



Ministero delle
Infrastrutture e dei
Trasporti

Direzione generale per la regolazione e i
contratti pubblici

OSSERVATORIO RUP

2023

CRITICITÀ
SOLUZIONI
FABBISOGNI
FORMATIVI



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



SNA Presidenza del Consiglio dei Ministri
Scuola Nazionale dell'Amministrazione



Fondazione ANCI

IN COLLABORAZIONE CON



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE



RETE OSSERVATORI REGIONALI
DEI CONTRATTI PUBBLICI



consip

OSSERVATORIO RUP

2023

CRITICITÀ
SOLUZIONI
FABBISOGNI
FORMATIVI



Il Rapporto è stato redatto nell'ambito della Convenzione "Per l'aggiornamento professionale del RUP in attuazione dell'art.7, commi 7 bis e 7 ter della legge 11 settembre 2020, n. 120 di conversione con modificazioni del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» annualità 2022" tra MIMS (ora MIT), SNA, ITACA e IFEL-Fondazione ANCI.

Il lavoro è stato realizzato dai componenti del Comitato Osservatorio RUP ed i loro esperti, in particolare, per il MIT Loredana Cappelloni, Valentina De Luca, Laura Pieroni, Giusy Ruiz, Paola Vacirca; per SNA Valentina Lostorto, Marco Macchia; per ITACA Francesco Carnovale, Tommaso Aniello, Andrea Bertocchini, Pierdanilo Melandro, Flaminia Piastra; per IFEL-Fondazione ANCI Walter Tortorella, Alberto Barbiero, Laura Chiodini, Teresa Felicetti, Giorgia Marinuzzi, Maria Teresa Massi; per ANAC Alberto Cucchiarelli; per CONSIP Alberto Fantini.

Il volume è stato chiuso con le informazioni disponibili a marzo 2023.

INDICE

Presentazione	5
Capitolo 1 Dinamica degli investimenti pubblici in Italia	7
Capitolo 2 Lavori pubblici, Codice dei Contratti: la figura del RUP	11
2.1. Il ruolo del RUP	11
2.2. L'organizzazione della stazione appaltante	12
2.3. I requisiti del RUP e i punti critici	17
2.4. La formazione	18
2.5. La fase di programmazione	18
2.6. La fase di progettazione	19
2.7. La fase di affidamento	20
2.8. I provvedimenti del RUP	21
2.9. La fase di esecuzione	23
2.10. Il quadro evolutivo: il Responsabile Unico di Progetto	23
Capitolo 3 Osservatorio RUP: l'indagine statistica	25
3.1. Le caratteristiche dei RUP rispondenti	25
3.2. Le criticità.....	32
3.3. Le soluzioni/proposte.....	40
3.4. I fabbisogni formativi.....	45
Conclusioni	53
Appendice Il ruolo delle Regioni nell'aggregazione e centralizzazione delle committenze	55

PRESENTAZIONE

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione generale per la regolazione dei contratti pubblici e la vigilanza sulle grandi opere - lavora attivamente, in collaborazione con ITACA (organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), IFEL-Fondazione ANCI (Istituto per la Finanza e l'Economia Locale) e SNA (Scuola Nazionale dell'Amministrazione) per l'attuazione del Piano nazionale di formazione finalizzato all'aggiornamento professionale dei RUP. Piano finanziato dal Fondo di cui all'art.7, commi 7-bis della legge 120/2020 di conversione del d.l. n 76/2020.

Estremamente significativi sono stati i risultati ottenuti dal Piano nei primi due anni di attività con la partecipazione di più di 50.000 utenti appartenenti al personale delle stazioni appaltanti e centrali di committenza coinvolti nei numerosi percorsi formativi offerti attraverso diverse modalità (webinar; e-learning, aula), con 78 docenti assegnati per complessive 477 ore di formazione erogata.

La nuova proposta di programma formativo 2023-2024 adottata dal MIT risulta:

- in coerenza con la "Strategia professionalizzante" approvata il 3 dicembre 2021 dalla Cabina di Regia ex art. 212 del d.lgs. 50/2016;
- in coerenza con i requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti previsti nell'ambito del nuovo Codice dei contratti pubblici;
- tra le riforme abilitanti previste dal PNRR (MICI-71);
- in linea con la Raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione europea del 3 ottobre 2017 relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici.

Tra le diverse iniziative realizzate va sottolineata la costituzione, nell'ambito del Piano, dell'Osservatorio nazionale del RUP, figura cardine sia nel d.lgs. 50/2016 che nel nuovo Codice (d.lgs. 36/2023) a cui sono assegnati compiti di rilievo nella gestione del ciclo dei contratti pubblici, con riferimento anche all'attuazione degli investimenti previsti dal PNRR.

Tale figura viene considerata quale riferimento per monitorare l'attuazione del Codice dei contratti pubblici, da cui poter rilevare eventuali criticità operative e di sistema anche per una corretta manutenzione delle norme.

L'indagine, realizzata nell'ambito del Piano Nazionale di Formazione, ha interessato, per la prima volta in Italia, una platea numerosissima di RUP, circa 120.000, con la restituzione di circa 10.000 questionari compilati. Un dato importante ma allo stesso tempo significativo in quanto ha potuto rilevare non solo le criticità di alcuni istituti afferenti al Codice ma anche i fabbisogni formativi di cui necessitano gli operatori del settore.

La platea di riferimento ha riguardato indistintamente sia il personale impegnato negli appalti di servizi e forniture che di lavori pubblici.

Sono state rilevate non solo criticità in ogni fase della procedura d'appalto, affidamento (7.162 rispondenti), programmazione (6.173), progettazione (5.528) ed esecuzione (6.838), ma anche quelle "soft skills" necessarie ad una completa professionalizzazione del buyer pubblico.

Il Piano nazionale di formazione, con la costituzione dell'Osservatorio, rappresenta l'impegno del MIT, con i partner istituzionali di progetto ITACA, IFEL-Fondazione ANCI e SNA, affinché possa realizzarsi una delle tre "condizioni essenziali non legislative" previste dal legislatore necessarie per un concreto avveramento del processo di riforma del procurement pubblico ovvero quella di una adeguata ed efficace formazione dei dipendenti pubblici che saranno chiamati ad applicare il nuovo Codice.

Loredana Cappelloni

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

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

CAPITOLO 1

DINAMICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA

Secondo gli ultimi dati di contabilità nazionale rilasciati dall'Istat, nel 2022 l'economia italiana ha registrato una crescita decisa, anche se più contenuta rispetto a quella del 2021.

Dopo il crollo drammatico del 2020 in corrispondenza della pandemia da Covid-19, il PIL italiano ai prezzi di mercato è aumentato in volume, ossia al netto delle variazioni dei prezzi, del 7% nel 2021 e del 3,7% nel passaggio dal 2021 al 2022, arrivando a quota 1.745.403 milioni di euro¹ (Tabella 1).

Gli investimenti fissi lordi hanno contribuito in modo significativo alla crescita del PIL, aumentando del 18,6% dal 2020 al 2021 e del 9,4% dal 2021 al 2022, attestandosi a 375.366 milioni di euro. L'incremento degli investimenti è stato generalizzato, poiché tutte le componenti sono cresciute visibilmente: nell'ultimo anno le costruzioni hanno rilevato un'impennata dell'11,6%, i macchinari e le attrezzature una variazione dell'8,6%, i mezzi di trasporto dell'8,2% e i prodotti della proprietà intellettuale del 4,5%. Questi investimenti sono solo in parte riconducibili alla componente della PA, dal momento che in media, dal 2005 al 2021, la proporzione tra pubblico e privato è pari al 14% contro l'86% rispettivamente².

Tabella 1 PIL e investimenti fissi lordi dell'Italia, valori concatenati con anno di riferimento 2015

Aggregati	2018	2019	2020	2021 (a)	2022 (a)
	Milioni di euro				
PIL ai prezzi di mercato	1.720.515	1.728.829	1.573.595	1.683.538	1.745.403
Investimenti fissi lordi	310.169	313.997	289.284	343.139	375.366
- Costruzioni	135.657	138.976	130.003	166.024	185.204
- Macchine e attrezzature (b)	97.593	95.474	86.422	101.590	110.346
- Mezzi di trasporto	22.583	23.772	17.373	18.873	20.413
- Prodotti della proprietà intellettuale	54.345	55.779	55.642	56.422	58.942
Aggregati	2018	2019	2020	2021 (a)	2022 (a)
	Var. % su anno precedente				
PIL ai prezzi di mercato	+0,9	+0,5	-9,0	+7,0	+3,7
Investimenti fissi lordi	+3,1	+1,2	-7,9	+18,6	+9,4
- Costruzioni	+2,0	+2,4	-6,5	+27,7	+11,6
- Macchine e attrezzature (b)	+5,5	-2,2	-9,5	+17,6	+8,6
- Mezzi di trasporto	0,0	+5,3	-26,9	+8,6	+8,2
- Prodotti della proprietà intellettuale	+2,7	+2,6	-0,2	+1,4	+4,5

(a) Dati provvisori.

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

L'utilizzo degli indici a catena comporta la perdita di additività delle componenti concatenate espresse in termini monetari.

Fonte: Istat, 2023

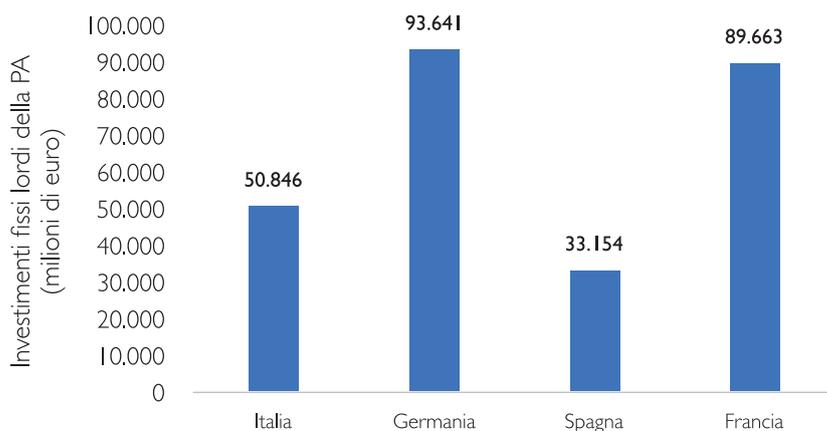
¹ I dati sono espressi in valori concatenati con il 2015 come anno di riferimento. Si tratta della misura in volume degli aggregati di contabilità nazionale che permette di rappresentare la dinamica delle grandezze economiche al netto delle variazioni dei prezzi.

² Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Istat, anni vari.

Osservando i dati Eurostat a disposizione per la PA, nel 2021 gli investimenti pubblici fissi lordi in Italia hanno raggiunto i 50,8 miliardi di euro (Figura 1). In un confronto con alcuni Paesi europei come Germania, Spagna e Francia, il dato italiano in valore assoluto è quasi la metà di quello tedesco e francese (93,6 e 89,7 miliardi di euro), ma superiore a quello spagnolo (circa 33,2 miliardi di euro).

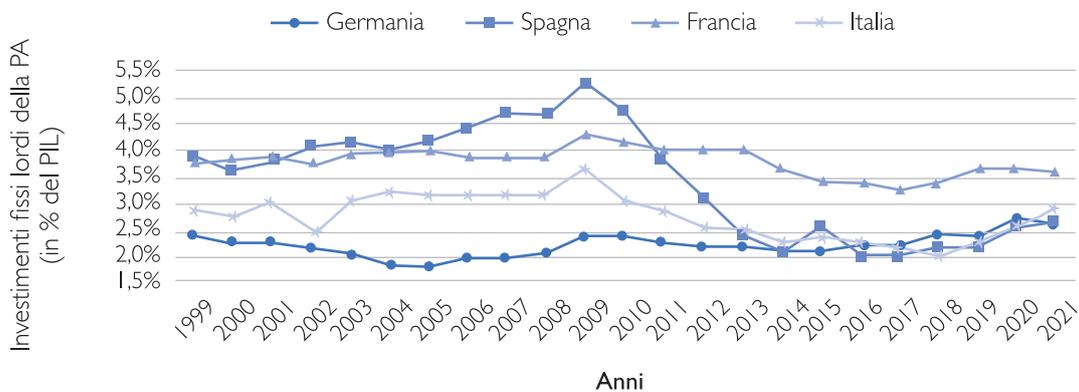
In termini percentuali gli investimenti pubblici italiani nel 2021 corrispondono al 2,9% del PIL (Figura 2), un dato inferiore solo a quello francese (3,6%), ma leggermente superiore alla media di Germania (2,6%) e Spagna (2,7%). Solo Italia e Spagna sperimentano nel 2021 un incremento degli investimenti pubblici in percentuale del PIL rispetto all'anno precedente.

Figura 1 Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi europei (milioni di euro), 2021



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Eurostat, 2023

Figura 2 Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi europei (% sul PIL), 1999-2021

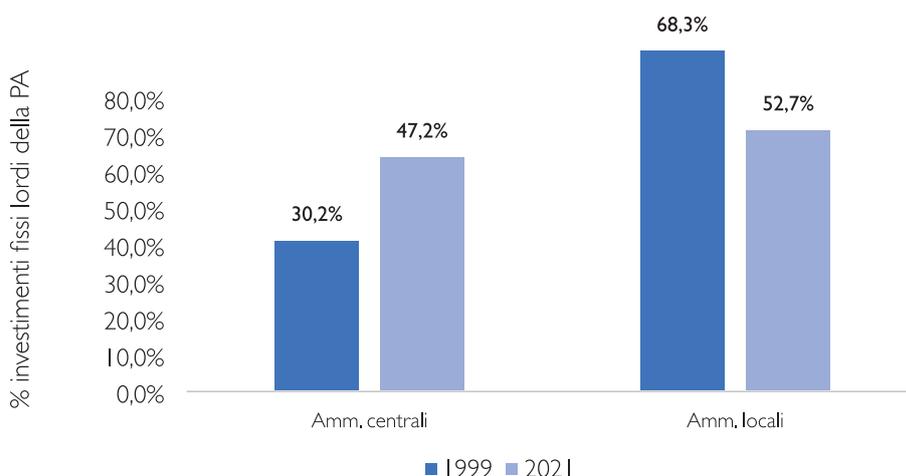


Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Eurostat, anni vari

Con riferimento al solo dato italiano è utile specificare la composizione degli investimenti pubblici per livello di governo: sul totale degli investimenti fissi lordi del 2021, le amministrazioni pubbliche centrali contribuiscono per il 47,2% e quelle locali³ per il 52,7%. 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 quasi ribaltano le proporzioni rispetto ai dati del 1999, quando le amministrazioni centrali erano responsabili di circa il 30% degli investimenti pubblici e le amministrazioni locali di oltre il 68%.

Figura 3 Composizione percentuale degli investimenti lordi delle amministrazioni pubbliche tra amministrazioni centrali e locali, 1999/2021



Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

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

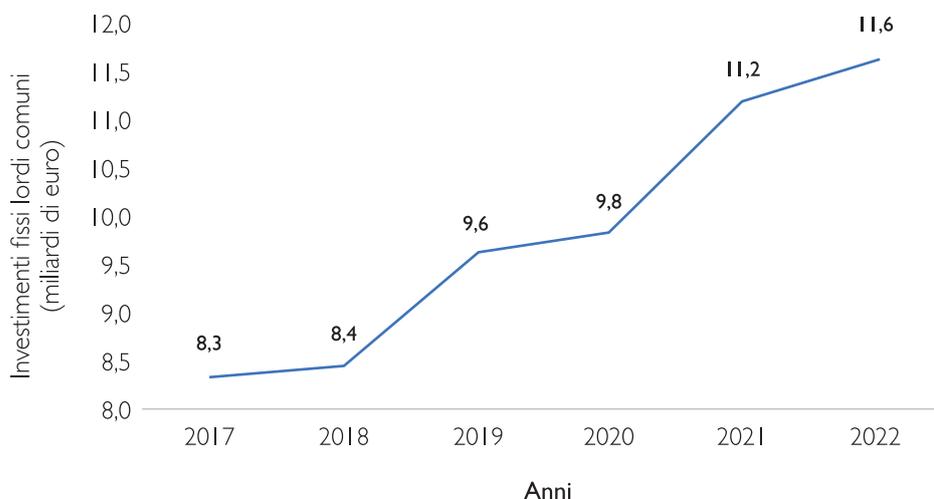
La dinamica degli investimenti comunali ha assunto negli ultimi anni un andamento crescente dovuto a diversi fattori concorrenti: l'abbandono dei vincoli da patto di stabilità interno (tra il 2016 e il 2018), l'aumento del volume di trasferimenti statali finalizzati e la semplificazione delle procedure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

Tra il 2017 e il 2022 gli investimenti fissi lordi dei comuni passano da 8,3 miliardi di euro a 11,6 miliardi (Figura 4), con una crescita continua nonostante l'irrompere dell'emergenza sanitaria per il Covid-19 proprio nell'ultimo biennio.

Stessa dinamica positiva anche per quanto riguarda i bandi di gara comunali per opere pubbliche, con un aumento dell'80% degli importi, dai 5,18 miliardi del 2017 ai 9,30 miliardi di euro del 2021. Da queste cifre e dal fatto che il 24% degli importi complessivi dei bandi per opere pubbliche sia in capo ai comuni⁴, si conferma il ruolo di tali amministrazioni come investitore istituzionale rilevante.

³ Le amministrazioni locali includono: regioni, province, comuni ed enti locali sanitari. La differenza della somma delle colonne di ciascun anno rispetto al 100% è in capo agli enti di previdenza.

⁴ CRESME Europa Servizi (2022), "Il mercato delle costruzioni 2022. XXXI Rapporto congiunturale e previsionale CRESME".

Figura 4 Investimenti fissi lordi dei comuni italiani, 2017-2022

Fonte: elaborazione IFEL-Ufficio Analisi ed Elaborazione Dati Economia Territoriale su dati SIOPE, anni vari

Ed è solo l'inizio, dal momento che si sta aprendo una nuova stagione di risorse straordinarie e aggiuntive provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dalla politica di coesione 2021-2027 che alimenteranno ulteriormente le spese per investimenti sostenute dall'intera pubblica amministrazione.

Basti pensare che per il comparto dei comuni l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani stima 40 miliardi di euro⁵ provenienti dal PNRR da spendere entro il 2026 e che IFEL-Fondazione ANCI, per quanto riguarda la politica di coesione, stima che le risorse dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 per l'Italia destinate ai comuni saranno circa 10 miliardi di euro⁶ da spendere entro il 2029, ossia entro i due anni successivi alla chiusura del ciclo di programmazione secondo la regola "N+2". Si tratta dunque complessivamente di 50 miliardi di euro aggiuntivi per i comuni, che si traducono quasi in un raddoppio dei loro investimenti medi annui.

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

⁵ <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-24-febbraio-2023-I.pdf>

⁶ XI Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale, IFEL-Fondazione ANCI, 2023.

CAPITOLO 2

LAVORI PUBBLICI, CODICE DEI CONTRATTI: LA FIGURA DEL RUP

2.1. Il ruolo del RUP

Il ciclo realizzativo degli appalti e dei contratti di partenariato pubblico-privato presuppone uno sviluppo secondo una strategia connotata dal principio di efficacia, nella quale il governo delle varie fasi necessita di una figura che ne assuma la gestione unitaria.

Le disposizioni che, a partire dalla legge n. 109/1994, hanno composto nel tempo la disciplina generale in materia di contrattualistica pubblica hanno individuato tale soggetto nel Responsabile Unico del Procedimento (RUP).

Il ruolo è caratterizzato dall'esercizio di un'ampia serie di attività, rapportate alle quattro macro-fasi distintive del processo (programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione) in uno schema sequenziale che fa leva sull'unitarietà del riferimento nell'assetto organizzativo della stazione che affida l'appalto o un contratto di partenariato pubblico-privato.

In tale disegno, sintetizzato nel d.lgs. n. 50/2016 nell'art. 31 e in altre disposizioni specifiche incardinate nella disciplina delle quattro fasi, il Responsabile Unico del Procedimento si pone come soggetto che ricopre un ruolo non solo obbligatorio, ma necessario per la funzionalizzazione del percorso in termini di risultato.

Le attività ad esso ricondotte sono diversificate, variando dall'elaborazione di dati e informazioni essenziali per la definizione degli interventi e delle scelte strategiche in fase di programmazione, all'effettuazione di operazioni apparentemente routinarie, ma necessarie per la gestione digitale dell'intero ciclo di vita dell'appalto o del contratto di partenariato, come ad esempio quelle relative al codice identificativo della gara.

Proprio l'acquisizione e il perfezionamento del CIG costituiscono il paradigma del ruolo del RUP, in quanto evidenziano i suoi poteri di intervento nella procedura secondo logiche di sequenzialità e tempestività, in relazione a uno strumento che "apre" la procedura non solo ai sistemi informatici, ma anche alle attività degli operatori economici e dei soggetti deputati al monitoraggio dell'andamento dei contratti pubblici.

Analogamente, i compiti attribuiti al Responsabile Unico del Procedimento in ordine alla formazione delle comunicazioni obbligatorie all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sulla fase di affidamento e su quella di esecuzione ne valorizzano il ruolo di "governatore" dell'intero processo, chiamato non solo a registrare le situazioni evolutive del contratto, ma, prima del ribaltamento delle informazioni nei sistemi, a gestirle secondo le differenti graduazioni di intervento delineate dalla normativa (si pensi ad esempio all'intervento del RUP rispetto alle varianti in corso d'opera o di esecuzione), sempre nel perseguimento dell'obiettivo di completamento del ciclo realizzativo dell'appalto o del diverso contratto di partenariato pubblico-privato.

La funzionalizzazione delle attività del Responsabile Unico del Procedimento in relazione alle opere e ad altre tipologie di lavori prefigura la combinazione delle stesse alla concretizzazione del progetto, con focalizzazione evidente dei poteri dello stesso RUP nelle interazioni con gli altri soggetti coinvolti (si pensi all'importanza della validazione dei progetti da porre a gara).

Da tale assetto discende il riconoscimento dell'assimilabilità effettiva del ruolo del RUP a quello di project manager, in ragione soprattutto della verticalizzazione delle attività verso la realizzazione complessiva del progetto, in rispondenza alla configurazione strategica dello stesso.

2.2. L'organizzazione della stazione appaltante

Il Responsabile Unico del Procedimento opera nell'ambito dell'organizzazione della stazione appaltante di cui è parte: la previsione contenuta nell'art. 31, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, per cui il RUP è nominato dal dirigente o responsabile apicale dell'unità organizzativa interessata dallo sviluppo del contratto tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima traduce esplicitamente questa relazione operativa.

L'incardinamento del Responsabile Unico del Procedimento nell'organizzazione deputata a realizzare l'opera o il diverso tipo di lavoro (o anche ad acquisire i beni o servizi necessari per le proprie esigenze) enfatizza la condivisione degli obiettivi (e il conseguimento dei relativi risultati), valorizzando la responsabilità ad ampio spettro prevista dalle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 nelle varie fasi del ciclo realizzativo dell'intervento.

Il percorso di nomina del RUP, delineato dall'art. 31 (particolarmente dal comma 1) del d.lgs. n. 50/2016 definisce l'interazione organizzativa in modo esplicito, rimettendo l'individuazione della figura di coordinamento alla stazione appaltante, ad opera del dirigente o del responsabile dell'unità organizzativa che deve sviluppare l'appalto o il contratto di partenariato pubblico-privato: ad esso spetta la nomina del Responsabile Unico del Procedimento in relazione ad ogni singolo intervento, con un provvedimento espresso, che si connota non solo come atto amministrativo, ma anche e soprattutto come atto di organizzazione.

È proprio nel provvedimento di nomina che il dirigente o responsabile di unità organizzativa, oltre ad assegnare la responsabilità specifica, può delegare al RUP alcuni suoi compiti particolari (ad es. alcune attività derivanti dal d.lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza sul lavoro), riportando inoltre al dato motivazionale il riconoscimento dei requisiti necessari in capo al soggetto da nominare o, in alternativa estrema, l'evidenziazione delle carenze organizzative che determinano la scelta di un dipendente non afferente all'unità organizzativa o di un soggetto con differenti caratteristiche, al quale dovranno essere affiancati assistenti con competenze specifiche.

Il "peso" del RUP nell'organizzazione della stazione appaltante è sancito dall'ultimo periodo del comma 1 dello stesso art. 31 del Codice dei contratti pubblici, il quale dispone che l'ufficio di Responsabile Unico del Procedimento è obbligatorio e non può essere rifiutato, connotando l'incarico per caratteristiche di essenzialità e di continuità nella gestione del ciclo (complessivo) di sviluppo di un appalto o di un contratto di partenariato pubblico-privato.

Può peraltro delinearci anche una specifica soluzione organizzativa a supporto dei Responsabili Unici di Procedimento, alla quale la stazione appaltante può ricorrere, in base al comma 9 dell'art.

31 del d.lgs. n. 50/2016, quando voglia coordinare l'azione di tali soggetti con il controllo strategico, costituendo una specifica struttura di staff.

La rilevanza del ruolo del Responsabile Unico del Procedimento nell'organizzazione della stazione appaltante, in relazione agli specifici processi realizzativi degli appalti (soprattutto di quelli per opere e altre tipologie di lavori), emerge tuttavia dall'analisi (anche in forma sintetica) delle principali attribuzioni dello stesso e di altri soggetti impegnati nelle attività compositive delle varie fasi.

Il RUP non solo esercita il ruolo di coordinamento complessivo, ma assume anche operatività piena in alcuni passaggi, con possibilità di esercizio di poteri valutativi forti, incidenti sul seguito della procedura: si pensi alla validazione, nella quale il Responsabile Unico del Procedimento può esprimere dissenso sull'esito delle verifiche condotte in base all'art. 26 del d.lgs. n. 50/2016, sino a poter rinviare il progetto ai verificatori e ai progettisti (Consiglio di Stato, sez.V, sent. n. 3723 dell'11 maggio 2022).

Tabella 1 Sintesi della ripartizione delle principali attività tra il RUP e altri soggetti nelle fasi di sviluppo del ciclo realizzativo di un appalto (con riferimento al ciclo interamente gestito dalla stazione appaltante)

Macro-fase	Responsabilità
Affidamento da SA (singola procedura)	
Programmazione	
1. Rilevazione fabbisogni	Dirigenti, Responsabili di Settore, RUP
2. Definizione programma	Referente unico per la programmazione
Progettazione	
1. Progettazione	Progettista interno/esterno
2. Verifica della progettazione	Organismo specifico, Unità organizzativa della SA, RUP (entro determinato limite di valore)
3. Validazione progetti	RUP
Definizione strategia di gara e sistema criteriale	
Propone all'amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori, la tipologia di contratto da stipulare, il criterio di aggiudicazione da adottare; nel caso di procedura competitiva con negoziazione e di procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando, promuove il confronto competitivo e garantisce la pubblicità dei relativi atti, anche di quelli successivi all'aggiudicazione	RUP
Affidamento (gestione in proprio)	
1. Determinazione a contrarre	Dirigente/Responsabile di Settore
2. Acquisizione CIG	RUP
3. Formalizzazione atti di gara (adozione e sottoscrizione)	Dirigente/Responsabile di Settore
4. Risposte a richieste di chiarimenti	RUP (anche in collaborazione con struttura della SA deputata alla gestione delle gare)

segue »

5. Richiesta di nomina della Commissione	RUP
6. Nomina commissione giudicatrice (OEPV) / Seggio di gara (prezzo più basso)	Dirigente/Responsabile di Settore
7. (Eventuale) Apertura sistema FVOE e individuazione Responsabile verifica requisiti	RUP
8. Operazioni di ammissione alla gara	
8.1.1. Apertura buste ed esame istanze, DGUE, documenti correlati	RUP o Seggio di gara o Ufficio gare
8.1.2. Operazioni di registrazione OE in FVOE	RUP
8.1.3. Verifiche possesso dei requisiti in gara	RUP
8.2. Comunicazioni relative al soccorso istruttorio	RUP
8.3. Provvedimenti di ammissione alla gara/esclusione	RUP
8.4. Adempimenti pubblicità obbligatoria atti gara	RUP
8.5. Comunicazioni di avvenuta esclusione	RUP
9. Valutazione offerte	
9.1. OEPV	Commissione giudicatrice
9.2. Minor prezzo	Seggio di Gara/Dirigente/Responsabile di Settore
10. Verifica anomalia offerte	
10.1.1. OEPV	RUP con supporto Commissione giudicatrice
10.1.2. Minor prezzo	RUP con ausilio eventuale commissione supporto
10.2. Provvedimenti esclusione per anomalia	RUP
11. Proposta di aggiudicazione	
11.1.1. OEPV	Commissione giudicatrice (verbale) in caso di assenza di offerte anormalmente basse RUP, dopo verifica di eventuali offerte anormalmente basse
11.1.2. Minor prezzo	Seggio di gara (verbale) in caso di assenza di offerte anormalmente basse o di applicazione del sistema di esclusione automatica (sottosoglia) RUP, dopo verifica di eventuali offerte anormalmente basse
12. Registrazione risultati in piattaforma telematica	RUP
13. Comunicazione degli atti di gara e della proposta di aggiudicazione al Dirigente/Responsabile di Settore	RUP
14. Esame atti gara e approvazione proposta di aggiudicazione - Aggiudicazione	Dirigente/Responsabile di Settore
15. Adempimenti pubblicità	RUP
16. Comunicazione avvenuta aggiudicazione agli OE	RUP
17. Controlli su requisiti affidatario (FVOE) e controlli antimafia (Siceant)	RUP
18. Attestazione del buon esito dei controlli a fini di efficacia dell'aggiudicazione	RUP
19. Predisposizione schema di contratto per stipulazione (modalità semplificate art. 32, comma 14)	RUP
20. Stipulazione contratto	Dirigente/Responsabile di Settore

La modulazione variabile dell'assetto gestionale degli appalti e dei contratti di partenariato pubblico-privato in caso di ricorso, da parte della singola stazione appaltante, a centrali di committenza, unioni di comuni che svolgono tale ruolo, centrali uniche di committenza derivanti da scelte di gestione associata della funzione appalti o stazioni uniche appaltanti presso le Province e le Città Metropolitane, si riflette anche sulla proiezione organizzativa del Responsabile Unico del Procedimento della stessa stazione appaltante, che opera in tale ruolo in rapporto alla programmazione, alla progettazione e all'esecuzione, rimettendo a un RUP individuato dall'organismo che gestisce il modello aggregativo la gestione delle attività relative alla fase di affidamento.

Tale figura, a sua volta, costituisce il punto di riferimento per l'operatività del modello aggregativo, in termini di valorizzazione piena, secondo gli elementi riconosciuti dal comma 14 dell'art. 31 del d.lgs. n. 50/2016.

Tabella 2 Sintesi della ripartizione delle principali attività tra il RUP e altri soggetti nelle fasi di sviluppo del ciclo realizzativo di un appalto (con riferimento al ciclo solo in parte gestito dalla stazione appaltante e con la fase di affidamento gestita da un modulo aggregativo)

Macro-fase	Responsabilità
Affidamento da parte di modulo aggregativo (Centrale di Committenza, Stazione unica appaltante, ecc.)	
0. Definizione del sistema criteriiale da utilizzare nella gara	RUP della SA in confronto (condivisione criteri/criteri motivazionali) con Dirigente o referenti del modulo aggregativo (CUC/SUA)
1. Determinazione a contrarre	Dirigente/Responsabile di Settore della SA
1.1. Comunicazione determinazione a contrarre a modulo aggregativo	RUP
2. Acquisizione CIG	RUP
3. Formalizzazione atti di gara (adozione e sottoscrizione) su base elementi di indirizzo/condivisi ex determinazione a contrarre SA	Dirigente/Responsabile modulo aggregativo
4. Risposte a richieste di chiarimenti	RUP del modulo aggregativo
5. Gestione attività funzionali connesse alla piattaforma telematica (relative alla procedura)	RUP del modulo aggregativo
6. Richiesta di nomina della Commissione giudicatrice	RUP del modulo aggregativo
7. Nomina commissione giudicatrice (OEPV) / Seggio di gara (prezzo più basso)	Dirigente/Responsabile modulo aggregativo
8. Apertura sistema FVOE e individuazione Responsabile verifica requisiti	RUP del modulo aggregativo
9. Operazioni di ammissione alla gara	
9.1.1. Apertura buste ed esame istanze, DGUE, documenti correlati	RUP del modulo aggregativo o Seggio di gara o Ufficio gare del modulo aggregativo
9.1.2. (Eventuale) Verifica possesso dei requisiti in gara	RUP del modulo aggregativo
9.2. Comunicazioni relative al soccorso istruttorio	RUP del modulo aggregativo
9.3. Provvedimenti di ammissione alla gara/esclusione	RUP del modulo aggregativo
9.4. Adempimenti pubblicità obbligatoria atti gara	RUP del modulo aggregativo
9.5. Comunicazioni di avvenuta esclusione	RUP del modulo aggregativo
10. Valutazione offerte	

segue »

10.1. OEPV	Commissione giudicatrice
10.2. Minor prezzo	Seggio di Gara/Dirigente/Responsabile modulo aggregativo
11. Verifica anomalia offerte	
11.1.1. OEPV	RUP del modulo aggregativo con supporto Commissione giudicatrice
11.1.2. Minor prezzo	RUP del modulo aggregativo con ausilio eventuale commissione supporto
11.2. Provvedimenti esclusione per anomalia	RUP del modulo aggregativo
12. Proposta di aggiudicazione	
12.1.1. OEPV	Commissione giudicatrice (verbale) in caso di assenza di offerte anormalmente basse RUP del modulo aggregativo, dopo verifica di eventuali offerte anormalmente basse
12.1.2. Minor prezzo	Seggio di gara (verbale) in caso di assenza di offerte anormalmente basse o di applicazione del sistema di esclusione automatica (sottosoglia) RUP del modulo aggregativo, dopo verifica di eventuali offerte anormalmente basse
12.2. Registrazione risultati in piattaforma telematica	RUP del modulo aggregativo
13. Comunicazione degli atti di gara e della proposta di aggiudicazione al Dirigente/Responsabile di Settore della SA	RUP del modulo aggregativo
14. Esame atti gara e approvazione proposta di aggiudicazione - Aggiudicazione	Dirigente/Responsabile di Settore della SA
14.1. Comunicazione aggiudicazione a CUC/SUA	Dirigente/Responsabile di Settore della SA
15. Adempimenti pubblicità (per parte relativa a procedura affidamento)	RUP del modulo aggregativo
16. Comunicazione avvenuta aggiudicazione	RUP della SA
17. Controlli su requisiti affidatario (FVOE) e controlli antimafia (Siceant)	RUP della SA
18. Attestazione del buon esito dei controlli a fini di efficacia dell'aggiudicazione	RUP della SA
19. Predisposizione schema di contratto per stipulazione (modalità semplificate art. 32, comma 14)	RUP della SA
20. Stipulazione contratto	Dirigente/Responsabile di Settore della SA

Il d.lgs. n. 50/2016 (e le interpretazioni che la giurisprudenza amministrativa e l'Autorità Nazionale Anticorruzione hanno fornito dell'art. 31) ammette una sommatoria di ruoli in capo al soggetto che ricopre il ruolo di RUP, poiché:

- a) tale ruolo può essere ricoperto dal dirigente o dal responsabile dell'unità organizzativa (che assegna a sé la responsabilità unitaria del procedimento, in termini coerenti con quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 241/1990);
- b) può prevedere una flessibilizzazione parziale, mediante la distribuzione di attività specifiche a soggetti intervenienti nella gestione del ciclo realizzativo dell'intervento (si pensi al possibile ruolo dell'ufficio gare o alla distinzione tra punto ordinante, punto istruttore e RUP nell'ambito del Mercato elettronico della pubblica amministrazione).

In un simile quadro, tuttavia, è necessario che siano chiaramente distinte le azioni essenziali, al fine di non pregiudicare lo sviluppo del processo sul piano delle regole specifiche, chiarendo la responsabilità del dirigente o della figura apicale con poteri di spesa in relazione all'avvio del percorso (con l'adozione della determina a contrarre) e alla conclusione dello stesso (con la determina di aggiudicazione).

Si inseriscono in tale prospettiva anche scelte organizzative che devono essere dichiarate negli atti di gara, in quanto specifiche di competenze particolari in fasi molto delicate, come la riconduzione delle operazioni di ammissione degli operatori economici alla gara, riconducibili non solo al RUP, ma anche a una struttura specializzata della stazione appaltante (es. ufficio gare) o a un mini-collegio "amministrativo" specificamente nominato.

2.3. I requisiti del RUP e i punti critici

L'individuazione del Responsabile Unico del Procedimento in rapporto al singolo intervento si impernia su una combinazione di requisiti formativi, di qualificazione professionale ed esperienziali declinati in attuazione delle (limitate) previsioni contenute nell'art. 31 (nei commi 1, 5 e 6) del d.lgs. n. 50/2016.

La specificazione di dettaglio elaborata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle Linee guida n. 3 (che costituisce ad oggi, pur in chiave transitoria, il quadro di riferimento su tale aspetto) assume come riferimento del dato esperienziale un complesso di competenze che può essere fatto valere dal soggetto deputato al ruolo di RUP presentando percorsi maturati in ambiti lavorativi differenti, anche non pubblici.

La combinazione tra dati di qualificazione professionale di base e di dimensionamento delle esperienze è strutturata secondo una differenziazione progressiva, rapportata (proporzionalmente) al crescente livello di complessità dei lavori (connotato dal valore complessivo). Nella fascia di base (per appalti entro i 150.000 euro) ed in quella intermedia di primo livello (entro 1.000.000 euro) la qualificazione professionale collegata alla formazione ammette al ruolo di RUP dipendenti in possesso del diploma di scuola secondaria superiore conseguito presso un istituto tecnico, raccordato però a una significativa esperienza professionale (di almeno tre anni nel primo gradino e di almeno dieci nel secondo), riconoscendo in ogni caso elementi di caratterizzazione professionale più facilmente adattabili a stazioni appaltanti di minori dimensioni.

Il quadro dei requisiti ne prevede anche uno che risulterà necessario per tutti i RUP chiamati a governare gli appalti di maggiore complessità, dal momento in cui sarà pienamente attuato il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, i quali dovranno possedere, oltre ai requisiti "standard" per il relativo valore dell'appalto, adeguata competenza quali project manager, acquisita anche attraverso la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia di project management.

Tali percorsi sono da ricondurre alla formazione obbligatoria, che costituisce un "requisito permanente", in quanto richiesta per il continuo aggiornamento della dote formativa specifica del Responsabile Unico del Procedimento.

2.4. La formazione

Il riconoscimento della formazione come fattore compositivo essenziale del set di requisiti di cui deve essere dotato un dipendente per poter svolgere il ruolo di Responsabile Unico del Procedimento ha condotto a una sua configurazione come passaggio-chiave, sia per la sua proiezione operativa nei processi (ad es. per l'aggiornamento costante delle competenze), sia per la rilevanza delle dinamiche organizzative della stazione appaltante (ad esempio per l'allocazione delle risorse sulla formazione specifica per i dipendenti con requisiti da RUP in rapporto al volume complessivo di disponibilità per le attività formative di tutti i dipendenti dell'organizzazione).

L'art. 31, comma 9 del d.lgs. n. 50/2016, stabilisce infatti che la stazione appaltante, allo scopo di migliorare la qualità della progettazione e della programmazione complessiva, nell'ambito della formazione obbligatoria, organizza attività formative specifiche per tutti i dipendenti che hanno i requisiti di inquadramento idonei al conferimento dell'incarico di RUP, anche in materia di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture.

La formazione per i RUP non può, pertanto, essere limitata o resa in modo occasionale, ma costituisce oggetto di programmazione sistematica, nella prospettiva di assicurare la sua erogazione in percorsi costanti, caratterizzati da incidenza sostanziale e non da semplici logiche adempimentali. L'inderogabilità dell'obbligo formativo non è tuttavia accompagnata da precise codificazioni delle formule per realizzarlo, lasciando alle stazioni appaltanti la scelta dei modelli più idonei per la propria organizzazione.

Alcune caratterizzazioni dei possibili percorsi formativi si rilevano nelle Linee guida dell'ANAC sulla qualificazione delle stazioni appaltanti (approvate con deliberazione n. 441 del 28 settembre 2022 e destinate ad essere trasposte anche nel nuovo quadro normativo conseguente all'attuazione della legge delega n. 78/2022), suggerendo alle stesse di riorganizzare tale funzione e di sostenerla con adeguate risorse.

2.5. La fase di programmazione

Il RUP è chiamato ad assumere un ruolo attivo sin dalla fase istruttoria del programma triennale delle opere pubbliche e del programma biennale delle acquisizioni di beni e servizi, in quanto elaboratore degli elementi informativi preposti alla trasposizione specifica per interventi nei programmi.

La costruzione del quadro esigenziale (previsto dall'art. 3, comma 1, lett. gggggg-nonies del d.lgs. n. 50/2016) è indicativa di tale ruolo.

La disposizione riconduce la redazione e l'approvazione del particolare documento all'amministrazione nella fase antecedente alla programmazione dell'intervento, connotandolo nei contenuti come lo strumento che individua, sulla base dei dati disponibili, in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare, gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, i fabbisogni della collettività posti a base dell'intervento, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla specifica tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati.

Il RUP interviene in tale processo (assimilabile ad un atto pre-programmatorio, comunque in chiave strategica) formulando proposte, nonché fornendo dati e informazioni utili alla predisposizione del quadro esigenziale, svolgendo un'attività compositiva che si proietta per quota parte anche in quella censita nel d.m. n. 14/2018, che all'art. 3, comma 15, prevede che il referente unico per la programmazione riceva le proposte, i dati e le informazioni fornite dai RUP ai fini del coordinamento delle proposte da inserire nel programma triennale delle opere pubbliche e (per le relative priorità) nell'elenco annuale (tale disposizione è poi applicata anche alla programmazione biennale per beni e servizi in base all'art. 6, comma 13 dello stesso decreto ministeriale).

Il Responsabile Unico del Procedimento si innesta nei processi prelusivi agli atti programmatori come motore degli stessi, attraverso attività elaborative di dati, informazioni, profili progettuali in origine, che lo rendono il contribuente qualificato dei documenti rientranti nella macro-programmazione strategica.

L'individuazione dei vari RUP in relazione agli interventi declinati nel programma triennale delle opere e nei percorsi di acquisto sintetizzati in quello biennale per i beni e i servizi risulta consequenziale al loro ruolo di propositori elaboratori, attestando, nella maggior parte dei casi, una consistente attività istruttoria e compositiva già svolta.

2.6. La fase di progettazione

La progettazione attribuisce contenuti e forma specifici agli interventi programmati, risultando la fase più delicata e complessa, in quanto incidente sia sull'affidamento sia sull'esecuzione.

Il ruolo del RUP in tale fase fa leva su un'articolazione di competenze riferibili sia ad attività propulsive e preliminari sia agli sviluppi sostanziali del progetto, nei suoi differenti livelli.

Il Responsabile Unico del Procedimento "guida" l'azione degli attori elaborativi (i progettisti) mediante:

- a) il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che traspone nel processo l'opzione individuata come più idonea;
- b) il documento degli indirizzi per la progettazione, che evidenzia il nucleo degli elementi imprescindibili per l'elaborazione dei progetti, distintivi delle caratterizzazioni che la stazione appaltante intende conferire alla configurazione e alla successiva realizzazione di un'opera o di un'altra tipologia di lavoro.

In questa fase il "peso" del RUP nelle dinamiche organizzative è la leva decisiva per l'impostazione efficace dell'elaborazione dei progetti, resa nell'ambito di una linea operativa nella quale lo stesso Responsabile Unico del Procedimento si deve rapportare in termini efficaci e continui all'organizzazione (interna o esterna) preposta alla progettazione.

Il limitato assetto di competenze previste dall'art. 26 del d.lgs. n. 50/2016 per il RUP in fase di verifica dei progetti, data come attività dallo stesso esercitabile solo entro il valore di 1.000.000 di euro, conduce tuttavia al riconoscimento della possibile sovrapposizione di ruoli (verificatore e validatore) in tale spazio operativo.

Nella sequenza funzionale declinata dal d.lgs. n. 50/2016 il ruolo del RUP viene ad essere valorizzato dall'ultimo passaggio prima dell'approvazione del progetto, ossia nella validazione dello stesso (una volta verificato).

Tale attività costituisce il “perno” del processo che porta la progettazione alla procedura di affidamento e alla successiva esecuzione, tanto che l'art. 26 del d.lgs. n. 50/2016 ne richiede la formalizzazione con specifico atto amministrativo (di natura provvedimento, considerando le previsioni contenute nel d.l. n. 76/2020 che richiedono l'approvazione mediante una determinazione), i cui estremi devono essere riportati nel bando di gara (costituendo tale specificazione una misura di garanzia della compiuta strutturazione del progetto per gli operatori economici interessati a concorrere alla gara).

2.7. La fase di affidamento

La polifunzionalità del Responsabile Unico del Procedimento trova la sua più ampia area di sviluppo nella macro-fase dell'affidamento, in quanto nelle attività che si riferiscono alla scelta del contraente la particolare figura è chiamata ad esplicitare azioni funzionali alla procedura, di coordinamento e interventi specifici.

Tale fase è tuttavia quella in cui maggiormente rileva anche la potenzialità critica del conflitto di interesse, che impone una verifica specifica della condizione del RUP (e degli altri soggetti a vario titolo intervenienti) in rapporto ai parametri stabiliti dall'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, nella trasposizione operativa indicata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle Linee guida n. 15 e secondo i profili specificativi del livello di criticità derivante da parentela e affinità riportati nella deliberazione n. 63 dell'8 febbraio 2023.

La neutralità accertata del soggetto che ricopre l'incarico di RUP consente allo stesso di operare in condizioni di massima garanzia in quei passaggi della fase dell'affidamento che costituiscono esercizio concreto di poteri decisionali con un limitato margine di discrezionalità valutativa (come nel caso dell'analisi di particolari situazioni degli operatori economici in fase di ammissione alla gara).

Il percorso per l'affidamento viene tuttavia a comporsi di una serie di attività con differente gradazione di complessità, in ogni caso riferite al RUP in relazione al suo ruolo di “governatore” dell'intero processo.

In tale quadro, ad esempio, risulta evidente come l'acquisizione del codice identificativo gara (CIG) sia ricondotta al Responsabile Unico di Procedimento in quanto “chiave” di una serie di azioni necessarie, considerando che il CIG “apre” la gestione del fascicolo virtuale dell'operatore economico, così come tutte le linee di accesso dello stesso operatore economico alla procedura.

Analogamente, la gestione di un ampio spettro di operazioni nelle piattaforme telematiche (discendenti dalle regole tecniche delle stesse) enfatizza il ruolo del RUP come coordinatore funzionale dell'intera sequenza procedimentale nella fase di affidamento, a sua volta connessa:

- a) alle attività di pubblicizzazione della procedura ed a quelle comunicative nell'ambito della stessa;
- b) alla trasfusione di un set informativo essenziale all'Autorità Nazionale Anticorruzione e all'Osservatorio regionale.

Il Responsabile Unico di Procedimento ha, peraltro, possibilità di intervento fattivo anche nel processo valutativo e decisionale in ordine alle offerte, se incardinato come componente esperto nella

Commissione giudicatrice nelle gare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa valutazione caso per caso.

Su tale aspetto incide la c.d. "incompatibilità funzionale" prevista dall'art. 77, comma 4 del d.lgs. n. 50/2016 (il quale prevede che i commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si tratta), rispetto alla quale la giurisprudenza ha consolidato una posizione interpretativa che esclude una incompatibilità automatica per il cumulo delle funzioni, richiedendo, invece, un'indispensabile valutazione caso per caso che tenga conto dell'esistenza di una qualche comprovata ragione di interferenza o condizionamento, con la necessaria precisazione per la quale né l'una, né l'altra, può desumersi dal fatto che lo stesso soggetto abbia svolto funzioni nelle fasi della predisposizione della legge di gara e della sua concreta applicazione, ribaltandosi altrimenti il rapporto tra principio generale ed eccezione, in quanto spettanti al RUP normalmente gli atti della procedura (Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 6082 del 26 ottobre 2018; sez. V, sent. n. 5308 del 27 luglio 2019 e n. 283 del 14 gennaio 2019).

Il ruolo del Responsabile Unico di Procedimento viene pertanto ad essere connotato (in linea di principio) come compatibile in astratto con le funzioni di commissario di gara e di presidente della commissione giudicatrice, dovendo l'eventuale incompatibilità accertarsi in concreto, con onere a carico di chi la contesta, allegando elementi concreti, sintomatici di un'interferenza tra le funzioni assegnate al RUP e quelle della Commissione di gara, tali da compromettere l'imparziale svolgimento dell'incarico di membro della commissione da parte della stessa persona che ha assunto le funzioni di RUP.

La funzionalizzazione della particolare figura all'ottimizzazione complessiva della macro-fase è desumibile anche dal suo intervento attivo nella verifica delle offerte individuate come anormalmente basse, con piena responsabilità dell'intero sub-procedimento (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 6577 del 26 luglio 2022), riconosciuto in termini sostanziali anche dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nella declinazione delle operazioni di gara nel Bando-tipo n. 1 per gli appalti di servizi e di forniture di valore superiore alla soglia di rilievo UE.

2.8. I provvedimenti del RUP

La clausola regolativa generale dettata dal comma 3 dell'art. 31 del d.lgs. n. 50/2016 stabilisce che il RUP, ai sensi della legge n. 241/1990, svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, di progettazione, di affidamento e di esecuzione previste dallo stesso Codice dei contratti pubblici che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

Tale base normativa attribuisce al Responsabile Unico del Procedimento tutte le attività decisionali e provvedimenti riferibili alla stazione appaltante, particolarmente per quelle relative alla fase dell'affidamento, nella quale varie disposizioni del Codice dei contratti pubblici determinano situazioni incidenti sul percorso selettivo, comportanti la produzione di atti rilevanti verso soggetti terzi (gli operatori economici concorrenti).

La giurisprudenza formatasi in rapporto al Codice dei contratti pubblici ha interpretato le combinazioni tra l'art. 31, comma 3 e altre disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 (es. l'art. 76, comma 5, che disci-

plina le comunicazioni relative alle esclusioni e alle ammissioni, a seguito dell'esame della documentazione amministrativa o l'art. 80, comma 5, che regola l'esclusione del concorrente in conseguenza della verifica della sussistenza di cause ostative) individuando nel RUP il traduttore di decisioni e attività non diversamente riconducibili ad altre figure o soggetti operanti nella gara (Consiglio di Stato, sez.V, sent. n. 6706 del 7 ottobre 2021, sez.VI, sent. n. 7419 dell'8 novembre 2021).

Rientrano in questo novero (anche sulla scorta delle indicazioni operative desumibili dal Bando-tipo n. 1, adottato dall'ANAC come disciplinare di riferimento per gli appalti di beni e servizi di valore pari o superiore alle soglie di rilievo UE) vari atti a rilevanza esterna relativi al procedimento di gara, quali ad esempio i provvedimenti:

- a) di ammissione e di eventuale esclusione dalla procedura;
- b) di esclusione in conseguenza delle risultanze delle attività di valutazione delle offerte;
- c) di esclusione dalla procedura in conseguenza degli esiti del sub-procedimento di verifica dell'anomalia delle offerte.

Tuttavia, proprio l'assetto organizzativo definito dal dato normativo ordinamentale di riferimento può condurre la stazione appaltante a modulazioni operative differenti, volte a garantire l'adozione dei provvedimenti da soggetti a ciò abilitati proprio dalle norme.

Nella configurazione dei rapporti tra Responsabile Unico del Procedimento e dirigente dell'unità organizzativa (interessata dall'appalto o dalla concessione), la linea interpretativa prevalente in giurisprudenza muove dal presupposto che una volta nominato il responsabile unico della procedura di affidamento questi goda di una "competenza esclusiva" (in particolare in ordine all'istruttoria procedimentale), in conseguenza della quale il dirigente non potrebbe svolgere direttamente l'istruttoria procedimentale o singoli atti istruttori.

Tuttavia, la stessa giurisprudenza ha chiarito come non si possa aderire a una rigida distinzione, all'interno del procedimento amministrativo, tra la competenza per la fase istruttoria e quella per l'adozione del provvedimento finale.

Correlando tale approccio all'ambito dell'ordinamento degli enti locali, è stato rilevato (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 3638 del 10 maggio 2022) come sufficiente il richiamo alla generale responsabilità del dirigente per la gestione delle procedure di appalto di cui all'art. 107 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) con il corollario della responsabilità dirigenziale per i ritardi o inadempimenti (art. 2, comma 9, della legge n. 241 del 1990), ovvero della possibilità per gli interessati di rivolgersi al dirigente dell'unità organizzativa per sopperire a eventuali ritardi o inadempimenti del responsabile del procedimento (art. 2, commi 9-bis della stessa legge n. 241/1990). Ne deriva infatti un quadro normativo che in linea di principio esclude l'esistenza di una preclusione all'adozione di atti dell'istruttoria, possibilità che deve essere riconosciuta al fine di consentire al dirigente di sottrarsi alle responsabilità che altrimenti graverebbero su di lui.

In un simile assetto, tuttavia, non si ha l'esautoramento del RUP (dato che questo comporterebbe la necessità di disporre la sostituzione del funzionario responsabile), dovendo invece ritenersi consentito lo svolgimento di singoli atti istruttori, riconducibili al processo decisionale dirigenziale. Scaturisce dai differenti dati ordinamentali una modulazione funzionale delle competenze che può variare, declinandosi nel rapporto (operativo) tra il dirigente dell'unità organizzativa e il Responsabile Unico del Procedimento, avendo anche traduzione dettagliata negli atti di gara (ad esempio

nella sezione descrittiva delle operazioni di gara del disciplinare o della lettera di invito), al fine di ridurre il rischio di elementi di contenzioso.

2.9. La fase di esecuzione

La rilevanza del Responsabile Unico del Procedimento nell'organizzazione della stazione appaltante in rapporto ai processi (complessivamente intesi) di realizzazione degli appalti e dei contratti di partenariato pubblico-privato ha un punto-chiave nel quadro normativo che disciplina l'esecuzione. Il riconoscimento del ruolo su super-coordinamento è determinato non solo dalle disposizioni (art. 102, comma 1 in particolare) del d.lgs. n. 50/2016, ma anche da quelle più dettagliate (attuative dell'art. 11 dello stesso Codice dei contratti pubblici) del d.m. n. 49/2018, nelle quali risulta la figura di riferimento per il Direttore dei lavori e per il Direttore dell'esecuzione del contratto.

Il RUP, nella fase di esecuzione, assume un ruolo di macro-controllo, sostenuto da una configurazione della sua posizione come attore per funzioni specifiche (si pensi all'intervento in relazione alle varianti in corso d'opera).

Proprio le disposizioni di dettaglio rafforzano tali caratterizzazioni del ruolo, come desumibile in particolare dall'art. 107 del d.lgs. n. 50/2016, nel quale il comma 2 riconduce al RUP la decisione di momentanea stasi dell'appalto per ragioni di necessità o di pubblico interesse.

Nel quadro normativo sussiste quindi una chiara distinzione dei ruoli tra il Responsabile Unico del Procedimento e le figure deputate alla direzione operativa, seppure posta la possibile sovrapposizione negli appalti di beni e servizi di minore complessità e rilevanza.

Simile distinzione è riconosciuta dalle norme come funzionale a una logica di gestione del processo nella quale il RUP è anche il terminale informativo di tutto quel che avviene in corso di esecuzione.

2.10. Il quadro evolutivo: il Responsabile Unico di Progetto

L'evoluzione del quadro normativo generale in materia di appalti e contratti di partenariato pubblico-privato presenta elementi significativi per la riconfigurazione del soggetto deputato a governare l'intero processo.

L'innovazione si fonda sulla definizione del Responsabile Unico di Progetto, con un ruolo di "governo" dei processi riferito al ciclo realizzativo degli appalti e dei contratti di partenariato pubblico-privato, ma maggiormente flessibilizzabile 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.

Le nuove disposizioni conservano la centralità e la trasversalità del ruolo, ma ridisegnano la portata e la figura del RUP, che è un responsabile "di progetto" (o di "intervento") e non di "procedimento", ossia figura che assume la responsabilità complessiva dello sviluppo di una serie di fasi preordinate alla realizzazione di un progetto, o un intervento pubblico.

La necessità del Responsabile Unico di Progetto è assicurata dall'esplicitazione, nel dato normativo, di una clausola di garanzia rispetto al percorso di nomina: in caso di mancata individuazione

nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal medesimo responsabile dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa.

Il RUP nella sua nuova configurazione ha tuttavia un parametro di riferimento per la propria azione, dichiarato nel nuovo codice dei contratti pubblici nel c.d. "principio del risultato".

In relazione alla composizione del quadro di competenze del ruolo, le nuove norme riformulano le funzioni del RUP quale figura cruciale per assicurare il risultato finale nei termini stabiliti, in funzione del quale gli vengono attribuiti compiti e facoltà anche non nominativamente indicate. In tale quadro viene ad essere valorizzata la differenza fra i poteri istruttori del Responsabile Unico di Progetto ai sensi della legge n. 241/1990 e i poteri istruttori dello stesso nell'affidamento dei contratti pubblici che trovano un limite nel soccorso istruttorio, come disciplinato dal nuovo codice.

La specificazione (non tassativa) delle competenze del RUP (provvedimentali, nonché di iniziativa, istruttorie, di coordinamento, di controllo, di certificazione) è demandata a un allegato al codice di natura regolamentare, che chiarisce alcuni punti critici emersi nell'applicazione del d.lgs. n. 50/2016, in particolare su alcune attività afferenti alla fase di affidamento (come la possibilità di far parte della Commissione giudicatrice).

Il Responsabile Unico di Progetto risulta configurato come soggetto con una più esplicita connotazione del ruolo e delle competenze nella logica del project management, ma conserva un ruolo 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 nuovo codice.

Deriva da tale impostazione una figura con una missione più strettamente funzionalizzata alla realizzazione dell'intervento, ma con compiti e poteri distintivi nei passaggi cruciali del ciclo realizzativo.

CAPITOLO 3

OSSERVATORIO RUP: L'INDAGINE STATISTICA

3.1. Le caratteristiche dei RUP rispondenti

Nell'ambito della PNRR Academy è stato istituito l'Osservatorio Nazionale RUP a cui partecipano esperti appartenenti al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ad IFEL-Fondazione ANCI, alla SNA, ad ITACA, agli Osservatori Regionali, ad ANAC e CONSIP. Tale Osservatorio ha realizzato l'Indagine RUP 2023 attraverso la somministrazione di un questionario volto a raccogliere suggerimenti e proposte da parte dei RUP italiani in merito alla gestione degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, forniture e servizi e all'attuazione degli interventi. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle principali criticità che vengono riscontrate per ciascuna fase del procedimento, alle proposte di soluzioni espresse dai RUP per superare le suddette criticità e alle competenze possedute e necessarie per lo svolgimento delle proprie attività.

Il questionario è stato somministrato dal 6 al 28 febbraio 2023 ai RUP presenti nell'indirizzario fornito da ANAC, a quelli iscritti alla Piattaforma nazionale, e alle mailing list di IFEL-Fondazione ANCI. Il MIT, la Rete degli Osservatori, SNA e ANAC hanno contribuito alla diffusione dell'avviso rivolto ai RUP.

I risultati sono presentati nel presente Capitolo e contribuiranno alla definizione dei percorsi formativi, destinati al personale delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, erogati dalla PNRR Academy in materia di contratti pubblici, anche in attuazione della strategia professionalizzante.

I RUP che hanno partecipato al questionario sono 9.555, per poco più del 60% uomini (Figura 1), concentrati in prevalenza (56%) nella fascia di età tra 50 e 59 anni (Figura 2).

Figura 1 Il genere dei RUP rispondenti, 2023

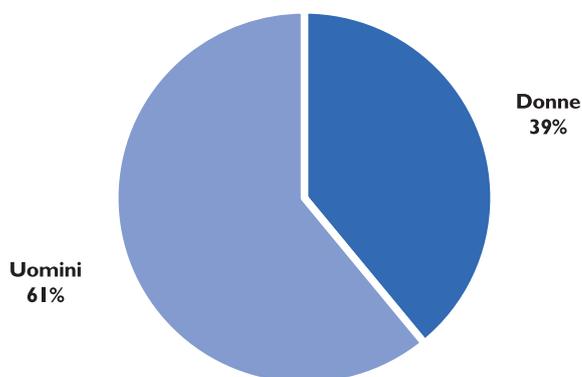
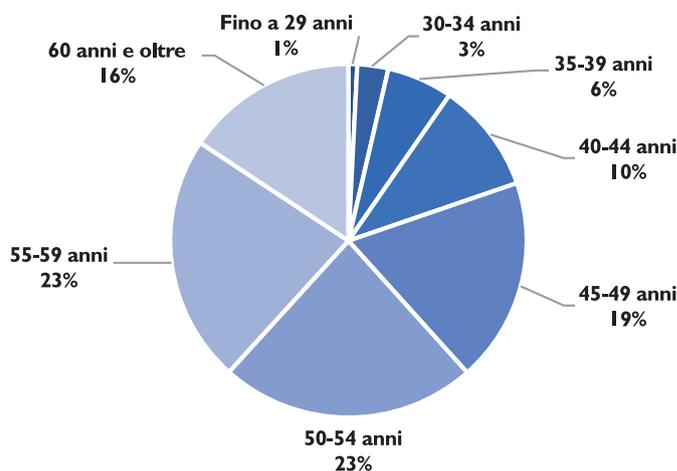


Figura 2 L'età dei RUP rispondenti, 2023

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Si tratta per quasi la metà (41,2% del totale dei partecipanti) di personale operante presso amministrazioni comunali (Tabella I), ma evidentemente il dato è in linea con quello relativo al numero assolutamente prevalente di amministrazioni locali rispetto a quelle centrali o comunque alle altre amministrazioni presenti nel nostro territorio nazionale. Oltre ai rispondenti comunali, si rileva che il 9,6% dei rispondenti appartiene alle amministrazioni e alle agenzie regionali, il 9,2% all'amministrazione centrale, l'8,7% al comparto di Università, enti di ricerca e scuola, l'8,4% alle società e ad altri organismi partecipati.

Tabella I L'ente di appartenenza dei RUP rispondenti, 2023

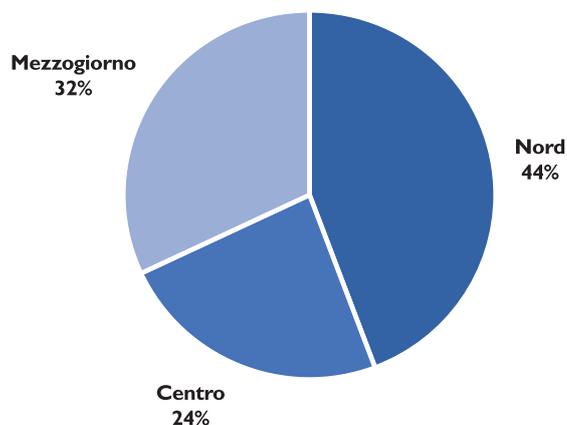
Tipologia ente di appartenenza	N. RUP rispondenti	
	v.a.	% su tot.
Amministrazione centrale	877	9,2%
Amministrazione comunale	3.933	41,2%
Amministrazione provinciale	363	3,8%
Amministrazione regionale e agenzie regionali	915	9,6%
Aziende sanitarie, ospedaliere e assistenziali	617	6,5%
Camere di commercio	45	0,5%
Città metropolitana	83	0,9%
Concessionarie	131	1,4%
Società e altri organismi partecipati	803	8,4%
Unioni di Comuni/Altra gestione associata	176	1,8%
Università, enti di ricerca e scuola	830	8,7%
Altro Ente nazionale	286	3,0%
Altro Ente locale	314	3,3%
Altro	182	1,9%
Totale	9.555	100,0%

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Deve considerarsi sufficientemente omogeneo il dato riguardante la ripartizione geografica dei RUP partecipanti al questionario (44% Nord, 32% Mezzogiorno, 24% Centro, Figura 3).

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

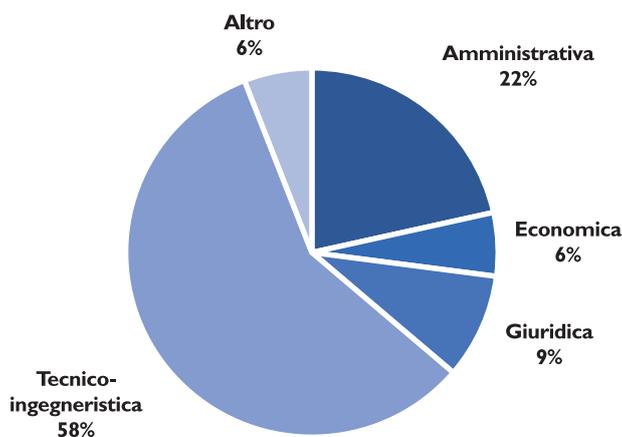
Figura 3 I RUP rispondenti per ripartizione geografica, 2023



Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Il dato relativo alle competenze professionali dei RUP intervistati (Figura 4.a) evidenzia che queste per una significativa maggioranza sono di tipo tecnico (58% del totale), con una netta prevalenza di ingegneri (2.323) rispetto alle altre professionalità tecniche (architetti 1.424 e geometri 798). La restante percentuale si divide tra competenze indicate come genericamente amministrative (22%), giuridiche (9%) (tra i RUP rispondenti 525 sono avvocati), ed economiche (6%) o ancora diverse (6%).

Figura 4.a La natura delle competenze professionali dei RUP rispondenti, 2023

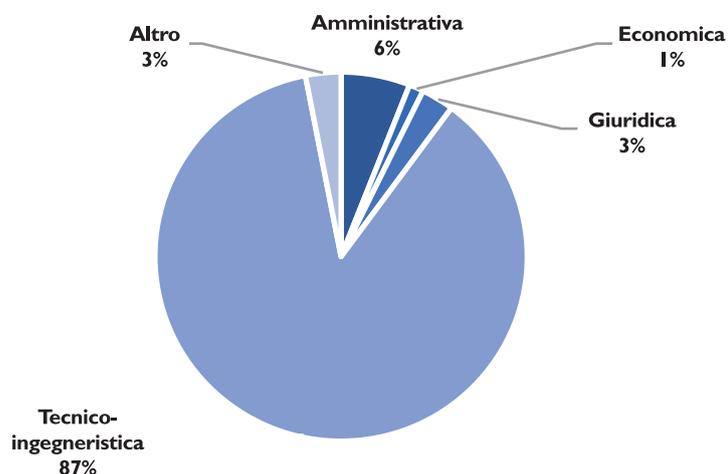


Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

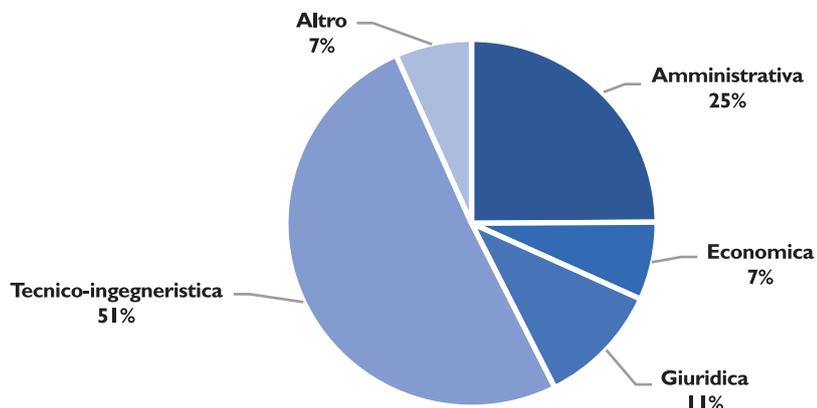
I dati in esame risultano particolarmente significativi quando si leggono con riguardo alla tipologia di appalti affidati alla responsabilità dei RUP partecipanti al questionario. Se infatti appare scontato il dato relativo alle competenze tecniche dei RUP nel settore lavori (87%) (Figura 4.b) in ragione della previsione normativa contenuta nell'art. 31, comma 6, del d.lgs. 50/2016, ai sensi del quale per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico, meno prevedibile è il dato relativo alle competenze dei RUP nei servizi e nelle forniture, che mostra ancora una significativa percentuale (51%) di competenze tecnico-ingegneristiche, a fronte delle più ridotte percentuali relative alle competenze amministrative (25%), giuridiche (11%), economiche (7%) o altre (7%) (Figura 4.c).

Fermo restando la circostanza che molti RUP rispondenti al questionario si occupano sia di appalti di lavori che di servizi e forniture (Figura 6) i dati rilevati mostrano comunque una evidente tendenza nell'attribuire la responsabilità degli appalti pubblici a funzionari con competenze tecniche a prescindere dal settore di attività e dunque anche in ipotesi di servizi e forniture non connotati da particolari caratteristiche tecniche. Le Linee guida n. 3 dell'ANAC, recanti "Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni", prevedono infatti al punto 7 che le stazioni appaltanti possano richiedere il possesso di specifiche competenze e/o abilitazioni tecniche o l'abilitazione all'esercizio della professione nell'ipotesi di servizi e forniture connotati da particolari caratteristiche tecniche.

Figura 4.b La natura delle competenze professionali dei RUP rispondenti, settore lavori, 2023

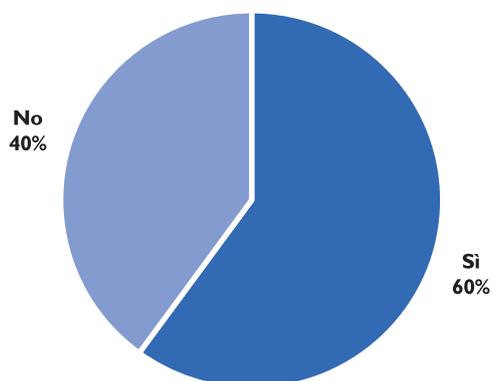


Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Figura 4.c La natura delle competenze professionali dei RUP rispondenti, settore forniture e servizi, 2023

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

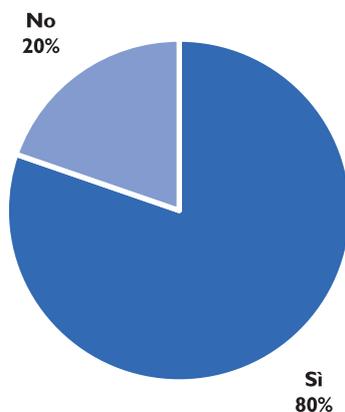
Completano l'analisi dei suddetti dati le indicazioni relative al possesso di un'abilitazione professionale, dichiarata dal 60% dei RUP rispondenti al questionario (Figura 5.a).

Figura 5.a Il possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione tra i RUP rispondenti, 2023

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

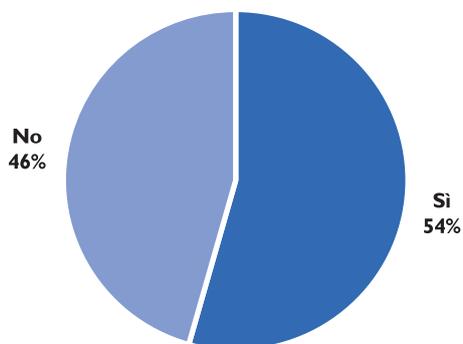
I dati relativi al settore dei lavori mostrano in tal senso una percentuale maggiore (80%) rispetto a quella riscontrata per i servizi e le forniture (54%) (Figure 5.b e 5.c).

Figura 5.b Il possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione tra i RUP rispondenti, settore lavori, 2023



Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Figura 5.c Il possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione tra i RUP rispondenti, settore forniture e servizi, 2023



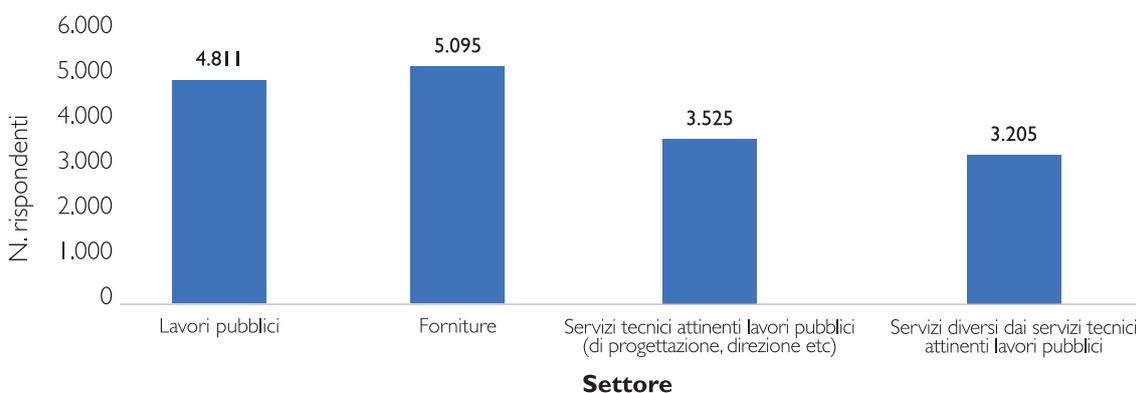
Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Tale differenza può evidentemente ricondursi alle disposizioni che impongono il possesso dei titoli in materia di lavori (cfr. Linee guida n. 3 dell'ANAC, punto 4.2), mentre per i servizi e le forniture è previsto il possesso di titolo di studio 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 e/o abilitazioni tecniche o l'abilitazione all'esercizio della professione è previsto invece nell'ipotesi di servizi e forniture connotati da particolari caratteristiche tecniche (cfr. Linee guida n. 3 dell'ANAC, punto 7).

Nell'indagine i RUP dichiarano prevalentemente di operare nell'ambito di forniture (5.095) e di lavori (4.811) ed in numero inferiore per servizi tecnici attinenti lavori pubblici (3.525) e servizi diversi da questi (3.205) (Figura 6). Vanno peraltro considerate le indicazioni di più settori da parte dei RUP che operano sia nell'ambito dei lavori, sia nell'ambito dei servizi che delle forniture. Giova evidenziare che i RUP partecipanti al questionario hanno indicato tutti i settori di attività nei quali operano, pertanto la somma dei dati rappresentati nella Figura 6 è maggiore del numero complessivo dei 9.555 RUP partecipanti al questionario.

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.

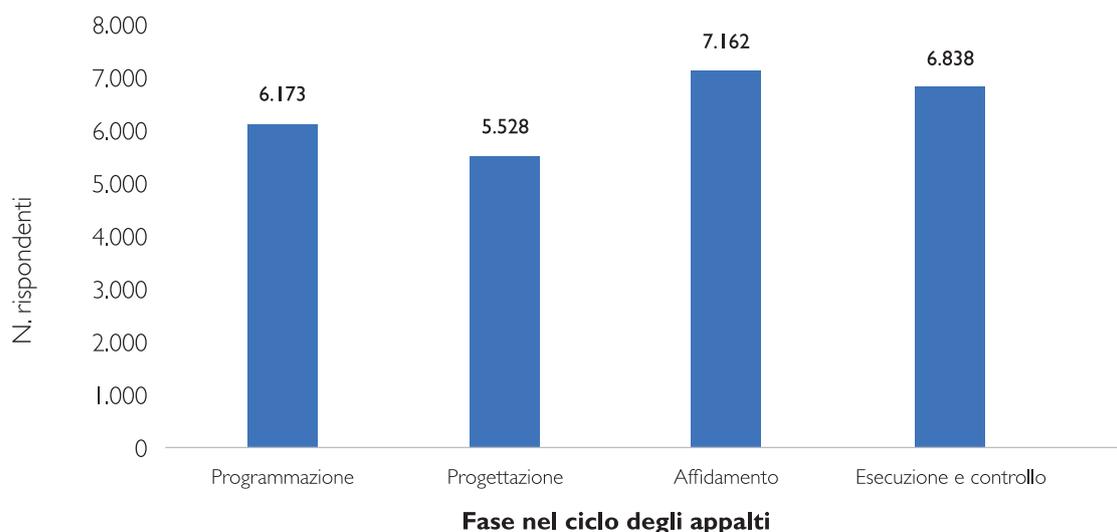
Figura 6 Il settore di attività dei RUP rispondenti, 2023



Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Dal questionario emerge un dato sufficientemente uniforme ed omogeneo in ordine alle fasi del ciclo degli appalti seguite dai RUP rispondenti, dal quale è possibile ricavare che questi sono impegnati in tutte tali fasi (Figura 7), conformemente al dettato normativo contenuto nell'articolo 31, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 ove prevede che per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione le stazioni appaltanti individuino un Responsabile Unico del Procedimento per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione.

Figura 7 Le fasi nel ciclo degli appalti seguite dai RUP rispondenti, 2023



Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

3.2. Le criticità

È stato chiesto ai RUP che hanno partecipato al questionario di segnalare sia le criticità emerse nelle distinte fasi di cui si compone il ciclo degli appalti (programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione) sia quelle trasversali alle suddette fasi. I RUP hanno quindi espresso, per gli elementi che hanno valutato critici, un valore su una scala da 1 a 5 corrispondente ai seguenti giudizi: 1= non critico, 2= poco critico, 3= abbastanza critico, 4= molto critico e 5= estremamente critico.

Con riguardo alla fase di **programmazione** degli appalti pubblici, nel rilevamento compiuto appare subito evidente un dato, ossia che i RUP hanno individuato le maggiori criticità in fattori generali del sistema, rispetto ai singoli adempimenti previsti nella fase in esame. Ed infatti sono stati indicati quali elementi di maggiore criticità gli eccessivi adempimenti burocratici preliminari all'adozione dei programmi (3,7), la complessità degli iter autorizzativi (3,6) e la mutevolezza del quadro politico (3,2) (Tabella 2).

Tabella 2 Le criticità riscontrate dai RUP rispondenti nella fase di programmazione, 2023

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

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

I RUP rispondenti hanno quindi innanzitutto riconosciuto una criticità nell'**espletamento degli specifici adempimenti preliminari** alla programmazione, che sono evidentemente percepiti come quantitativamente sovrabbondanti. Si tratta di un dato assai interessante, posto che a venire in contestazione sono adempimenti previsti normativamente che appaiono tutti funzionali ad una programmazione corretta ed attendibile in punto di realizzabilità degli interventi. Ed infatti nella fase antecedente alla programmazione, il RUP formula proposte e fornisce dati e informazioni utili alla predisposizione del quadro esigenziale, funzionale all'individuazione della tipologia degli interventi da realizzare mediante ricorso al mercato.

Negli appalti di lavori, tra gli adempimenti burocratici preliminari alla programmazione si può ricomprendere anche la redazione di documenti di indirizzo o attività tipiche delle prime fasi della progettazione, quali il progetto di fattibilità tecnico economica per opere di importo superiore a un milione di euro o la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali (DPCFAP) per opere di importo superiore alla soglia comunitaria. La redazione di tali documenti o progetti è infatti obbligatoria ai fini dell'inserimento di un'opera nella programmazione annuale. Tali adempimenti, soprattutto per opere di una certa complessità, potrebbero peraltro essere percepiti come eccessivi anche in ragione di quanto rilevato dai RUP nel questionario in merito alle criticità trasversali a tutte le fasi del procedimento quali la carenza di personale, gli eccessivi carichi di lavoro, nonché la carenza di competenze giuridiche e tecniche.

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

Va peraltro osservato che generalmente solo con i livelli di progettazione successivi ed in particolare con la progettazione definitiva l'intervento può essere rappresentato compiutamente e

ottenere di conseguenza tutte le autorizzazioni necessarie. Tale circostanza trova conferma nelle criticità espresse dai RUP in relazione alla fase di progettazione ove si sono evidenziate le difficoltà in merito all'acquisizione di atti autorizzativi endoprocedimentali.

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

Sulle criticità connesse alla complessità degli iter autorizzativi è peraltro previsto l'intervento dell'emanando Codice dei contratti pubblici che, all'art. 38, comma 3, prevede il ricorso alla conferenza di servizi semplificata o asincrona ai fini dell'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica nonché della localizzazione dell'opera.

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

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

Nell'ambito della fase di **progettazione** degli appalti i RUP intervistati hanno evidenziato, quali maggiori criticità, innanzitutto la difficoltà ad operare con il cosiddetto Building Information Modeling (BIM) (3,8) e, a seguire, l'assenza di incentivi economici alla progettazione interna (3,6) e l'acquisizione di pareri e ulteriori atti delle amministrazioni terze coinvolte nei procedimenti autorizzativi (3,5) (Tabella 3).

Tabella 3 Le criticità riscontrate dai RUP rispondenti nella fase di progettazione, 2023

Criticità - Fase progettazione	Livello di criticità*
Difficoltà ad operare con il Building Information Modeling	3,8
Assenza di incentivi economici alla progettazione interna	3,6
Acquisizione pareri e vari (Enti sottoservizi, Sovrintendenza, ecc.)	3,5
Gestione dell'appalto integrato	3,3
Difficoltà acquisizione risorse per redazione progetti	3,2
Modifica importo lavori in corso di progettazione	3,1
Gestione delle attività relative alla verifica e alla validazione dei progetti	2,8
Rapporti con progettisti esterni	2,5

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

L'espressa criticità sull'**utilizzo del BIM** appare assolutamente comprensibile. Il legislatore ha infatti di recente imposto l'uso di tale modello nell'ambito di una generale digitalizzazione delle procedure di appalto pubblico. In attuazione dell'art. 23, comma 13, del d.lgs. 50/2016, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha infatti adottato il d.m. 560/2017, che definisce le modalità e i tempi di progressiva introduzione, da parte delle stazioni appaltanti, delle amministrazioni concedenti e degli operatori economici, dell'obbligatorietà dei metodi e degli strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture, nelle fasi di progettazione, costruzione e gestione delle opere e relative verifiche.

In particolare, l'art. 3 del citato d.m. 560/2017, per un verso, al comma 1 stabilisce che l'utilizzo di metodi e strumenti elettronici è subordinato all'adozione, da parte delle stazioni appaltanti:

- a) di un piano di formazione del personale in relazione al ruolo ricoperto, con particolare riferimento ai metodi e strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture, anche al fine di acquisire competenze riferibili alla gestione informatica ed alle attività di verifica utilizzando tali metodi;
- b) di un piano di acquisizione o di manutenzione degli strumenti hardware e software di gestione digitale dei processi decisionali e informativi, adeguati alla natura dell'opera, alla fase di processo ed al tipo di procedura in cui sono adottati;
- c) di un atto organizzativo che espliciti il processo di controllo e di gestione delle singole fasi procedurali, la identità dei gestori dei dati e la proprietà degli stessi e le modalità di gestione dei conflitti, in relazione alla natura delle opere e dei cespiti comprensivi degli aspetti tecnici e procedurali adottati.

Per altro verso, il medesimo art. 3 del citato d.m. n. 560/2017, al comma 2, stabilisce che le stazioni appaltanti si adeguino a tali previsioni, entro e non oltre le date fissate al successivo art. 6 per l'introduzione obbligatoria per tali metodi e strumenti. Al riguardo si consideri che dal 1° gennaio 2023 tutti i progetti di opere pubbliche di importo superiore alla soglia comunitaria devono essere redatti con l'ausilio della metodologia BIM, che può interessare anche le fasi di esecuzione e manutenzione dell'opera.

I vantaggi che possono derivare dalla progettazione e gestione delle opere attraverso l'utilizzo di modelli informatici digitali sono indubbi. Solo per citare alcuni esempi si pensi ai vantaggi derivanti dalla possibilità di creare banche dati a più dimensioni degli edifici costituenti il patrimonio immobiliare, dalla modellazione tridimensionale e multidimensionale degli immobili, dalla maggiore facilità nella verifica della documentazione e dalla conseguente riduzione del rischio di incorrere in errori. Tuttavia, al fine di operare con la metodologia BIM occorrerà garantire un adeguato piano di formazione dei RUP tecnici chiamati ad utilizzare tali strumenti, una necessaria riorganizzazione dei sistemi informatici in dotazione alle stazioni appaltanti, nonché l'interscambio di informazioni e banche dati tra stazione appaltante e operatori economici (progettisti, imprese e professionisti che a vario titolo operano per la realizzazione dell'opera). Peraltro, come si evidenzierà di seguito, i RUP hanno indicato il BIM tra le tematiche specialistiche per le quali esistono significative lacune formative e per la quali con maggiore necessità si auspicano interventi di formazione.

Il secondo elemento di criticità che i RUP intervistati hanno riscontrato nella fase di progettazione consiste nell'**assenza di incentivi economici alla progettazione interna**.

I RUP si riferiscono ovviamente alla previsione dell'art. 113 del d.lgs. 50/2016 che aveva apportato significative novità in tema di remunerazione incentivante del personale dipendente della stazione appaltante per le attività tecniche ove, in luogo dei corrispettivi ed incentivi per la progettazione, ha previsto i cosiddetti incentivi per funzioni tecniche, che non riguardano più la fase progettuale interna, ma le fasi di programmazione e controllo, non solo nell'ambito dei lavori ma anche in quello dei servizi e delle forniture.

L'obiettivo del legislatore del 2016 era quello di incentivare le attività interne di tutto il personale impegnato nei procedimenti di affidamento di un appalto pubblico, compreso il personale amministrativo e contabile, escludendo invece gli incentivi alle attività di progettazione posto che questa richiede competenze altamente specialistiche nonché disponibilità di tempo e personale che spesso è carente nelle pubbliche amministrazioni.

L'emanando Codice, all'art. 45, nel prevedere gli incentivi alle funzioni tecniche ripristina l'incentivo per le attività di progettazione interna. In particolare, l'allegato I.10 nell'elenco delle attività tecniche che possono essere incentivate ricomprende sia la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica sia la redazione del progetto esecutivo.

La questione è destinata in ogni caso a rimanere aperta, posto che a fronte della scelta del legislatore del nuovo Codice di riportare all'interno delle pubbliche amministrazioni la fase progettuale, che diventerà anche più complessa di quella attuale, si potrebbe opporre la diversa opzione di prevedere un maggiore incentivo per il personale impegnato in tutte le altre fasi di gestione dell'appalto.

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

Nella fase di **affidamento** i RUP rispondenti hanno innanzitutto individuato la criticità relativa agli eccessivi adempimenti a fini di vigilanza, monitoraggio e trasparenza (3,8). Le ulteriori criticità riscontrate riguardano l'utilizzo dell'appalto integrato (3,3) e delle procedure innovative (3,3) (Tabella 4).

Tabella 4 Le criticità riscontrate dai RUP rispondenti nella fase di affidamento, 2023

Criticità - Fase affidamento	Livello di criticità*
Eccessivi adempimenti a fini di vigilanza, monitoraggio e trasparenza	3,8
Utilizzo delle procedure di affidamento: procedure innovative	3,3
Utilizzo delle procedure di affidamento: appalto integrato	3,3
Esclusioni e contenzioso in fase di affidamento	3,2
Verifica dei requisiti generali discrezionali (es. problematiche illeciti professionali)	3,1
Sistema dei controlli dei requisiti (es. fascicolo virtuale operatore economico o verifica autonoma stazione appaltante presso gli enti)	3,0
Difficoltà ad usare l'OEPR	3,0
Verifica congruità e/o anomalia dell'offerta	2,9
Verifica dei requisiti speciali	2,9
Definizione dei criteri di valutazione e/o selezione delle offerte	2,7
Rapporti e tempistica della SUA/CUC o con la Centrale di Committenza	2,7
Definizione dei requisiti di qualificazione	2,7
Verifica delle garanzie	2,7
Utilizzo delle procedure di affidamento: procedure aperte	2,7
Pubblicazioni	2,6
Utilizzo delle procedure di affidamento: procedure negoziate	2,4

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

La prima criticità riscontrata riguarda la **mole di adempimenti di legge** (Codice dei Contratti, Legge anticorruzione, etc.) funzionali a pubblicare le medesime informazioni riguardanti le procedure di affidamento degli appalti in diverse banche dati e portali (ANAC, AINOP, BDAP, sezione amministrazione trasparente, etc.). Se per un verso tali adempimenti sono funzionali a garantire la correttezza e la trasparenza dell'agire amministrativo, per altro verso, quando corrispondano a sovrabbondanti duplicazioni rischiano concretamente di rallentare la gestione degli appalti e dunque l'efficacia degli stessi affidamenti.

Certamente sarebbe auspicabile un coordinamento tra le varie norme di legge. In ogni caso, la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica prevista dall'emanando Codice consentirà una semplificazione nella gestione dei suddetti adempimenti, posto che i dati informatici gestiti dai RUP saranno interoperabili e immediatamente disponibili e dunque più agevolmente utilizzabili.

L'ulteriore criticità segnalata dai RUP che hanno risposto al questionario riguarda **l'utilizzo dell'appalto integrato**, uno strumento la cui applicazione è stata tradizionalmente problematica per una serie di ragioni connesse innanzitutto all'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori allo stesso operatore economico al fine dell'accelerazione dei tempi, del risparmio dei costi, nonché della qualità delle opere. Le questioni sorgono in particolare nel rapporto tra la progettazione definitiva posta a base di gara e quella esecutiva predisposta dall'operatore economico. È evidente quindi che il RUP chiamato a gestire un appalto integrato dovrà possedere particolari competenze, nonché adeguata esperienza, al fine di evitare il rischio di redazione di una progettazione esecutiva in cui l'impresa ricorra a soluzioni non conformi ed

adeguate rispetto alle prescrizioni del progetto definitivo, nonché al fine di verificare al meglio la corretta realizzazione dell'opera.

Da ultimo, i RUP evidenziano una criticità relativa **all'utilizzo delle procedure innovative**, quali debbono considerarsi il dialogo competitivo, la procedura competitiva con negoziazione, il partenariato per l'innovazione. Tale criticità, evidentemente connessa alla complessità degli appalti da affidare con tali procedure, conferma peraltro una diffidenza da parte delle pubbliche amministrazioni a ricorrere a strumenti alternativi rispetto a quelli tradizionali e più collaudati, che forniscono maggiori garanzie in termini di corretta attuazione e dunque di riduzione dei rischi e di conseguenti responsabilità. Una formazione specialistica del personale potrà fornire un aiuto concreto nella gestione di tali procedure.

Quanto alla fase di **esecuzione** contrattuale, i RUP rispondenti hanno evidenziato criticità con riguardo alla revisione dei prezzi (3,5), alle riserve ed al contenzioso (3,3), nonché al rispetto dei tempi di esecuzione contrattuale (3,2) (Tabella 5).

Tabella 5 Le criticità riscontrate dai RUP rispondenti nella fase di esecuzione, 2023

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

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

La questione della **revisione prezzi** costituisce senza dubbio una criticità di stretta attualità. La crisi economica determinatasi a livello globale, prima in conseguenza dell'emergenza pandemica e quindi del conflitto russo-ucraino, ha causato un aumento esponenziale dei costi delle materie prime e dei materiali da costruzione, che ha reso insostenibile la realizzazione di molti appalti alle condizioni economiche originariamente fissate. Il Governo è intervenuto più volte con disposizioni normative ad hoc volte a garantire il riequilibrio delle prestazioni dei contratti in essere e a sancire l'obbligo di clausole di revisione dei prezzi nelle nuove gare. L'applicazione delle predette disposizioni normative, a volte di non facile interpretazione, ha certamente comportato notevoli criticità soprattutto nella gestione dei contratti in essere.

L'emanando Codice all'art. 60 reintroduce in via ordinaria l'obbligo di inserire nei documenti di gara delle procedure di affidamento delle clausole di revisione dei prezzi.

Per i nuovi affidamenti, dunque, i RUP potranno introdurre clausole di revisione dei prezzi adatte per le varie tipologie di appalto e le criticità riscontrate nel 2023 dovrebbero notevolmente ridursi.

Il tema delle **riserve e del contenzioso** costituisce una criticità risalente nel tempo e per certi aspetti fisiologica. È infatti evidente che l'apposizione di una riserva coincide con lo scostamento percepito dall'appaltatore circa la regolare esecuzione contrattuale, che impone alle parti contrattuali un'attività volta alla composizione della questione posta. Gli strumenti tradizionalmente individuati dal legislatore per fare fronte a tale esigenza in via stragiudiziale (accordo bonario, arbitrato e transazione) spesso non sono considerati efficaci nel ridurre gli adempimenti e le relative responsabilità in capo ai RUP.

I RUP lamentano infine una criticità relativa al **rispetto dei tempi di esecuzione dell'appalto**. Si tratta evidentemente di un problema diffuso, che affonda le radici in cause eterogenee, connesse ad errate valutazioni circa il cronoprogramma delle attività, a fattori imputabili all'appaltatore, alla stessa amministrazione, ad eventi straordinari ed imponderabili. Il contenimento e la riduzione di tale criticità passano evidentemente per una progettazione quanto più puntuale a cui corrisponda un costante ed altrettanto puntuale monitoraggio dell'esecuzione contrattuale. In questa direzione milita senza dubbio la previsione di penali significative per il ritardo o, al contrario, di premi di accelerazione rispetto ai tempi contrattuali di esecuzione.

Il dato relativo alle **criticità trasversali** riscontrate dai RUP in tutte le fasi dell'affidamento mostra in ordine decrescente la carenza di personale (4,2), gli eccessivi carichi di lavoro, (4,0), l'elevato grado di responsabilità personale (3,9), le incertezze normative e i regimi transitori (3,9) (Tabella 6).

Tabella 6 Le criticità trasversali a tutte le fasi del procedimento riscontrate dai RUP rispondenti, 2023

Criticità - Per tutte le fasi	Livello di criticità*
Carenza di personale	4,2
Eccessivi carichi di lavoro	4,0
Elevato grado di responsabilità personale	3,9
Incertezze normative e regimi transitori	3,9
Numerosità degli adempimenti informativi e di pubblicità degli atti	3,8
Carenza di competenze giuridiche	3,5
Carenza di competenze tecniche (ingegneria/architettura)	3,3

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Le prime tre criticità rappresentate possono dirsi collegate.

La **carenza di personale** determina infatti inevitabilmente sovraccarichi lavorativi ed il conseguente rischio di errori con relative responsabilità in capo a chi opera.

D'altra parte, la carenza di personale sarà ancora più evidente ove si consideri che il sistema degli appalti pubblici impone sempre maggiormente il rispetto di tempi contingentati, sia nella fase di affidamento sia in quella di esecuzione contrattuale. Si pensi in tal senso alla necessità di avviare e

concludere in tempi assolutamente ridotti le procedure volte ad affidare gli interventi necessari per fare fronte alla crisi economica e sociale determinata prima dalla pandemia e quindi dal conflitto russo-ucraino. Il d.l. 76/2020, convertito nella legge 120/2020, ha infatti previsto la limitazione dei tempi procedurali sia con riguardo alle procedure soprasoglia che sottosoglia. Allo stesso modo, anche la necessità di rispettare gli obiettivi posti dal PNRR richiede che le procedure siano avviate e concluse in tempi contingentati.

Nell'emanando Codice un'importante novità è proprio la previsione in via ordinaria di tempi prefissati per concludere le procedure di affidamento. L'art. 17, comma 3, del nuovo Codice prevede infatti che le stazioni appaltanti concludono le procedure di selezione nei termini indicati dal relativo allegato e che il superamento di tali termini costituisce silenzio inadempimento e rileva anche al fine della verifica del rispetto del dovere di buona fede.

La percezione del **carico di lavoro come eccessivo**, da parte sua, impatta inevitabilmente sulla criticità rappresentata dai RUP relativa al **grado di responsabilità personale**. I RUP appaiono consapevoli dei compiti assegnati sia di natura amministrativa – in quanto chiamati a gestire tutte le fasi dell'affidamento – sia di natura tecnica – in quanto chiamati a svolgere una serie di attività di impulso, gestione e monitoraggio – che impongono competenze ed esperienza di tipo tecnico, peraltro a fronte di un compenso spesso ritenuto non adeguato rispetto alle responsabilità affidate. Ciò rischia di ingenerare un atteggiamento noto come “burocrazia difensiva” che porta al rallentamento dell'esecuzione delle prestazioni.

Al riguardo, il d.l. 76/2020 è intervenuto, all'art. 21, prevedendo per un verso che la prova del dolo erariale richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso e, per altro verso, che, seppure fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta, salvo i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

In ogni caso, il quadro normativo in continua evoluzione impone ai RUP un costante aggiornamento professionale, anche in ragione del venire a mancare dei punti di riferimento forniti dalle prassi consolidate su regole non più in vigore.

3.3. Le soluzioni/proposte

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

A fronte delle criticità esposte con riguardo alla fase di **programmazione** degli appalti pubblici, i RUP rispondenti propongono alcune soluzioni, tra cui si segnalano, per rilevanza at-

tribuita, lo snellimento dell'iter di adozione ed approvazione della programmazione (4,0), lo snellimento delle attività e la semplificazione dei documenti richiesti per la fase antecedente la formulazione/predisposizione della programmazione (ad esempio quadro economico, conformità urbanistica, verifica vincoli ambientali, etc.) (3,8) e lo snellimento dell'iter di aggiornamento in corso d'anno della programmazione (3,7) (Tabella 7).

Tabella 7 Le soluzioni/proposte indicate dai RUP rispondenti per la fase di programmazione, 2023

Soluzioni/Proposte - Fase programmazione	Livello di importanza*
Snellire l'iter di adozione e approvazione	4,0
Snellimento delle attività e semplificazione dei documenti richiesti per la fase antecedente la formulazione/predisposizione della programmazione (es. quadro economico, conformità urbanistica, verifica vincoli ambientali ecc.)	3,8
Snellire l'iter di aggiornamento in corso d'anno della programmazione	3,7
Migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP	3,6
Elevare la soglia minima degli interventi e acquisti da inserire in programmazione	3,4

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

Fonte: PNR Academy-Osservatorio RUP, 2023

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

Non può peraltro non evidenziarsi che intervenire legislativamente per porre in essere uno snellimento delle attività e dei documenti richiesti per la fase antecedente la predisposizione del programma non è di semplice attuazione, posto che, come evidenziato in precedenza, gli adempimenti burocratici preliminari sono funzionali ad una corretta progettazione. Al riguardo non pare che l'emanando Codice sia intervenuto in tale direzione.

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

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

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

Tabella 8 Le soluzioni/proposte indicate dai RUP rispondenti per la fase di progettazione, 2023

Soluzioni/Proposte - Fase progettazione	Livello di importanza*
Migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP	3,8
Semplificazione dei documenti richiesti per la fase antecedente l'avvio della progettazione (es. DIP, DOCFAP, ecc.)	3,7
Aumentare i finanziamenti per la progettazione	3,7
Semplificare l'approvazione dei progetti	3,7
Semplificazione dei CAM	3,6
Riduzione verifica al solo livello di progetto a gara	3,5
Maggiore digitalizzazione delle procedure	3,4
Semplificare la definizione del quadro economico e/o di stima dei costi delle opere	3,2
Riduzione livelli progettazione	3,0

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

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

Sempre in tema di **semplificazione** giova ancora ricordare come nell'emanando Codice è prevista la riduzione dei livelli di progettazione da tre a due, con la conseguenza che il DIP e il DOCFAP assumeranno un rilievo maggiore rispetto al passato. La semplificazione passa quindi per la riduzione delle fasi e non per quella dei documenti della fase antecedente l'avvio della progettazione.

Con riguardo alle criticità relative alla fase dell'**affidamento**, i RUP intervistati propongono, quali migliori soluzioni, la redazione di bandi disciplinari tipo per lavori e la previsione di clausole sui principali aspetti di contenzioso (3,9), la migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità dei RUP (3,8) e l'eliminazione della rotazione degli inviti nelle procedure semplificate sottosoglia (3,6) (Tabella 9).

Tabella 9 Le soluzioni/proposte indicate dai RUP rispondenti per la fase di affidamento, 2023

Soluzioni/Proposte - Fase affidamento	Livello di importanza*
Redazione bandi e disciplinari tipo per lavori e clausole su principali aspetti di contenzioso	3,9
Migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP	3,8
Eliminazione rotazione inviti nelle procedure semplificate sottosoglia	3,6
Adozione sistemi premiali per affidabilità concorrente	3,6
Verifica preventiva partecipanti con FVOE	3,5
Maggiore digitalizzazione delle procedure	3,4
Verifica preventiva partecipanti con modello SOA	3,4
Cristallizzazione soglia anomalia	3,3
Maggiore discrezionalità nella scelta della procedura da adottare	3,3
Inversione procedimentale tra esame offerta e verifica requisiti	3,3
Maggiore ricorso agli accordi quadro o alle convenzioni	3,2
Ricorso a procedure innovative come il dialogo competitivo o il partenariato	3,0

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

È evidente che la disponibilità di **bandi e disciplinari tipo** riduce inevitabilmente talune incertezze che possono sorgere nella definizione delle previsioni della lex specialis di gara, semplificando gli adempimenti spettanti alla stazione appaltante.

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

La soluzione che suggerisce l'**eliminazione del principio di rotazione degli inviti** per il sottosoglia appare di difficile attuazione, stante l'immanenza del principio in questione nella disciplina degli appalti pubblici al fine di garantire la tutela della concorrenza anche nelle ipotesi in cui sia la stazione appaltante a scegliere i soggetti a cui affidare direttamente l'appalto o con i quali negoziare, senza che gli operatori economici possano liberamente accedere alla procedura di gara. Va segnalato però che l'emanando nuovo Codice prevede la possibilità di derogare al principio di rotazione, in particolare nelle ipotesi di affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro ovvero in talune procedure negoziate quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata.

A fronte, infine, delle criticità rilevate nella fase di **esecuzione** degli appalti, i RUP rispondenti propongono, tra le prime soluzioni, la razionalizzazione delle banche dati (4,1), la semplificazione della gestione delle varianti, delle modifiche contrattuali e della revisione prezzi (3,9), il ricorso alle whitelist delle Prefetture (3,8), nonché, ancora, la migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità dei RUP (3,8) (Tabella 10).

Tabella 10 Le soluzioni/proposte indicate dai RUP rispondenti per la fase di esecuzione, 2023

Soluzioni/Proposte - Fase esecuzione	Livello di importanza*
Razionalizzazione delle banche dati	4,1
Semplificazione gestione varianti, modifiche contrattuali e revisione prezzi	3,9
Whitelist delle Prefetture	3,8
Migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità del RUP	3,8
Gestione delle riserve con riferimento a specifici presupposti	3,5
Sistemi alternativi di risoluzione delle controversie/comitato consultivo tecnico	3,5
Maggiore digitalizzazione delle procedure	3,5
Ricorso/rafforzamento dei metodi stragiudiziali	3,5
Eliminazione pagamento diretto subappaltatori	3,1

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Con riguardo alla **razionalizzazione delle banche dati**, come in precedenza osservato, va ricordato che essa potrà più facilmente determinarsi alla luce della digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica prevista dall'emanando Codice. La predetta digitalizzazione determinerà quindi una semplificazione nella gestione degli adempimenti di competenza dei RUP, anche nella fase esecutiva dell'appalto.

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

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

A fronte di tale quadro il RUP, al fine di operare correttamente, dovrà acquisire competenza ed esperienza adeguate ad affrontare e risolvere ogni problematica che possa sorgere in fase esecutiva. Per quanto riguarda peraltro l'auspicata **migliore definizione dei ruoli e delle responsabilità dei RUP**, si rinvia alle considerazioni in precedenza svolte.

3.4. I fabbisogni formativi

Al fine di analizzare le conoscenze e i fabbisogni formativi dei RUP 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 RUP sono stati rappresentati nella Tabella 11.

Tabella 11 I livelli di conoscenza e di importanza espressi dai RUP rispondenti in ambienti specifici, 2023

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

*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.

Fonte: PNR Academy-Osservatorio RUP, 2023

I risultati della Tabella 11 sono stati sintetizzati nella Tabella 12 in cui è stato 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 RUP che hanno partecipato al questionario hanno evidenziato in particolare l'esigenza di formazione nei seguenti ambiti specifici: utilizzo del BIM, utilizzo dei CAM, gestione delle riserve, coperture assicurative per RUP/tecnico interno. Importanti gap formativi concernono anche il contenzioso e la soluzione delle controversie, la normativa relativa a procedure particolari, la revisione e la compensazione dei prezzi.

Tabella 12 Indice sintetico dei gap formativi espressi dai RUP rispondenti in ambiti specifici, 2023

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

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

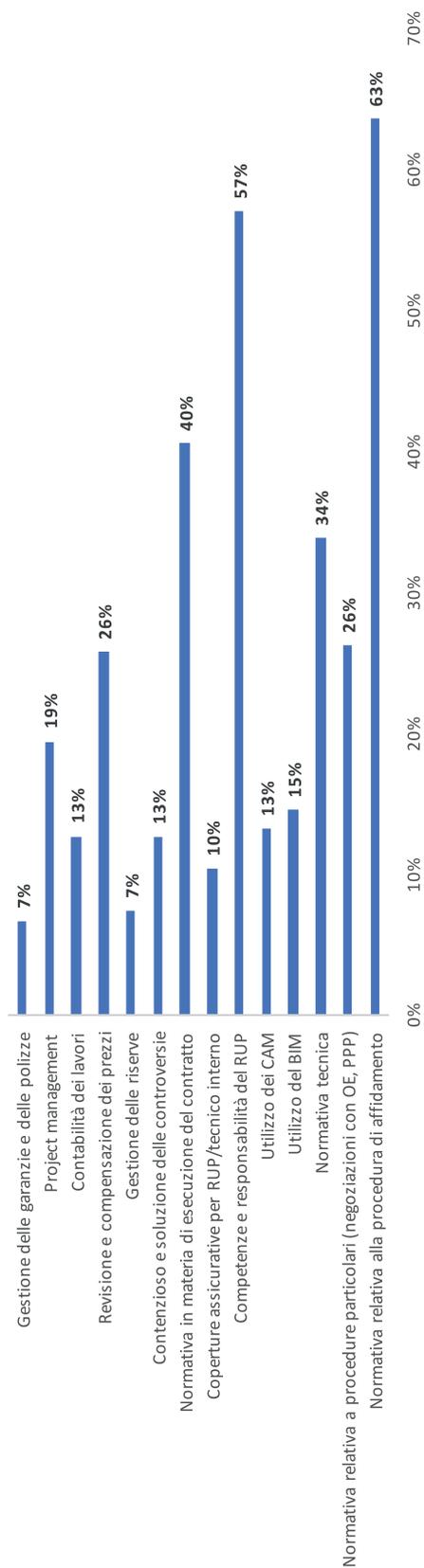
Fonte: PNR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Appare utile evidenziare che in generale gli ambiti nei quali i RUP hanno rappresentato maggiori gap formativi riguardano gli stessi ambiti nei quali i RUP hanno indicato criticità nelle varie fasi dell'appalto. Si pensi ad esempio alle segnalate criticità connesse all'utilizzo del BIM ed alla segnalata carenza di formazione sul medesimo strumento.

In disparte la complessità di certi istituti giuridici e tecnici indicati dai RUP, è quindi probabile che le criticità evidenziate siano dovute anche alle conoscenze inadeguate negli stessi. Appare dunque evidente che una formazione specifica potrebbe rendere meno problematica la gestione delle attività che i RUP sono chiamati a svolgere.

Coerentemente con i gap formativi rappresentati nelle Tabelle 11 e 12, una ridotta percentuale di RUP ha seguito corsi di formazione nella gestione delle riserve (7%), nelle coperture assicurative per RUP/tecnico interno (10%), nell'utilizzo dei CAM (13%) e nell'utilizzo dei BIM (15%) (Figura 8). Se si considera che tali ambiti di conoscenza sono stati considerati rilevanti dai RUP, è possibile ritenere che la mancata partecipazione a corsi di formazione su tematiche a questi connesse sia dovuta anche ad una ridotta offerta formativa nei suddetti ambiti.

Figura 8 I corsi di formazione seguiti nell'ultimo anno dai RUP rispondenti in ambiti specifici



% di rispondenti che hanno partecipato a corsi di formazione nell'ultimo anno, per materia specifica

Merita peraltro di essere evidenziato un altro dato emerso dal questionario. Il 57% dei RUP rispondenti ha partecipato nell'ultimo anno a corsi di formazione su competenze e responsabilità del RUP. L'approfondimento di tali tematiche potrebbe avere sollecitato i RUP rispondenti a segnalare, tra le proposte e le soluzioni alle criticità legate alle varie fasi dell'appalto, una migliore definizione dei propri ruoli e responsabilità

Anche per le soft skills è stato chiesto ai RUP di indicare i livelli di importanza e di conoscenza al fine di evidenziare i relativi fabbisogni formativi (Tabella 13).

Tabella 13 I livelli di conoscenza e di importanza espressi dai RUP rispondenti nell'ambito delle soft skills, 2023

Soft skills	Livello di importanza*	Livello di conoscenza**
Organizzazione del lavoro e gestione del tempo	4,22	3,6
Etica e conformità	4,21	3,9
Gestione del team e leadership	4,19	3,6
Capacità di adattamento e modernizzazione	4,16	3,7
Comunicazione interpersonale e collaborazione	4,14	3,7
Gestione dei rischi e controllo interno	4,11	3,4
Pensiero analitico e critico	4,10	3,7
Comunicazione interna e organizzazione	4,08	3,6
Gestione dello stress e reazione all'insuccesso	4,06	3,4
Comunicazione esterna e relazioni col territorio	3,62	3,3

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

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

In nessuna delle soft skills proposte il livello di conoscenza è stato inferiore alla "conoscenza intermedia": i livelli di conoscenza medi si attestano tra il 3 e poco sopra al 4.

Il dato appare rilevante se raffrontato con le lacune formative rappresentate invece dai RUP, che riguardano propriamente le tematiche specifiche connesse alla disciplina degli appalti pubblici. Il che dovrebbe quindi orientare la scelta degli ambiti e argomenti da privilegiare ai fini dell'erogazione della relativa formazione.

Anche per le soft skills i risultati rappresentati nella Tabella 13 sono stati sintetizzati nella Tabella 14 (con le stesse modalità della Tabella 12), che riporta appunto l'indice sintetico dei gap formativi. A questo riguardo i RUP che hanno partecipato al questionario hanno evidenziato in particolare l'esigenza di formazione nelle seguenti soft skills: gestione dei rischi e controllo interno, gestione dello stress e reazione all'insuccesso, comunicazione esterna e relazioni col territorio (Tabella 14).

Tabella 14 | Indice sintetico dei gap formativi espressi dai RUP rispondenti nell'ambito delle soft skills, 2023

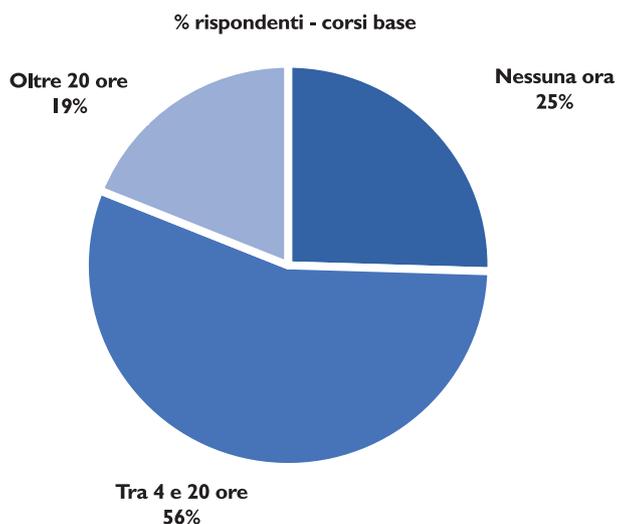
Soft skills	Gap formativo*
Gestione dei rischi e controllo interno	6,7
Gestione dello stress e reazione all'insuccesso	6,5
Comunicazione esterna e relazioni col territorio	6,3
Comunicazione interna e organizzazione	5,9
Gestione del team e leadership	5,7
Organizzazione del lavoro e gestione del tempo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

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

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

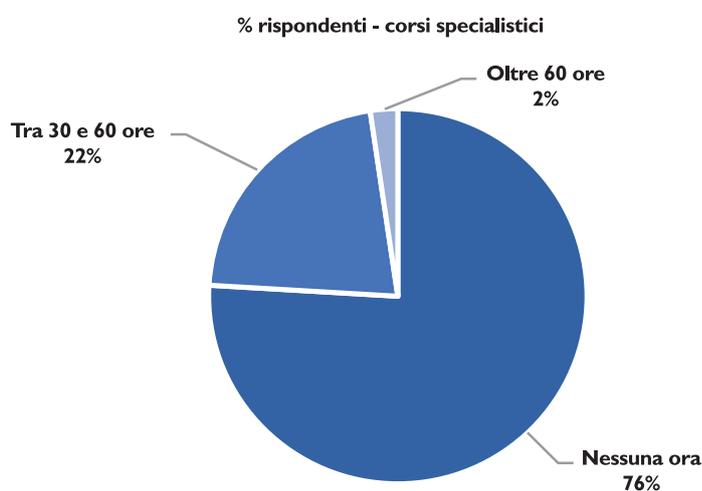
La partecipazione ai corsi di formazione in materia di appalti ha riguardato soprattutto corsi base (corsi e-learning completamente asincroni). Il 56% dei RUP rispondenti ha partecipato nell'ultimo anno tra le 4 e le 20 ore di corsi di formazione, soltanto il 19% dei RUP ha partecipato a corsi per una durata superiore alle 20 ore, mentre il 25% dei RUP non ha frequentato alcun corso base (Figura 9).

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

Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Soltanto una minima percentuale di RUP rispondenti ha partecipato a corsi di formazione specialistici nell'ultimo anno (corsi di formazione con attestato di superamento di una prova di valutazione finale/master I livello); in particolare il 22% dei RUP ha frequentato tra le 30 e 60 ore e appena il 2% ha partecipato a corsi di formazione specialistica superiore alle 60 ore (Figura 10).

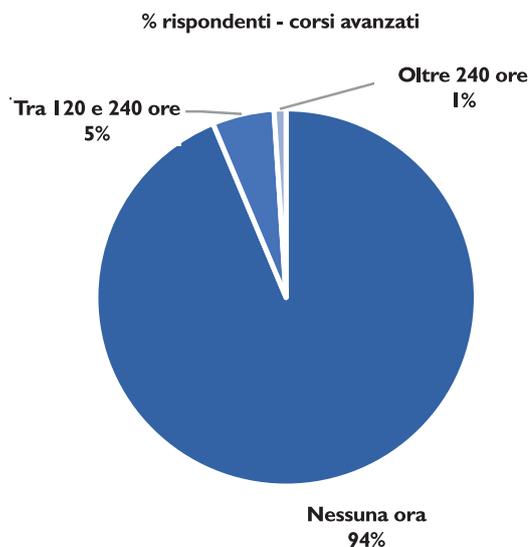
Figura 10 Le ore di formazione in materia di appalti (aspetti procedurali, giuridici, di controllo) svolti nell'ultimo anno dai RUP rispondenti tramite corsi specialistici (corsi di formazione con attestato di superamento di una prova di valutazione finale/master I livello)



Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Ancora più esigua è stata la partecipazione a corsi avanzati (master II livello/diplomi). Ed infatti soltanto il 5% dei RUP ha partecipato a corsi avanzati tra le 120 e le 240 ore e l'1% dei RUP ha seguito corsi di oltre 240 ore di formazione. Il 94% dei RUP rispondenti non ha partecipato ad alcun corso avanzato di formazione (Figura 11).

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



Fonte: PNRR Academy-Osservatorio RUP, 2023

Dalle evidenze del questionario risulta assai significativa la domanda formativa dei RUP.

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

D'altronde lo stesso emanando Codice dei contratti pubblici ribadisce in maniera incisiva l'esigenza di una formazione costante e specialistica del personale che si deve occupare degli appalti, prevedendo infatti che contestualmente all'adozione del programma dei lavori e degli acquisiti di beni e servizi le stazioni appaltanti debbano adottare il connesso piano di formazione specialistica per il proprio personale.

La necessità di formazione specialistica è vieppiù necessaria per il personale delle stazioni appaltanti che intendono qualificarsi. Si consideri infatti che con l'emanando Codice entrerà a regime il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. Posto che, in assenza della relativa qualificazione, l'autonomia delle stazioni appaltanti nell'acquisizione di servizi, forniture e lavori è limitata a soglie di valore molto esigue, le stazioni appaltanti avranno necessità di qualificarsi.

Le Linee guida dell'ANAC approvate con la Delibera n. 44/I del 28 settembre 2022, che regolano il sistema di qualificazione delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti, prevedono tra i requisiti per valutare le stazioni appaltanti da qualificare:

- i) le specifiche competenze del personale;
- ii) il sistema di formazione ed aggiornamento del personale.

L'emanando Codice dei contratti pubblici, nel rinviare alle citate Linee guida ANAC, tiene a precisare che i requisiti per la qualificazione devono attenersi, tra altro, "alla consistenza, esperienza e competenza delle risorse umane, ivi incluso il sistema di reclutamento e la adeguata formazione del personale".

CONCLUSIONI

Il presente Rapporto ha permesso di mettere a fuoco le criticità che incontrano i RUP italiani nelle diverse fasi dei procedimenti che seguono direttamente, le proposte che potrebbero permettere il superamento di tali difficoltà e i fabbisogni formativi in risposta ai quali creare percorsi ad hoc proprio all'interno della stessa Convenzione che ha permesso la realizzazione del presente studio. Attraverso l'indagine è stato importante rilevare come le criticità riscontrate dai RUP intervistati non dipendano dall'area geografica in cui essi operano.

In particolare, sono state riscontrate difficoltà inerenti agli eccessivi adempimenti previsti nelle diverse fasi dell'appalto, difficoltà relative alla gestione delle procedure di affidamento eccezionali e particolarmente complesse, come pure difficoltà relative alla gestione di segmenti delle fasi dell'appalto anche questi connotati da elevata complessità o che richiedono specifiche competenze tecniche.

Se tali dati si leggono unitamente alle criticità trasversali rilevate dai RUP per tutte le fasi del procedimento, ossia quelle inerenti alla carenza del personale, agli eccessivi carichi di lavoro ed all'elevato grado di responsabilità personale, nonché unitamente alle carenze nella formazione e nell'aggiornamento specialistico, emerge un quadro articolato di problematiche le cui soluzioni passano attraverso plurimi interventi sia normativi, sia organizzativi.

Dal punto di vista normativo, va rilevato che, ad esempio, la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica prevista nell'emanando Codice dei contratti pubblici dovrebbe consentire una semplificazione nella gestione degli adempimenti spettanti in capo ai RUP e dunque la riduzione degli stessi. Al fine di trarre conclusioni sul punto sarà dunque necessario attendere l'entrata in vigore del Codice e la sua concreta applicazione. D'altra parte, è evidente che il processo di digitalizzazione delle attività riguardanti gli appalti pubblici avrà un fisiologico tempo di realizzazione e di consolidamento.

Allo stesso modo anche le criticità legate al tema della revisione dei prezzi potranno trovare risposta nell'emanando Codice. Come pure va evidenziato che lo stesso interviene altresì a ridefinire le funzioni e le responsabilità dei RUP.

Diversamente, sembrerebbe che le criticità legate alla complessità delle attività propedeutiche alla programmazione ed alla progettazione o alla complessità di procedure di affidamento non trovino significative semplificazioni nell'emanando Codice. Tuttavia, deve osservarsi come le stesse appaiano evidentemente connesse alle criticità trasversali segnalate dai RUP, quali la carenza di personale, gli eccessivi carichi di lavoro e la carenza di formazione specialistica.

A ciò si aggiunga che la percepita complessità di talune procedure (come, ad esempio, l'appalto integrato e le procedure innovative) potrebbe essere dovuta non tanto alle difficoltà di interpretazione ed applicazione delle disposizioni normative che le disciplinano, quanto alla circostanza che, trattandosi di procedure non utilizzate ordinariamente, esse risultino di più problematico utilizzo.

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

Infine, l'esigenza di garantire una formazione continua e specialistica non può essere assolutamente sottovalutata, anche perchè dalla formazione del personale dipende la qualificazione delle stazioni appaltanti e dunque la capacità di queste ultime di poter gestire in autonomia le procedure di affidamento delle proprie commesse pubbliche e la concreta attuazione del processo di riforma del nuovo Codice.

APPENDICE

IL RUOLO DELLE REGIONI NELL'AGGREGAZIONE E CENTRALIZZAZIONE DELLE COMMITTENZE

Nell'analisi e nell'interpretazione delle norme in materia di contratti pubblici occorre tener presente che, pur aggiornando il Codice di settore, il legislatore ha lasciato impregiudicate le norme in materia di contenimento della spesa che, nel tempo, hanno operato un detrimento della funzione appaltante di una Pubblica Amministrazione attraverso l'individuazione di talune categorie merceologiche di particolare valore che devono essere acquistate ricorrendo a centrali di committenza. In conseguenza di ciò, il progressivo rafforzamento della centralizzazione determina una continua evoluzione dei modelli regionali di acquisto.

Nel dibattito attuale sul settore degli appalti pubblici, l'insufficiente qualificazione delle stazioni appaltanti è uno degli elementi al centro dell'attenzione quale fattore principale di freno all'attivazione efficace dei contratti pubblici. In effetti la frammentazione è un aspetto critico dal punto di vista dell'efficienza della spesa perché le stazioni appaltanti minori non dispongono di competenze adeguate, anche in considerazione dell'evoluzione delle tecniche di acquisto.

Per comprendere il ruolo che hanno i Soggetti aggregatori, Regioni e CONSIP, nell'odierno panorama degli acquisti di beni e servizi aggregabili è necessario procedere con una disamina delle fonti normative stratificate nel tempo e riferite all'ampio tema dell'aggregazione e centralizzazione delle committenze, al fine di evidenziare il percorso seguito dal legislatore nazionale per la realizzazione di un sistema accentrato di acquisti nel settore pubblico, le evoluzioni che hanno interessato il sistema stesso, con particolare riferimento alle centralizzazioni di livello nazionale e di livello regionale, gli strumenti a disposizione delle centrali di committenza affinché tale aggregazione possa realizzarsi. L'articolo 26 comma 1 della legge 488/1999 introduce per la prima volta le convenzioni quadro con le quali "l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato".

L'articolo 26 comma 3 della legge 488/1999 stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni quadro stipulate da CONSIP ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.

Il legislatore italiano interviene inoltre con la legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) assegnando un compito precipuo alle centrali di committenza territoriali, imputando loro lo svolgimento di valutazioni in merito all'effettiva possibilità di utilizzare le convenzioni stipulate o gli acquisti effettuati dai singoli enti per il rispetto dei parametri di qualità e di prezzo imposti come limiti massimi dalle convenzioni CONSIP.

Per espressa previsione dell'art. 1, co. 157, della legge finanziaria 2006, infatti, il modello di centralizzazione è imposto a livello sub statale in quanto utile a perseguire il generale obiettivo di coordinamento della finanza pubblica.

Il d.lgs. 163/2006 (cd. Codice De Lise) detta una prima disciplina, sulle centrali di committenza, in

recepimento della direttiva 2004/18 CE che faceva riferimento alla “centrale di committenza” come un utile sistema di centralizzazione degli acquisti nel settore pubblico.

Con la legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), le centrali di committenza a livello regionale sono state oggetto di un ulteriore ed importante riconoscimento.

L'articolo 1 commi 455 e 456 della legge 296/2006 stabilisce che le regioni possono costituire centrali di acquisto (centrali di acquisto regionali) che operano quali centrali di committenza ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. 163/2006, le quali stipulano per gli ambiti territoriali di competenza convenzioni di cui all'art. 26 comma 1 della legge 488/1999 (c.d. convenzioni quadro regionali)

L'articolo 1 comma 457 della legge 296/2006 stabilisce che le centrali regionali di cui al comma 455 del medesimo articolo e la CONSIP S.p.A. costituiscono un “sistema a rete” perseguendo in tal modo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa. L'art. 1 comma 449 della legge 296/2006 prevede che le amministrazioni diverse da quelle centrali e periferiche possano alternativamente ricorrere o alle convenzioni quadro CONSIP o alle convenzioni quadro regionali ovvero utilizzarne i parametri prezzo-qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti.

Tale impostazione trova una parziale limitazione nei confronti degli enti del Servizio sanitario regionale, i quali sono tenuti in ogni caso ad avvalersi delle convenzioni stipulate dalle centrali di committenza territoriali.

La norma prevede, infatti, che “Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da CONSIP S.p.A”.

L'articolo 11 comma 6 del d.l. 98/2011 stabilisce che ove non si ricorra alle convenzioni quadro stipulate da CONSIP ovvero alle convenzioni quadro regionali, i contratti posti in violazione delle disposizioni sui parametri prezzi-qualità (art. 26 comma 3 legge 488/1999) sono nulli.

L'articolo 1 comma 1 del d.l. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) dispone:

- la nullità dei “contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP S.p.A” ravvisando in tal caso ipotesi di responsabilità disciplinare e amministrativa e prevedendo che la quantificazione del danno erariale tenga conto “anche della differenza tra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto”;
- che “Le centrali di acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP S.p.A., non sono soggette all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488”.

L'articolo 1 comma 7 del d.l. 95/2012 ribadisce, con riferimento a determinate categorie merceologiche l'obbligo per le pubbliche amministrazioni “di approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da CONSIP S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero di esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando

i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati" e domanda, altresì, al Ministero dell'Economia e delle Finanze l'individuazione, tramite decreto, di ulteriori categorie merceologiche per le quali vi è l'obbligo di adesione alle convenzioni di cui sopra.

Il decreto legge 66/2014, convertito in legge 89/2014, all'articolo 9 dispone l'istituzione di nuovi organismi, sino ad un numero di 35 sul territorio nazionale, denominati soggetti aggregatori (CONSIP S.p.A. e centrali di committenza regionali o provinciali), con l'obiettivo di razionalizzare la spesa per acquisto di beni e servizi delle stazioni appaltanti mediante l'ampliamento del ricorso alle centrali di committenza, quale strumento che, attraverso l'aggregazione della domanda, consenta un efficientamento delle procedure di acquisto creando un piano nazionale coordinato del procurement pubblico.

Il decreto legge 66/2014 ha una portata fortemente innovativa rispetto al tema delle centralizzazioni fino a quel momento disciplinato a livello nazionale, in quanto:

- detti soggetti aggregatori sono iscritti in un apposito elenco, tenuto dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, di cui fanno parte CONSIP S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna regione, qualora costituita ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Trattasi delle centrali di acquisto costituite dalle regioni che operano quali centrali di committenza ai sensi dell'articolo 33 dell'abrogato decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio;
- si demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione di categorie merceologiche e relative soglie di importo al superamento delle quali le amministrazioni statali e regionali nonché gli enti del SSN e gli enti locali devono ricorrere a CONSIP o ad altro soggetto aggregatore, divenendo preclusa la possibilità per le amministrazioni individuate di procedere agli approvvigionamenti nelle suddette categorie in maniera autonoma (attualmente sono 25 categorie merceologiche);
- viene stabilito che l'ANAC fornisce entro il 1° ottobre di ogni anno a partire dal 2014 un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza dei beni e servizi tra quelli di maggior impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. I prezzi di riferimento pubblicati costituiscono il prezzo massimo di aggiudicazione in tutti i casi in cui non è presente una convenzione ex art. 26 legge 488/1999, in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento.

Con l'art. 1 commi 548, 549 e 550 della legge 28 dicembre 2015 n. 208 il legislatore statale ribadisce l'obbligo che gli acquisti da parte degli enti facenti parte del Servizio sanitario nazionale siano effettuati attraverso le centrali di committenza nazionali o regionali. Si prevede, infatti che:

548. "Al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 9, comma 3, del

decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della CONSIP S.p.A”.

549. “Qualora le centrali di committenza individuate sulla base del comma 548 non siano disponibili ovvero operative, gli enti del Servizio sanitario nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario di cui al comma 548, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori, di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. In tale ipotesi, spetta alla centrale regionale di committenza di riferimento l'individuazione, ai fini dell'approvvigionamento, di altra centrale di committenza. La violazione degli adempimenti previsti dal presente comma costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità per danno erariale”.

550. “I singoli contratti relativi alle categorie merceologiche individuate dal decreto di cui al comma 548, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere prorogati oltre la data di attivazione del contratto aggiudicato dalla centrale di committenza individuata ai sensi dei commi da 548 a 552. Le proroghe disposte in violazione della presente disposizione sono nulle e costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa”.

Dal quadro normativo sopra riportato si può evincere che l'introduzione della centralizzazione dell'attività di committenza è finalizzata al perseguimento di due principali obiettivi: da un lato, la razionalizzazione e il contenimento della spesa, dall'altro, la specializzazione della centrale di committenza e in particolare, dal 2014, del soggetto aggregatore, in risposta al sempre più elevato livello tecnico e alla complessità normativa del settore a cui le piccole amministrazioni faticano a far fronte. Inoltre, l'impostazione normativa sembra di favore verso le centrali di committenza regionali e in particolare dei soggetti aggregatori regionali (di riferimento), poiché risponde, da una parte all'assetto di poteri, come costituzionalmente delineato e definito anche dalle interpretazioni della Corte costituzionale che, a seguito della riforma del Titolo V, non permettono alla potestà legislativa statale di porre stringenti vincoli di dettaglio al sistema regionale, in specie sotto il profilo dei modelli organizzativi; dall'altra in quanto regola uno strumento del quale le regioni fanno già un uso diffuso e da cui, spesso, traggono rilevanti vantaggi in termini di risparmi e razionalizzazione dei propri processi di acquisto, conoscendo maggiormente anche le esigenze delle realtà territoriali.

Da ultimo, con riferimento agli enti del sistema sanitario, in quanto strumentali alle regioni per l'attuazione delle politiche sanitarie, la disciplina dell'aggregazione sembra orientata verso l'utilizzazione degli strumenti di acquisto messi a disposizione delle centrali regionali e dai soggetti aggregatori che, attraverso le iniziative di acquisto afferenti alle categorie merceologiche riferite al settore sanitario, contribuiscono all'attuazione delle politiche regionali in ambito sanitario.

È utile precisare che per quanto riguarda gli enti del Servizio sanitario il legislatore, fin dalla legge finanziaria del 2007, sembra aver fatto una scelta a favore delle centrali di committenza regionali (si veda in particolare l'art. 1 comma 449 della legge 296/2006) per le quali gli acquisti del settore sanitario rivestono una rilevanza specifica e autonoma, tanto da condurre a scelte organizzative che li distinguono di sovente dai modelli centralizzati previsti per gli altri beni e servizi. A tal fine si

evidenza che il comma 7 dell'articolo 9 del d.l. 66/2014 delinea chiaramente come lo strumento di acquisto messo a disposizione del soggetto aggregatore regionale determini il parametro "prezzo-qualità" nell'ambito territoriale di riferimento con particolare riferimento a quelle iniziative che riguardano categorie merceologiche individuate dal DPCM.

Tale disposizione normativa del 2014 è perfettamente coerente con quanto previsto nel d.l. 95/2012, convertito in legge 135/2012; la norma prevede, infatti, che le centrali di acquisto regionali, "pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP S.p.A., non sono soggette all'applicazione dell'art. 26 comma 3 della legge 488/1999" demandando in tal modo alla centrale regionale l'individuazione degli elementi utili a definire le caratteristiche qualitative e quantitative delle prestazioni richieste e sottraendo le medesime dall'obbligo del rispetto dei parametri prezzo-qualità" imposto alle amministrazioni diverse dalle suddette centrali regionali.

Dette argomentazioni, ove riferite ad iniziative di acquisto aggregato che interessano gli enti del Servizio sanitario, sono ancora più stringenti stante le funzioni attribuite nel nostro ordinamento alle regioni con riferimento alla definizione delle politiche sanitarie e stante la strumentalità degli enti suddetti per la loro attuazione. A tal fine il sistema di affidamento delle commesse pubbliche in maniera aggregata e di livello regionale è funzionale al raggiungimento di economie e al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, nonché all'individuazione di un determinato livello di erogazione delle prestazioni.

Il ruolo del soggetto aggregatore regionale risulta ancora più evidente sulla base delle previsioni contenute ai commi 548, 549 e 550 della legge 28 dicembre 2015 n. 208; in particolare il comma 549 prevede che, ove le centrali di cui al comma 548 non siano "disponibili ovvero operative" sia la centrale regionale di committenza di riferimento ad individuare altro soggetto aggregatore ai fini dell'approvvigionamento. Con tale previsione il legislatore ha ulteriormente rafforzato il ruolo del soggetto aggregatore regionale attribuendo allo stesso il compito di individuare altra centrale di acquisto che garantisca gli standard di qualità, efficienza ed economicità perseguiti dalla politica regionale.

Quanto sopra trova conferma anche nelle indicazioni fornite dal MEF per gli acquisti di beni e servizi per il settore sanità con una Circolare del 2016 laddove si demanda al soggetto aggregatore di riferimento (non disponibile e/o operativo) l'individuazione di altro soggetto aggregatore ovvero di CONSIP al fine dell'approvvigionamento dei beni e servizi necessari.

