita (48,9%), una significativa parte di rispondenti ha dichiarato di utilizzare piattaforme a pagamento a canone annuo fisso (22,8%), una minima parte dei rispondenti ha dichiarato di utilizzare piattaforme con tariffa diversificata per le diverse procedure (2,6%), mentre il 25,7% dei rispondenti non sa se la piattaforma utilizzata sia gratuita o a pagamento.

Anche a considerare solo le percentuali note sugli utilizzatori di piattaforme a pagamento, il dato resta significativo. A fronte di piattaforme gratuite, evidentemente un numero non irrilevante di stazioni appaltanti ha valutato più opportuno l'utilizzo di piattaforme a pagamento.

Figura 13 Le piattaforme per la digitalizzazione del ciclo di vita del contratto utilizzate come uniche o prevalenti per la fase di affidamento, 2025

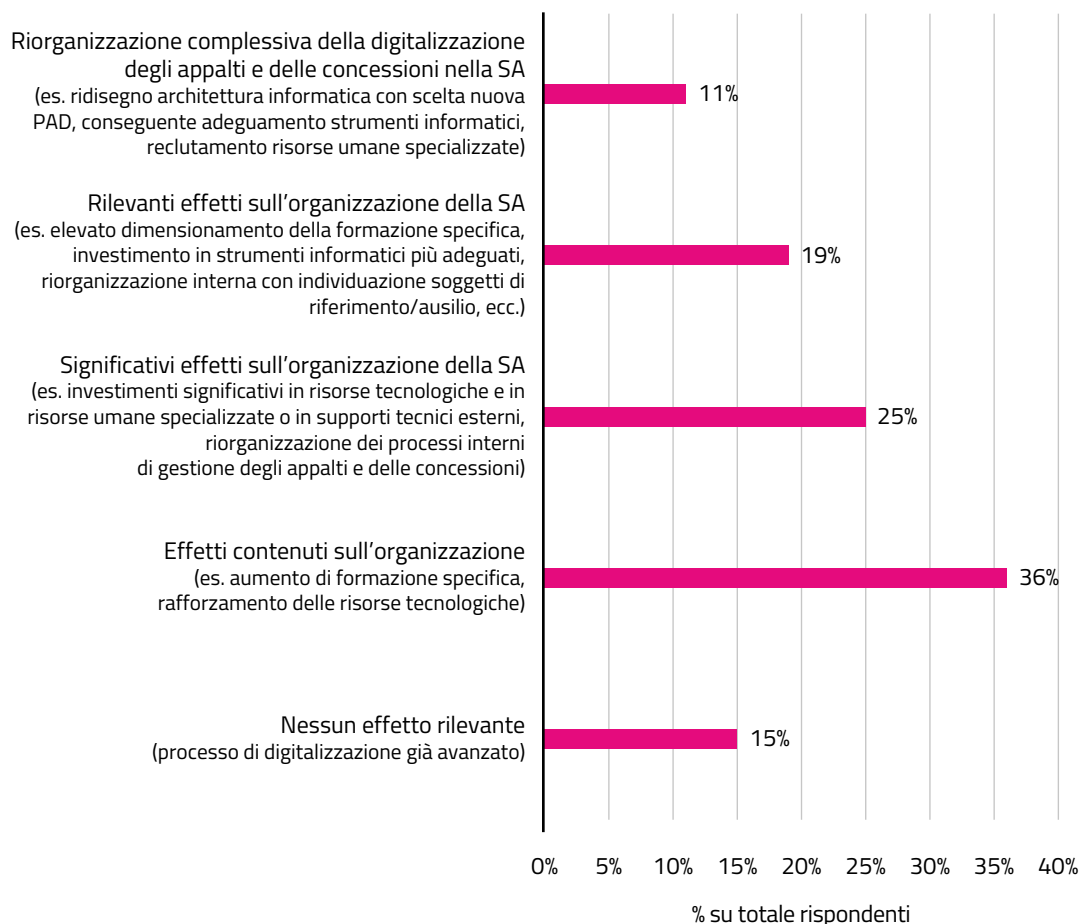


Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

Quanto all'impatto della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici sull'organizzazione delle stazioni appaltanti il 15% dei rispondenti ha valutato che non ci sia stato alcun effetto rilevante perché nella stazione appaltante di appartenenza il processo di digitalizzazione era già avanzato (Figura 14), il 36% dei RUP intervistati ha invece dichiarato effetti contenuti, il 25% significativi, mentre il 19% rilevanti. C'è poi un 11% di rispondenti che ha ritenuto che si sia resa necessaria una riorganizzazione complessiva della digitalizzazione degli appalti e delle concessioni nella stazione appaltante di appartenenza che tra gli effetti ha comportato il reclutamento di personale specializzato e il ridisegno dell'architettura complessiva della digitalizzazione. La domanda era a risposta multipla.

Nei Focus Group è emerso che in generale la digitalizzazione è vista come un fattore positivo; tuttavia, alcuni RUP hanno riscontrato diversi problemi applicativi soprattutto nella fase iniziale di gestione delle gare digitalizzate. Negli enti dove è presente personale più giovane l'avvio della digitalizzazione non ha dato particolari problemi. Sono state rappresentate alcune preoccupazioni per la messa a regime della digitalizzazione nella fase esecutiva.

Figura 14 Gli effetti della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici sull'organizzazione della SA, 2025



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

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 evidenziati nella Tabella 8 in cui è stato anche 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 della Gestione informativa digitale delle costruzioni (10), utilizzo dei CAM (8,8), gestione delle riserve (8,6), concessioni (8,6). Importanti gap formativi concernono anche: project management (8,3), contenzioso e la soluzione delle controversie (8,2), la revisione dei prezzi (8,2), coperture assicurative per RUP/tecnico interno (8,1).

Gli ambiti specifici di formazione dove si sono maggiormente evidenziati gap formativi sono gli stessi già rappresentati nell'indagine dello scorso anno, alcuni in minima parte anche aumentati (si pensi ad es. all'utilizzo del BIM per il quale lo scorso anno era indicato un gap di 9,8 o al project management per il quale lo scorso anno era indicato un gap di 8,1).

D'altronde, in via generale, anche per il 2025 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 e alla revisione dei prezzi ed alla segnalata relativa carenza di formazione. Come pure un importante gap formativo riguarda il project management che è fortemente connesso con il ruolo che viene richiesto oggi al nuovo Responsabile Unico del Progetto.

Appare dunque evidente che una formazione dedicata potrebbe rendere meno problematica la gestione delle attività che i RUP sono chiamati a svolgere.

Tabella 8 I fabbisogni formativi espressi dai rispondenti in ambiti specifici, 2025

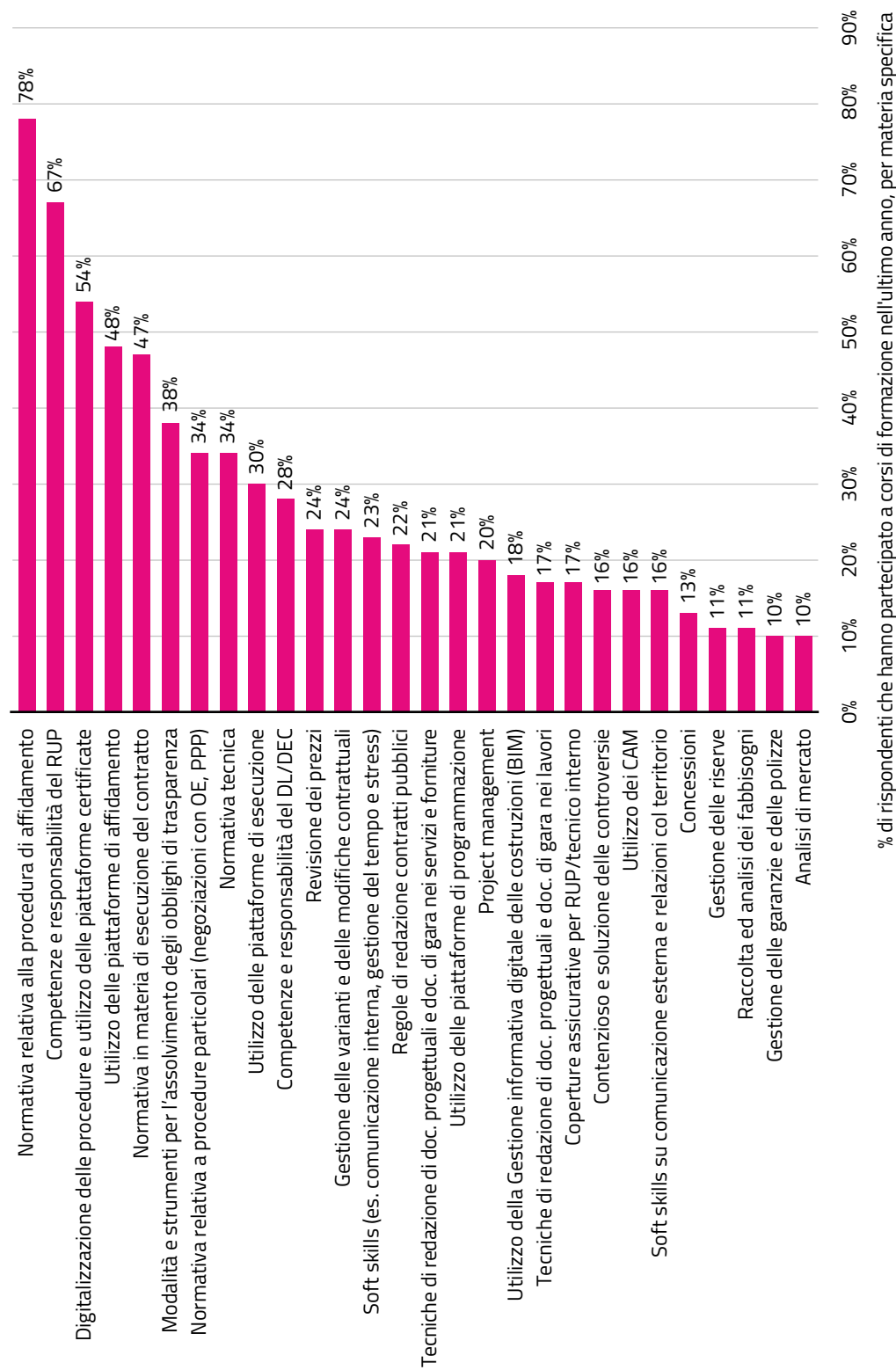
Ambiti specifici	Livello di importanza*	Livello di conoscenza**	Gap formativo***
Utilizzo della Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM)	3,5	2,1	10,0
Utilizzo dei CAM	3,6	2,5	8,8
Concessioni	3,5	2,5	8,6
Gestione delle riserve	3,7	2,7	8,6
Project management	3,7	2,8	8,3
Contenzioso e soluzione delle controversie	4,0	3,0	8,2
Revisione dei prezzi	3,9	2,9	8,2
Coperture assicurative per RUP/tecnico interno	4,3	3,1	8,1
Normativa relativa a procedure particolari (negoziazioni con OE, PPP)	3,9	3,0	7,8
Gestione delle garanzie e delle polizze	3,6	2,9	7,7
Utilizzo delle piattaforme di programmazione	3,6	2,9	7,6
Gestione delle varianti e delle modifiche contrattuali	3,9	3,1	7,5
Utilizzo delle piattaforme di esecuzione	3,8	3,0	7,5
Analisi di mercato	3,4	2,8	7,4
Tecniche di redazione di documenti progettuali e documenti di gara nei lavori	3,7	3,1	7,3
Raccolta ed analisi dei fabbisogni	3,5	2,9	7,2
Normativa tecnica	3,8	3,1	7,1
Regole di redazione contratti pubblici	3,9	3,2	7,1
Soft skills su comunicazione esterna e relazioni col territorio	3,7	3,1	7,0
Soft skills (es. comunicazione interna, organizzazione, gestione del tempo, gestione dello stress)	3,9	3,2	7,0
Modalità e strumenti per l'assolvimento degli obblighi di trasparenza	3,8	3,2	6,9
Competenze e responsabilità del DL/DEC	3,9	3,3	6,8
Digitalizzazione delle procedure e utilizzo delle piattaforme certificate	4,0	3,3	6,8
Tecniche di redazione di documenti progettuali e documenti di gara nei servizi e forniture	3,9	3,3	6,7
Normativa in materia di esecuzione del contratto	4,2	3,5	6,4
Utilizzo delle piattaforme di affidamento	3,9	3,4	6,4
Normativa relativa alla procedura di affidamento	4,3	3,6	5,8
Competenze e responsabilità del RUP	4,3	3,7	5,5

*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).

Nella Figura 15 sono state indicate le percentuali di rispondenti che hanno partecipato a corsi di formazione nell'ultimo anno negli ambiti specifici ivi indicati. La domanda era a risposta multipla.

Coerentemente con i gap formativi rappresentati nella Tabella 8, anche nell'indagine 2025 una ridotta percentuale di partecipanti ha dichiarato di aver seguito nell'ultimo anno corsi di formazione nella gestione delle riserve (11% nel 2025, quasi identico alla partecipazione del 10% nel 2024), nelle coperture assicurative per RUP/tecnico interno (17% nel 2025, in linea con il 16% nel 2024), nell'utilizzo dei CAM (16% nel 2025 e 15% nel 2024) e nell'utilizzo dei BIM (18% nel 2025 e 13% nel 2024).

Se si considera che tali ambiti di conoscenza sono stati ritenuti rilevanti dai RUP, è possibile ipotizzare 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 15 I corsi di formazione seguiti nell'ultimo anno dai rispondenti in ambiti specifici

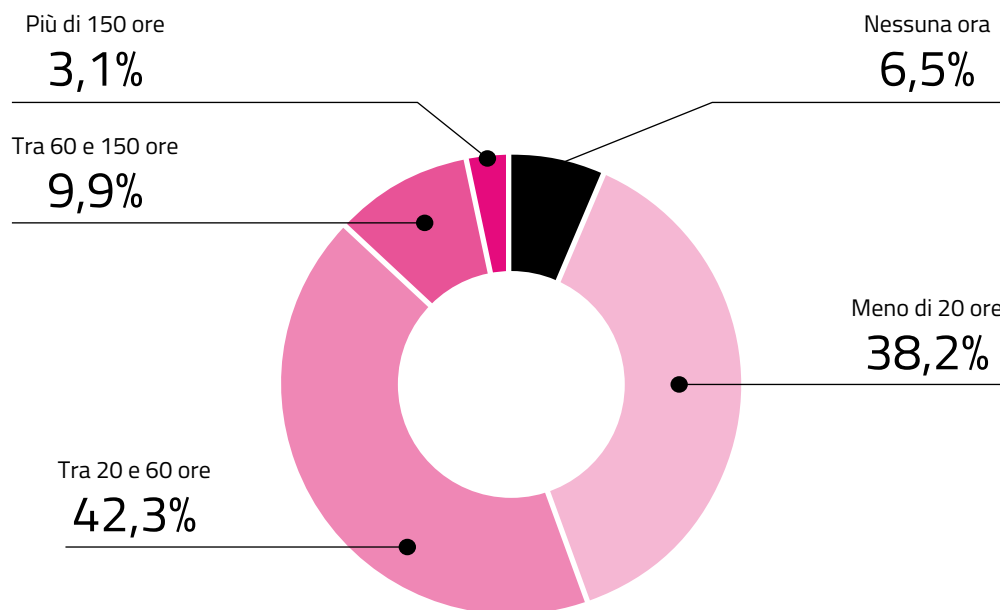
Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

Dall'analisi delle risposte fornite dai RUP in tema di formazione svolta, emergono dei dati assai importanti da tenere in considerazione: innanzitutto continua il trend positivo dal 2023 al 2025 in termini di maggiore partecipazione a corsi di formazione.

Soltanto il 6,5% dei rispondenti non ha partecipato a formazione in materia di contratti pubblici nell'ultimo anno (nell'indagine del 2024 la percentuale era del 13% e nell'indagine 2023 era del 25%). Si è poi ridotta la percentuale di partecipanti a corsi di formazione con meno di 20 ore (dal 59% nell'indagine del 2024 al 38,2% nell'indagine 2025), ma questo è un dato positivo perché corrispondentemente è aumentata la partecipazione a corsi con più di 20 ore di formazione. In particolare, il 42,3% dei RUP rispondenti ha partecipato a corsi per una durata tra le 20 e le 60 ore; il 9,9% dei RUP ha frequentato corsi per una durata tra le 60 e le 150 ore, ed il 3,1% di RUP ha partecipato a corsi aventi durata maggiore di 150 ore (Figura 16).

Figura 16 Ore dedicate alla formazione in materia di contratti pubblici nell'ultimo anno

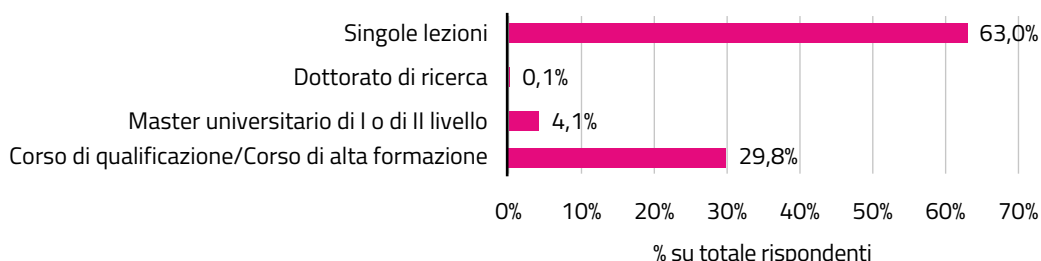


Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

Nella Figura 17 sono rappresentati i dati rispetto ai vari tipi di attività formative in materia di contratti pubblici ai quali i RUP rispondenti hanno partecipato nell'ultimo anno. La partecipazione a dottorati di ricerca o master universitari è quella più esigua (rispettivamente 0,1% e 4,1%). Il 29,8% ha partecipato a corsi di qualificazione e di alta formazione e il 63% dei rispondenti ha partecipato a singole lezioni. La domanda era a risposta multipla.

La maggioranza dei rispondenti (57%) ha dichiarato, inoltre, che la partecipazione ai corsi è stata suggerita dall'ente di appartenenza.

Figura 17 Tipo di attività formative in materia di contratti pubblici frequentate nell'ultimo anno



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, Osservatorio RUP, 2025

Nella Figura 18 sono indicati gli ambiti di competenze che i rispondenti hanno dichiarato di aver acquisito per la gestione del ciclo di vita degli appalti pubblici nell'ultimo anno, dopo l'avvio del sistema di qualificazioni per fasi, mentre nella Figura 19 le tipologie di competenze che necessitano di un maggior approfondimento.

Dall'esame dei dati risultanti dalle due figure emerge come, nonostante la netta maggioranza di rispondenti abbia acquisito competenze in ambito giuridico (65%, Figura 18), la richiesta di approfondimenti nella formazione riguarda in misura prevalente sempre tale ambito di competenze (48%, Figura 19).

Per quanto riguarda invece le competenze contabili ed economiche, queste sono state acquisite dal 19% e dal 23% dei rispondenti rispettivamente (Figura 18), mentre la richiesta di approfondimento è scesa al 6% per ciascuno dei due ambiti (Figura 19).

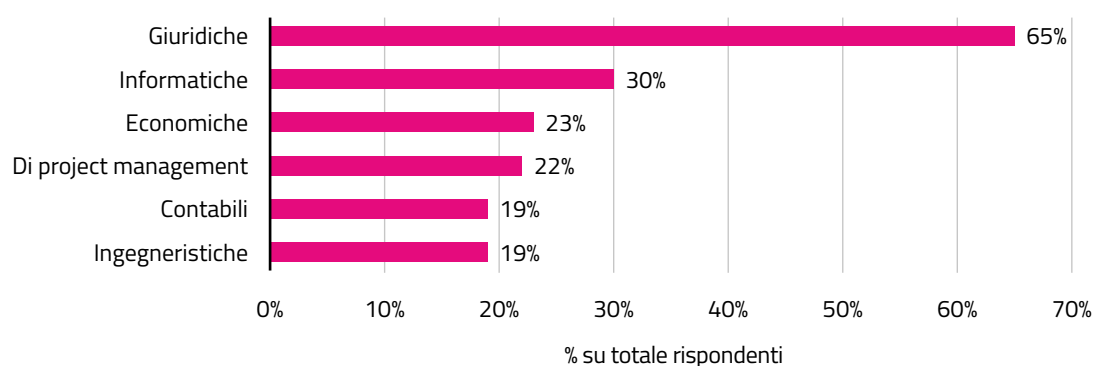
Nei Focus Group è emerso che l'incertezza applicativa delle norme – segnalata infatti come criticità – comporta una continua richiesta di formazione in ambito giuridico. In ogni caso, poi, i partecipanti ai Focus Group hanno rappresentato che la formazione in ambito giuridico costituisce un'esigenza che prescinde dalle competenze di base di cui ciascun interessato è in possesso.

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

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, tanto più di quello operante nelle stazioni appaltanti qualificate o che si intendono qualificare.

A questo riguardo, tuttavia, nei Focus Group si è evidenziato criticamente l'impatto degli obblighi formativi sull'orario di lavoro.

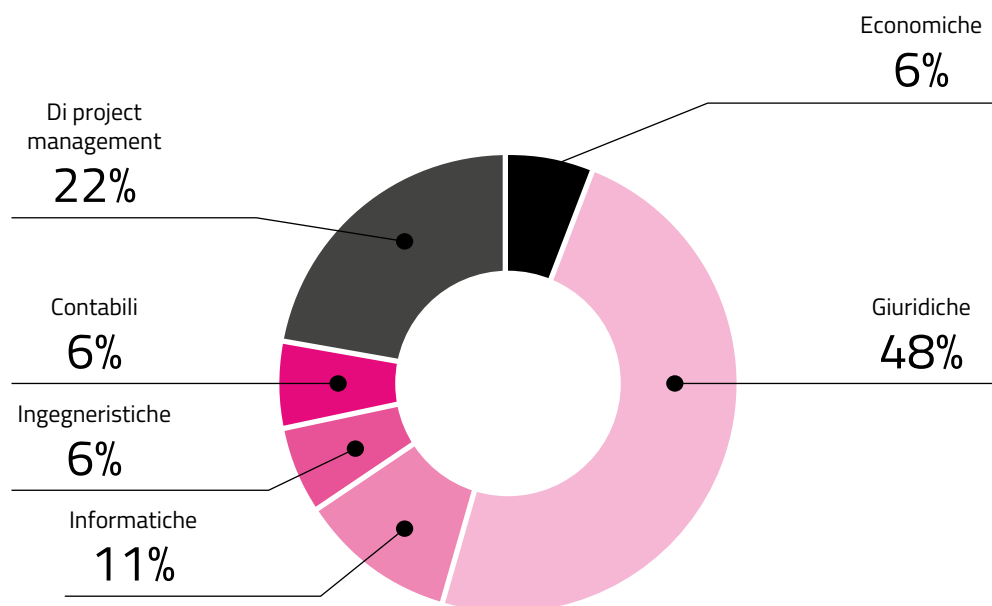
Figura 18 Competenze acquisite per la gestione del ciclo di vita degli appalti pubblici nell'ultimo anno, dopo l'avvio del sistema di qualificazioni per fasi introdotto dal DL 77/21 e poi dal nuovo Codice degli appalti d.lgs. 36/23



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

Figura 19 Tipologia di competenze che necessitano di un maggiore approfondimento nell'ambito della formazione in materia di contratti pubblici, 2025



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2025

Conclusioni

La terza edizione del presente Rapporto ha permesso di mettere a fuoco, alla luce delle innovazioni introdotte dal decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024), le criticità che incontrano i RUP italiani nelle diverse fasi dei procedimenti che seguono direttamente, nonché 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.

I risultati del questionario al quale hanno risposto oltre 6.300 RUP italiani, approfonditi anche attraverso due Focus Group, permettono di trarre le seguenti considerazioni conclusive.

Innanzitutto, appare interessante l'omogeneità rilevata in merito alle criticità riscontrate dai RUP intervistati, indipendentemente dall'area geografica in cui essi operano e dalla tipologia di amministrazione di appartenenza. Come a dire che le criticità rilevate sono "questioni nazionali" per i RUP italiani.

Seppure in linea generale la maggioranza dei rispondenti ha ritenuto che il correttivo non abbia risolto tutte le criticità del nuovo Codice appalti, ciò non di meno gli interventi correttivi sono stati comunque ritenuti positivi per alcuni aspetti. Insomma, c'è una valutazione positiva nel merito degli interventi correttivi anche se inferiore alle aspettative.

La digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica continua ad essere percepita come comportante criticità a livello pratico. Rispetto però all'indagine dello scorso anno tali criticità, come peraltro prevedibile, sono diminuite, in particolare con riguardo alla fase di affidamento dell'appalto. L'utilizzo della Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM) continua a costituire la maggiore criticità per la fase di progettazione.

Quanto alle criticità trasversali a tutte le fasi dell'appalto, nella percezione degli intervistati restano rilevanti quelle relative all'elevato grado della propria responsabilità, nonché alle incertezze normative.

Nonostante il correttivo, i rispondenti continuano quindi a ritenere problematica l'interpreta-

zione e l'applicazione della normativa del settore, che evidentemente non percepiscono come stabile e chiara.

Resta infine molto sentita l'esigenza di una formazione continua e specialistica, sia giuridica che tecnica. Ciò non solo al fine di ottenere e mantenere la qualificazione delle stazioni appaltanti, ma anche al fine di implementare la capacità di queste ultime – e dunque del personale che vi opera – di gestione delle procedure di affidamento e di esecuzione delle commesse pubbliche. Tematiche sulle quali è intervenuto il piano formativo 2024/2025 erogato da Formazione Nazionale Appalti (FNA), con azioni mirate ad approfondire, da un lato, i contenuti del nuovo Codice appalti, e, dall'altro, le principali questioni applicative in tema di progettazione, programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, con specifici focus sul tema della digitalizzazione, con un approccio interdisciplinare e in un'ottica di qualificazione. L'impegno avviato prosegue anche nella nuova programmazione formativa (2025/2026), i cui contenuti sono progettati sulla base dei fabbisogni formativi evidenziati dall'indagine dell'Osservatorio RUP 2025.

