OSSERVATORIO RUP 2026

SFIDE E FABBISOGNI FORMATIVI

MIT
MINISTERO
DELLE INFRASTRUTTURE
E DEI TRASPORTI

Dipartimento per gli Affari Generali e la Digitalizzazione

Il lavoro è stato realizzato dai componenti del Comitato Osservatorio RUP ed i loro esperti, in particolare, con la collaborazione dei rappresentanti del MIT: Attilio Pietro Spizzirri, Giusy Ruiz, Isabella Zanfini, Stefano Cocco; per SNA: Valentina Lostorto, Federico Caporale e Sabrina Tranquilli; per ITACA: Francesco Carnovale, Tommaso Aniello, Andrea Bertocchini, Marco D'Errico, Pierdanilo Melandro, Flaminia Piastra; per IFEL-Fondazione ANCI: Walter Tortorella, Alberto Barbiero, Carmela Brugnano, Laura Chiodini, Giuseppe De Blasio, Teresa Felicetti, Giuseppe Ferraina, Giorgia Marinuzzi, Chimera Poppi; per ANAC: Alberto Cucchiarelli; per Banca d'Italia: Sauro Mocetti.

Si ringraziano Lorenzo Quinzi (Capo del Dipartimento per gli affari generali e la digitalizzazione del MIT), Anna Corrado (Consigliere giuridico MIT per la digitalizzazione e Consigliere al T.A.R. Lombardia) e Francesco Bavetta (Dirigente della Direzione generale per gli affari legali, societari e i contratti pubblici del MIT) per le preziose indicazioni suggerite.

Si ringrazia per la partecipazione ai Focus Group qualitativi dell'Indagine RUP 2026: Sandro Antognetti (Unione Adda Martesana), Simona d'Amoja (Acquedotto Pugliese SpA), Romano Di Giuseppe (Comune Fiano Romano), Andrea Festa (ANSFISA), Luciana Mellano (Comune di Lombardore), Giuseppe Musano (Agenzia delle Entrate), Nadia Paesano (Camera di Commercio Umbria), Sabrina Piatti (Fondazione IRCCS San Gerardo dei Tintori - Monza), Paola Pinasco (ISSMC-CNR), Thelma Prestifilippo (Istituto Superiore di Sanità), Davide Pulvirenti (Università Firenze), Paola Sergiacomi (MIMIT - Ministero delle Imprese e del Made in Italy), Michela Tognetti (IRCCS Azienda Ospedaliera Metropolitana).

Il volume è stato chiuso con le informazioni disponibili a maggio 2026.

Indice

Presentazione 7

Capitolo 1. La dinamica degli investimenti pubblici in Italia 11

Capitolo 2. Il RUP nelle dinamiche organizzative della Stazione Appaltante 21

2.1 Gli assetti organizzativi per la gestione dei contratti pubblici e il ruolo del RUP 21

2.2 La ripartizione delle funzioni tra RUP e Responsabili di Fase 25

2.3 La struttura di supporto al RUP 27

2.4 I RUP nelle dinamiche organizzative tra la Stazione Appaltante committente e la centrale di committenza, nonché tra le Stazioni Appaltanti non qualificate e le Stazioni Appaltanti qualificate, delegate a sviluppare le procedure 28

2.5 Il RUP e gli altri soggetti che operano nell'organizzazione della Stazione Appaltante: gli aspetti particolari delle interazioni di delega con i dipendenti 31

2.6 Le (diverse) responsabilità del RUP e gli assetti organizzativi interni 33

2.7 Assetti organizzativi esterni e responsabilità del RUP nei modelli di committenza aggregata 35

2.8 Dallo "scudo erariale" alla riforma strutturale della responsabilità amministrativo-contabile ad opera della l. 1/2026 ("legge Foti") 36

Capitolo 3. Il RUP nelle fasi di affidamento e di esecuzione: focus su criticità e problematiche operative 41

3.1. Il RUP in rapporto all'efficienza decisionale della Stazione Appaltante: la gestione delle fasi intermedie (tra progettazione e avvio della gara) e dei tempi di sviluppo della procedura 41

3.2 Le attività del RUP finalizzate all'ammissione e all'esclusione degli operatori economici nella gara: punti critici e responsabilità 43

3.3 I provvedimenti del RUP: la traduzione necessaria dei poteri rapportati alle competenze specifiche 44

3.4 Il RUP e le attività in relazione alla fase di valutazione delle offerte: gli elementi enucleati dalla giurisprudenza 47

3.5 RUP e Seggio di gara: coincidenza e definizioni normative non connesse 49

3.6 La verifica delle offerte anormalmente basse: ruolo del RUP e profili critici 50

3.7 L'assetto delle competenze specifiche del RUP in relazione alla fase di esecuzione e le interazioni con DL e DEC 53
3.8 I profili critici relativi alla sospensione 56
3.9 La gestione delle varianti e l'autorizzazione del RUP 57
3.10 Le comunicazioni obbligatorie all'ANAC attraverso le PAD: tempestività, completezza e responsabilità 59

Capitolo 4. Osservatorio RUP: l'Indagine statistica 61
4.1 Il profilo dei rispondenti 61
4.2 I progetti e le procedure 73
4.3 Gli incentivi 83
4.4 La gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM) 85
4.5 La digitalizzazione, la responsabilità e la trasparenza 89
4.6 I fabbisogni formativi 96
4.7 Gli obiettivi di performance 103

Conclusioni 107

Focus tematico 111

Presentazione

8593.

È il numero dei Responsabili Unici del Progetto che hanno partecipato all'Indagine RUP 2026.

È il dato più elevato registrato dall'Osservatorio. Un risultato che va oltre la dimensione quantitativa perché testimonia l'esistenza di una comunità professionale che si riconosce nel proprio ruolo, ne avverte la complessità e manifesta l'esigenza di disporre di strumenti formativi sempre più efficaci e aggiornati per affrontare compiti e responsabilità crescenti.

Come le precedenti edizioni, il Rapporto dà voce a tali esigenze, offrendo una lettura puntuale delle esperienze, delle criticità e delle prospettive emerse da coloro che quotidianamente operano nel sistema dei contratti pubblici.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha ampliato il ruolo del RUP in modo profondo. Non più responsabile del procedimento, ma *Responsabile Unico del Progetto*: chiamato a governare l'intero ciclo di vita del contratto pubblico, dalla programmazione all'esecuzione. Una figura centrale del sistema degli appalti pubblici, cui sono attribuite responsabilità di particolare rilievo. L'ampiezza delle attribuzioni e la complessità delle scelte da assumere richiedono un patrimonio di competenze trasversali che nessuna professione ordinistica, sia essa giuridica, tecnica o economica, è in grado di esprimere compiutamente da sola. Ne deriva un ruolo di straordinaria rilevanza, che impone un continuo adeguamento delle conoscenze e una costante capacità di integrare saperi e competenze eterogenee.

È proprio sotto questo profilo che l'Indagine restituisce alcuni dei risultati più significativi. Il 46% dei RUP dichiara competenze tecnico-ingegneristiche e opera nei diversi ambiti dei lavori (42%), dei servizi (68%) e delle forniture (59%).

I fabbisogni formativi più acuti si concentrano su ambiti che eccedono la formazione classica di qualsiasi funzionario o dirigente della Pubblica Amministrazione: normazione tecnica e BIM, intelligenza artificiale, forme di partenariato pubblico-privato, project management. Non sono nicchie specialistiche: sono il nuovo perimetro ordinario dell'agire amministrativo che investe i responsabili unici di progetto.

Il legislatore questa consapevolezza l'ha sancita nel Codice, elevando la formazione a componente strutturale della qualificazione delle Stazioni Appaltanti. L'art. 15, comma 7, impone alle amministrazioni di adottare piani formativi per il personale; l'Allegato I.2 àncora la legittimazione stessa a ricoprire l'incarico di RUP all'aggiornamento costante; l'art. 63 fa della competenza del personale un requisito per la qualificazione. Il messaggio del legislatore è inequivocabile: una Stazione Appaltante che non investe sulle competenze non si qualifica, e se non si qualifica non può operare. La formazione cessa di essere attività ancillare e diventa precondizione giuridica dell'azione amministrativa. L'interesse del legislatore è concreto, poiché, nella disciplina degli incentivi per funzioni tecniche, è previsto che una quota sia destinata alla formazione.

È in questa prospettiva che l'Osservatorio RUP — istituito nell'ambito del Piano Nazionale Formazione Appalti (PNRR Academy) e frutto della collaborazione tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, IFEL-Fondazione ANCI, SNA e ITACA, con la partnership di ANAC, Consip, Banca d'Italia e della Rete degli Osservatori regionali — assume un valore che eccede la mera rilevazione statistica. I dati raccolti non descrivono soltanto un fenomeno: orientano le politiche formative, indirizzano le risorse, calibrano i percorsi didattici del Piano nazionale. La logica è circolare: ascoltare, comprendere, formare, e poi verificare di nuovo.

I risultati dell'edizione 2026 offrono più di una ragione di interesse.

C'è il dato sulla digitalizzazione, che restituisce un quadro in chiaroscuro: il 47% dei RUP ne percepisce effetti "*solo contenuti*" e il 23% "*significativi*", ma la valutazione diventa nettamente positiva quando si misurano trasparenza (50% di giudizi positivi), monitoraggio dei processi (56% di giudizi positivi) e qualità dei dati (54% di giudizi positivi). La distanza tra potenziale e percezione è ancora ampia, e interpella la capacità del sistema di accompagnare la transizione digitale non solo con la normativa, ma attraverso un efficace supporto tecnico-operativo.

Di particolare interesse è poi il capitolo dedicato all'intelligenza artificiale, introdotto per la prima volta nell'Indagine e destinato verosimilmente ad assumere un ruolo sempre più centrale nelle prossime edizioni. Si tratta di un tema di grande rilevanza, che apre prospettive importanti in termini di efficienza, supporto decisionale e gestione delle informazioni, ma che richiede al contempo un approccio consapevole e responsabile. L'intelligenza artificiale può infatti rappresentare un potente strumento di supporto all'attività del RUP, purché il suo impiego avvenga sotto la costante guida e supervisione dell'intervento umano, cui resta affidata la responsabilità delle valutazioni, delle scelte e dei risultati. Solo l'integrazione equilibrata tra innovazione tecnologica, competenze professionali e controllo umano può assicurare esiti affidabili, trasparenti e coerenti con i principi dell'azione amministrativa.

È significativo, in questo contesto, che solo il 9% dei RUP dispone di strumenti adeguati di IA messi a disposizione dall'amministrazione di appartenenza, eppure l'IA figura al secondo posto tra i fabbisogni formativi, subito dopo il BIM. È il segnale di una comunità che intuisce la portata del cambiamento prima ancora di poterlo praticare responsabilmente.

C'è la conferma di criticità strutturali che attraversano tutte le edizioni: l'88% dei rispondenti utilizza l'affidamento diretto; solo il 42% conclude più di 5 affidamenti entro i termini; il BIM, nonostante l'obbligatorietà scattata nel 2025, è utilizzato in gara soltanto dal 6-7%, il 31% dichiara che gli obiettivi di performance nell'ufficio contratti sono assenti o non formalizzati.

E c'è, infine, un dato che merita attenzione per le sue implicazioni sistemiche. Posti di fronte a incertezza interpretativa, il 45% dei RUP procede assumendosi la responsabilità motivata della decisione, mentre il 44% attende istruzioni o pareri. La cesura è quasi perfetta e racconta due modelli di azione amministrativa che convivono: uno orientato al risultato, l'altro orientato alla conformità preventiva. La formazione del futuro dovrà farsi carico anche di questa dimensione culturale, non solo di quella tecnico-normativa.

In questa prospettiva, particolare attenzione sarà dedicata nei prossimi programmi formativi anche al tema della responsabilità dirigenziale, alla luce delle novità introdotte dalla legge n. 1 del 2026. Rafforzare la capacità di assumere decisioni motivate, gestire il rischio amministrativo e perseguire il risultato nel rispetto dei principi di legalità rappresenta una sfida cruciale per dirigenti e RUP. Formare alla responsabilità significa, infatti, contribuire a superare logiche di amministrazione difensiva e sostenere una cultura della decisione consapevole e responsabile.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nell'esercizio della propria funzione di regolazione e supporto alle stazioni appaltanti, anche attraverso gli strumenti sviluppati nell'ambito dell'intervento PNRR M1C1I1.10 (milestone M1C1-75 bis) e presenti nell'Hub Contratti Pubblici, continuerà ad investire su questo patrimonio di conoscenza composto da strumenti digitali di supporto, orientamento e informativi. La qualità della spesa pubblica, la tempestività degli investimenti e la tenuta del sistema dei contratti pubblici dipendono, infatti, in ultima analisi dalla competenza di chi, ogni giorno, spesso in condizioni di organico ridotto e con carichi di lavoro crescenti, governa i procedimenti.

Agli 8.593 RUP che hanno contribuito a questa indagine, e ai loro colleghi che ogni giorno assicurano l'operatività delle Stazioni Appaltanti del Paese ai fini del soddisfacimento del fabbisogno pubblico e della collettività, va il ringraziamento del Ministero. Questo Rapporto è il vostro.

Buona lettura.

Avv. Attilio Pietro Spizzirri
Direttore della Direzione generale per gli affari legali, societari e i contratti pubblici
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Dott. Lorenzo Quinzi
Capo del Dipartimento per gli affari generali e la digitalizzazione
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Capitolo 1
La dinamica degli investimenti pubblici in Italia

Attraverso gli ultimi dati Istat disponibili, è possibile affermare che in Italia, nel 2025, il PIL ai prezzi correnti di mercato è stato pari a 2.258.049 milioni di euro, in aumento di 2,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente. In termini di volume (valori concatenati con anno di riferimento al 2020), il PIL nel 2025 è cresciuto dello 0,5% rispetto al 2024, una variazione inferiore a quella 2023/2024 pari al +0,7%[1].

La crescita del PIL italiano a prezzi correnti rispetto al 2024 è stata stimolata, sul fronte della domanda interna, principalmente dagli investimenti fissi lordi, che si sono attestati a 493.039 milioni di euro e sono cresciuti del 4,1%, ma anche, in misura più ridotta, dai consumi finali nazionali (+2,8%). Sul fronte invece dei flussi con l'estero, le importazioni di beni e servizi sono cresciute del 2,7%, mentre le esportazioni del 2,2%.

Dato il ruolo di supporto significativo da parte degli investimenti fissi lordi rispetto alla crescita del PIL italiano, appare utile dedicare un'analisi più approfondita di tale aggregato, considerando anche le sue diverse componenti.

Nell'ultimo biennio gli investimenti fissi lordi hanno ripreso a crescere dopo il calo del 2023/2024, passando da oltre 473,7 miliardi di euro a prezzi correnti nel 2024 a 493 miliardi di euro nel 2025: nel dettaglio sono aumentati del 9,5% gli investimenti in mezzi di trasporto, del 4,9% gli investimenti in prodotti della proprietà intellettuale, del 4,1% gli investimenti in costruzioni e del 2,4% quelli in macchinari e attrezzature (Tabella 1).

1 Istat (2026), "PIL e indebitamento PA", https://www.istat.it/comunicato-stampa/pil-e-indebitamento-delle-ap-anni-2023-2025

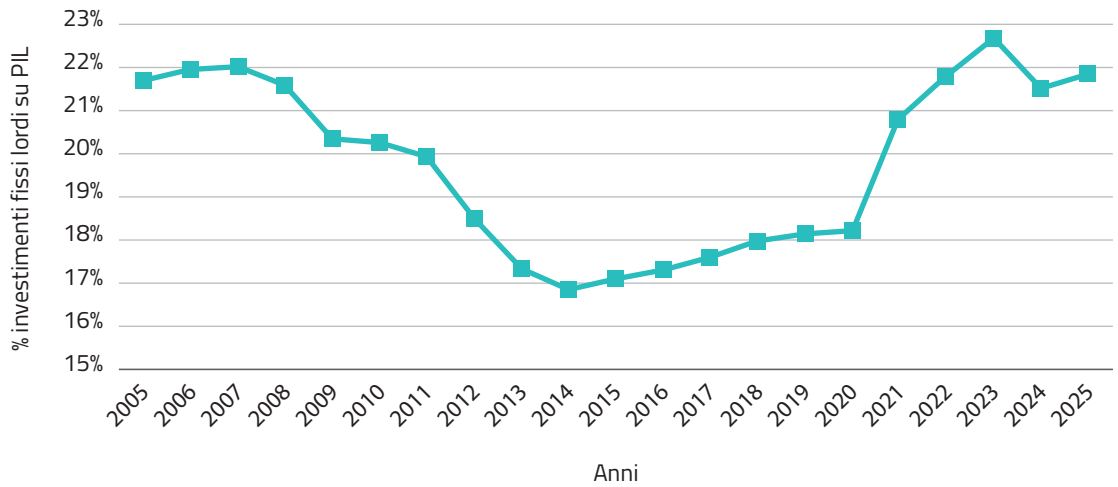
Tabella 1 PIL e investimenti fissi lordi dell'Italia (valori a prezzi correnti in milioni di euro e variazioni percentuali), 2021-2025

Aggregati	2021	2022	2023	2024 (a)	2025 (a)
	Milioni di euro				
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	**1.842.507**	**1.998.073**	**2.142.744**	**2.202.031**	**2.258.049**
Investimenti fissi lordi	**382.698**	**435.095**	**485.410**	**473.722**	**493.039**
- Costruzioni	186.164	220.732	261.799	246.633	256.800
- Macchine e attrezzature (b)	115.973	129.692	133.397	133.004	136.180
- Mezzi di trasporto	23.841	23.589	29.563	30.320	33.188
- Prodotti della proprietà intellettuale	56.721	61.082	60.652	63.765	66.871
Aggregati	**2021**	**2022**	**2023**	**2024 (a)**	**2025 (a)**
	Var. % sull'anno precedente				
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	**+10,3**	**+8,4**	**+7,2**	**+2,8**	**+2,5**
Investimenti fissi lordi	**+25,9**	**+13,7**	**+11,6**	**-2,4**	**+4,1**
- Costruzioni	+38,9	+18,6	+18,6	-5,8	+4,1
- Macchine e attrezzature (b)	+18,9	+11,8	+2,9	-0,3	+2,4
- Mezzi di trasporto	+31,7	-1,1	+25,3	+2,6	+9,5
- Prodotti della proprietà intellettuale	+4,5	+7,7	-0,7	+5,1	+4,9

(a) Dati provvisori. (b) Apparecchiature ICT, altri impianti e macchinari, armamenti e risorse biologiche coltivate.
Fonte: Istat, 2026

Attraverso la Figura 1 è possibile analizzare il trend degli investimenti lordi in Italia per un intervallo temporale più ampio, ossia dal 2005, e anche in termini percentuali rispetto al PIL. La Figura evidenzia l'inizio della discesa a partire dal 2008, il crollo nel 2009, che si è stabilizzato nel 2010-2011, l'ulteriore caduta per il 2012-2014 e una lieve risalita del 2015-2020 su valori comunque inferiori a quelli del 2012. Nel 2021 la ripresa eccezionale, che prosegue nel 2022, fino a raggiungere nel 2023 il 22,7% del PIL, il valore più elevato di tutta la serie. Nel 2024 il dato, per la prima volta dopo un decennio, presenta una nuova flessione che poi viene solo in parte recuperata nel 2025, quando gli investimenti raggiungono il 21,8% del PIL.

Figura 1 **Gli investimenti lordi in Italia in percentuale sul PIL, 2005-2025**



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

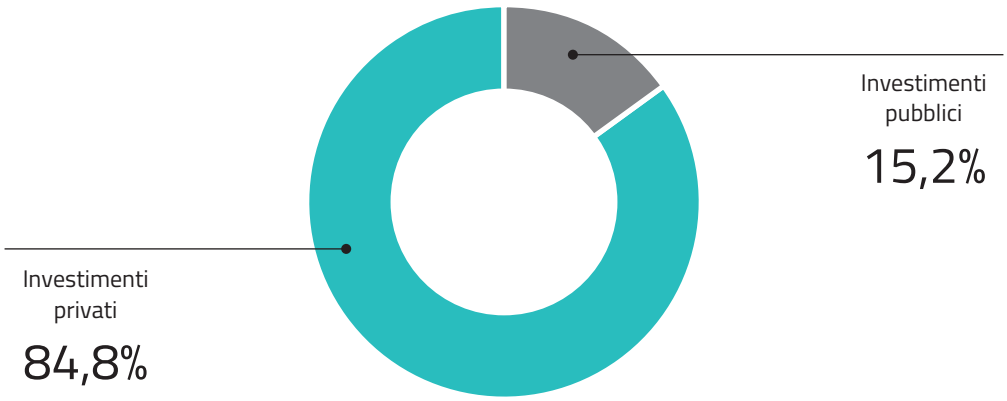
Secondo le ultime previsioni Istat[2] di dicembre 2025, quindi precedenti all'avvio della guerra in Iran, gli investimenti dovrebbero continuare a crescere nel 2026 (con una variazione percentuale di valori concatenati sull'anno precedente pari al +2,7%), trainati dalla dinamica positiva della componente in impianti, macchinari e armamenti, dalle costruzioni non residenziali e dal completamento delle opere previste dal PNRR.

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

Calcolando una media per l'ultimo quinquennio 2021-2025, gli investimenti privati, infatti, sono stati pari all'84,8% del totale degli investimenti del Paese (Figura 2): 384 miliardi di euro all'anno rispetto ai circa 454 miliardi di euro medi annui di investimenti complessivi. Limitatamente al solo 2025, su un totale di 493 miliardi di euro di investimenti, quelli pubblici sono stati il 17,6% del totale, ed è proprio su questi che si concentra l'analisi del resto del presente Capitolo.

2 Istat (2025), "Le prospettive per l'economia italiana nel 2025-2026", https://www.istat.it/comunicato-stampa/le-prospettive-per-leconomia-italiana-nel-2025-2026-2

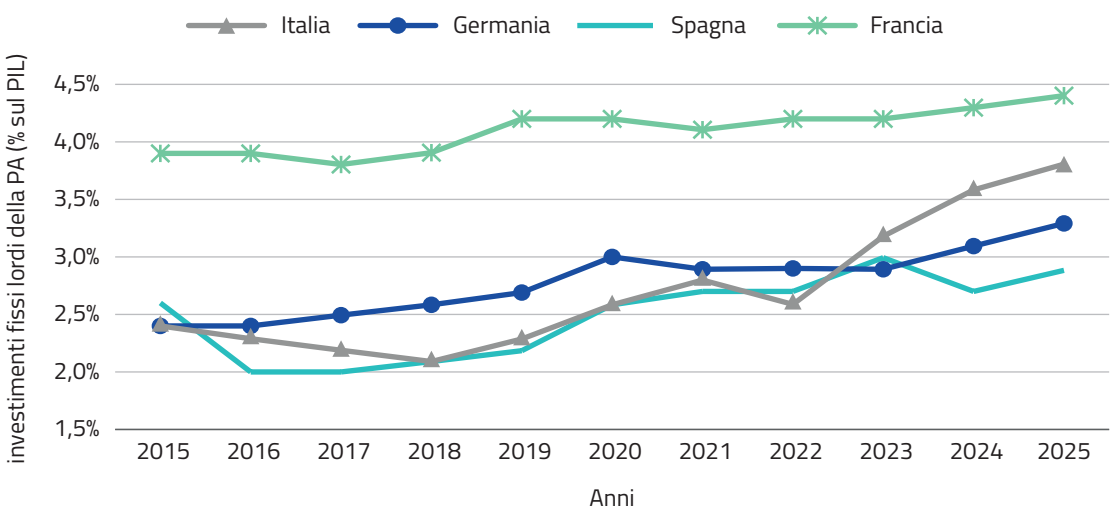
Figura 2 Composizione percentuale degli investimenti: pubblici e privati, media 2021-2025



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

In termini percentuali e in un'ottica di confronto internazionale con alcuni Paesi europei, gli investimenti pubblici italiani nel 2025 si sono attestati al 3,8% del PIL (Figura 3), un dato superiore a quelli di Germania e Spagna (3,3% e 2,9% rispettivamente), ma inferiore al dato francese (4,4%).

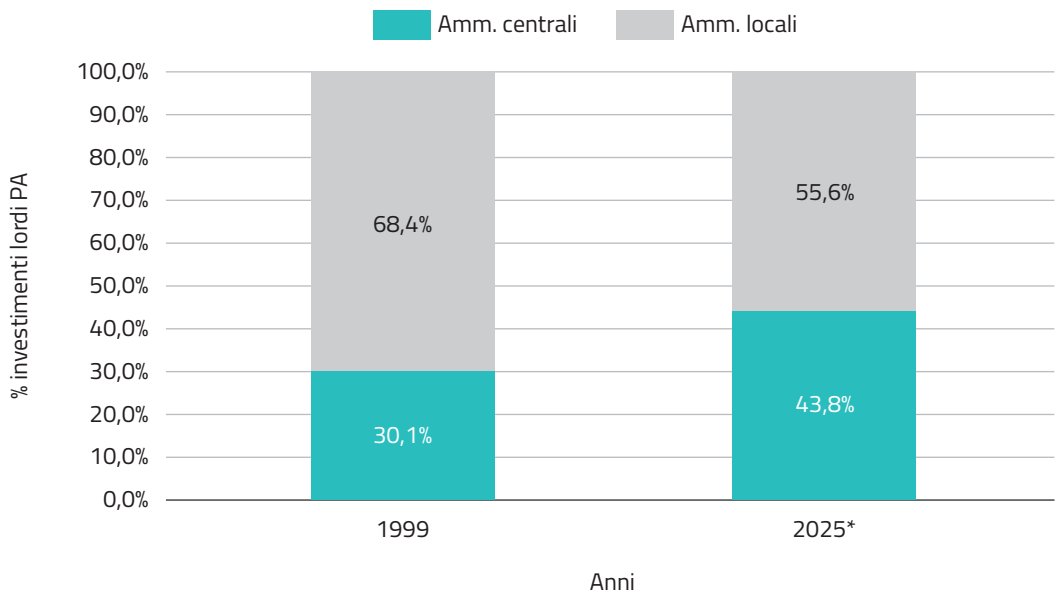
Figura 3 Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi europei (% sul PIL), 2015-2025



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

Con riferimento invece al solo dato italiano, è utile specificare la composizione degli investimenti pubblici per livello di governo (Figura 4): sul totale degli investimenti fissi lordi del 2025[3], le amministrazioni pubbliche centrali hanno contribuito per il 43,8% e quelle locali[4] per il 55,6%. Va precisato che la componente residuale della spesa per investimenti da parte dell'intera amministrazione pubblica risulta essere sostenuta dagli enti che si occupano di assistenza e previdenza.
I dati appena esposti differiscono in modo evidente rispetto alle proporzioni del 1999, quando le amministrazioni centrali erano responsabili di circa il 30% degli investimenti pubblici e le amministrazioni locali di oltre il 68%.

Figura 4 Composizione percentuale degli investimenti lordi delle amministrazioni pubbliche tra amministrazioni centrali e locali, 1999/2025



*Dati provvisori Istat rilasciati ad aprile 2026. La differenza per ciascuna colonna rispetto al 100% è in capo agli enti di previdenza.

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

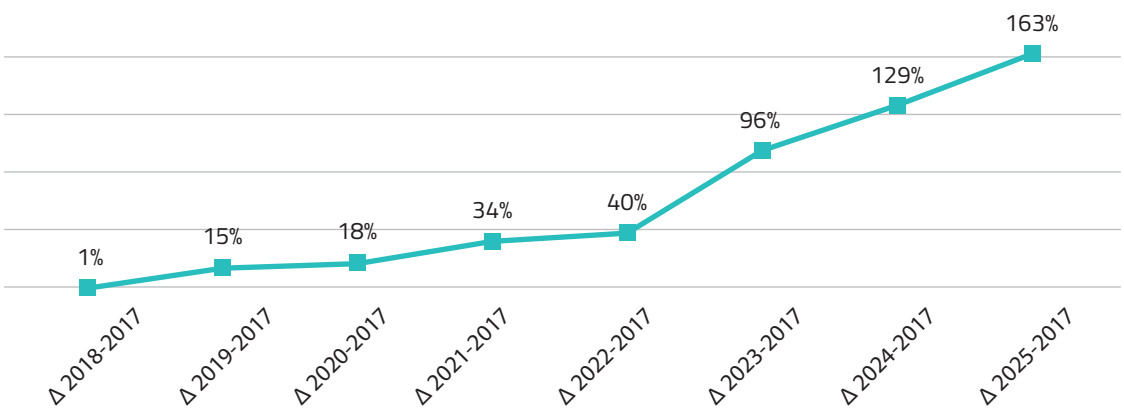
3 Dati provvisori Istat rilasciati ad aprile 2026.

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

Nel quadro macroeconomico delineato, in cui la crescita del PIL appare moderata ma sostenuta in misura significativa dalla dinamica degli investimenti fissi lordi, il contributo della componente pubblica – seppur minoritaria rispetto a quella privata – assume un ruolo strategico nel Paese per la tenuta e il rafforzamento del ciclo economico. Sotto questo aspetto gli investimenti degli enti locali, in particolare a livello comunale, rappresentano un fattore essenziale, soprattutto per la capacità di incidere positivamente sull'efficacia delle infrastrutture locali. Sul territorio i comuni si confermano come i principali attori nel campo degli investimenti pubblici, con una funzione propulsiva che si esplica sia nella realizzazione diffusa di opere pubbliche sia nell'attivazione di processi di sviluppo locale. Questa centralità si inserisce in un contesto in cui la quota pubblica degli investimenti rimane determinante per sostenere la domanda interna e per accompagnare le trasformazioni economiche e sociali in atto.

Nel corso degli ultimi anni la dinamica degli investimenti comunali ha evidenziato una crescita senza precedenti, segnando una netta discontinuità rispetto alla fase di contrazione registrata nel decennio successivo alla crisi finanziaria del biennio 2007-2008. A partire dal 2018, infatti, si osserva una progressiva accelerazione della spesa in conto capitale, segnando a fine 2025 un incremento pari al 163% (Figura 5), contribuendo anche alla riduzione dei divari infrastrutturali lungo il territorio nazionale.

Figura 5 Investimenti fissi lordi dei comuni (Cassa)
La ripresa anno per anno. Valori percentuali (base 2017) e in miliardi di euro



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
ITALIA	8,3	8,4	9,6	9,8	11,2	11,6	16,3	19,1	21,9

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Finanza locale su dati SIOPE, anni vari

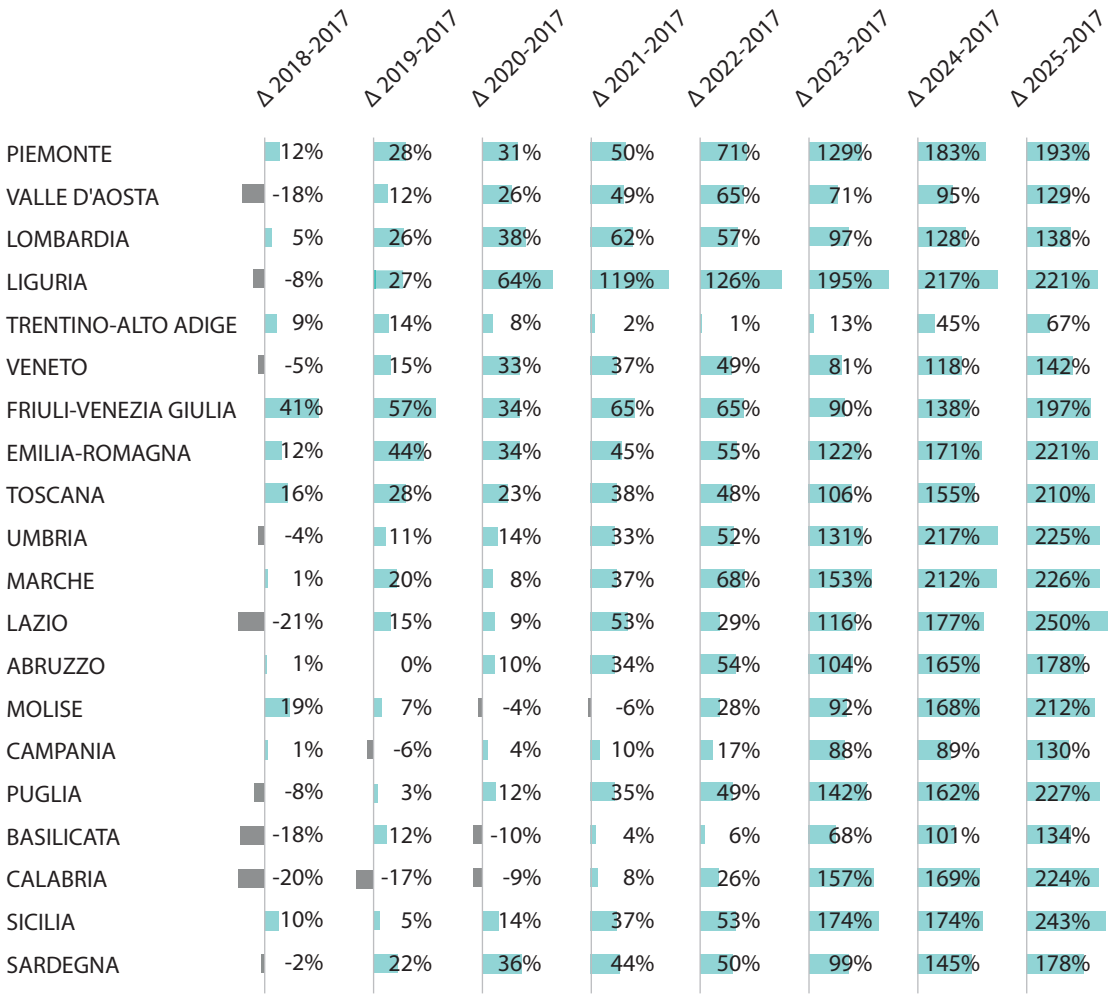
Un ruolo decisivo in questo processo di crescita è stato certamente svolto da un ritrovato sostegno dello Stato agli investimenti locali, in particolare con l'attuazione del PNRR, da un lato sul piano finanziario mettendo a disposizione ingenti risorse straordinarie, dall'altro promuovendo una importante semplificazione delle procedure amministrative e contabili connesse alla realizzazione degli investimenti locali. L'effetto congiunto di maggiori disponibilità finanziarie e miglioramento del contesto operativo ha permesso ai comuni di rafforzare la propria capacità di spesa in conto capitale, attivando interventi diffusi sull'intero territorio nazionale da Nord a Sud e coinvolgendo in modo trasversale le diverse classi dimensionali degli enti (Figure 6 e 7). La recente crescita degli investimenti comunali si caratterizza infatti per una marcata capillarità territoriale, contribuendo al consolidamento della coesione economica e sociale del Paese. Sotto questo profilo, l'azione amministrativa dei comuni si distingue anche per la forte aderenza ai fabbisogni locali, sostenendo non solo lo sviluppo delle aree urbane maggiori, ma anche quello dei territori più periferici e delle aree interne.

Figura 6 Investimenti fissi lordi dei Comuni (Cassa)
La ripresa per area geografica e classe demografica. Valori percentuali (base 2017)

	Δ 2018-2017	Δ 2019-2017	Δ 2020-2017	Δ 2021-2017	Δ 2022-2017	Δ 2023-2017	Δ 2024-2017	Δ 2025-2017
ITALIA	1%	15%	18%	34%	40%	96%	129%	163%
NORD	7%	26%	32%	47%	52%	92%	129%	152%
CENTRO	-2%	20%	14%	43%	45%	120%	178%	229%
SUD E ISOLE	-2%	1%	9%	23%	35%	118%	137%	183%
FINO A 1.000	-6%	13%	22%	54%	82%	137%	158%	179%
1.001-5.000	-3%	13%	17%	33%	44%	91%	117%	138%
5.001-10.000	4%	22%	22%	47%	53%	106%	146%	166%
10.001-20.000	-4%	10%	16%	40%	43%	92%	149%	174%
20.001-60.000	-4%	9%	11%	28%	38%	90%	152%	193%
60.001-100.000	-8%	14%	4%	17%	23%	88%	138%	196%
100.001-250.000	36%	30%	23%	35%	44%	96%	134%	185%
OLTRE 250.000	15%	35%	53%	56%	43%	149%	140%	201%

Per l'area geografica "Sud e Isole" e la fascia demografica "20.001-60.000" viene escluso il Comune di L'Aquila.
Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Finanza locale su dati SIOPE, anni vari

Figura 7 Investimenti fissi lordi dei Comuni (Cassa)
La ripresa per regione. Valori percentuali (base 2017)



Per la regione Abruzzo viene escluso il Comune di L'Aquila.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Finanza locale su dati SIOPE, anni vari

Tuttavia, accanto ai risultati molto positivi appena esposti, sugli investimenti locali vanno delineandosi scenari sempre più critici, che sembrano prospettare un ritorno al passato poco coerente con la crescente consapevolezza del ruolo degli investimenti pubblici nel consolidamento della crescita economica e nel mantenimento della sostenibilità della finanza pubblica.

Su questo fondamentale punto, con la fine del PNRR una preoccupazione specifica merita di essere condivisa per quanto concerne il tema delle risorse da assegnare agli investimenti comunali, che hanno subito un drastico taglio con la legge di bilancio per l'anno 2025, oltre otto miliardi in meno nell'arco del prossimo decennio. Ad esserne colpiti sono in primo luogo i comuni di minori dimensioni ma, in generale, risultano a rischio tutti i programmi di manutenzione urbana e sviluppo locale, che richiedono necessariamente finanziamenti certi e pluriennali. L'ipotesi di una nuova ritirata dello Stato dalla contribuzione agli investimenti locali, che potrà essere solo in parte compensata dai fondi della programmazione europea in corso, costituisce un grave problema che dovrebbe essere considerato anche in termini di decremento dello sviluppo economico nazionale, che i comuni tradizionalmente fronteggiano mediante un'indubbia capacità di diffusione degli interventi, anche in territori tagliati fuori dai grandi assi di intervento strategico, ma reattivi e bisognosi di finanziamenti robusti e stabilizzati nel tempo.

A questi elementi di preoccupazione si affiancano nei bilanci comunali le crescenti pressioni sugli equilibri di parte corrente, dovute in parte anche ai maggiori fabbisogni gestionali correlati alle infrastrutture realizzate con il PNRR, già nel 2026 prudenzialmente stimati da IFEL per circa 200 milioni di euro. Questo surplus di costi, unitamente ai vincoli di parte corrente resi ancor più stringenti da spinte inflazionistiche in corso e maggiori oneri da rinnovi contrattuali, rischia infatti di comprimere ulteriormente gli spazi di bilancio disponibili per la programmazione di nuovi investimenti locali, mettendo a rischio i significativi passi in avanti faticosamente compiuti negli ultimi anni per stabilizzare gli investimenti comunali su livelli quali-quantitativi adeguati per una tempestiva e duratura ripresa economica del Paese.

Ulteriori elementi di criticità sono dovuti, infine, a fattori strutturali legati all'assetto amministrativo degli enti, che incidono in misura crescente sulla programmazione e realizzazione di nuovi investimenti. In particolare, il comparto comunale continua a scontare una progressiva riduzione e un marcato invecchiamento del personale, a cui si aggiungono maggiori difficoltà nel reclutamento e nel mantenimento di profili tecnici qualificati. Questa dinamica rischia di indebolire la capacità operativa delle amministrazioni, soprattutto nei contesti territoriali più fragili e nei comuni di minori dimensioni. In questo quadro assume un rilievo centrale il ruolo del RUP, figura chiave nella gestione dell'intero ciclo degli investimenti pubblici, dalla programmazione all'esecuzione dei medesimi. L'ampliamento delle responsabilità attribuite al RUP e la crescente complessità degli interventi richiedono competenze sempre più specialistiche e adeguati supporti organizzativi. Tuttavia, in presenza di organici ridotti e di carichi di lavoro elevati, il rischio è quello di una concentrazione eccessiva di funzioni in capo a un numero limitato di figure, con possibili effetti sulla qualità e sui tempi di realizzazione degli investimenti. Nel medio periodo, la sostenibilità della ripresa degli investimenti comunali dipenderà, quindi, non solo dalla disponibilità di adeguate risorse finanziarie, ma anche dal rafforzamento del capitale umano, delle competenze tecniche e dei processi organizzativi interni necessari alla programmazione e gestione degli investimenti pubblici.

Capitolo 2
Il RUP nelle dinamiche organizzative della Stazione Appaltante

2.1 Gli assetti organizzativi per la gestione dei contratti pubblici e il ruolo del RUP

La prima fase applicativa del d.lgs. n. 36/2023 (il Codice dei contratti pubblici) ha evidenziato l'importanza degli aspetti organizzativi nella gestione degli appalti e delle concessioni, tanto da determinare la codificazione di molti elementi particolari con le integrazioni e le modifiche apportate dal d.lgs. n. 209/2024.

In questa chiave di analisi è infatti rilevabile come il ciclo di vita dei contratti pubblici sia un processo volto al perseguimento e alla concretizzazione operativa di un obiettivo, caratterizzato da una metodologia ispirata al principio del risultato e connotata nel suo sviluppo dagli altri principi del d.lgs. n. 36/2023.

La realizzazione di questo processo si articola nei moduli dell'esternalizzazione (appalti, concessioni e altri contratti di partenariato pubblico-privato) espressivi di una delle macro-opzioni declinate dal principio di auto-organizzazione amministrativa (art. 7 del Codice dei contratti pubblici) e dal correlato principio di autonomia contrattuale (art. 8 dello stesso Codice), sulla base di decisioni assunte da un'organizzazione particolare, qual è la Stazione Appaltante (o l'ente concedente).

L'efficacia del processo (con il conseguimento del risultato) è assicurata dall'adeguato assetto organizzativo dell'attore di sistema che lo gestisce, sia in termini complessivi sia in relazione ai modelli operativi di micro-strutturazione di ruoli e funzioni.

L'adeguatezza organizzativa è, peraltro, il criterio trasversale che conforma il sistema per la gestione degli appalti e delle concessioni, secondo una linea generale prefigurata dalle direttive euro-unitarie e fondata in special modo sulla professionalizzazione dei gestori delle commesse pubbliche, sviluppata dal legislatore nazionale in una proiezione a valenza macro-organizzativa e tradotta nelle disposizioni sulla qualificazione delle Stazioni Appaltanti e degli enti concedenti contenute negli articoli 62 e 63 del d.lgs. n. 36/2023.

La struttura di base dei moduli di micro-organizzazione per la gestione di appalti, concessioni e altri partenariati pubblico-privati è definita in modo articolato dal Codice dei contratti pubblici, che individua il RUP come governatore del processo nella sua complessiva modulazione, in rapporto al quale si configurano vari ruoli integrativi e complementari (direttore dei lavori, direttore dell'esecuzione del contratto, responsabile di procedimento per singole fasi) e organismi specializzati (seggio di gara e commissione giudicatrice) per la gestione di attività, fasi o sub fasi.

La nomina del Responsabile Unico di Progetto è un atto di organizzazione, che la Stazione Appaltante o l'ente concedente è chiamata ad adottare in relazione a ogni singolo intervento, non potendo assegnare tale ufficio in termini generali o per macro-gruppi di linee di azione.

L'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023 prevede infatti al comma 1 che nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico da realizzare mediante un contratto le Stazioni Appaltanti e gli enti concedenti nominano nell'interesse proprio o di altre Stazioni Appaltanti un Responsabile Unico del Progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al Codice.

Dal tenore letterale della norma, che lega l'intervento pubblico al singolo contratto e parla di nomina per "ciascuna procedura" si ricava, dunque, come non sia possibile nominare un unico RUP per tutte le gare di appalto bandite nel corso di un anno, ma, piuttosto, sia necessario nominare un Responsabile Unico di Progetto specifico per ciascuna procedura di gara, secondo un principio generale applicabile anche in caso di procedure omogenee o connesse tra di loro.

Tuttavia, fermo restando che è necessaria una nomina specifica del RUP per ogni procedura, è, invece, pacifico che lo stesso soggetto possa essere nominato Responsabile Unico di Progetto per più procedure sempre che venga fatta una valutazione caso per caso della compatibilità degli incarichi (MIT, Risposta a quesito n. 3555 del 23 giugno 2025).

Dalle disposizioni dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023 (e da quelle dell'art. 2 dell'Allegato I.2) si desume la configurazione della nomina del Responsabile Unico di Progetto come definizione organizzativa necessaria per l'esercizio delle sue funzioni e l'applicazione delle sue competenze nelle quattro macro-fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici, a fronte anche della prefigurazione generale dettata dal comma 1 dello stesso art. 15 in ordine all'individuazione del soggetto deputato a svolgere il particolare incarico tra i dipendenti (anche a tempo determinato) della Stazione Appaltante o dell'ente concedente.

Consegue a tale previsione l'evidenza del necessario incardinamento organizzativo del soggetto chiamato a svolgere il ruolo di Responsabile Unico di Progetto, in funzione delle numerose interazioni che lo stesso è destinato a sviluppare proprio con l'organizzazione per cui opera nel processo gestionale dell'appalto o della concessione.

La centralità del Responsabile Unico di Progetto nel sistema di gestione degli appalti pubblici e delle concessioni, nonché la sua connotazione come figura inscindibile dal dato organizzativo sono state rafforzate dall'introduzione, nel comma 2 dell'art. 15 del Codice dei contratti pubblici, della possibilità, per la Stazione Appaltante o per l'ente concedente che abbia carenza nel proprio organico di figure adeguate, di nominare il RUP tra i dipendenti di altre Amministrazioni Pubbliche.

La disposizione ammette in via residuale la possibilità di nominare RUP un dipendente appartenente a un'altra pubblica amministrazione, il che dimostra che il criterio dirimente per l'assunzione del ruolo non è la qualifica del rapporto di lavoro, bensì il collegamento funzionale alla struttura organizzativa della Stazione Appaltante tale da consentirgli di esercitare le funzioni gestionali connesse agli affidamenti pubblici, in particolare la titolarità di poteri di firma sugli atti della procedura (MIT, Risposta a quesito n. 3349 del 3 aprile 2025).

La peculiare previsione normativa sostiene quindi la valenza organizzativa specifica del ruolo del Responsabile Unico di Progetto come fulcro dei processi afferenti alle varie fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici, tanto da stimolare anche soluzioni normative per l'ottimizzazione dei percorsi di individuazione (come la legge regionale del Lazio n. 1/2026, che ha istituito un elenco di soggetti con requisiti tali da poter ricoprire l'incarico di RUP, utilizzabile dalle amministrazioni interessate).

Gli assetti organizzativi posti a riferimento dal quadro normativo sono comunque modulabili dalle Stazioni Appaltanti e dagli enti concedenti, che hanno anzitutto facoltà di definire modelli comportanti sia la funzionalizzazione del Responsabile Unico di Progetto nella macro-struttura della Stazione Appaltante sia la distribuzione funzionale delle attività di sviluppo del ciclo di vita tra il RUP e i Responsabili di fase eventualmente nominati, secondo il principio di autonomia organizzativa (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 7065 del 18 agosto 2025).

Nella prima prospettiva assume rilievo (ANAC parere funz. Cons. n. 57 del 6 novembre 2024) il modello organizzativo prescelto ai fini della nomina del RUP, il quale, secondo il quadro normativo di riferimento:

a) dovrebbe tenere conto della preferenza riconosciuta dalla disposizione generale (art. 15, comma 4) per l'individuazione di tale figura nell'ambito dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa, cui si dovrebbe prioritariamente attingere per la nomina del Responsabile Unico del Progetto;
b) dovrebbe garantire, altresì, l'individuazione di un RUP in possesso di adeguati requisiti e competenze professionali (come indicato nell'art. 15 e negli articoli 4 e 5 dell'Allegato I.2), nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni.

Peraltro, proprio il complesso delle disposizioni riportate nell'art. 15 e nell'Allegato I.2 sembra richiamare l'attenzione dell'Amministrazione, ad una attenta attribuzione del ruolo di RUP, che tenga conto (tra l'altro) delle mansioni svolte dal personale interessato.

Rispetto alla nomina dei Responsabili di fase, tale opzione presenta il vantaggio di evitare un'eccessiva concentrazione in capo al RUP di compiti e responsabilità direttamente operative, spesso di difficile gestione nella pratica. In caso di nomina dei Responsabili di fase, infatti, rimangono in capo al RUP gli obblighi – e le connesse responsabilità – di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre sono ripartiti in capo ai primi i compiti e le responsabilità delle singole fasi a cui sono preposti. Si introduce, quindi, un principio di "responsabilità per fasi" (ANAC, parere funz. Cons. n. 33 del 24 giugno 2024).

In una differente prospettiva, ossia quella del Responsabile Unico di Progetto come ruolo rafforzato e sostenuto da figure ausiliarie, il Codice dei contratti pubblici offre la possibilità di sviluppare modelli differenti di strutture di supporto allo stesso RUP.

La proiezione organizzativa del processo nelle varie macro-fasi delinea, inoltre, configurazioni specifiche, necessarie per la gestione ottimale della procedura di affidamento quali:

a) il referente per la programmazione (previsto sia per i lavori che per i beni e servizi dall'Allegato I.5 del d.lgs. n. 36/2023);
b) le strutture e le figure interne per la progettazione e la verifica dei progetti (in afferenza ai modelli organizzativi delineabili in base agli articoli 41 e 42 del Codice, nonché in rapporto ad elementi di dettaglio definiti dall'Allegato I.7);
c) gli organismi valutativi specializzati intervenienti nella fase di affidamento (il Seggio di Gara e la Commissione giudicatrice, nella regolamentazione posta dall'art. 93 del Codice);
d) i soggetti operanti in chiave complementare (per la direzione dei lavori o dell'esecuzione degli appalti di beni e servizi) o funzionale specifica (ad esempio per i collaudi e le verifiche di conformità) nella fase di esecuzione (secondo le configurazioni di dettaglio precisate negli articoli 114, 115, 116 del Codice e nell'Allegato II.14).

Una prospettiva con valenza strutturale e di interazione ad ampio spettro con più RUP (ossia su più procedure) è frequentemente tradotta nella previsione nell'organigramma di un ufficio gare (con denominazione variabile), anche in funzione di assolvimento dell'obbligo della struttura organizzativa stabile richiesta dall'art. 63 del d.lgs. n. 36/2023 come requisito essenziale per la qualificazione della Stazione Appaltante o dell'ente concedente.

Le linee d'assetto e i relativi moduli prescelti hanno, peraltro, margini di flessibilizzazione ulteriore sia con leve interne che con leve esterne, quali, ad esempio, sul primo versante le deleghe del RUP a dipendenti della Stazione Appaltante in chiave collaborativa per attività istruttorie e sul secondo la nomina di figure specializzate in chiave di assistenza.

L'evoluzione del quadro normativo relativo al RUP (contrassegnata dalla riformulazione organica della sua posizione nella Stazione Appaltante e delle sue attribuzioni nell'art. 15 e nell'Allegato I.2 del d.lgs. n. 36/2023, nonché dai profili di rafforzamento modulati su alcuni aspetti dal d.lgs. n. 209/2024) è contraddistinta da elementi che rendono tale figura e l'esercizio delle sue competenze più flessibili sia nelle interazioni procedurali sia nella trasposizione organiz-

zativa, grazie alla possibilità di integrazione con responsabili di procedimento nominati per la macro-fase comprensiva della progettazione, della programmazione e dell'esecuzione, nonché per la macro-fase relativa all'affidamento.

Il quadro delineato dal Codice dei contratti pubblici riafferma la centralità e la trasversalità del ruolo, ma al tempo stesso ridisegna la portata e la figura del RUP, che è configurato come un responsabile del "progetto", inteso come "intervento" e non come semplice "procedimento", essendo deputato dalle norme innovate ad assumere la responsabilità complessiva dello sviluppo delle quattro macro-fasi gestorie degli appalti e delle concessioni.

Proprio in relazione al ciclo di vita di ogni contratto pubblico il Responsabile Unico di Progetto è attore necessario, tanto che il dato normativo esplicita in forma innovata una storicizzata clausola di garanzia rispetto al percorso di nomina (nell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023): in caso di mancata individuazione nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal medesimo responsabile dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa. Risulta pertanto ancor più evidente la combinazione con il principio del risultato, al quale l'organizzazione della Stazione Appaltante o dell'ente concedente deve adeguare le proprie metodologie.

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

In tale assetto è esplicita la connotazione del ruolo e delle attribuzioni nella logica del project management, pur permanendo nel portfolio funzionale del RUP attribuzioni con proiezioni operative specifiche nelle varie fasi del ciclo realizzativo degli appalti e dei contratti di partenariato pubblico-privato, dettate anche dalle disposizioni di dettaglio contenute nel Codice.

2.2 La ripartizione delle funzioni tra RUP e Responsabili di Fase

La scelta di una Stazione Appaltante o di un ente concedente di definire un modello organizzativo che consenta la nomina di Responsabili di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione nonché per la fase di affidamento assolve alla realizzazione di una prospettiva funzionale in cui tali figure interagiscono e ripartiscono i loro spazi di intervento con il Responsabile Unico di Progetto.

La ripartizione dei compiti non è declinata dal dato normativo, in quanto l'art. 15, comma 4 del d.lgs. n. 36/2023, evidenziando l'intangibilità della posizione di unico governatore di processo

del RUP, precisa solo che nella distribuzione operativa con i Responsabili di fase le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del Responsabile Unico di Progetto.

La composizione del maggior dettaglio delle attribuzioni deve avvenire analizzando le competenze specifiche del RUP e modulando per derivazione quelle dei Responsabili di fase, secondo una logica di metodo ricostruttiva (ANAC, deliberazione n. 255 del 24 maggio 2024; Tar Liguria, sez. I, sentenza n. 944 del 4 agosto 2025).

La proiezione specifica nelle disposizioni definitorie delle competenze del RUP consente peraltro di riconoscere in queste anche esplicitazioni nette del possibile ruolo dei Responsabili di fase.

La più chiara si rileva nell'art. 7 dell'Allegato I.2, nel comma 1, alla lettera a), che riconduce al Responsabile Unico di Progetto la verifica della documentazione amministrativa (in relazione alla sub-fase di ammissione alla procedura), ma concretizza lo sviluppo dell'attribuzione "qualora non sia nominato un responsabile di fase ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice o non sia costituito un apposito ufficio o servizio a ciò deputato".

La disposizione costituisce paradigma di uno schema ordinatorio generale, nel quale:

a) le competenze "esclusive" del RUP sono quelle esplicitamente ad egli riferibili in chiave di sviluppo operativo o decisionale e non diversamente attribuibili ai Responsabili di fase;
b) le competenze dei Responsabili di fase sono primariamente riferibili allo sviluppo di attività operative, istruttorie e di limitata portata valutativa, componibili "a contrariis" rispetto agli spazi d'azione del RUP.

Il modello di raccordo tra i due soggetti può consentire la traduzione specifica di tale riparto sia nell'assetto organizzativo, sia nella definizione di dettaglio dei processi, a sua volta da esplicitare anche negli atti regolatori della procedura di affidamento (come riscontrabile in alcuni paragrafi del bando-tipo ANAC n. 1/2023, nei quali sono indicate opzioni riferibili al RUP in via principale o a soggetti diversi in via secondaria e funzionale a un più efficace sviluppo del percorso).

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

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

2.3 La struttura di supporto al RUP

Il Codice dei contratti pubblici, riconoscendo il ruolo-chiave del Responsabile Unico di Progetto nelle dinamiche organizzative per la gestione degli appalti e delle concessioni, configura alcune soluzioni organizzative che possono garantire la piena efficacia dell'azione del governatore di processo, soprattutto in rapporto alle procedure di maggiore complessità.

La più significativa in prospettiva funzionale è la possibilità di istituire un modulo ausiliario del RUP, prevista dall'art. 15, comma 6, del d. lgs. n. 36/2023, il quale dispone che le Stazioni Appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP, nonché integrata dall'art. 3 dell'Allegato I.2.

Questa seconda disposizione da un lato connota il modello organizzativo come una struttura "stabile" a supporto del RUP (quindi fruibile anche da più Responsabili Unici di Progetto) e per altro verso la rende modulo concretizzabile anche in comune fra più Stazioni Appaltanti, previa sottoscrizione di accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/1990.

Pertanto, l'istituzione della struttura di supporto del RUP (o meglio, dei RUP), analogamente alla correlata conferibilità di incarichi esterni (art. 15, comma 6, e art. 3 dell'Allegato I.2 del d. lgs. n. 36 del 2023), rientra tra le facoltà rimesse alla discrezionalità delle Stazioni Appaltanti, a cui poter far ricorso, per una migliore realizzazione dell'intervento pubblico.

Il disposto normativo lascia intendere che possano far parte della struttura sia soggetti esterni all'amministrazione che interni alla stessa (MIT, Risposta a quesito n. 2956 del 3 giugno 2025), avvalorando linee interpretative che valorizzano in modo sostanziale l'autonomia organizzativa delle Stazioni Appaltanti e degli enti concedenti.

Considerando il dato normativo complessivo dettato dall'art. 15, comma 6 del d.lgs. n. 36/2023, è rilevabile come la fattispecie relativa all'esternalizzazione di attività di supporto al RUP carente dei requisiti necessari (ipotesi connotata da residualità, in quanto alla stessa può farsi ricorso soltanto in caso di verificata assenza in organico di altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al RUP) sia autonoma rispetto a quella della struttura a supporto del RUP. Quest'ultima, infatti, deve essere connotata, in base al disegno normativo, dalla stabilità e dalla possibilità di istituzione in comune fra più Stazioni Appaltanti (Corte dei conti, sez. reg. contr. Abruzzo, deliberazione n. 41/2024/PAR del 21 febbraio 2024).

La peculiare soluzione organizzativa risulta quindi esplicitamente finalizzata a rendere più efficace l'intervento pubblico, nella sua forma procedurale di appalto o di concessione.

2.4 I RUP nelle dinamiche organizzative tra la Stazione Appaltante committente e la centrale di committenza, nonché tra le Stazioni Appaltanti non qualificate e le Stazioni Appaltanti qualificate, delegate a sviluppare le procedure

Il disegno delle dinamiche organizzative per la gestione degli appalti e delle concessioni comprende, nel d.lgs. n. 36/2023, un'ampia serie di disposizioni che definiscono interazioni tra Stazioni Appaltanti o tra queste e centrali di committenza (intendendosi tale definizione come comprensiva di una pluralità di modelli, riferibili al dato definitorio generale statuito dall'art. 1, comma 1, lett. i) dell'Allegato I.1).

Il fulcro di tale quadro normativo focalizzato è l'art. 62 del Codice dei contratti pubblici, a sua volta connesso all'art. 63, disciplinante il sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti e degli enti concedenti.

Il comma 6 dell'art. 62 pone in esplicita connessione i due complessi di norme, stabilendo che le Stazioni Appaltanti non qualificate possono operare autonomamente solo nello spazio delineato dalle contenute fasce economiche definite nel comma 1 della stessa disposizione, dovendo, oltre tali soglie, ricorrere per attività di committenza ausiliaria a centrali di committenza qualificate e a Stazioni Appaltanti qualificate.

Tale obbligo assume carattere facoltativo, al di sotto delle soglie di operatività autonoma, in funzione della previsione complementare contenuta nel comma 6-bis.

L'interazione necessaria deve peraltro essere formalizzata con uno specifico accordo, secondo le modalità generali indicate dal comma 9 dello stesso art. 62.

Rispetto a tale assetto (peraltro variamente modulabile nei suoi elementi di dettaglio, in special modo per il riparto delle attività nella fase di affidamento) il Codice dei contratti pubblici fornisce molti elementi normativi volti a regolamentare i ruoli dei Responsabili Unici di Progetto afferenti alla Stazione Appaltante delegante (comunque competente a programmare, progettare e, se con specifici requisiti, eseguire l'intervento) e a quella delegata (competente principalmente a gestire la procedura di affidamento).

L'inquadramento generale è assicurato da due disposizioni del corpus normativo principale del d.lgs. n. 36/2023:

a) l'art. 15, comma 9, stabilisce che le centrali di committenza e le aggregazioni di Stazioni Appaltanti designano un RUP per le attività di propria competenza con i compiti e le funzioni determinate dalla specificità e complessità dei processi di acquisizione gestiti direttamente;
b) l'art. 62, comma 13 prevede che:
   b.1.) le centrali di committenza e le Stazioni Appaltanti che svolgono attività di committenza anche ausiliaria sono direttamente responsabili per le attività di centralizzazio-

ne della committenza svolte per conto di altre Stazioni Appaltanti o enti concedenti;

b.2.) esse nominano un RUP, che cura i necessari raccordi con la Stazione Appaltante beneficiaria dell'intervento, la quale a sua volta nomina un responsabile del procedimento per le attività di propria pertinenza.

Le due previsioni sono attuate in chiave di riparto dalle norme dell'art. 9 dell'Allegato I.2, il quale prefigura due linee d'assetto, legate alla differente proiezione del modulo aggregativo, in particolar modo per gli enti locali (ma sussumibili nei rapporti tra Stazioni Appaltanti con differente configurazione ordinamentale).

Il comma 5 stabilisce che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del Codice, nei casi di acquisti non aggregati da parte di unioni, associazioni o consorzi, i comuni nominano il RUP per le fasi di competenza e lo stesso è, di regola, designato come responsabile della singola gara all'interno del modulo associativo o consortile prescelto, secondo le modalità previste dai rispettivi ordinamenti.

Il comma 6, invece, prevede che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del Codice, in caso di acquisti gestiti integralmente, in ogni fase, dal modulo associativo o consortile prescelto, il RUP e gli eventuali Responsabili di fase sono designati unicamente dal modulo associativo o consortile.

Le due disposizioni generali (art. 15, comma 9 e art. 62, comma 13) del Codice e quella attuativa richiedono comunque una traduzione operativa dettagliata, specificativa delle attività di competenza dell'uno (ente delegante) e dell'altro (centrale di committenza delegata) soggetto, con enucleazione in dettaglio degli spazi di azione in coerenza con l'assetto ordinamentale. In termini esemplificativi, la ripartizione deve chiarire a quale dei due attori istituzionali spetta la formalizzazione della decisione a contrarre, dovendo la stessa essere posta in raccordo al quadro normativo sulla contabilità pubblica e all'imputazione sul bilancio (mediante prenotazione dell'impegno).

La configurazione specificativa risponde ad un'esigenza di trasparenza, funzionale a consentire il riconoscimento delle responsabilità nelle varie fasi del ciclo di vita del contratto pubblico, nonché nelle sub-fasi individuabili nell'ambito dell'affidamento, considerando per lo stesso l'avvio proprio a partire dall'adozione dell'atto di definizione strategica della procedura (appunto, la determinazione a contrarre).

Tale esigenza è insita nella speciale linea di interazione, secondo quanto già evidenziato nel quadro euro-unitario, nell'ambito del Considerando n. 69 della Direttiva 2014/24, per il quale, nel caso in cui la responsabilità esclusiva per lo svolgimento delle procedure di appalto competa alla Centrale di committenza, la stessa è anche esclusivamente e direttamente responsabile della legittimità delle procedure (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 2544 del 15 marzo 2024).

La proiezione di tale configurazione è stata trasferita nelle disposizioni del d.lgs. n. 36/2023, ma lasciando ampio margine alle Stazioni Appaltanti, in tutela della loro autonomia organizzativa.

L'imputazione formale degli atti nelle varie sub-fasi (o meglio, nelle varie articolazioni del percorso di affidamento) ha specifica rilevanza (anche in rapporto alla gestione dell'eventuale contenzioso) e pertanto non può che determinare la specifica individuazione dell'attore competente in via esclusiva all'indizione, regolazione e gestione della gara e responsabile della stessa (Tar Piemonte, sez. I, sentenza n. 1559 del 10 novembre 2025)

Il quadro delineato dai dati normativi declinati nell'art. 15, comma 9 e nell'art. 62, commi 9 e 13 del d.lgs. n. 36/2023 definisce pertanto un peculiare macro-modello di raccordo organizzativo tra la Stazione Appaltante delegante (beneficiaria dei risultati della procedura) e la Stazione Appaltante o la centrale di committenza delegata, nell'ambito del quale, pur nell'unicità del ruolo del RUP, è ammessa una limitata ripartizione delle relative funzioni tra le figure deputate a governare i processi di tale fase (Tar Liguria, sez. I, sentenza n. 944 del 4 agosto 2025).

Simile interazione si presta ad essere gestita pertanto secondo uno schema peculiare, fondato sul presupposto per cui quando una Stazione Appaltante svolge procedure di gara in delega per conto di altre amministrazioni, si determina una duplicità di figure, ossia il RUP della Stazione Appaltante delegata e il responsabile del procedimento della Stazione Appaltante beneficiaria (ANAC, delibera n. 255 del 24 maggio 2024).

La Stazione Appaltante che svolge procedure di gara in delega e per conto di altre Stazioni Appaltanti, in applicazione dell'articolo 62, comma 13, del Codice deve, dunque, nominare un proprio RUP che assume i compiti specifici relativi alla frazione di attività oggetto di delega, il quale dovrà coordinarsi con il responsabile del procedimento dell'ente delegante nominato per le attività di competenza di tale ultimo ente (MIT, Risposta a quesito n. 3869 dell'11 dicembre 2025).

2.5 Il RUP e gli altri soggetti che operano nell'organizzazione della Stazione Appaltante: gli aspetti particolari delle interazioni di delega con i dipendenti

L'assetto organizzativo per il governo del ciclo di vita del contratto pubblico fa leva sul RUP, che non è più definito come Responsabile Unico del Procedimento ma come Responsabile Unico del Progetto, ciò a significare che è la figura responsabile di tutto l'iter che conduce alla conclusione ed esecuzione di un contratto pubblico, iter composto non da un singolo procedimento ma da più fasi e, quindi, da una pluralità di procedimenti (ANAC, relazione illustrativa al Bando-tipo n. 1/2023 post d.lgs. n. 209/2024, deliberazione n. 365 del 16 settembre 2025).

Rispetto a tale quadro e dovendo considerare la frequente complessità di tale iter, il Codice dei contratti pubblici consente alle Stazioni Appaltanti di nominare un responsabile specifico per la fase di affidamento, configurandolo come responsabile di procedimento e delineandone pertanto la posizione di ruolo e attribuzioni necessariamente complementari a quelle del RUP.

Sia nella modulazione di base o in quella estesa a fronte di uno specifico modello adottato dalla Stazione Appaltante, il RUP e (o) il Responsabile di fase nominati ai sensi dell'articolo 15, comma 4 del d.lgs. n. 36/2023 svolgono i propri compiti con il supporto dei dipendenti della Stazione Appaltante.

Tali interazioni collaborative rientrano nelle dinamiche organizzative di ogni soggetto istituzionale gestore di appalti e concessioni, con schemi differenziati, afferenti alle scelte delle singole amministrazioni aggiudicatrici.

Il quadro normativo in materia di contratti pubblici ha, nella sua progressiva evoluzione, riconosciuto la rilevanza delle figure professionali impegnate nelle varie fasi del ciclo di vita, tanto da ricondurle a una codificazione articolata in varie disposizioni del d.lgs. n. 36/2023.

Il riconoscimento dell'apporto collaborativo dei dipendenti della Stazione Appaltante o dell'ente concedente rispetto al RUP è sancito esplicitamente dall'art. 45, comma 3 del Codice, in linea di continuità con le norme previgenti in materia di incentivi tecnici, ma con specifica enfatizzazione nell'individuazione dell'apporto collaborativo nell'elenco delle attività incentivabili, contenuto nell'Allegato I.10 del Codice stesso (poste le numerose specificazioni del dato di concretizzazione oggettiva della collaborazione, per evitare interpretazioni eccessivamente estensive, come rilevabile dalle Risposte a quesiti rese dal MIT n. 2504 del 21 giugno 2024, n. 3233 del 27 febbraio 2025, n. 3418 del 13 maggio 2025 e, soprattutto, n. 3463 del 2 ottobre 2025).

La riconduzione delle figure professionali specializzate ai moduli organizzativi per la gestione degli appalti e delle concessioni è attestata nella disciplina della qualificazione, con esplicito riconoscimento della rilevanza delle scelte delle singole amministrazioni nei commi 7 e 11 dell'art. 63 del d.lgs. n. 36/2023 riferibile alla struttura organizzativa stabile (poi dettagliata

nell'Allegato II.4, per i lavori nell'art. 4, comma 1, lett. b) e per i beni e servizi nell'art. 6, comma 1, lett. b).

Pur risultando tali strutture preordinate al conseguimento di un requisito di qualificazione secondo macro-parametri generali (in buona misura dettagliati dalle indicazioni fornite dall'ANAC nelle proprie FAQ in materia), sulle stesse le Stazioni Appaltanti e gli enti concedenti sono chiamati ad esercitare la propria autonomia organizzativa, con soluzioni determinanti anche le basi per le possibili proiezioni modulari della collaborazione tra RUP (o Responsabile di fase) e dipendenti, in risposta a proprie specifiche esigenze funzionali (connesse anche al dimensionamento e al livello di complessità dell'organizzazione).

Il riconoscimento delle interazioni collaborative tra RUP (e Responsabile di fase) e dipendenti in chiave di strutturazione micro-organizzativa è rilevabile nell'esplicita codificazione riportata nell'art. 2, comma 1, secondo periodo dell'Allegato 1.2 del Codice.

Il successivo terzo periodo della disposizione (nella formulazione introdotta dal d.lgs. n. 209/2024) attribuisce al RUP la possibilità di delegare al personale della Stazione Appaltante, dell'ente concedente, della centrale di committenza ovvero del soggetto aggregatore lo svolgimento di mere operazioni esecutive, esclusa ogni attività di verifica e di valutazione, nell'ambito del ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, incluso l'accesso alle piattaforme di cui all'articolo 25 del Codice e ai servizi messi a disposizione dall'ANAC.

Il dato normativo connota un livello superiore della collaborazione, funzionale ad assicurare l'efficace sviluppo delle attività istruttorie e ad assicurare in tale assetto il riconoscimento di ruoli specifici ai dipendenti, soprattutto nello sviluppo del processo gestorio dei percorsi di affidamento e di esecuzione da realizzarsi con le piattaforme di approvvigionamento digitale o con l'accesso alle funzionalità specifiche dei servizi ANAC (ad esempio il fascicolo virtuale dell'operatore economico, necessario per l'acquisizione della documentazione probatoria per la verifica del possesso dei requisiti di ordine generale e speciali).

La disposizione richiede il riconoscimento del rapporto collaborativo specifico mediante la delega, definitoria sia dei peculiari sub-processi organizzativi nei quali i dipendenti sono chiamati ad intervenire sia della circoscrizione delle attività realizzabili, possano essere le stesse semplicemente riferibili ad elaborazioni istruttorie trasversali o più nettamente riferibili ad operazioni complesse, anche comportanti l'accesso alle piattaforme di approvvigionamento digitale (spesso in funzione di esplicite regole di utilizzo delle stesse PAD).

2.6 Le (diverse) responsabilità del RUP e gli assetti organizzativi interni

La posizione del Responsabile Unico del Progetto (RUP) si colloca all'interno del più ampio sistema delle responsabilità del pubblico dipendente, tradizionalmente articolato in cinque distinte forme: civile, penale, amministrativo-contabile e disciplinare, cui si aggiunge, per il personale dirigenziale, la responsabilità dirigenziale.

Tale classificazione, ormai consolidata in dottrina e nella prassi applicativa, riflette la natura plurioffensiva dell'illecito pubblico, in forza della quale una medesima condotta può incidere su una pluralità di interessi giuridicamente protetti, attivando differenti reazioni dell'ordinamento, tra loro autonome ma concorrenti. In questo quadro, la responsabilità civile si configura prevalentemente in via mediata, attraverso l'imputazione dell'illecito all'amministrazione ai sensi dell'art. 28 Cost., ferma restando la possibilità di azione di rivalsa nei confronti del dipendente nei limiti del dolo o della colpa grave; la responsabilità penale attiene alla violazione di norme incriminatrici; la responsabilità amministrativo-contabile concerne il danno arrecato all'erario ed è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti; la responsabilità disciplinare si radica nel rapporto di lavoro e nella violazione degli obblighi di servizio; mentre la responsabilità dirigenziale, ove ricorrente, è connessa al mancato raggiungimento degli obiettivi e alla valutazione della performance.

Le diverse forme di responsabilità non si pongono in rapporto di alternatività, ma di concorso, secondo una logica di effettiva imputazione delle condotte e di differenziazione delle finalità perseguite. In tale prospettiva, la ricostruzione della responsabilità del RUP richiede di essere condotta tenendo conto della specifica posizione funzionale da questi rivestita, nonché dell'assetto organizzativo entro cui le relative funzioni sono esercitate, con particolare riguardo alla distribuzione delle competenze tra i diversi soggetti coinvolti nel procedimento. Nel sistema delineato dal Codice dei contratti pubblici, la figura del Responsabile Unico del Progetto si colloca al centro del procedimento di affidamento ed (eventualmente) dell'esecuzione del contratto, quale snodo funzionale cui è affidato il governo complessivo dell'intervento.

Ai sensi dell'art. 15 del Codice, la nomina del RUP individua il referente unitario dell'intero ciclo di vita del contratto, titolare di compiti di indirizzo, coordinamento e supervisione, nonché responsabile del corretto svolgimento delle procedure. Tale centralità, tuttavia, non si traduce in un modello di responsabilità integralmente accentrato. Il medesimo art. 15 prevede infatti la possibilità di individuare, in relazione alla complessità dell'intervento, responsabili di procedimento per le singole fasi, nonché di avvalersi di strutture di supporto, secondo quanto ulteriormente specificato dall'Allegato I.2, che disciplina requisiti, compiti e modalità di esercizio delle funzioni. In questo quadro si afferma un modello organizzativo a geometria variabile, fondato su una distribuzione funzionale delle attività. Ne deriva un assetto nel quale coesistono, in equilibrio dinamico, due direttrici fondamentali. Da un lato, permane l'unitarietà della funzione del RUP, quale centro di imputazione del governo complessivo del procedimento; dall'altro, si consolida un principio di responsabilità per fasi, in base al quale le responsabilità

operative sono imputate ai soggetti cui sono attribuite le singole porzioni procedimentali, in ragione delle competenze concretamente esercitate. In tale prospettiva, il RUP non può essere configurato come titolare di una responsabilità generale ed indifferenziata rispetto a tutte le attività svolte, ma risponde nei limiti delle funzioni effettivamente esercitate e dei poteri di coordinamento, vigilanza e impulso ad esso riconosciuti. La sua posizione si atteggia, dunque, come responsabilità di governo del processo, che può tradursi, sul piano concreto, in responsabilità per omessa vigilanza, per carente organizzazione o per inadeguata selezione dei soggetti coinvolti, ma che non si estende automaticamente agli errori imputabili ai Responsabili di fase, ove questi operino nell'ambito di competenze chiaramente definite e con effettiva autonomia funzionale. La presenza di un'articolazione organizzativa complessa non determina, pertanto, una frammentazione disordinata della responsabilità, ma una sua distribuzione secondo criteri di effettiva imputazione delle attività. Il RUP resta il punto di sintesi del procedimento, ma all'interno di un sistema nel quale la responsabilità è graduata e differenziata, in coerenza con il principio di proporzionalità tra poteri esercitati e responsabilità imputabili. Ne consegue che la valutazione della responsabilità deve essere condotta in concreto, tenendo conto dell'assetto organizzativo adottato dalla Stazione Appaltante, del grado di autonomia riconosciuto ai Responsabili di fase e dell'effettivo esercizio dei poteri di direzione e controllo.

La ricostruzione dei compiti e della responsabilità del RUP nella fase esecutiva trova un significativo riscontro nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione penale, che ha ribadito in termini particolarmente netti l'ampiezza della posizione di garanzia gravante su tale figura con riferimento agli appalti di lavori pubblici. In particolare, è stato affermato che il RUP, quale rappresentante dell'amministrazione committente, è titolare di una posizione di garanzia che si estende non solo alla fase genetica dell'intervento – relativa alla predisposizione e verifica dei piani di sicurezza – ma anche alla fase esecutiva, nella quale egli è tenuto a svolgere un'attività di sorveglianza sulla corretta attuazione delle misure di sicurezza e sull'operato dei soggetti tecnici incaricati (Cass. pen., Sez. IV, 4 luglio 2025, n. 24617). In tale prospettiva, la Corte ha chiarito che l'obbligo di vigilanza del RUP implica una verifica sostanziale dell'adeguatezza dei piani di sicurezza e della loro effettiva attuazione, nonché del corretto esercizio delle funzioni da parte del direttore dei lavori e del coordinatore per l'esecuzione. Particolarmente rilevante è il principio secondo cui la nomina del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione non determina un effetto liberatorio automatico per il RUP/committente. L'esonero previsto dall'art. 93 del d.lgs. 81/2008 opera, infatti, solo nei limiti dell'incarico conferito e presuppone il trasferimento effettivo di poteri decisionali, gestionali e di spesa, condizione che, negli appalti pubblici, difficilmente può ritenersi integrata. Ne consegue che il RUP mantiene un obbligo di vigilanza sull'operato del coordinatore per l'esecuzione, nonché sull'adeguatezza e sull'effettiva applicazione dei piani di sicurezza, dovendo intervenire – anche attraverso poteri di impulso – in presenza di situazioni di rischio o di inadempimento. La Corte ha altresì precisato che tale obbligo di vigilanza non si traduce in un controllo minuto e continuo delle singole attività di cantiere, ma comporta, in ogni caso, un dovere di verifica preventiva e sostanziale circa la realizzabilità delle lavorazioni in condizioni di sicurezza, specie quando i rischi risultino immediatamente percepibili in base alle caratteristiche dell'opera

e del contesto. In questa prospettiva, la responsabilità del RUP è stata affermata non già per una mancata ingerenza nelle attività operative quotidiane, ma per un deficit a monte, consistente nell'omessa verifica dell'adeguatezza delle misure di sicurezza e nel mancato controllo sull'effettivo esercizio delle funzioni di coordinamento e vigilanza da parte dei soggetti tecnici incaricati.

2.7 Assetti organizzativi esterni e responsabilità del RUP nei modelli di committenza aggregata

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

Il dato normativo attribuisce al Responsabile Unico di Progetto la possibilità di delegare al personale della Stazione Appaltante, dell'ente concedente, della centrale di committenza ovvero del soggetto aggregatore lo svolgimento di mere operazioni esecutive, esclusa ogni attività di verifica e di valutazione, nell'ambito del ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, incluso l'accesso alle piattaforme di approvvigionamento digitale e ai servizi messi a disposizione dall'ANAC.

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

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

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

La previsione inserita nell'art. 2 dell'Allegato I.2 presuppone per la sua piena attuazione un'evoluzione omogenea delle piattaforme di approvvigionamento digitale e dei servizi digitali

messi a disposizione da ANAC, ma si prefigura in ogni caso come la base di diritto positivo per il riconoscimento dell'assetto organizzativo "esteso" impegnato nella gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici (in evidente collegamento con l'art. 45 del Codice sugli incentivi per le funzioni tecniche).

2.8 Dallo "scudo erariale" alla riforma strutturale della responsabilità amministrativo-contabile ad opera della l. 1/2026 ("legge Foti")

Il tema della responsabilità amministrativo-contabile ha conosciuto, negli ultimi anni, un'evoluzione particolarmente significativa. Come noto, con l'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. decreto semplificazioni), convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, in un contesto emergenziale segnato dalla crisi pandemica da COVID-19, il legislatore aveva inciso in maniera significativa sul regime della responsabilità amministrativo-contabile, introducendo una limitazione - originariamente temporanea - della responsabilità erariale alle sole condotte commissive dolose, con esclusione di quelle commissive connotate da colpa grave. L'intervento, pur configurandosi come risposta contingente alla necessità di assicurare rapidità ed effettività all'azione amministrativa in una fase di straordinaria pressione sul sistema pubblico, è stato successivamente oggetto di reiterate proroghe, che ne hanno progressivamente esteso l'ambito temporale di applicazione, trasformando una misura eccezionale in un elemento di fatto stabilizzato del sistema.

La richiamata previsione normativa ha determinato una netta asimmetria tra dolo e colpa grave: mentre il primo continua a rilevare sia per condotte commissive sia per condotte omissive, la seconda è stata confinata alle sole ipotesi di omissione. Ne è derivata una chiara opzione di politica legislativa volta a contrastare la c.d. "burocrazia difensiva", incentivando l'azione amministrativa e rendendo, in termini relativi, più rischioso il "non fare" rispetto al "fare". La ratio dell'intervento si colloca in una più ampia tendenza dell'ordinamento a modulare la responsabilità del dipendente pubblico in funzione della complessità tecnico-organizzativa dell'attività svolta, come dimostrano esperienze analoghe maturate in altri settori, quali quello sanitario ("medicina difensiva"). La disciplina dello "scudo erariale" ha, tuttavia, sollevato rilevanti criticità, sia sotto il profilo della sua efficacia sistemica, sia in relazione ai possibili effetti distorsivi derivanti dalla mancata armonizzazione con altri regimi di responsabilità, in particolare quello civile. In tale quadro si è inserita l'importante pronuncia della Corte costituzionale che, con la sentenza n. 132 del 2024, ha chiarito che la disciplina della responsabilità amministrativo-contabile debba fondarsi su un equilibrio dinamico tra esigenze di deterrenza e funzionalità dell'azione amministrativa, equilibrio che non può essere rigidamente predeterminato, ma deve essere modulato dal legislatore in relazione al contesto storico-istituzionale. È proprio in questa tensione tra semplificazione e garanzia che si colloca la legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. legge "Foti"), la quale segna il passaggio da una logica emergenziale a una riforma strutturale della responsabilità amministrativo-contabile. L'intervento incide direttamente sull'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introducendo una tendenziale tipizzazione legislativa

della colpa grave volta a superare il precedente modello elastico di matrice prevalentemente giurisprudenziale. La colpa grave viene così circoscritta a ipotesi tendenzialmente tipizzate - quali la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto e l'affermazione o negazione di circostanze documentalmente incontrovertibili - mentre la valutazione della "manifesta violazione" è ancorata al grado di chiarezza della norma e all'inescusabilità della condotta, secondo un criterio che combina parametri oggettivi e soggettivi. Specularmente, il legislatore individua una zona di non imputabilità qualificata, escludendo la colpa grave nei casi di affidamento su indirizzi giurisprudenziali prevalenti o su pareri delle autorità competenti.

In questo assetto, la responsabilità amministrativo-contabile del RUP assume una dimensione intrinsecamente sistemica, quale espressione non solo della sua funzione decisionale, ma anche dell'assetto organizzativo nel quale egli opera.

La riforma, in forza di quanto previsto dall'art. 227 del d.lgs. n. 36/2023 laddove stabilisce che "ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in essi contenute", coesiste con quanto già previsto in materia dal Codice dei contratti pubblici ponendosi in rapporto di specialità con quest'ultimo. Il coordinamento con l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici (non del tutto sovrapponibile all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20) - che, attraverso il principio della fiducia, valorizza l'autonomia decisionale del pubblico dipendente - consente di delineare un modello unitario nel quale la colpa grave richiede una deviazione qualificata, manifesta e inescusabile rispetto agli standard dell'azione amministrativa, includendo anche la violazione di autovincoli e di regole fondamentali di diligenza, prudenza e perizia.

Particolarmente significativo, in tale contesto, è il ruolo assunto dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti nel settore dei contratti pubblici. In via ordinaria, esso si esercita sui decreti di approvazione dei contratti delle amministrazioni dello Stato di maggiore rilevanza economica, collocandosi in una fase successiva alla procedura di affidamento e operando come presidio di legalità ex ante rispetto alla produzione degli effetti contrattuali. La previsione della perentorietà dei termini e del meccanismo di automatica registrazione in caso di inerzia della Corte introduce un modello di silenzio-assenso rafforzato, funzionale a garantire la celerità delle procedure. Tale meccanismo assume una rilevanza decisiva anche sul piano della responsabilità, poiché l'avvenuta registrazione dell'atto comporta l'esclusione della colpa grave nei casi in cui il danno tragga origine da atti vistati e registrati o dagli atti presupposti. Con particolare riferimento ai soggetti pubblici responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR e al PNC, alla suddetta tipizzazione della colpa grave si affianca un autonomo e ulteriore profilo sanzionatorio, di natura pecuniaria, volto a presidiare il rispetto dei tempi procedimentali. È infatti prevista l'irrogazione di una sanzione compresa tra euro 150 e un massimo pari a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo, nei casi di ritardo superiore al 10 per cento rispetto al termine stabilito per la conclusione del

procedimento, ove tale ritardo sia imputabile al soggetto agente. La misura, graduabile in relazione alla gravità della colpa, introduce un meccanismo di responsabilizzazione diretta del funzionario rispetto alla dimensione temporale dell'azione amministrativa, conferendo rilievo autonomo al fattore "tempo" quale parametro di legalità sostanziale dell'azione pubblica, in coerenza con gli obiettivi di efficienza e tempestività sottesi all'attuazione del PNRR. La sanzione è irrogata nel rispetto delle forme e delle garanzie previste dalla parte II, titolo V, capo III, del Codice della giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174). Ne emerge un assetto complessivo nel quale controllo e responsabilità risultano strettamente interrelati: il primo non si limita a operare come verifica di legalità, ma incide direttamente sulla configurazione della responsabilità, contribuendo a delineare un sistema che, pur mantenendo adeguati presidi di garanzia, è orientato a favorire l'effettività e la tempestività dell'azione amministrativa, soprattutto nei settori strategici e ad alta intensità di investimento pubblico.

Un ulteriore punto-chiave della riforma è rappresentato dai tetti certi al danno risarcibile: salvi i casi di dolo o illecito arricchimento, il risarcimento non può superare il trenta per cento del danno accertato e, in ogni caso, il doppio della retribuzione lorda annua o del compenso percepito per l'incarico. Una misura che introduce un limite quantitativo predefinito alla esposizione personale del funzionario, rendendo calcolabile e sostenibile il rischio connesso all'incarico. Risulta poi di particolare rilevanza l'introduzione dell'obbligo di stipulare una polizza assicurativa: ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera a), n. 7 della l. n. 1/2026, chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati per colpa grave. L'introduzione di questo obbligo, di grande impatto pratico, solleva questioni interpretative aperte: in particolare, il dibattito dottrinale più recente discute se i premi assicurativi possano essere finanziati attingendo agli incentivi alle funzioni tecniche di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, punto su cui la norma non fornisce risposta esplicita. In ogni caso, nei giudizi per danno patrimoniale, l'impresa assicuratrice assume la qualità di litisconsorte necessario.

In epoca anteriore alla riforma di cui alla legge 7 gennaio 2026, n. 1 la giurisprudenza contabile ha delineato i contorni della colpa grave. In particolare, la Corte dei conti, Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza n. 22 del 29 gennaio 2024, ha affermato la responsabilità erariale del RUP in relazione alla validazione di un progetto attestante la sussistenza di presupposti autorizzatori in realtà mancanti, con conseguente realizzazione di opere inutilizzabili. La responsabilità è stata ricostruita come esito di una condotta mista, commissiva e omissiva, aggravata dalla successiva consapevolezza dell'irregolarità, desunta dal tentativo tardivo di sanatoria. È stata, inoltre, esclusa qualsiasi rilevanza dell'eventuale utilità residua dell'opera, affermandosi che un intervento destinato alla demolizione o al ripristino integra, per definizione, un danno erariale. Un ulteriore scenario di rischio genetico concerne l'aggiudicazione di procedure in assenza di copertura finanziaria o di disponibilità delle aree. In tali ipotesi, il danno si identifica nel risarcimento dovuto all'operatore economico per responsabilità precontrattuale. La Corte dei conti (I Sezione centrale d'appello), nella sentenza n. 74 dell'8 marzo 2024, ha affermato la responsabilità del RUP per aver disposto l'ag-

giudicazione quando il termine del finanziamento era già scaduto e il progetto risultava privo delle risorse necessarie per l'acquisizione delle aree. Nella specie, la Corte ha chiarito che la copertura finanziaria deve essere certa e attuale al momento dell'aggiudicazione, non potendo fondarsi su mere aspettative. In termini analoghi, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza n. 86 del 20 giugno 2024, ha affermato la responsabilità del RUP per aver autorizzato pagamenti in assenza di verifica dell'effettivo avanzamento dei lavori. La liquidazione di SAL non corrispondenti alla realtà del cantiere è stata qualificata come condotta gravemente colposa, evidenziando che la sottoscrizione del RUP sul mandato di pagamento costituisce attestazione della sussistenza di un credito certo, liquido ed esigibile. In assenza di verifica sostanziale, tale attestazione diviene lo strumento di perfezionamento del danno erariale. Le pronunce richiamate evidenziano come l'obbligo di verifica gravante sul RUP si estenda alla concreta sostenibilità dell'intervento, sotto il profilo finanziario, amministrativo ed esecutivo, imponendo un controllo effettivo sull'intero ciclo dell'azione amministrativa. Ne deriva che la responsabilità amministrativo-contabile del RUP deve essere letta in chiave funzionale, quale espressione del rapporto tra decisione amministrativa e assetto organizzativo che ne governa la formazione e l'attuazione. Il coordinamento con l'art. 2 del Codice - che, attraverso il principio della fiducia, valorizza l'autonomia decisionale del funzionario - consente di delineare un modello unitario nel quale la colpa grave richiede una deviazione qualificata, manifesta e inescusabile rispetto agli standard dell'azione amministrativa, includendo anche la violazione di autovincoli e di regole fondamentali di diligenza, prudenza e perizia.

Capitolo 3

Il RUP nelle fasi di affidamento e di esecuzione: focus su criticità e problematiche operative

3.1 Il RUP in rapporto all'efficienza decisionale della Stazione Appaltante: la gestione delle fasi intermedie (tra progettazione e avvio della gara) e dei tempi di sviluppo della procedura

La gestione efficace del ciclo di vita di un contratto pubblico è direttamente rapportata all'efficienza decisionale della Stazione Appaltante o dell'ente concedente, secondo uno schema definito normativamente dall'art. 11, comma 4-bis dell'Allegato II.4 del d.lgs. n. 36/2023.

La disposizione (inserita nel quadro regolativo della revisione della qualificazione) stabilisce infatti che le Stazioni Appaltanti qualificate monitorano, a partire dal 1° gennaio 2025, con cadenza semestrale, la propria efficienza decisionale nello svolgimento delle procedure di affidamento attraverso una verifica del tempo medio intercorrente fra la data di presentazione delle offerte, come risultante nei bandi di gara e la data di stipula del contratto.

Quando il tempo medio rilevato risulta superiore a centosessanta giorni, le Stazioni Appaltanti sono tenute a comunicare tempestivamente all'Autorità Nazionale Anticorruzione un piano di riorganizzazione, recante:

a) le misure necessarie al superamento delle principali cause che hanno determinato il ritardo negli affidamenti, con particolare riferimento alla riorganizzazione del personale, al potenziamento della formazione specialistica, anche rispetto all'utilizzo degli strumenti digitali;
b) gli obiettivi temporali di riduzione del tempo medio di svolgimento delle procedure di affidamento.

A sua volta, tale sistema regolativo si connette ai tempi di sviluppo massimo delle procedure di affidamento, stabiliti in base a quanto disposto dall'art. 17, commi 3 e 3-bis del Codice, secondo la modulazione specifica dettata nell'Allegato I.3.

Entrambi i peculiari dati normativi traducono il criterio di tempestività, connotato nell'ambito del principio del risultato (art. 1 del Codice) come l'elemento regolatore della proiezione temporale dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto, che impone alle Stazioni Appaltanti il superamento delle situazioni di inerzia o di impasse per difficoltà connesse, ad esempio, alla difficoltà di interpretazione delle disposizioni del diritto euro-unitario e di quello nazionale, guardando al risultato attraverso l'applicazione di una regola per il caso concreto, pur sempre nel dovuto rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza (Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, sentenza n. 84 del 29 aprile 2024).

In questa prospettiva il Responsabile Unico di Progetto è chiamato a governare le fasi del ciclo di vita secondo una logica che richiede anche l'ottimizzazione delle sub-fasi intermedie, per evitare dilazioni.

Uno dei passaggi critici nella sequenza temporale si rileva nella fase della progettazione, in quanto l'elaborazione dei due livelli progettuali (fondata a sua volta sul quadro esigenziale, sull'analisi delle alternative progettuali e su un complesso di specifici indirizzi) può avere molte variabili (realizzazione interna o affidamento all'esterno, problemi rilevati nella verifica o in sede di validazione), potenzialmente produttive di effetti negativi incidenti sullo sviluppo complessivo dell'appalto o della concessione.

Rispetto a tale passaggio-chiave, il RUP ha ampio margine per esercitare i poteri propulsivi e di controllo, al fine di coordinare il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati e della qualità richiesta, secondo quanto riconosciuto esplicitamente dall'art. 6, comma 1 dell'Allegato I.2 del d.lgs. n. 36/2023.

Prima di poter essere incardinato nella procedura di affidamento come base della stessa, il progetto deve essere sottoposto a un doppio livello di analisi, attraverso la verifica (disciplinata dall'art. 42 del Codice e dagli articoli da 34 a 43 dell'Allegato I.7) e la validazione (definita sinteticamente nel comma 4 dell'art. 42 dello stesso d.lgs. n. 36/2023).

La funzione della verifica si sostanzia nell'analisi della rispondenza del progetto alle esigenze espresse nel documento d'indirizzo (il DIP) e la sua conformità alla normativa vigente: da tale attività deriva un report, i cui esiti costituiscono gli elementi di riferimento per la validazione.

L'intervento del Responsabile Unico di Progetto in qualità di validatore presuppone uno sviluppo attivo, fondato su un'analisi critica del quadro complessivamente risultante dalle elaborazioni progettuali e dalle indicazioni dei verificatori.

L'esplicitazione da parte del RUP del dato valutativo (in termini sia positivi che negativi) sul progetto deriva dal raccordo tra la disposizione regolante in linea generale la validazione (l'art. 42, comma 4 del Codice) e le norme della legge n. 241/1990, regolanti lo schema motivazionale (art. 3) delle decisioni, nel quale è sancita anche la possibilità di dissenso del Responsabile del procedimento.

Tale assetto normativo consente al RUP di non assentire rispetto agli esiti delle verifiche svolte dal soggetto preposto alla verifica della progettazione, riportando nel provvedimento di mancata validazione il medesimo preciso riferimento al rapporto conclusivo del soggetto preposto alla verifica e alle eventuali controdeduzioni del progettista, dando adeguatamente conto dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche poste a base della decisione.

La modulazione decisoria a spettro ampio della validazione è rafforzata dall'art. 6, comma 2, lett. e), dell'Allegato I.2 al Codice, nel quale si prevede che in caso di dissenso sugli esiti della verifica, il RUP fornisce adeguata motivazione (MIT, Risposta a quesito n. 4141 del 2 marzo 2026).

Tale sequenza costituisce il paradigma dell'importanza delle attività e degli interventi del Responsabile Unico di Progetto nelle dinamiche di sviluppo del ciclo di vita dei contratti pubblici, funzionali ad assicurare l'efficienza decisionale: l'eliminazione delle criticità del progetto che possono incidere negativamente sulla successiva fase di affidamento, preserva la Stazione Appaltante da intoppi procedurali e dal conseguente allungamento dei tempi.

3.2 Le attività del RUP finalizzate all'ammissione e all'esclusione degli operatori economici nella gara: punti critici e responsabilità

La prima sub-fase del percorso di gara si sostanzia nelle attività della Stazione Appaltante che analizzano le istanze di partecipazione alla procedura, le dichiarazioni relative ai requisiti di ordine generale e di capacità, nonché il complesso dei documenti correlati (dal pagamento del contributo gare all'ANAC alla garanzia provvisoria).

La scelta in tal senso esperibile fa leva sulle opzioni indicate dall'art. 7, comma 1, lett. a) dell'Allegato I.2, il quale assume a riferimento il Responsabile Unico di Progetto, stabilendo che lo stesso effettua la verifica della documentazione amministrativa qualora non sia nominato un Responsabile di fase ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del Codice o non sia costituito un apposito ufficio o servizio a ciò deputato, sulla base delle disposizioni organizzative proprie della Stazione Appaltante.

Il RUP è, rispetto a questi passaggi, l'attore prefigurato come principale dal dato normativo, pur essendo ammessa una riconduzione delle attività istruttorie per la verifica al responsabile di procedimento nominato per la fase di affidamento o a un modulo organizzativo preordinato

dalla Stazione Appaltante, nell'esercizio della propria autonomia.

La stessa disposizione chiarisce peraltro in modo inequivocabile che il RUP esercita in ogni caso funzioni di coordinamento e verifica, finalizzate ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate.

Quest'ultimo punto deve essere posto in connessione interpretativa con la lettera d) dello stesso comma 1 dell'art. 7, la quale attribuisce al RUP l'esplicita competenza a disporre le esclusioni dalle gare.

Il provvedimento di esclusione dalla gara esorbita quindi dalle competenze di soggetti diversi dal RUP, deputati dal Codice a svolgere attività diverse e particolari: qualora da taluni di essi adottato (es. dalla Commissione giudicatrice), si deve ritenere illegittimo per incompetenza (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 755 del 23 marzo 2026).

Lo stesso art. 7 dell'Allegato I.2 non distingue, ai fini della competenza, tra le diverse ragioni che possono stare a base del provvedimento di esclusione dalla gara, riconoscendo semplicemente l'attribuzione funzionale al soggetto che governa l'intero ciclo di vita dell'appalto.

Peraltro, quando lo stesso soggetto ricopra l'incarico di Responsabile Unico di Progetto, ma sia anche parte di un organo interveniente in una delle fasi (es. quale componente della Commissione giudicatrice), l'esercizio delle funzioni nei differenti ruoli richiede una necessaria esplicitazione. Tale situazione, infatti, non può determinare l'attrazione delle competenze del RUP nell'ambito di un altro organo in ragione dell'identità soggettiva (intesa come coincidenza dei ruoli nella stessa persona fisica).

3.3. I provvedimenti del RUP: la traduzione necessaria dei poteri rapportati alle competenze specifiche

La proiezione delle competenze del Responsabile Unico del Progetto nell'ambito del ciclo di vita dei contratti pubblici si traduce, in alcune fasi (in particolare in quella di affidamento) in decisioni formalizzate attraverso specifici provvedimenti, ad esso ricondotti in termini di attribuzione esclusiva dal quadro normativo.

Nel corpus principale del Codice dei contratti pubblici la disposizione che assicura al RUP la possibilità di trasporre percorsi istruttori, scelte e valutazioni in atti amministrativi sia attestativi sia di natura provvedimentale è il comma 5 dell'art. 15, nella parte in cui ne modula l'intervento mediante lo svolgimento di tutte le attività indicate nell'Allegato I.2 o che comunque siano necessarie, ove non di competenza di altri organi.

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

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

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

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

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

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

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

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

Il dato normativo rafforzato costituito dalla combinazione tra le fattispecie illustrative delle decisioni imputabili al Responsabile Unico di Progetto nell'art. 7 dell'Allegato I.2 del d.lgs. n. 36/2023 presuppone pertanto la proiezione della volontà della Stazione Appaltante attraverso specifici provvedimenti, assegnati proprio al ruolo funzionale dello stesso RUP (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 5006 del 10 giugno 2025).

Il RUP, come precisa la giurisprudenza "è quindi tenuto ad operare scelte di carattere più vincolato ossia ad adottare talune decisioni allorché ne ricorrano i presupposti: tra queste anche quelle relative alla esclusione dei concorrenti" (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 2731 del 1° aprile 2025).

La formalizzazione dell'esclusione, soprattutto nella sub-fase dell'ammissione alla gara, può assumere a riferimento elementi istruttori elaborati da un altro soggetto, pur permanendo in capo al Responsabile Unico di Progetto l'assunzione della decisione con proprio provvedimento, secondo lo schema delineato dal quadro normativo assestato nel d.lgs. n. 36/2023 (Tar Umbria, sez. I, sentenza n. 122 del 14 febbraio 2025).

La costruzione del processo istruttorio si riconduce alle peculiarità organizzative della Stazione Appaltante (se non addirittura alle definizioni in tal senso attestate gara per gara, nell'ambito degli atti regolatori), ma con qualsiasi modulo elaborativo il dato decisionale è sempre riconducibile al Responsabile Unico di Progetto.

Le verifiche in relazione all'ammissibilità delle istanze di partecipazione alla gara sono realizzabili da un soggetto diverso dal RUP, ma a quest'ultimo è rimessa necessariamente la formalizzazione del risultato di tali attività, che può far leva su un costrutto impostato su una motivazione correlata all'analisi istruttoria verbalizzata (Consiglio di Stato, sez. V. sentenza n. 916 del 4 febbraio 2026).

Il provvedimento amministrativo, preceduto da esaurienti atti istruttori, può infatti ritenersi adeguatamente motivato per relationem anche con il mero richiamo a tali atti, in quanto in tal modo l'autorità emanante esplicita l'intenzione di fare propri gli esiti dell'istruttoria condotta, ponendoli a base della determinazione adottata; in tal modo, la motivazione è esaustiva perché dal complesso degli atti del procedimento sono evincibili le ragioni giuridiche che supportano la decisione, in modo da consentire, non solo al destinatario di contrastarle con gli strumenti offerti dall'ordinamento, ma anche al giudice amministrativo, ove investito della relativa controversia, di sindacarne la fondatezza (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 1513 del 24 febbraio 2025).

3.4. Il RUP e le attività in relazione alla fase di valutazione delle offerte: gli elementi enucleati dalla giurisprudenza

L'assetto delle competenze in relazione alla valutazione delle offerte nelle procedure di gara regolate dal Codice dei contratti pubblici delinea per il Responsabile Unico di Progetto condizioni operative differenti in rapporto al tipo di criterio utilizzato dalla Stazione Appaltante per l'analisi delle proposte tecniche ed economiche degli operatori economici.

Nei percorsi selettivi determinanti l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa il processo valutativo è esplicitamente rimesso alla Commissione giudicatrice, nei termini e alle condizioni definiti dall'art. 93 (commi da 1 a 6) del d.lgs. n. 36/2023.

La nomina di tale organismo (configurato come collegio perfetto con una composizione di membri esperti in numero dispari) è ingenerata da una richiesta del RUP, per esplicita previsione dettata dal comma 1 dello stesso art. 93 del Codice e rafforzata dall'art. 6, comma 1, lett. h) dell'Allegato I.2, con sviluppo dei poteri di organizzazione relativi all'efficace realizzazione della fase dell'affidamento, nell'ambito del ciclo di vita dei contratti pubblici.

Nel medesimo art. 93 il comma 3 evidenzia la possibilità che tra i componenti della Commissione giudicatrice sia nominato anche il Responsabile Unico di Progetto, sempre a condizione che sia un esperto, con adeguate competenze professionali.

L'ANAC ha precisato nella delibera n. 89 dell'11 marzo 2025 che, nonostante l'art. 93, comma 3, del Codice testualmente non puntualizzi che il RUP possa fare parte e anche presiedere la Commissione, tale conclusione è desumibile dal sistema.

Da un punto di vista letterale, infatti, non si ravvisano indicazioni di segno contrario all'interno di tale disposizione, la quale non prevede requisiti ulteriori del Presidente rispetto ai commissari, né cause di incompatibilità ad hoc.

Pertanto, qualora non sia in contestazione il possesso "del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali" da parte del RUP-Presidente e siano stati rispettati i criteri di trasparenza, competenza e rotazione nella scelta del Presidente (in base all'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 93) l'ANAC chiarisce che anche nella procedura di affidamento di un contratto sopra soglia, il Responsabile Unico di Progetto componente della Commissione giudicatrice possa ricoprire tale ruolo (determinando un'interpretazione in linea con indicazioni analoghe del MIT, nella Risposta al quesito n. 2413 del 18 luglio 2024, e del Consiglio di Stato, sez. V, nell'ordinanza n. 4016 del 28 ottobre 2024).

Tuttavia, il Responsabile Unico di Progetto nelle procedure di gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non può connotare il suo intervento in chiave sottrattiva delle competenze della Commissione giudicatrice.

Al RUP, come "governatore di processo", spettano infatti gli atti tipici dell'amministrazione attiva e di controllo, compresi i provvedimenti di esclusione, mentre alla Commissione giudicatrice (della quale il RUP può far parte come componente esperto) competono i giudizi tecnico discrezionali sulle offerte e la conseguente attribuzione dei punteggi (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 2731 del 1° aprile 2025).

La linea di demarcazione risulta netta, pur prefigurandosi nell'assetto operativo possibili interazioni collaborative peculiari: si pensi al Responsabile Unico di Progetto che opera come "traduttore" nelle Piattaforme di Approvvigionamento Digitale delle varie operazioni della procedura di gara e alla Commissione giudicatrice che può ausiliare lo stesso RUP nel sub-procedimento di verifica delle offerte anormalmente basse.

Il RUP, nell'ambito delle sue funzioni, può esercitare il potere di verifica della documentazione amministrativa e, quando necessario, adottare provvedimenti di esclusione; la Commissione giudicatrice, invece, è competente a valutare le offerte tecniche e assegnare i relativi punteggi (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 7223 del 5 settembre 2025; Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 2731 del 1° aprile 2025).

In questo quadro, peraltro, il Responsabile Unico di Progetto può svolgere un'azione di impulso rispetto agli organi della procedura di gara, anche in funzione istruttoria e di supporto alla stessa Commissione giudicatrice, non potendosi esprimere con giudizi in ordine all'attribuzione di punteggi e all'adeguatezza delle offerte (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 1634 del 2 marzo 2026).

3.5. RUP e Seggio di gara: coincidenza e definizioni normative non connesse

La proiezione attiva del Responsabile Unico di Progetto nell'ambito delle attività di valutazione delle offerte assume caratterizzazione ben diversa nel caso delle procedure di gara aggiudicate con il criterio del minor prezzo.

Per tali percorsi selettivi l'art. 93, comma 7 del d.lgs. n. 36/2023 stabilisce che la valutazione delle offerte è effettuata da un seggio di gara, anche monocratico, composto da personale della Stazione Appaltante, scelto secondo criteri di trasparenza e competenza, al quale si applicano alcune cause di incompatibilità tra quelle previste per i componenti della Commissione giudicatrice.

In tale schema si innesta la previsione specificativa contenuta nell'art. 7, comma 1, lett. f) dell'Allegato I.2 del Codice, nella quale viene a stabilirsi che quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, il RUP può procedere direttamente alla valutazione delle offerte economiche.

L'apparente distonia tra le due disposizioni è conciliabile mediante un'interpretazione in chiave organizzativa del Seggio di gara: quando in composizione monocratica, la combinazione tra le disposizioni rimette al RUP l'assunzione del ruolo valutativo, mentre in caso di composizione collegiale il Responsabile Unico di Progetto si incardina nell'organismo in chiave polifunzionale (presidente, gestore della procedura sulla Piattaforma di Approvvigionamento Digitale e, quindi, gestore del processo di calcolo per l'individuazione del minor prezzo).

La dinamica organizzativa è regolabile dalla Stazione Appaltante in ragione della differente presunta complessità dell'appalto, in rapporto al maggior impegno gestionale connesso ad appalti con un numero di offerte più elevato.

3.6. La verifica delle offerte anormalmente basse: ruolo del RUP e profili critici

Il quadro delle competenze esclusive del Responsabile Unico di Progetto ha, nel Codice dei contratti pubblici, una leva particolare, costituita dall'attribuzione allo stesso delle attività di verifica delle offerte rilevate come anormalmente basse, statuita dall'art. 7, comma 1, lett. c) dell'Allegato I.2 e combinata con il procedimento regolato dall'art. 110 dello stesso d.lgs. n. 36/2023.

Il percorso prende avvio con l'applicazione del sistema di rilevazione definito dalla Stazione Appaltante negli atti di gara (secondo l'esplicita previsione dettata dal comma 1, ultimo periodo, dello stesso art. 110), ad opera del soggetto deputato alla valutazione delle offerte, sia esso la Commissione di gara nelle procedure con l'offerta economicamente più vantaggiosa o il Seggio di gara in quelle con il criterio del minor prezzo (quando non rientranti nell'ambito applicativo del meccanismo dell'esclusione automatica stabilito dall'art. 54 del Codice per gli appalti di valore inferiore alle soglie di rilievo europeo e senza interesse transfrontaliero certo).

Da questo momento decorre la competenza del RUP, che acquisisce le offerte rilevate come potenzialmente anomale e le sottopone all'analisi di affidabilità complessiva, sostenuta dal confronto con gli operatori economici interessati, realizzato mediante la richiesta, l'acquisizione e la valutazione delle giustificazioni.

Il sub-procedimento di verifica è caratterizzato da uno schema contenutistico articolato (Tar Sicilia – Catania, sez. II, sentenza n. 2671 del 16 settembre 2025) e dalla necessaria applicazione del principio del contraddittorio, ma anche da una proiezione temporale che deve essere ragionevole (Tar Veneto, sez. II, sentenza n. 2387 del 15 dicembre 2025) e nella quale rileva pertanto il ruolo del RUP anche come "governatore di processo", necessariamente attento all'efficienza decisionale della Stazione Appaltante.

Peraltro, la piena competenza del Responsabile Unico di Progetto in relazione al sub-procedimento di verifica delle offerte anormalmente basse (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5741 del 3 luglio 2025) non viene scalfita dalle previsioni che gli consentono di chiedere ausilio alla Commissione giudicatrice o avvalersi anche di consulenze esterne specifiche, sempre in chiave istruttoria o di supporto specifico (Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 7712 del 3 ottobre 2025).

La traduzione delle attività di verifica ha una formalizzazione necessaria, che, in caso di esiti senza criticità, si traspone in una relazione esplicativa inviata alla Commissione giudicatrice o al Seggio di gara, mentre in caso di valutazioni negative (esplicative dell'inaffidabilità dell'offerta) si concretizza in un provvedimento di esclusione dell'operatore economico interessato dalla gara, attuativo della competenza specifica attribuita al RUP dalla lettera d) del medesimo comma 1 dello stesso art. 7 dell'Allegato I.2.

L'interazione organizzativa e funzionale con la Commissione giudicatrice o con il Seggio di gara è modulata dall'art. 17, comma 5 (primo periodo) del d.lgs. n. 36/2023, nella parte in cui stabilisce che l'organo preposto alla valutazione delle offerte predispone la proposta di aggiudicazione alla migliore offerta non anomala.

La disposizione configura in particolare la relazione tra le attività della Commissione giudicatrice e quelle del Responsabile Unico di Progetto quale soggetto deputato alla verifica delle offerte anormalmente basse, secondo una sequenza che comprende:

a) in capo alla Commissione:
    1) l'elaborazione dei risultati della valutazione delle offerte e la conseguente graduatoria di merito, con l'individuazione del potenziale aggiudicatario;
    2) l'applicazione del metodo indicato della Stazione Appaltante nel bando di gara per la rilevazione delle offerte potenzialmente anomale, secondo quanto previsto dall'art. 110, comma 1, ultimo periodo, del Codice;
    3) in caso di rilevazione di offerte potenzialmente anomale, sulla base degli esiti applicativi del metodo, la comunicazione al RUP delle stesse;
b) in capo al Responsabile Unico di Progetto:
    1) le richieste delle giustificazioni agli operatori economici per i quali sono state rilevate le offerte potenzialmente anomale;
    2) l'acquisizione e la valutazione delle giustificazioni, finalizzata a rilevare l'affidabilità o l'inaffidabilità delle offerte esaminate;
    3) l'adozione dei provvedimenti di esclusione per le offerte rilevate come inaffidabili;
    4) la comunicazione alla Commissione giudicatrice degli esiti del sub-procedimento di verifica dell'anomalia.

Sulla base degli elementi trasmessi dal RUP, la Commissione giudicatrice, per poter definire la proposta di aggiudicazione, si trova a sviluppare due percorsi:

a) in caso di verifica comportante il riconoscimento dell'offerta come anormalmente bassa (inaffidabile) e della conseguente esclusione dell'operatore economico che l'aveva presentata, è tenuta a riformulare la graduatoria di merito; qualora l'offerta anormalmente bassa sia risultata quella dell'originario potenziale aggiudicatario, la ridefinizione della graduatoria comporta l'individuazione del nuovo potenziale aggiudicatario nell'operatore economico titolare della prima offerta non anomala;
b) in caso di verifica dell'anomalia con esito negativo, conferma l'originale graduatoria di merito.

3.7. L'assetto delle competenze specifiche del RUP in relazione alla fase di esecuzione e le interazioni con DL e DEC

Il quadro delle competenze del Responsabile Unico di Progetto in relazione alla fase di esecuzione dell'appalto deriva da una strutturata combinazione normativa, che ha i suoi punti di riferimento negli articoli 114 e 115 del d.lgs. n. 36/2023, nonché la proiezione operativa specifica nell'art. 8 dell'Allegato I.2 e in varie previsioni correlate contenute nell'Allegato II.14.

Il modulo organizzativo fonda le interazioni sul ruolo-chiave del RUP, il quale dirige l'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, controllando i livelli di qualità delle prestazioni e avvalendosi del Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC) o del Direttore dei Lavori (DL), ma anche del coordinatore in materia di salute e di sicurezza durante l'esecuzione, nonché del collaudatore oppure della commissione di collaudo o del verificatore della conformità.

In questo schema, l'art. 115, comma 1 del d.lgs. n. 36/2023 prevede che il Responsabile Unico di Progetto concretizzi la sua azione di coordinamento e controllo mediante l'accertamento del corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni affidate ad ognuno dei soggetti che operano nella fase dell'esecuzione.

L'assetto delle interazioni con il Direttore dei Lavori ha una configurazione stabilizzata, che ne prevede la nomina, su proposta del RUP, prima dell'avvio della procedura di affidamento (comma 2 dell'art. 115 del Codice).

Diversamente, negli appalti di beni e servizi le funzioni e i compiti del Direttore dell'Esecuzione sono svolti, di norma, dal RUP, che provvede, anche con l'ausilio di uno o più direttori operativi individuati dalla Stazione Appaltante in relazione alla complessità dell'appalto, al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto. Il modulo viene tuttavia a dover essere adeguato, con la nomina del Direttore dell'Esecuzione del Contratto diverso dal RUP, quando l'appalto assume caratterizzazioni di particolare importanza, per dimensionamento o caratterizzazioni funzionali, rilevabili secondo i parametri stabiliti nell'art. 32 dell'Allegato II.14.

L'esercizio delle competenze del RUP si sviluppa fattivamente nell'assetto delle interazioni con il DL e con il DEC (se nominato), secondo il dettaglio operativo declinato nell'art. 8 dell'Allegato I.2, che costituisce complesso di disposizioni con una connotazione prevalentemente dedicata agli appalti di lavori, anche se facilmente adattabile agli appalti di beni e servizi.

Il dato normativo che nell'art. 8 dell'Allegato I.2 compone le attribuzioni del Responsabile Unico di Progetto nella fase dell'esecuzione designa tre macro-linee d'intervento su cui le stesse si sviluppano.

Il primo ambito di operatività particolarmente significativo riguarda il controllo del processo produttivo connesso all'appalto, nel quale si intersecano gli elementi di riscontro delle prestazioni (con diversa modulazione degli attori intervenienti, rispetto ai quali il RUP assolve il ruolo di coordinatore e di sollecitatore) e quelli di concretizzazione delle controprestazioni, attraverso l'attestazione dei profili economici corrispondenti allo stato di avanzamento (con l'emissione del certificato di pagamento).

In tale settore d'intervento le attribuzioni del RUP assolvono all'attuazione delle norme del corpus principale del Codice (art. 115 e art. 125) e si raccordano alle sequenze operative declinate nell'Allegato II.14 per varie sub-fasi (es. per la gestione del controllo contabile-amministrativo).

Se la struttura dei controlli relativi agli appalti di lavori risulta modulata in termini dettagliati con riguardo agli stati di avanzamento ed ai collaudi, per gli appalti di beni e servizi il più ampio spazio regolativo delle Stazioni Appaltanti non deve trascurare la ratio delle attività di verifica, ossia l'effettività dei controlli, in special modo negli appalti di durata.

È stato rilevato (ANAC, delibera n. 497 del 29 ottobre 2024) come sia imprescindibile che i DEC ed i RUP svolgano, con proprietà, tutte le funzioni loro attribuite dagli artt. 114, 115, 116 del d.lgs. n. 36/2023 e dagli artt. 31 e seguenti dell'Allegato II.14, non limitandosi ad attestare l'avvenuta esecuzione dei controlli tramite mere formule di stile, risultando necessario che le attestazioni di regolare esecuzione facciano riferimento a criteri di misurabilità effettivi, utilizzati per la verifica anche qualitativa delle prestazioni rese.

Su tale versante rileva la logica organizzativa adottata dalle Stazioni Appaltanti, al fine di permettere ai soggetti deputati all'espletamento dei controlli in fase esecutiva di svolgere adeguatamente i compiti attribuiti, mediante la leva della formazione e la messa a disposizione di risorse (strumentali e tecnologiche) adeguate a garantire la completezza, la correttezza e l'effettività del controllo.

Il secondo settore di sviluppo delle competenze del RUP nella fase esecutiva comprende l'ampio novero di azioni connesse alla tutela della sicurezza sul lavoro nell'appalto, per garantire la quale lo stesso Responsabile Unico di Progetto:

a) vigila insieme al direttore dei lavori e al coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, sul rispetto degli oneri della sicurezza relativi alle prestazioni affidate in subappalto;
b) adotta gli atti di competenza a seguito delle iniziative e delle segnalazioni del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione sentito il direttore dei lavori, laddove tali figure non coincidano;
c) svolge, su delega del soggetto di cui all'articolo 26, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, i compiti ivi previsti, qualora non sia prevista la predisposizione del piano di sicurezza e di coordinamento;
d) assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro. È questa l'area di sviluppo in cui maggiormente i rapporti tra Responsabile Unico di Progetto, Direttore dei Lavori e Coordinatore della Sicurezza devono essere qualificati chiaramente in termini di distribuzione delle attività specifiche, a fronte della necessaria evidenziazione degli spazi di responsabilità di ciascuno (Corte di Cassazione, sez. IV penale, sentenza n. 24617 del 4 luglio 2025).

Il terzo macro-ambito operativo nel quale il RUP proietta le sue attribuzioni nell'esecuzione comprende l'ampia serie delle attività riferibili alla gestione delle criticità, sia quando risolvibili mediante interventi funzionali alla compiuta realizzazione dell'appalto (come nel caso delle sospensioni determinabili in base alle fattispecie individuate dall'art. 121 del Codice), sia quando riferite a elementi di modifica comportati da fattori esogeni, sia ancora quando determinanti interventi sanzionatori nei confronti dell'appaltatore inadempiente.

In quest'area il Responsabile Unico di Progetto esercita anche poteri autorizzatori, in particolare riguardo alle modifiche dei contratti di appalto in corso di esecuzione anche su proposta del direttore dei lavori, sia quando previste (come nel caso dell'esercizio di opzioni esplicitate negli atti di gara iniziali) sia quando imprevedibili (in rapporto a tutte le ipotesi di varianti in corso d'opera o d'esecuzione, sancite nelle lettere b), c) e d) del comma 1 dell'art. 120 del Codice).

3.8. I profili critici relativi alla sospensione

L'esecuzione del contratto può essere sospesa in forza di circostanze eccezionali che impediscono, in via temporanea, che le prestazioni procedano nel loro corso normale, in base a situazioni non prevedibili: in tal caso (disciplinato dal comma 1 dell'art. 121 del d.lgs. n. 36/23) la declaratoria del blocco delle prestazioni è specificamente attribuita al Direttore dei Lavori e al Direttore dell'Esecuzione del Contratto.

Il Responsabile Unico di Progetto è chiamato (dal comma 2 del medesimo art. 121) a disporre la sospensione per ragioni di necessità o di interesse pubblico, secondo una linea integrativa riferita a condizioni e presupposti significativamente diversi.

In tale quadro, infatti, il RUP deve anzitutto esercitare la sua attribuzione particolare rapportandosi a presupposti fattuali comunque condizionanti lo sviluppo dell'appalto, quali situazioni esogene non riferibili alle prestazioni, ma incidenti sulle stesse (si pensi a un'ordinanza contingibile e urgente limitativa di attività riflesse sull'appalto).

La linea d'intervento è destinata a proiettarsi anche a fronte di presupposti comportanti valutazioni che impongono un confronto tra la regolare prosecuzione dell'appalto (di per sé satisfattiva di esigenze connesse a interessi pubblici) e interessi diversi, di maggior peso per la Stazione Appaltante.

La posizione di rilievo del RUP nella gestione delle dinamiche critiche per la prosecuzione dell'appalto è rafforzata anche dal comma 3 dello stesso art. 121 del Codice, che riconduce alla sua competenza tutte le sospensioni (anche quelle per circostanze eccezionali, pertanto "assorbite" dal quadro di attività del DL) per i lavori di realizzazione di opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di rilievo europeo, ma solo dopo aver acquisito il parere del collegio consultivo tecnico ove costituito.

Dall'assetto normativo deriva un quadro nel quale il Responsabile Unico di Progetto è l'attore che interviene, direttamente o in controllo rispetto al DL e al DEC, sulla funzionalizzazione delle interruzioni dell'appalto per la risoluzione di criticità temporanee, derivanti da fattori non governabili autonomamente.

In simile schema, il completamento del ruolo gestorio del RUP è assicurato dall'attribuzione (comma 4 dell'art. 121 del Codice) della competenza a disporre la ripresa dell'esecuzione non appena siano venute a cessare le cause della sospensione e ad indicare il nuovo termine contrattuale, tenendo in considerazione la durata della sospensione e gli effetti da questa prodotti (secondo le indicazioni fornite dall'art. 8, comma 1, lett. p) dell'Allegato I.2).

3.9. La gestione delle varianti e l'autorizzazione del RUP

L'evoluzione dell'appalto comporta possibili modifiche, sia prefigurate nel quadro originario e dettagliate nella loro potenziale applicazione dagli atti di gara (in particolare da clausole del capitolato speciale e del contratto) sia impreviste e imprevedibili, in quanto determinate da situazioni (soggettive dell'appaltatore o oggettive) non governabili dalla Stazione Appaltante nella fase di esecuzione.

Il dettaglio descrittivo delle fattispecie identificative delle modifiche contrattuali contenuto negli articoli 60 (per la revisione dei prezzi, intesa come modifica dei soli profili economici) e 120 (per le variazioni dimensionali e qualitative delle prestazioni) del d.lgs. n. 36/2023 non delinea espressamente il ruolo del Responsabile Unico di Progetto, che viene invece ad essere connotato da varie disposizioni comprese negli Allegati del Codice dei contratti pubblici.

Considerando il percorso per la revisione dei prezzi (necessariamente da attuare ad opera della Stazione Appaltante), l'Allegato II.2-bis del Codice traccia la posizione del RUP in chiave recettiva delle comunicazioni del DL o del DEC sull'avvenuto verificarsi delle condizioni determinanti la variazione degli indici per la revisione stessa, attribuendogli il ruolo di veicolatore delle informazioni qualificate alla Stazione Appaltante, per la loro successiva riconduzione al particolare procedimento.

La gestione delle modifiche quantitative e qualitative delle prestazioni, per le fattispecie previste dall'art. 120 del d.lgs. n. 36/2023 è prefigurata secondo un processo peculiare, disegnato da un raccordo tra disposizioni con funzionalizzazioni diverse.

Tale percorso ha il suo fondamento operativo nell'art. 5 dell'Allegato II.14, in base al quale (comma 1) il direttore dei lavori fornisce al RUP l'ausilio necessario per gli accertamenti in ordine alla sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 120 del Codice e propone al Responsabile Unico di Progetto le modifiche, nonché le varianti dei contratti in corso di esecuzione e le relative perizie di variante, indicandone i motivi.

Si rileva come, secondo il nuovo Codice dei contratti pubblici, la redazione delle perizie di variante segua un iter procedurale preciso che coinvolge specifiche figure professionali (MIT, Risposta a quesito n. 3892 dell'11 dicembre 2025), quali il Direttore dei Lavori e il Responsabile Unico di Progetto.

Secondo lo schema normativo, la responsabilità della proposta di varianti spetta al DL, che deve valutarne la necessità, l'adeguatezza delle modifiche e l'impatto complessivo sul progetto.

Il sistema di attribuzioni stabilito dal d.lgs. n. 36/2023 evidenzia chiaramente che il Direttore dei Lavori ha la competenza tecnica specifica per proporre le varianti, avendo seguito l'esecuzione dell'opera e conoscendo le problematiche emerse, mentre il RUP coordina l'intero processo e ha la responsabilità decisionale (posto che il Progettista originario può essere coinvolto per le variazioni che richiedono modifiche progettuali sostanziali).

La sequenza si completa con l'assegnazione al RUP della competenza ad autorizzare le modifiche del contratto (comprese le varianti in corso d'opera o d'esecuzione) attestata dall'art. 8, comma 1, lett. l) dell'Allegato I.2.

Assume rilievo ulteriore la traduzione della decisione in forma provvedimentale, pur connettendosi alla stessa la necessaria trasposizione nelle dinamiche economico-contabili della Stazione Appaltante per sostenere la spesa relativa.

3.10 Le comunicazioni obbligatorie all'ANAC attraverso le PAD: tempestività, completezza e responsabilità

Il ruolo del Responsabile Unico di Progetto come gestore delle attività digitalizzate relative al ciclo di vita del contratto pubblico è riconosciuto in varie disposizioni del d.lgs. n. 36/2023, tra le quali spiccano le norme di regolamentazione delle comunicazioni obbligatorie relative ad alcune attività rilevanti nelle macro-fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici, assestate nell'art. 25, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023 come dati di riferimento e ricondotte a una linea attuativa specifica, esplicitata nell'art. 10 della deliberazione ANAC n. 261 del 20 giugno 2023.

La prospettiva funzionale si riferisce a tutte le fasi del ciclo di vita del contratto pubblico, valorizzando per la programmazione, la pubblicità, la progettazione e l'affidamento l'applicazione del principio dell'unicità dell'invio, coniugando alle attività principali (es. trasmissione dei programmi triennali ai fini della loro pubblicazione) gli obblighi comunicativi verso l'ANAC, tradotti con il passaggio dei dati e dei documenti nella BDNCP.

La fase dell'esecuzione rappresenta un'area di sviluppo comunicativo più ampia e, soprattutto, specificamente gestita, con comunicazioni determinate da fattori rilevanti sia nello sviluppo ordinario sia in quello contrassegnato da criticità.

La competenza del RUP non è immediatamente ed esplicitamente desumibile, ma si rinviene nell'analisi del comma 9 dell'art. 222 del d.lgs. n. 36/2023, nella parte in cui la disposizione stabilisce le sanzioni per il mancato rispetto degli obblighi informativi, irrogabili proprio al Responsabile Unico di Progetto per il suo ruolo di governatore di processo.

Peraltro, la soddisfazione degli obblighi comunicativi si rapporta a un criterio di tempestività (esplicitamente dettato nell'art. 10, comma 1 della deliberazione ANAC n. 261 del 20 giugno 2023), da intendersi secondo una modulazione operativa per cui le Stazioni Appaltanti sono tenute a comunicare e aggiornare tempestivamente, cioè nell'immediatezza della loro produzione, le informazioni stabilite dall'ANAC.

Il RUP, quale soggetto interagente in via principale e prioritaria con la Piattaforma di Approvvigionamento Digitale, assorbe nella sua competenza generale non solo il coordinamento delle operazioni finalizzate alla realizzazione delle comunicazioni obbligatorie, ma anche il controllo sulla loro qualità informativa in termini di completezza e di rapidità di trasferimento.

Capitolo 4
Osservatorio RUP: l'Indagine statistica

4.1 Il profilo dei rispondenti

Nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale RUP, istituito all'interno del Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, IFEL-Fondazione ANCI, SNA, ITACA, in collaborazione con ANAC, CONSIP e la Rete degli Osservatori regionali dei contratti pubblici, hanno realizzato l'Indagine RUP 2026, volta a raccogliere, attraverso un questionario, indicazioni da parte dei Responsabili Unici del Progetto italiani in merito alla gestione degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, forniture e servizi e all'attuazione degli interventi.

Il questionario è stato somministrato dal 2 al 31 marzo 2026 ai RUP presenti nell'indirizzario fornito da ANAC, a quelli iscritti alla Piattaforma nazionale, e alle mailing list di IFEL-Fondazione ANCI. Inoltre, tutti gli enti coinvolti nell'Osservatorio hanno contribuito alla diffusione dell'avviso rivolto ai RUP sui propri siti web e sui propri canali social.

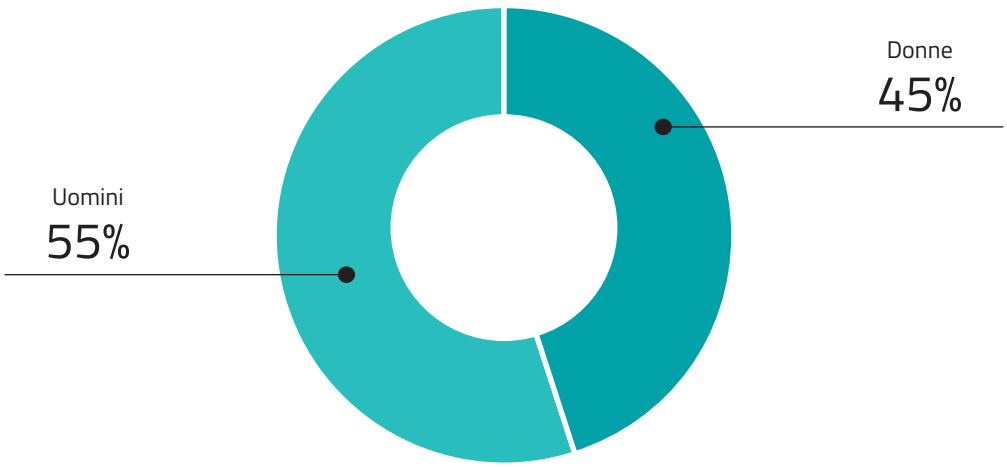
Il 27 e il 28 aprile 2026 si sono inoltre svolti due Focus Group che hanno coinvolto 13 RUP[5]. partecipanti al questionario, e che sono stati chiamati a commentare i risultati dei quesiti posti con riguardo all'impatto della digitalizzazione, al possesso di strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell'attività di RUP e all'adeguamento del regolamento per la corresponsione degli incentivi economici per le attività tecniche. In particolare, i RUP che hanno partecipato ai suddetti Focus Group erano provenienti da enti eterogenei, dislocati sul territorio nazionale.

5 Sandro Antognetti (Unione Adda Martesana), Simona d'Amoja (Acquedotto Pugliese SpA), Romano Di Giuseppe (Comune Fiano Romano), Andrea Festa (ANSFISA), Luciana Mellano (Comune di Lombardore), Giuseppe Musano (Agenzia delle Entrate), Nadia Paesano (Camera di Commercio Umbria), Sabrina Piatti (Fondazione IRCCS San Gerardo dei Tintori - Monza), Paola Pinasco (ISSMC-CNR), Thelma Prestifilippo (Istituto Superiore di Sanità), Davide Pulvirenti (Università Firenze), Paola Sergiacomi (MIMIT - Ministero delle Imprese e del Made in Italy), Michela Tognetti (IRCCS Azienda Ospedaliera Metropolitana).

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

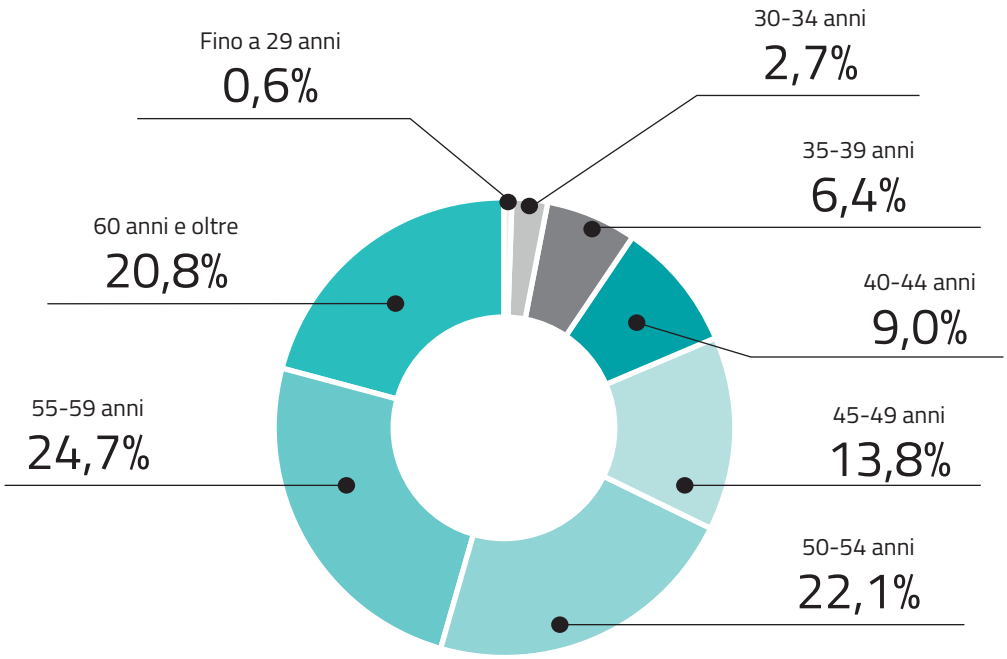
I RUP che hanno risposto al questionario sono stati 8.593, di cui il 55% uomini e il 45% donne (Figura 1), concentrati in prevalenza (46,8%) nella fascia di età tra 50 e 59 anni (Figura 2). I rispondenti hanno un'età media di 52 anni.

Figura 1 **Il genere dei rispondenti, 2026**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Figura 2 **L'età dei rispondenti, 2026**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Come per gli scorsi anni, i rispondenti appartengono per una significativa quota (35,4% del totale dei partecipanti) al personale operante presso amministrazioni comunali (Tabella 1): il dato è peraltro in linea con quello relativo al numero assolutamente prevalente di amministrazioni locali rispetto a quelle centrali o comunque alle altre amministrazioni presenti nel territorio nazionale.

Rispetto all'Indagine dello scorso anno continua ad aumentare il numero di rispondenti operanti nelle amministrazioni centrali con il 14% (rispetto al 6,3% del 2024 e all'11,6% del 2025) e quello nel comparto istruzione e ricerca (Università, enti di ricerca, scuole) con il 14,4% (rispetto al 5,2% del 2024 e all'8,5% del 2025). Si rileva poi che il 6,7% dei rispondenti appartiene alle amministrazioni e alle agenzie regionali, il 5,8% alle aziende sanitarie, ospedaliere e assistenziali, il 5,1% alle società e ad altri organismi partecipati: tali percentuali sono in lieve calo rispetto a quelle dell'Indagine del 2025.

Tabella 1 L'ente di appartenenza dei rispondenti, 2026

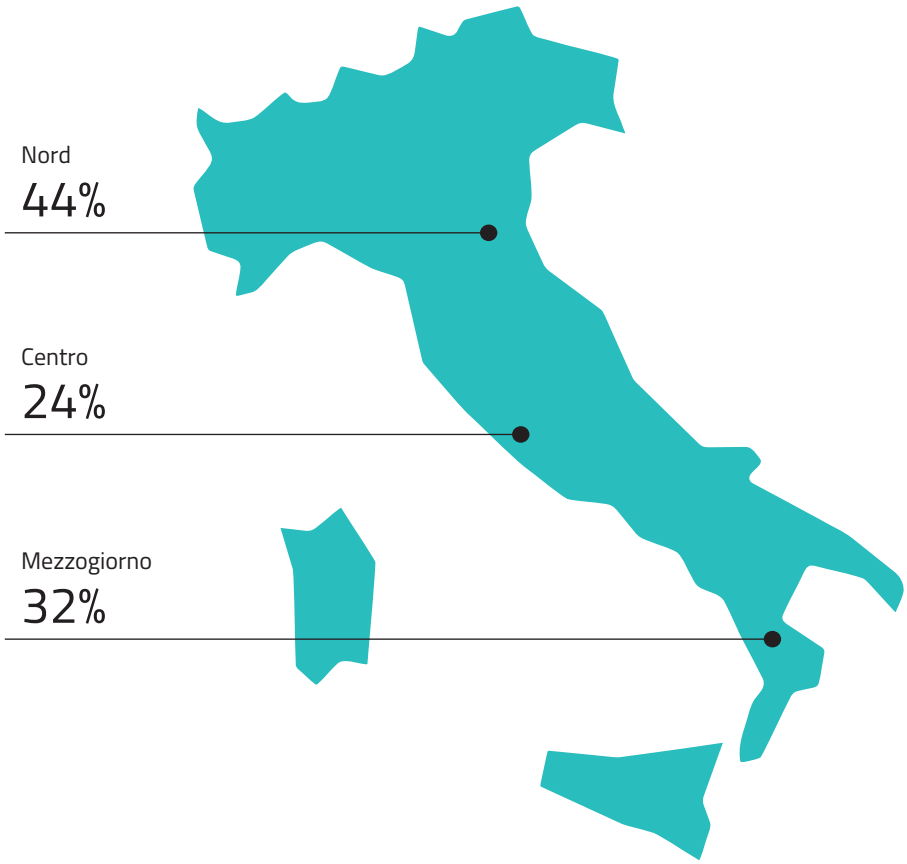
Ente di appartenenza	RUP rispondenti	
	Numero	% su totale
Amministrazioni comunali	3.044	35,4%
Università, enti di ricerca, scuole	1.234	14,4%
Ministeri e altri enti e organi centrali e decentrati dell'Amministrazione dello Stato	1.203	14,0%
Amministrazioni regionali e agenzie regionali	577	6,7%
Aziende sanitarie, ospedaliere e assistenziali	500	5,8%
Società e altri organismi partecipati	435	5,1%
Concessionarie e gestori di servizi pubblici	280	3,3%
Amministrazioni provinciali	250	2,9%
Unioni di Comuni/Altre gestioni associate	141	1,6%
Città metropolitane	48	0,6%
Camere di commercio	38	0,4%
Altre Stazioni Appaltanti	603	7,0%
Altri enti locali	240	2,8%
Totale	**8.593**	**100,0%**

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Il 44% dei RUP partecipanti al questionario lavora al Nord, il 32% nel Mezzogiorno e il 24% nel Centro (Figura 3).

Giova peraltro rilevare che rispetto alle risposte fornite dai rispondenti non sono emerse significative distinzioni dipendenti dall'area territoriale in cui gli stessi operano.

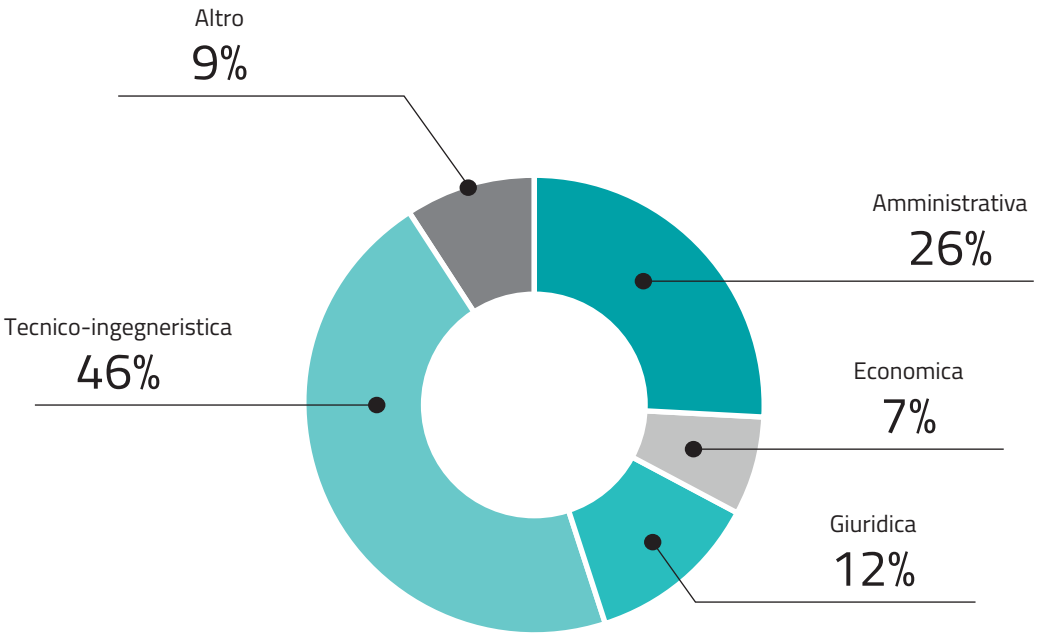
Figura 3 **I rispondenti per ripartizione geografica, 2026**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Il dato relativo alle competenze professionali dei RUP rispondenti (Figura 4.a) evidenzia che queste per una significativa maggioranza sono di tipo tecnico (46% del totale). La restante percentuale si divide tra competenze indicate come genericamente amministrative (26%), giuridiche (12%), economiche (7%) o ancora diverse (9%).

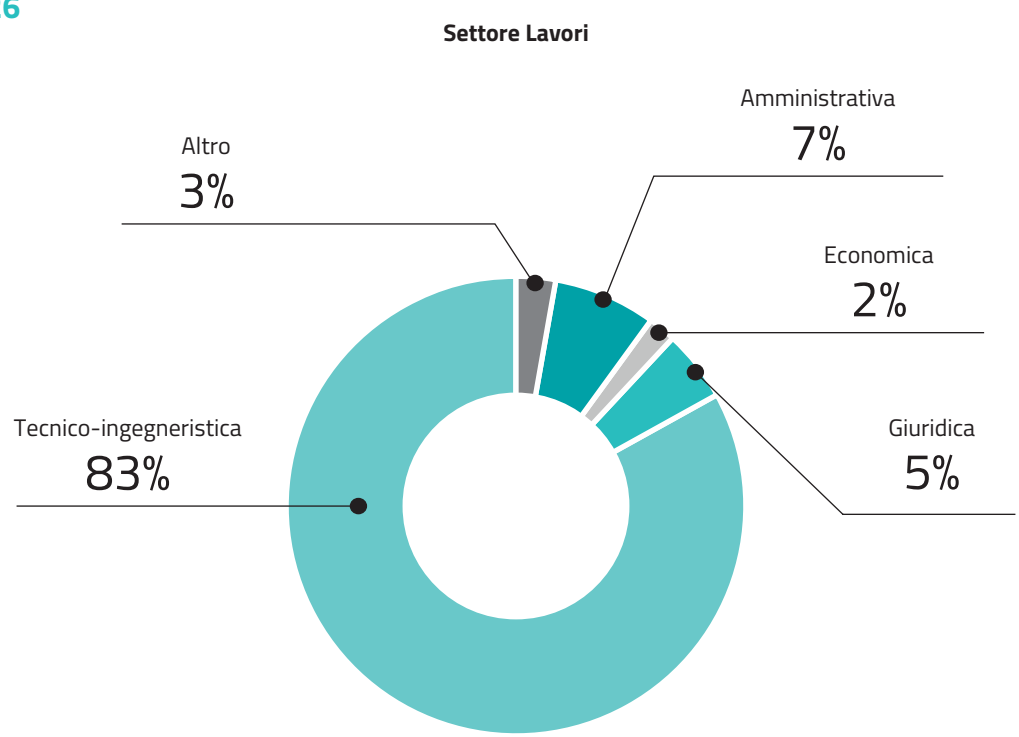
Figura 4.a La natura delle competenze professionali dei rispondenti, 2026



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

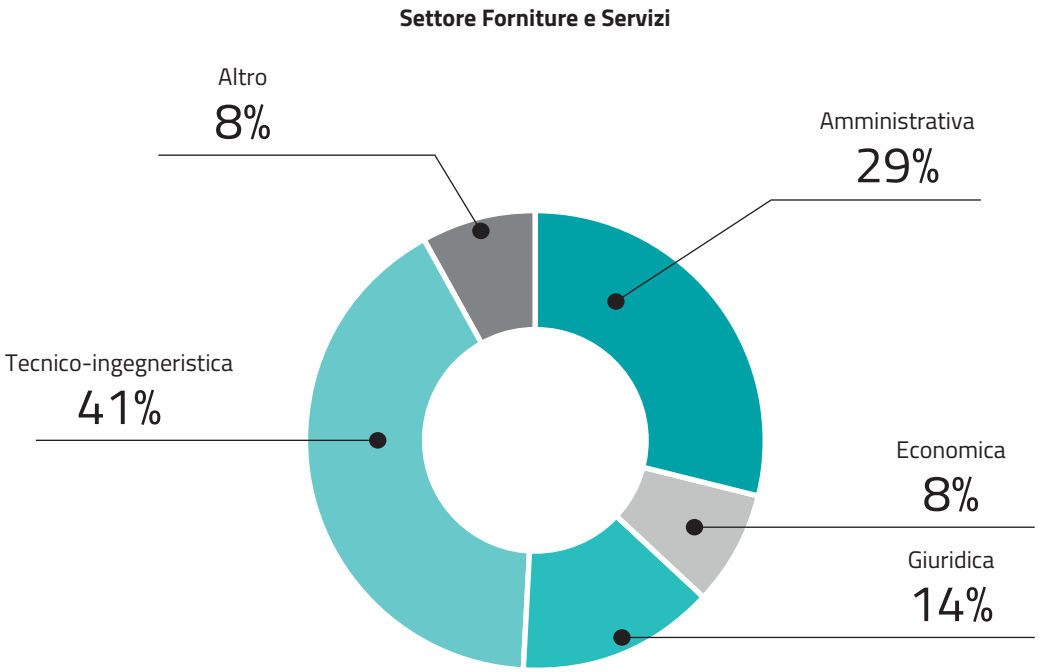
I dati in esame, letti con riguardo alla tipologia di appalti affidati alla responsabilità degli intervistati, risultano in linea con quelli emersi negli scorsi anni. I RUP che operano nel settore dei lavori possiedono prevalentemente, come ci si attende che sia, competenze tecniche (83%) (Figura 4.b). Nel settore dei servizi e forniture la percentuale di RUP con competenze tecnico-ingegneristiche scende al 41%, ma aumentano quelle relative alle competenze amministrative (29%), giuridiche (14%), economiche (8%) o altre (8%) (Figura 4.c).

Figura 4.b La natura delle competenze professionali dei rispondenti, settore lavori, 2026



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Figura 4.c La natura delle competenze professionali dei rispondenti, settore forniture e servizi, 2026



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

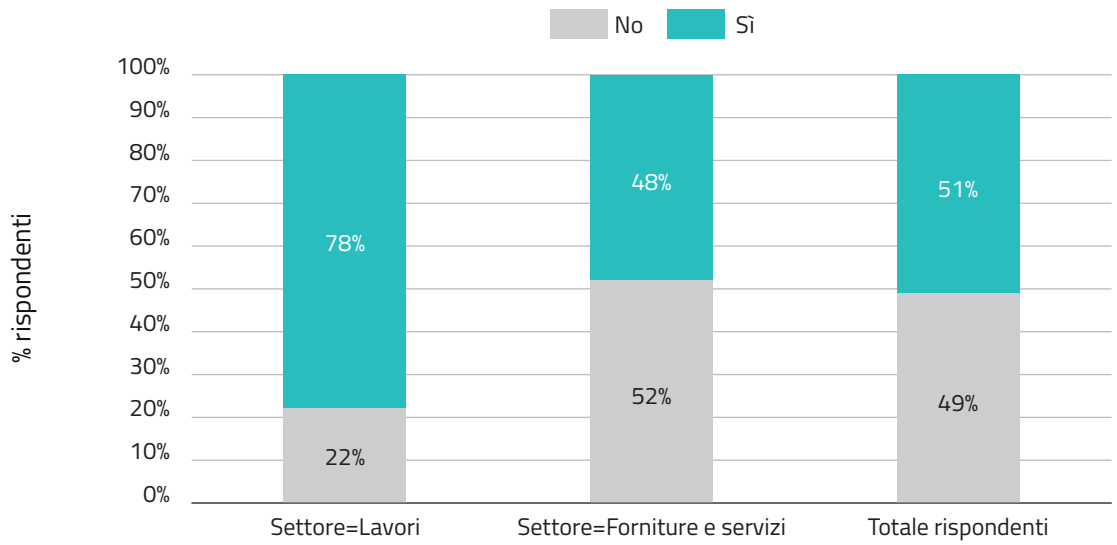
Ferma restando la circostanza che molti rispondenti al questionario si occupano sia di appalti di lavori che di servizi e forniture (Figura 6), i dati rilevati confermano quindi, come per gli altri anni, una evidente tendenza delle amministrazioni nell'affidare compiti e funzioni relativi agli appalti pubblici a funzionari con competenze tecniche a prescindere dal settore di attività e dunque anche in ipotesi di servizi e forniture non caratterizzati da particolari caratteristiche tecniche.

Peraltro, il nuovo Codice prevede all'art. 5, comma 3, dell'Allegato I.2, che per le forniture o i servizi connotati da particolari caratteristiche tecniche (quali: dispositivi medici, dispositivi antincendio, sistemi informatici e telematici) la Stazione Appaltante può richiedere, oltre ai requisiti di esperienza, il possesso della laurea magistrale, nonché di specifiche comprovate competenze.

Completano l'analisi dei suddetti dati le indicazioni relative al possesso di un'abilitazione professionale, dichiarata dal 51% dei rispondenti al questionario (Figura 5). I dati relativi al settore dei lavori mostrano in tal senso una percentuale maggiore (78%) rispetto a quella riscontrata per i servizi e le forniture (48%).

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

Figura 5 **Il possesso dell'abilitazione all'esercizio della professione tra i rispondenti, per settore, 2026**

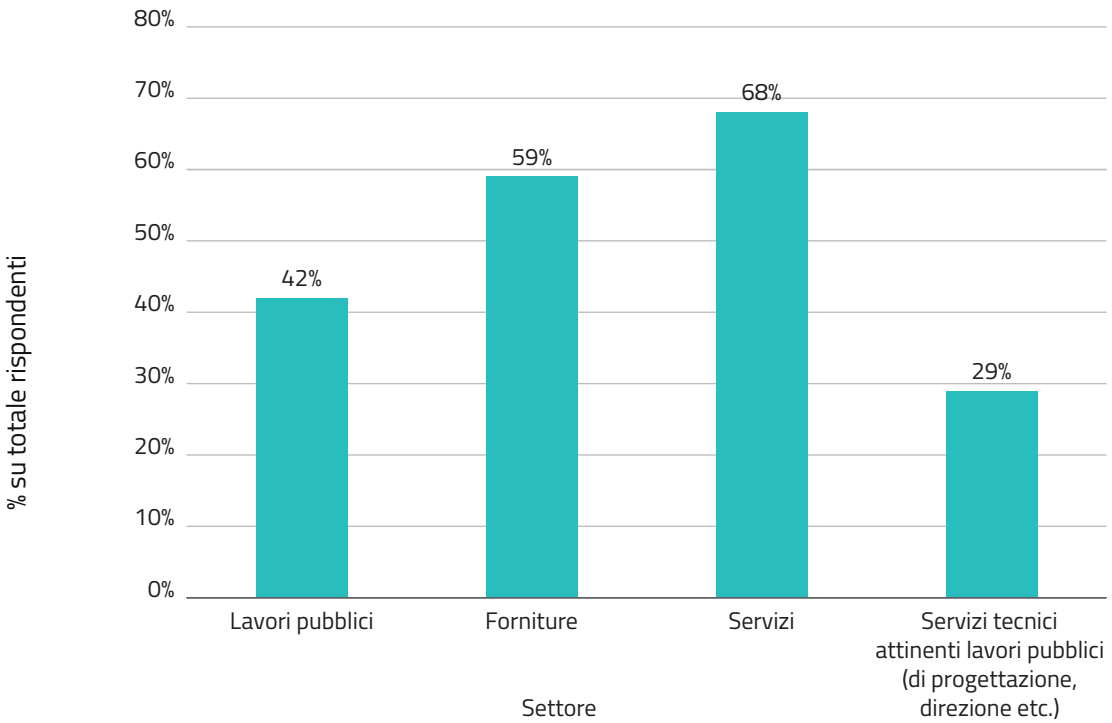


Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Nell'Indagine i rispondenti dichiarano prevalentemente (68%) di operare nell'ambito dei servizi (diversi da quelli tecnici attinenti lavori pubblici), seguono il settore delle forniture (59%), quello dei lavori (42%) e quello di servizi tecnici attinenti lavori pubblici (29%) (Figura 6). Si ricorda che i partecipanti al questionario hanno potuto indicare tutti i settori di attività nei quali operano, con la conseguenza che la somma dei dati rappresentati nella Figura 6 è maggiore del 100%.

Appare utile rilevare, dunque, che i RUP sono chiamati a lavorare in ambiti differenti, con la conseguente necessità del possesso di una pluralità di eterogenee competenze specifiche.

Figura 6 Il settore di attività dei rispondenti, 2026



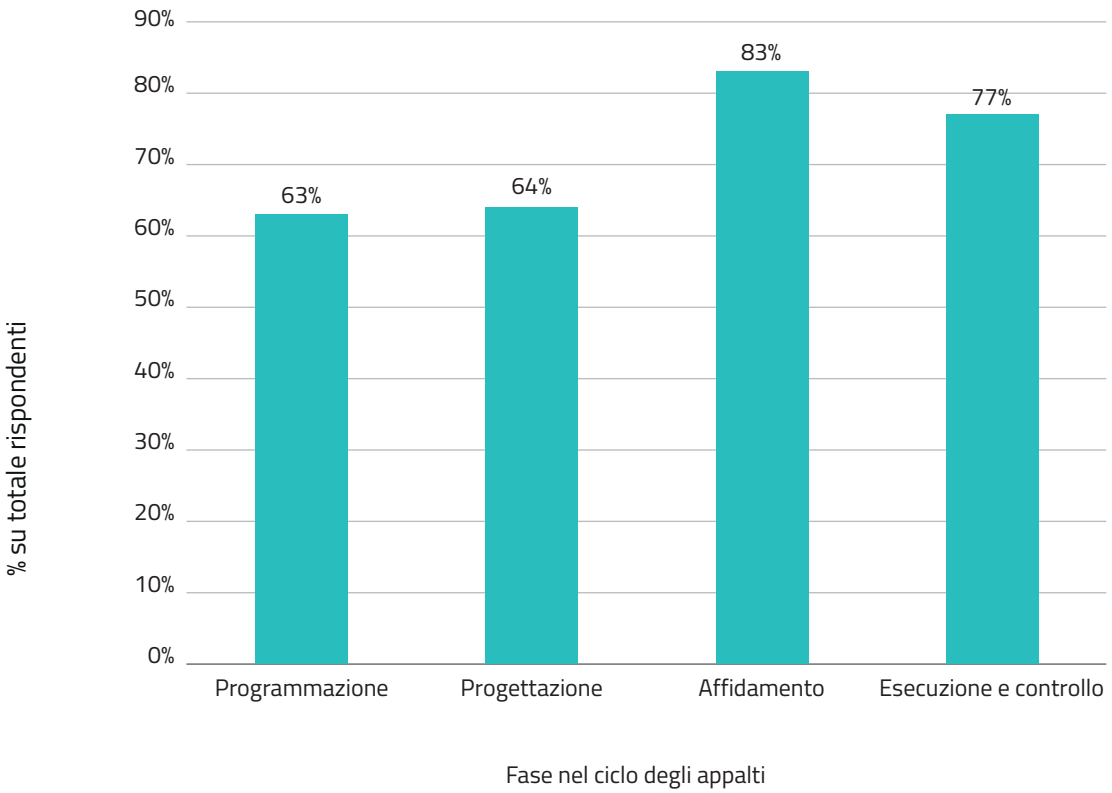
Domanda a risposta multipla. Ciascun rispondente può aver indicato più settori di attività, pertanto la somma delle percentuali riportate nella Figura è superiore al 100%.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Dal questionario emerge un dato sufficientemente uniforme ed omogeneo in ordine al fatto che i rispondenti sono impegnati in tutte le fasi dell'appalto (Figura 7), conformemente al dettato normativo contenuto nell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 ove è previsto che le Stazioni Appaltanti nominino un Responsabile Unico del Progetto per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al Codice.

Il dato va peraltro letto in considerazione della previsione, contenuta nel comma 4 del medesimo art. 15, ai sensi della quale, ferma restando l'unicità e le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP, in capo alle Stazioni Appaltanti è riconosciuta la possibilità di individuare modelli organizzativi i quali prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento.

Figura 7 **Le fasi nel ciclo degli appalti seguite dai rispondenti, 2026**

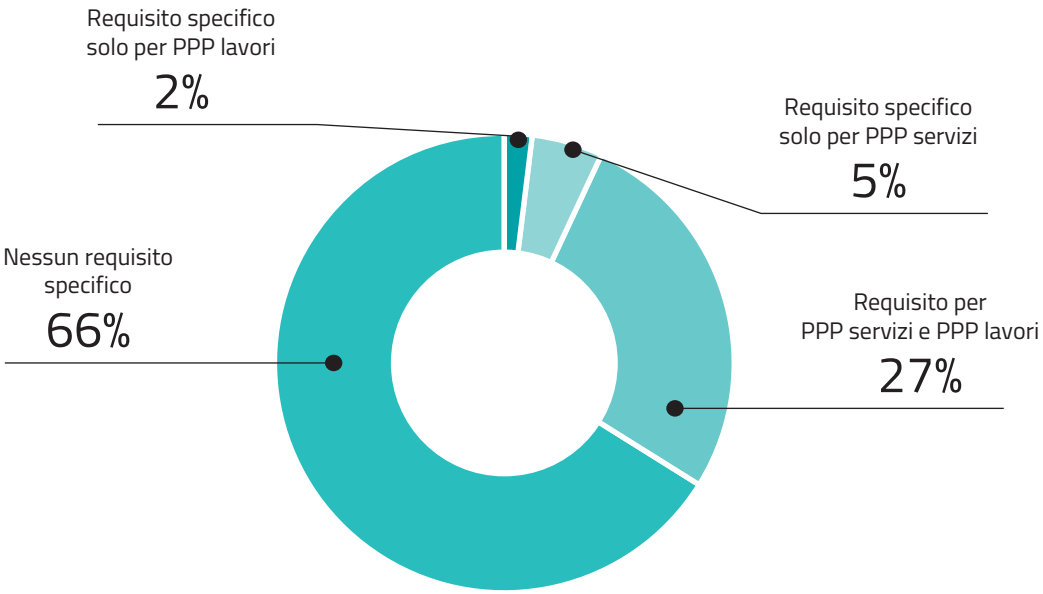


Domanda a risposta multipla. Ciascun rispondente può aver indicato più fasi nel ciclo degli appalti, pertanto la somma delle percentuali riportate nella Figura è superiore al 100%.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Come si può notare dalla Figura 8, la maggioranza dei rispondenti (66%) ha dichiarato che l'ente di appartenenza non possiede alcun requisito specifico per la qualificazione relativa alle concessioni e ai contratti di partenariato pubblico-privato. Il 27% dei RUP ha risposto invece positivamente alla medesima domanda con riguardo sia ai lavori, sia ai servizi. Il restante 5% dei RUP ha affermato che il proprio ente ha i requisiti specifici per la qualificazione ai PPP per servizi e il 2% ai PPP per lavori.

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



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

4.2 I progetti e le procedure

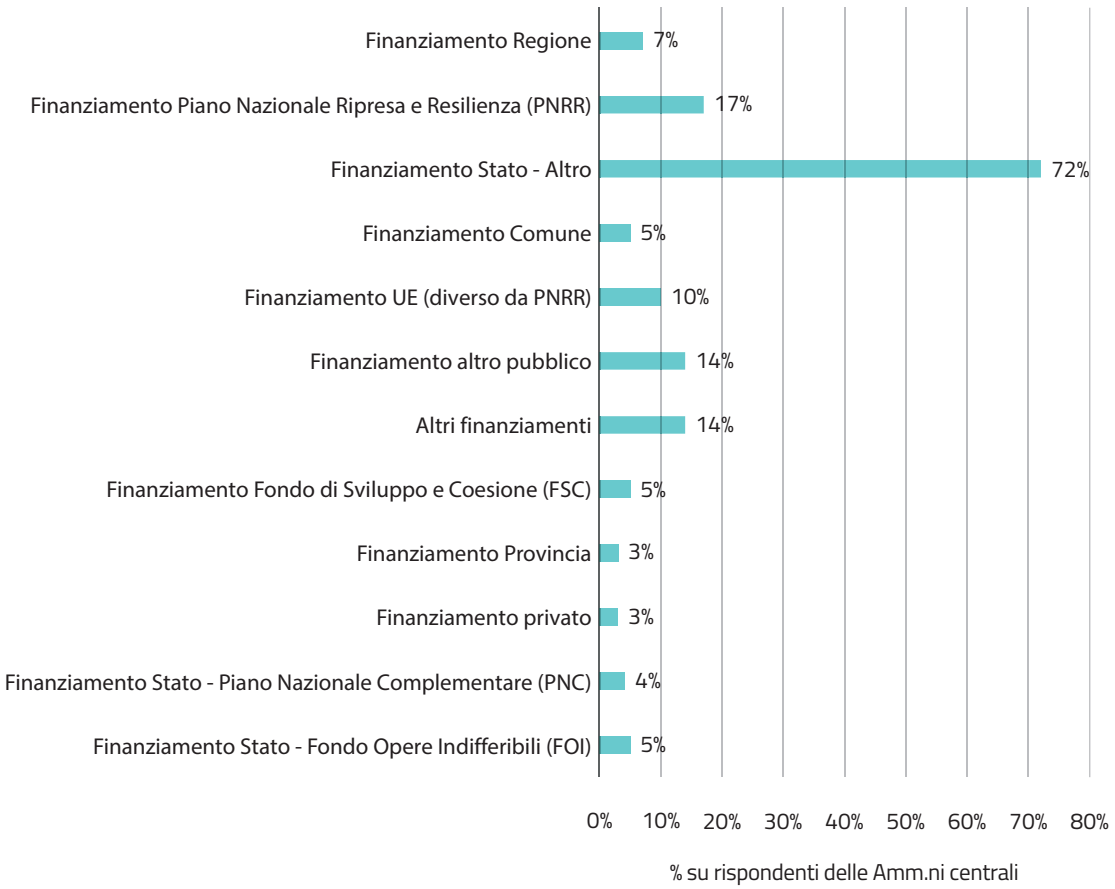
Tra le novità dell'Indagine 2026 si segnala l'introduzione di una domanda specifica con la quale è stato chiesto ai rispondenti di indicare le fonti di finanziamento dei progetti seguiti in qualità di RUP. Si precisa che la domanda prevedeva la possibilità di fornire risposte multiple, poiché ai RUP non era richiesto di indicare esclusivamente la principale fonte di finanziamento utilizzata, ma tutte quelle impiegate nell'ambito dei progetti seguiti.

Nelle figure che seguono sono riportate le risposte relative alle tipologie di amministrazioni che presentano il maggior numero di rispondenti, vale a dire: amministrazioni centrali; amministrazioni regionali e agenzie regionali; amministrazioni comunali; comparto istruzione/ricerca; comparto sanitario.

La maggioranza dei rispondenti appartenenti alle amministrazioni centrali ha dichiarato di aver utilizzato prevalentemente finanziamenti statali per i progetti seguiti (Figura 9.a). In particolare, il 5% finanziamenti FOI, il 5% finanziamenti FSC, il 4% finanziamenti PNC e il 72% ha utilizzato altre forme di finanziamento statale. È comunque presente una quota significativa di rispondenti che ha fatto ricorso a fondi dell'Unione europea: il 17% ha utilizzato finanziamenti PNRR e il 10% altri finanziamenti UE. Più contenuto risulta invece il ricorso a finanziamenti regionali e locali: il 7% ha utilizzato fondi regionali, il 5% fondi comunali e il 3% fondi provinciali.

Nel caso delle amministrazioni centrali, emerge quindi una netta prevalenza delle fonti di finanziamento statali, coerente con la natura delle amministrazioni considerate. Al tempo stesso, si osserva un ricorso non trascurabile ai fondi europei, in particolare al PNRR.

Figura 9.a Amministrazioni centrali - Quali sono le fonti di finanziamento dei progetti che ha seguito in qualità di RUP?



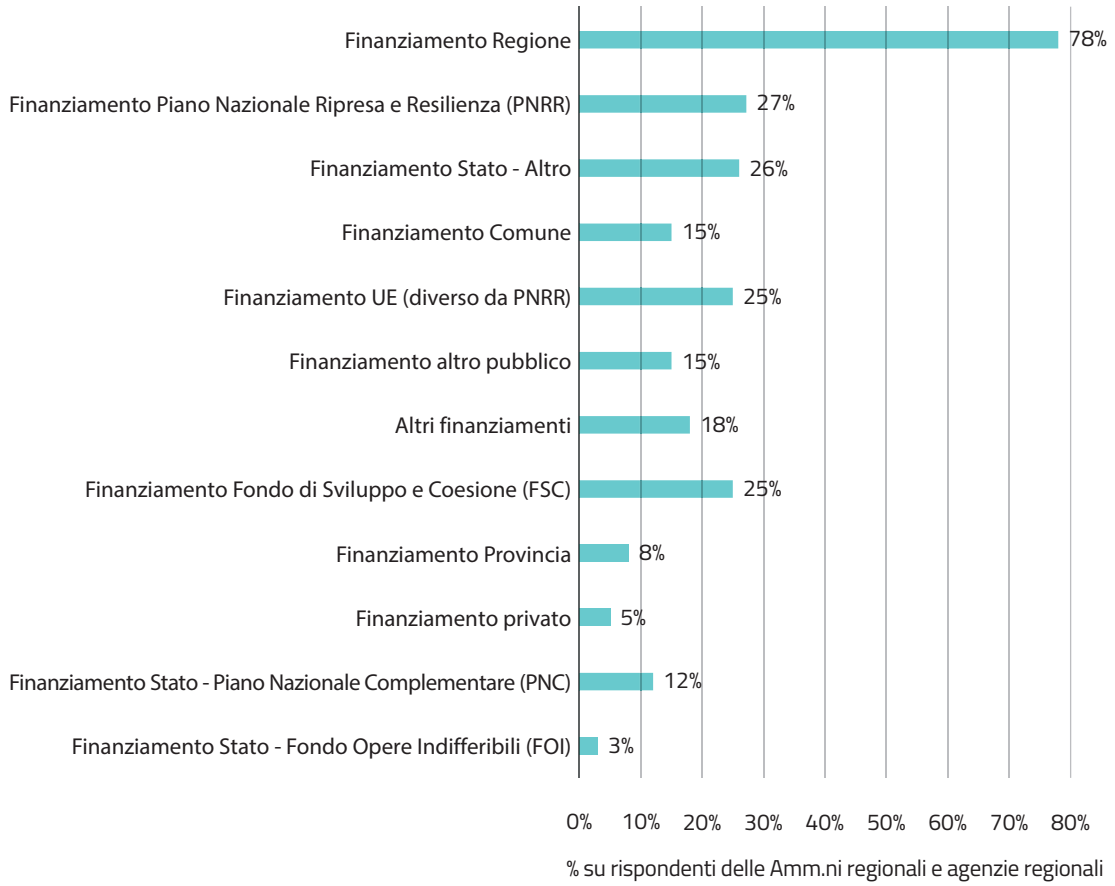
Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

La maggioranza dei rispondenti appartenenti alle amministrazioni regionali e alle agenzie regionali (78%) ha dichiarato di aver utilizzato finanziamenti regionali (Figura 9.b). Inoltre, anche in questo caso risultano rilevanti le fonti di finanziamento europee: il 27% dei rispondenti del comparto "Regioni" ha utilizzato fondi PNRR e il 25% altri finanziamenti UE. Significativa è altresì la quota di rispondenti che ha fatto ricorso a finanziamenti statali: il 25% finanziamenti FSC, il 12% finanziamenti PNC, il 3% finanziamenti FOI e il 26% altri finanziamenti statali. Il 15% dei rispondenti ha inoltre utilizzato fondi comunali, mentre il 15% ha dichiarato di aver utilizzato altri finanziamenti pubblici; il 5% ha utilizzato finanziamenti privati e il 18% altre tipologie di finanziamento.

Anche nel caso delle amministrazioni regionali prevalgono le fonti di finanziamento proprie dell'amministrazione di appartenenza. Tuttavia, rispetto alle amministrazioni centrali, emerge un maggiore ricorso ai fondi europei, in particolare al PNRR, a conferma del ruolo svolto dalle Regioni nell'attuazione delle politiche di investimento con fondi dell'UE.

Figura 9.b Amministrazioni regionali e agenzie regionali - Quali sono le fonti di finanziamento dei progetti che ha seguito in qualità di RUP?



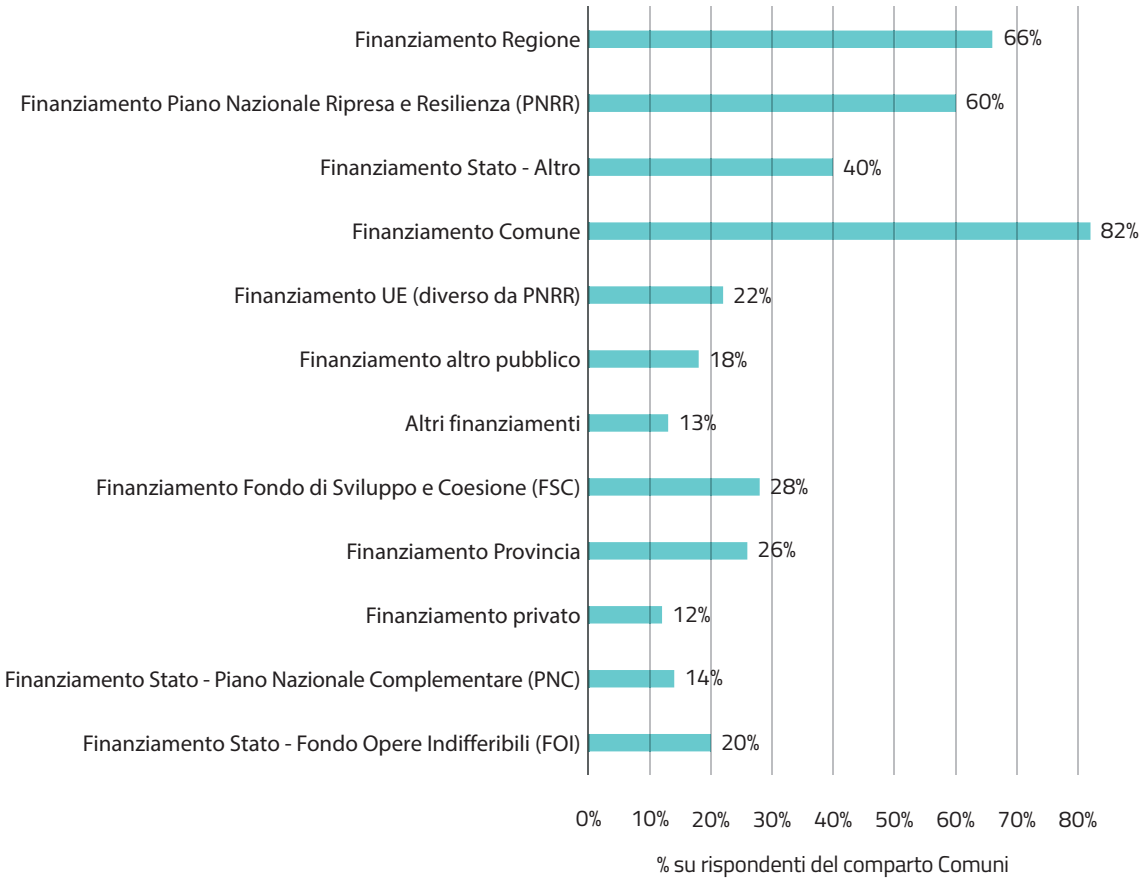
Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Per quanto riguarda il comparto dei comuni, l'82% dei rispondenti ha dichiarato di aver utilizzato risorse delle stesse amministrazioni comunali, il 66% fondi regionali e il 26% finanziamenti provinciali. Con riferimento ai fondi europei, il 60% dei rispondenti ha seguito progetti PNRR e il 22% progetti finanziati con altre risorse UE. Quanto ai finanziamenti statali, il 28% dei RUP comunali rispondenti ha fatto ricorso al FSC, il 20% al FOI, il 14% al PNC e il 40% ad altri finanziamenti statali. Il 18% dei rispondenti del comparto dei comuni ha inoltre utilizzato altri finanziamenti pubblici, il 12% finanziamenti privati e il 13% altre forme di finanziamento (Figura 9.c).

Nelle amministrazioni comunali si rileva una forte integrazione tra risorse proprie, fondi regionali, statali ed europei. In particolare, appare molto elevato il ricorso ai fondi PNRR, a testimonianza del ruolo centrale dei comuni nell'attuazione degli investimenti territoriali finanziati dal Piano. Cresce inoltre, rispetto alle amministrazioni centrali e regionali, la quota di RUP che dichiara di aver utilizzato finanziamenti privati, segnale di una maggiore articolazione delle modalità di finanziamento degli interventi locali.

Figura 9.c Amministrazioni comunali - Quali sono le fonti di finanziamento dei progetti che ha seguito in qualità di RUP?



Domanda a risposta multipla.

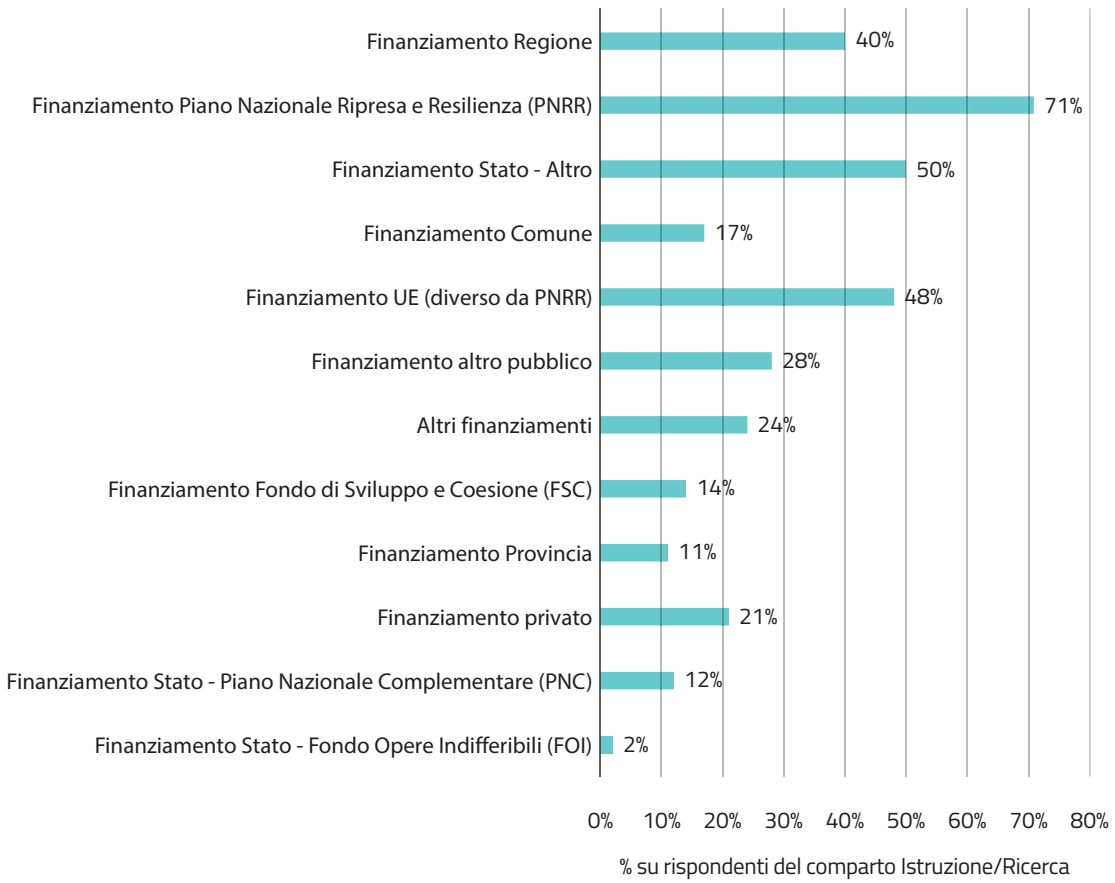
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

La maggioranza dei rispondenti appartenenti al comparto "Istruzione/Ricerca" ha dichiarato di aver seguito in qualità di RUP progetti alimentati da finanziamenti europei (Figura 9.d). In particolare, il 71% ha utilizzato fondi PNRR e il 48% altri finanziamenti UE. Con riferimento ai finanziamenti statali il 14% ha seguito progetti FSC, il 12% progetti PNC, il 2% progetti finanziati dal FOI e il 50% da altre forme di finanziamento statale.

Inoltre, il 40% dei rispondenti ha fatto ricorso a fondi regionali, il 17% a fondi comunali e l'11% a fondi provinciali. Infine, il 28% ha dichiarato di aver utilizzato altri finanziamenti pubblici, il 24% ulteriori forme di finanziamento e il 21% finanziamenti privati.

Il comparto " Istruzione/Ricerca" si distingue nettamente dagli altri per il forte ricorso ai finanziamenti europei, in particolare alle risorse del PNRR, che rappresentano la principale fonte di sostegno ai progetti seguiti dai RUP. Si tratta inoltre del comparto caratterizzato dalla più elevata incidenza di finanziamenti privati, elemento che evidenzia una maggiore capacità di attrarre risorse diversificate e di integrare fondi pubblici e privati nella realizzazione degli interventi.

Figura 9.d Comparto Istruzione/Ricerca - Quali sono le fonti di finanziamento dei progetti che ha seguito in qualità di RUP?

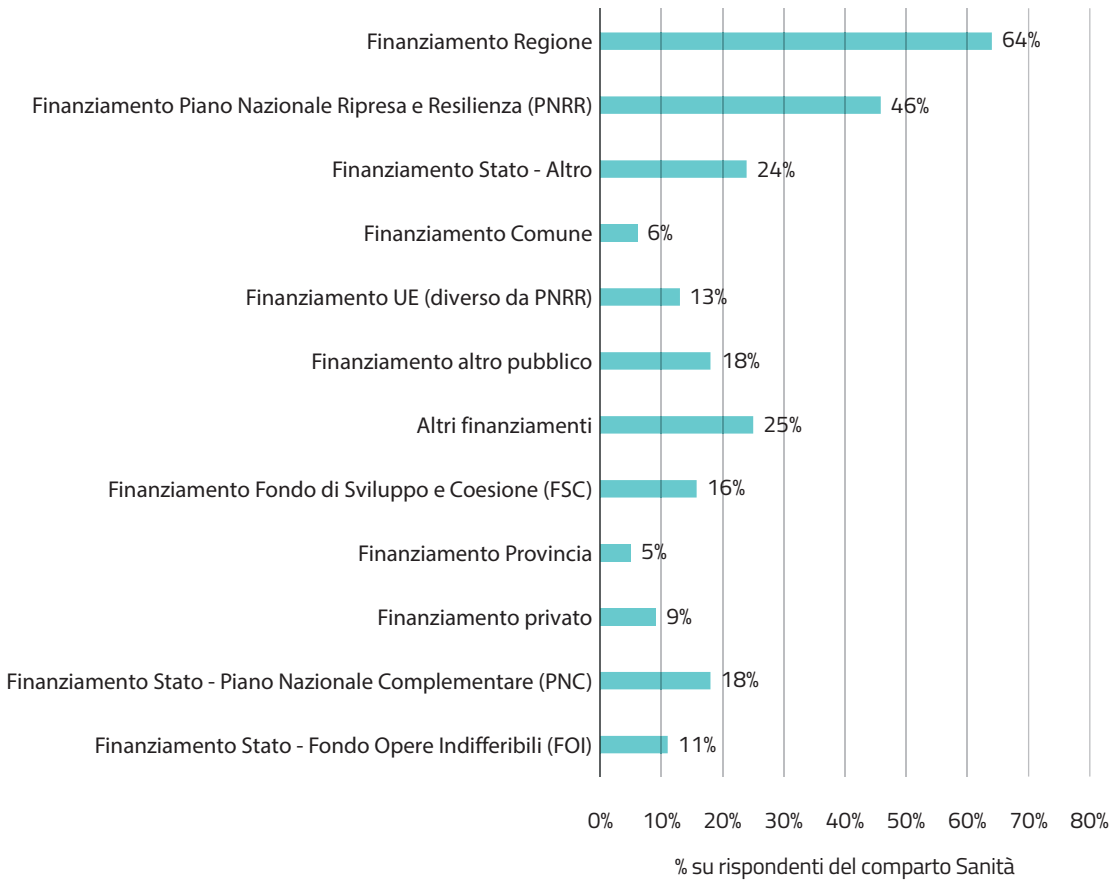


Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Nel comparto "Sanità" il 64% dei rispondenti ha dichiarato di aver seguito progetti alimentati da finanziamenti regionali (Figura 9.e). Seguono i finanziamenti europei: il 46% dei RUP ha utilizzato fondi PNRR e il 13% altri finanziamenti UE. Quanto ai finanziamenti statali, il 18% ha seguito progetti finanziati dal PNC, il 16% da FSC, l'11% dal FOI e il 24% da altri finanziamenti statali. Più contenuto risulta il ricorso ai finanziamenti degli enti locali: il 6% dei rispondenti ha utilizzato fondi comunali e il 5% fondi provinciali. Il 18% ha inoltre dichiarato di aver utilizzato altri finanziamenti pubblici e il 9% finanziamenti privati.
Nel comparto sanitario prevalgono i finanziamenti regionali, coerentemente con l'assetto istituzionale del settore. Rilevante appare tuttavia anche il ricorso ai fondi europei e statali, soprattutto nell'ambito degli investimenti collegati al PNRR. Il comparto sanitario si caratterizza inoltre per una presenza relativamente elevata di finanziamenti privati, seconda soltanto a quella del comparto dell'istruzione e della ricerca, evidenziando una maggiore diversificazione delle fonti di finanziamento utilizzate.

Figura 9.e Comparto Sanità - Quali sono le fonti di finanziamento dei progetti che ha seguito in qualità di RUP?



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Un'altra novità del questionario 2026 riguarda l'introduzione di una domanda volta a comprendere quali tipologie di procedure di scelta del contraente i RUP utilizzino abitualmente per i contratti gestiti. Si precisa che era prevista la possibilità di fornire risposte multiple; pertanto, la somma delle percentuali riportate nella Figura 10 supera il 100%.

La procedura maggiormente utilizzata dai RUP risulta essere l'affidamento diretto, indicato dall'88% dei rispondenti. Seguono la procedura negoziata (55%) e la procedura aperta (46%). Il 38% dei rispondenti ha inoltre dichiarato di ricorrere ad adesioni ad accordi quadro o convenzioni, mentre più contenuto risulta il ricorso ad altre tipologie procedurali: il 14% utilizza la procedura ristretta/selettiva, il 4% il confronto competitivo in adesione e il 5% altre procedure (Figura 10).

Il dato relativo all'ampio utilizzo dell'affidamento diretto appare coerente con quanto rilevato anche dalla Corte dei conti e da ANAC. Si evidenzia inoltre che, per il 19% dei soggetti che hanno dichiarato di ricorrere all'affidamento diretto, tale modalità rappresenta l'unica tipologia di procedura utilizzata.

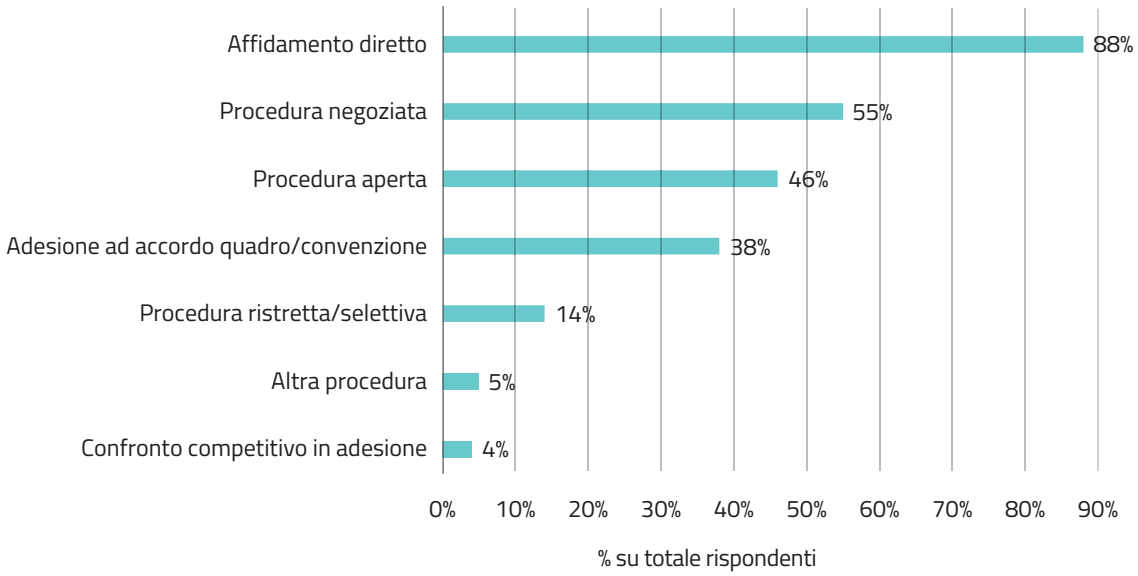
Il quadro emerso appare sostanzialmente omogeneo anche considerando separatamente i principali comparti di appartenenza dei rispondenti: comuni, istruzione/ricerca, amministrazioni centrali, amministrazioni regionali e comparto sanitario (Tabella 2).

L'elemento di maggiore differenziazione tra i diversi comparti riguarda il ricorso alle adesioni ad accordi quadro e convenzioni. Nelle amministrazioni centrali e nel comparto sanitario, infatti, tale modalità di affidamento presenta un'incidenza più elevata, essendo utilizzata dal 50% e dal 58% dei rispondenti rispettivamente. Negli altri comparti, pur con percentuali differenti, l'ordine di utilizzo delle procedure resta sostanzialmente analogo a quello evidenziato nella Figura 10.

Il maggiore ricorso alle adesioni ad accordi quadro e convenzioni da parte delle amministrazioni centrali e del comparto sanitario appare peraltro coerente con la normativa di settore, che prevede obblighi di adesione a tali strumenti per l'acquisizione di determinate categorie di beni e servizi.

Nel complesso, i risultati evidenziano una forte centralità delle procedure semplificate e degli strumenti di acquisto aggregato nella gestione degli affidamenti pubblici. In particolare, l'elevata diffusione dell'affidamento diretto sembra riflettere sia l'esigenza di rapidità e semplificazione amministrativa, sia l'impatto delle soglie normative introdotte negli ultimi anni. Al tempo stesso, la significativa presenza di procedure aperte indica che continua a permanere il ricorso a forme maggiormente concorrenziali di selezione del contraente.

Figura 10 Quale tipo di procedura di scelta utilizza solitamente per i contratti che gestisce?



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Tabella 2 Quale tipo di procedura di scelta utilizza solitamente per i contratti che gestisce? Dettaglio per i principali comparti

Tipo di procedura	Principali comparti				
	Comuni	Ricerca - Istruzione	Amm.ni centrali	Amm.ni regionali	Sanità
Affidamento diretto	93%	94%	89%	79%	82%
Procedura negoziata	64%	42%	42%	51%	63%
Procedura aperta	51%	28%	31%	53%	63%
Adesione ad accordo quadro/convenzione	28%	36%	50%	40%	58%
Procedura ristretta/selettiva	12%	12%	20%	15%	12%
Altra procedura	4%	6%	4%	7%	7%
Confronto competitivo in adesione	2%	5%	5%	3%	6%

Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

In considerazione della previsione del d.lgs. n. 36/2023, che stabilisce termini specifici per la conclusione delle diverse tipologie di procedure di gara, ai rispondenti è stato chiesto di indicare, tra quattro possibili opzioni, quanti affidamenti siano stati conclusi nel rispetto dei suddetti termini.

Il 42% dei rispondenti ha dichiarato di aver concluso entro i termini previsti fino a 5 affidamenti; il 24% ha dichiarato di averne conclusi oltre 21; il 19% ha indicato un numero compreso tra 6 e 10 affidamenti, mentre il 15% ha dichiarato di aver concluso nei termini tra 11 e 20 affidamenti (Figura 11.a).

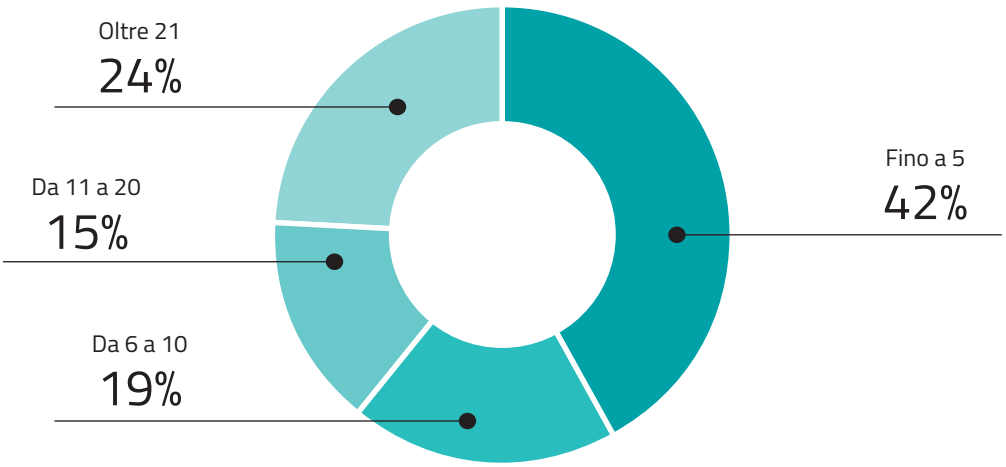
Sebbene i dati raccolti non consentano di conoscere né il numero di affidamenti conclusi in ritardo né il numero complessivo delle procedure gestite dai singoli RUP, appare plausibile ritenere che ciascun responsabile segua mediamente un numero di procedure superiore a 5. Da ciò può desumersi che, allo stato attuale, non tutte le procedure di gara riescono a concludersi entro i termini fissati dal d.lgs. n. 36/2023.

Sebbene i termini previsti dall'Allegato I.3 al d.lgs. n. 36/2023 siano riferiti alle procedure di gara e non espressamente agli affidamenti diretti, si è ritenuto comunque utile verificare la percezione dei RUP anche rispetto a tali modalità di affidamento, considerate le esigenze di tempestività richiamate dal nuovo Codice. Tra i soli rispondenti che utilizzano esclusivamente procedure di affidamento diretto, comprese le adesioni, il 38% ha dichiarato di aver concluso nei termini fino a 5 affidamenti; il 29% oltre 21 affidamenti; il 17% tra 6 e 10 affidamenti; il 16% tra 11 e 20 affidamenti (Figura 11.b).

I risultati evidenziano differenze solo parziali rispetto al dato generale. In particolare, aumenta dal 24% al 29% la quota di rispondenti che dichiara di aver concluso oltre 21 affidamenti entro i termini previsti, mentre diminuisce dal 42% al 38% la percentuale di coloro che hanno concluso nei termini non più di 5 affidamenti. Tuttavia, il miglioramento appare relativamente contenuto.

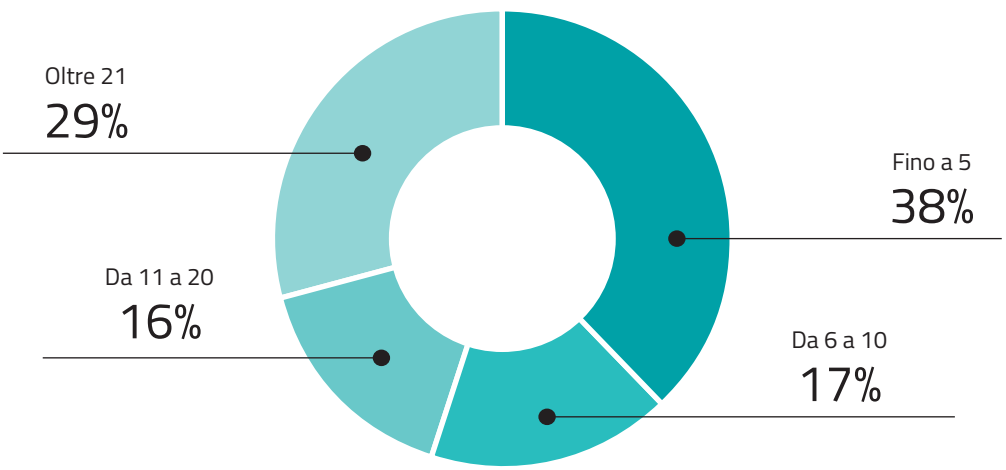
Il dato suscita qualche elemento di riflessione, soprattutto se si considera il regime semplificato per gli affidamenti diretti e la minore complessità amministrativa che li caratterizza rispetto alle procedure di gara. Ci si sarebbe pertanto potuti attendere una maggiore capacità di rispettare i termini procedimentali. Le evidenze raccolte sembrano invece suggerire che le difficoltà nel rispetto delle tempistiche non dipendano esclusivamente dalla complessità delle procedure di gara, ma possano essere influenzate anche da fattori organizzativi, carichi di lavoro, carenze di personale o criticità operative connesse alla gestione amministrativa e digitale degli affidamenti.

Figura 11.a In qualità di RUP nell'ultimo anno quanti affidamenti ha concluso nel rispetto dei termini previsti dal d.lgs. 36/23?



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Figura 11.b In qualità di RUP nell'ultimo anno quanti affidamenti ha concluso nel rispetto dei termini previsti dal d.lgs. 36/23? Dettaglio solo per chi utilizza esclusivamente procedure di affidamento diretto (comprese le adesioni)



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

4.3 Gli incentivi

Nel questionario di quest'anno è stato chiesto ai RUP se la Stazione Appaltante presso cui prestano servizio abbia adeguato il regolamento per la corresponsione degli incentivi economici per le attività tecniche ai sensi dell'art. 45 del Codice. Il 51% ha risposto positivamente; il 21% ha dichiarato che il regolamento è in corso di adozione o approvazione, mentre il 28% ha risposto negativamente (Figura 12).

È stato poi chiesto in che modo, nell'ambito del regolamento sugli "Incentivi", sia stata disciplinata la ripartizione degli incentivi tra il personale interno e quello appartenente alla CUC o alla Stazione Appaltante qualificata. Il 38% dei rispondenti ha dichiarato che la ripartizione è stata disciplinata mediante una specifica disposizione regolamentare; il 6% ha affermato che essa viene definita, per ciascun appalto, nell'accordo stipulato ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990 o dell'art. 30 del TUEL; il 19% ha selezionato la voce "altro"; mentre il 37% ha dichiarato che la ripartizione non è disciplinata (Figura 13).

Dal confronto con i rispondenti che hanno partecipato anche ai Focus Group dell'aprile 2026 è emerso, come prevedibile, che il tema degli incentivi continua a rappresentare un ambito particolarmente dibattuto.

I partecipanti in servizio presso Stazioni Appaltanti che non hanno ancora adeguato il regolamento hanno evidenziato, in particolare: i) la resistenza di alcune amministrazioni all'adozione del regolamento, anche in ragione della mancata condivisione del sistema da parte di personale appartenente ad altri uffici; ii) la presenza, in alcuni casi, della convinzione erronea di non svolgere appalti di lavori o servizi tecnici; iii) le sollecitazioni avanzate dai dipendenti, anche tramite le organizzazioni sindacali, per l'adozione del regolamento; iv) il senso di frustrazione derivante dalla percezione di una limitata valorizzazione del lavoro e delle responsabilità del personale coinvolto negli appalti; v) le difficoltà connesse all'individuazione dei criteri di ripartizione degli incentivi.

Anche alcuni partecipanti in servizio presso Stazioni Appaltanti che hanno già adottato il regolamento hanno evidenziato criticità soprattutto nella fase di ripartizione degli incentivi tra i diversi soggetti amministrativi e tecnici coinvolti nelle procedure di appalto. Al contempo, tali soggetti hanno segnalato effetti positivi derivanti dall'adozione del regolamento, tra cui: i) una maggiore chiarezza nella definizione dei compiti e delle responsabilità; ii) un incremento della motivazione del personale a migliorare le proprie competenze, investire nella formazione e organizzare in modo più efficiente il lavoro.

È stato inoltre evidenziato che nei piccoli comuni l'attività di progettazione è limitata e, conseguentemente, anche gli incentivi riconosciuti risultano contenuti. Nelle centrali di committenza, invece, le somme derivanti dagli incentivi vengono prevalentemente destinate a finalità formative.

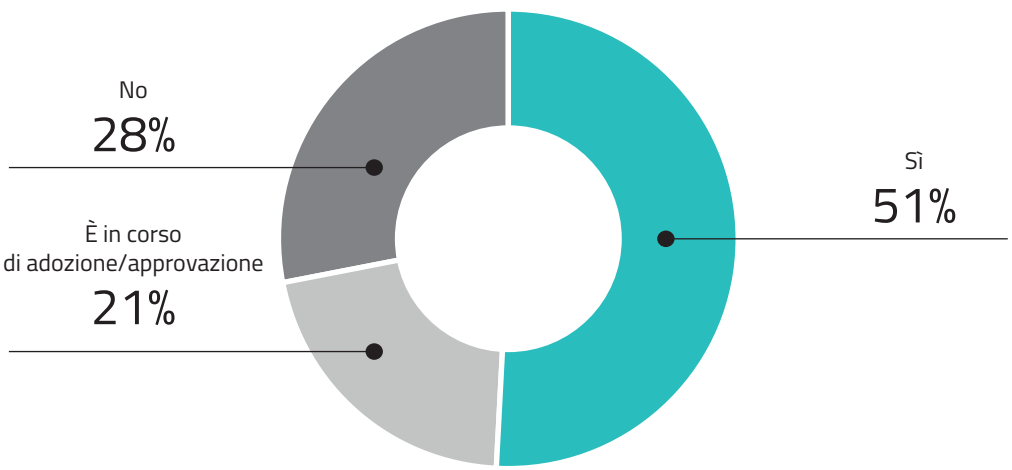
Nel complesso, i dati evidenziano un processo di progressiva attuazione della disciplina degli incentivi per le funzioni tecniche ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 ancora non pienamente consolidato e caratterizzato da un certo grado di eterogeneità tra le amministrazioni.

Sebbene oltre la metà delle Stazioni Appaltanti abbia già adottato il regolamento, permane una quota significativa di enti che non lo ha ancora approvato o che si trova in fase di definizione. Analogamente, la disciplina della ripartizione degli incentivi risulta non sempre strutturata, con una percentuale rilevante di casi non ancora regolamentati.

Al contempo, nelle amministrazioni che hanno completato l'adeguamento si rilevano effetti positivi, in particolare in termini di maggiore chiarezza organizzativa e di rafforzamento della motivazione del personale coinvolto.

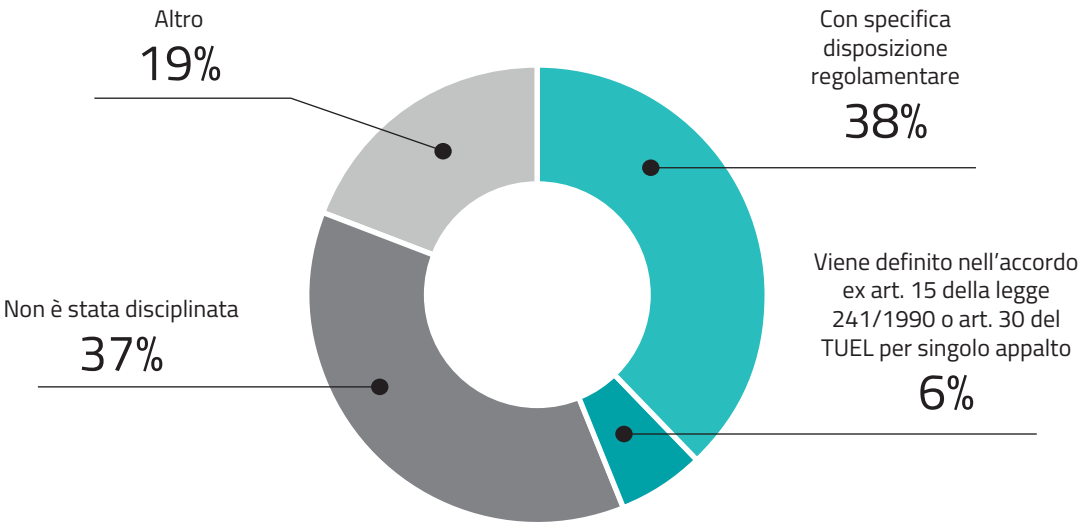
Il quadro complessivo restituisce quindi un'implementazione in progressivo consolidamento, con esiti già visibili ma ancora disomogenei tra le diverse Stazioni Appaltanti.

Figura 12 La Stazione Appaltante nella quale è in servizio ha adeguato il regolamento per la corresponsione degli incentivi economici per le attività tecniche ai sensi dell'art. 45 del Codice?



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Figura 13 Nell'ambito del regolamento "Incentivi", la ripartizione degli incentivi tra il personale interno e quello di appartenenza della CUC o SA qualificata come è stata disciplinata?



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

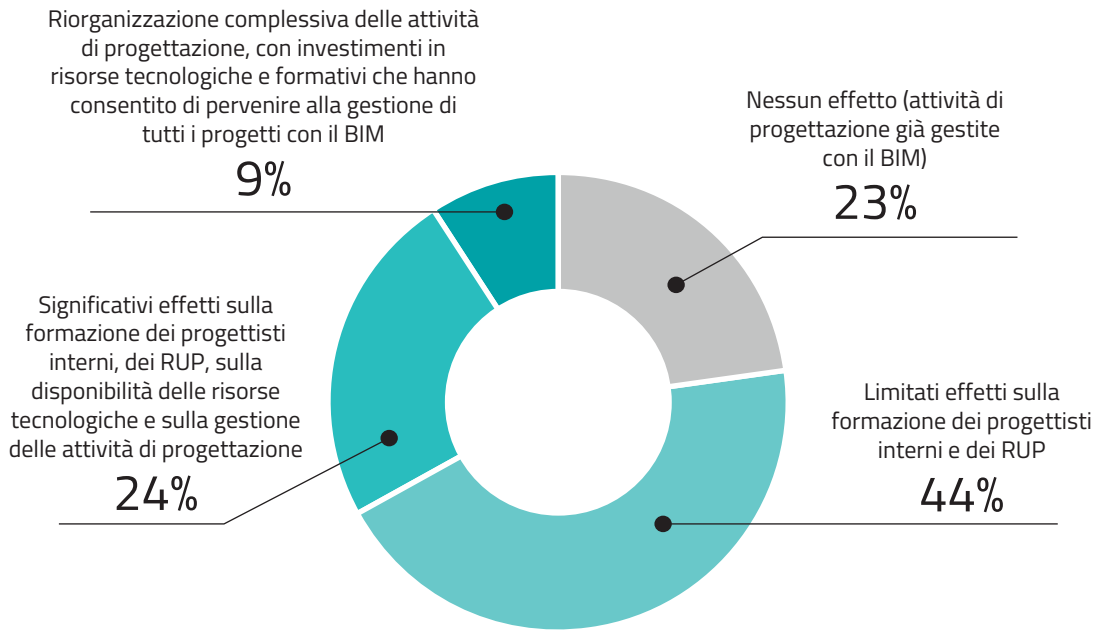
4.4 La gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM)

All'interno dell'Indagine RUP 2026 sono state poste alcune domande sugli effetti derivanti dall'obbligo di utilizzo del BIM nelle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione degli appalti.

Con riferimento alla fase della progettazione, è stato chiesto quali effetti abbia prodotto, a partire dal 2025, l'obbligo di utilizzo del BIM (Figura 14). La maggioranza dei rispondenti (44%) ha ritenuto che tale obbligo abbia determinato effetti limitati sulla formazione dei progettisti interni e dei RUP. Un ulteriore 24% ha invece evidenziato effetti significativi sulla formazione, sulla disponibilità di risorse tecnologiche e sulla gestione delle attività di progettazione. Una quota più contenuta (9%) ha dichiarato che l'introduzione del BIM ha reso necessaria una complessiva riorganizzazione delle attività di progettazione, accompagnata da investimenti in risorse tecnologiche e formative tali da consentire la gestione integrale dei progetti mediante BIM. Particolarmente significativo appare il dato relativo al 23% dei rispondenti che ha dichiarato di non aver riscontrato effetti rilevanti, in quanto le attività di progettazione risultavano già gestite mediante BIM presso l'amministrazione di appartenenza. Si tratta di un dato in crescita rispetto alla precedente Indagine, nella quale tale percentuale si attestava all'8,8%, e che sembra confermare un progressivo consolidamento dell'utilizzo del BIM e un graduale superamento delle difficoltà iniziali legate alla sua introduzione.

Permangono tuttavia alcuni elementi di criticità. In particolare, desta qualche perplessità il fatto che la maggioranza dei rispondenti abbia ritenuto limitati gli effetti sulla formazione dei progettisti interni e dei RUP, considerato che, come emergerà nei paragrafi successivi, tra i principali fabbisogni formativi segnalati figurano proprio il BIM e la normazione tecnica.

Figura 14 Gli effetti determinati dall'obbligo di utilizzo della Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM) nella progettazione a partire dal 2025



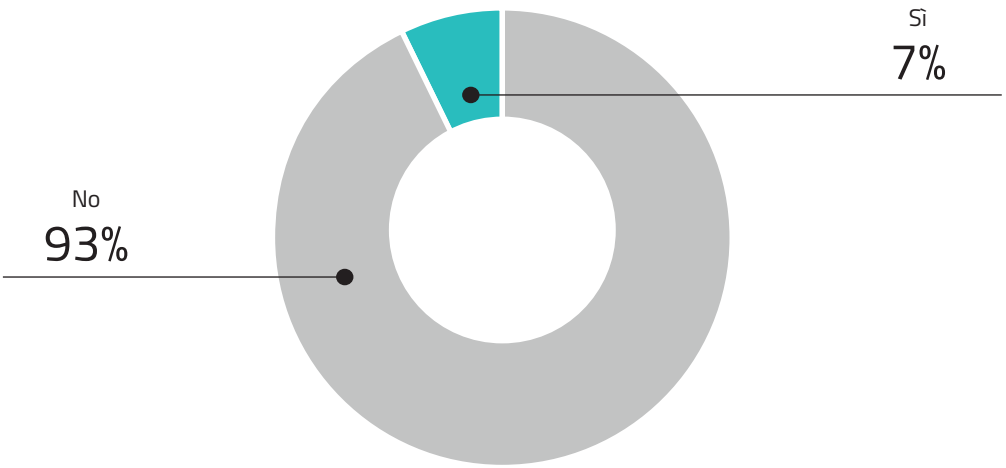
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Sempre con riferimento alla fase di progettazione, ai RUP è stato inoltre chiesto se, nell'ultimo anno, avessero svolto procedure di gara ricorrendo alla gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM). Solo il 7% ha fornito risposta affermativa, mentre il restante 93% ha dichiarato di non aver utilizzato il BIM nelle procedure di gara (Figura 15).

Analoga domanda è stata posta con riferimento alla fase di affidamento dei lavori. Anche in questo caso, solo il 6% dei rispondenti ha dichiarato di aver utilizzato il BIM nelle procedure svolte nell'ultimo anno (Figura 16).

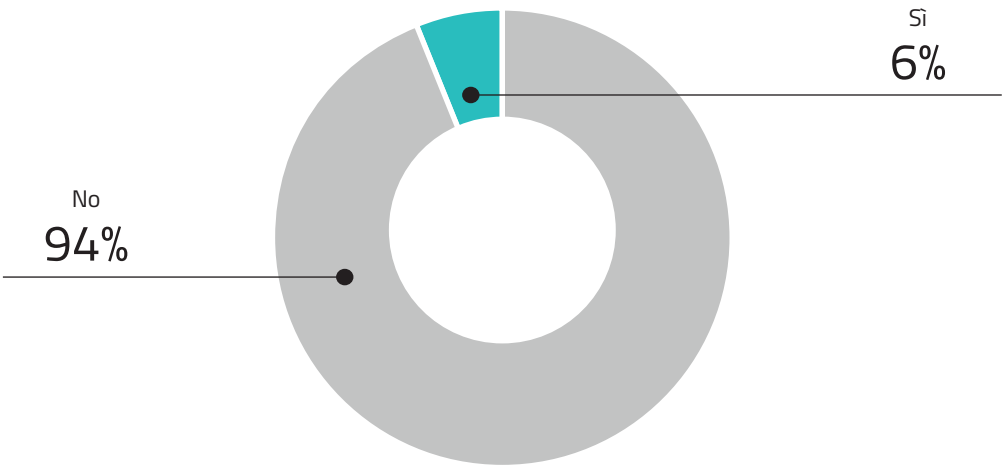
I dati evidenziano quindi che, se rispetto alla precedente Indagine gli effetti organizzativi e formativi dell'introduzione del BIM appaiono meno impattanti e maggiormente assorbiti dalle amministrazioni, il ricorso effettivo al BIM nelle procedure di gara e nella fase di affidamento risulta ancora estremamente limitato.

Figura 15 **Con riferimento alla fase di progettazione, nell'ultimo anno ha svolto procedure di gara ricorrendo alla Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM)?**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Figura 16 **Con riferimento alla fase di affidamento per lavori, nell'ultimo anno ha svolto procedure di gara ricorrendo alla Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM)?**



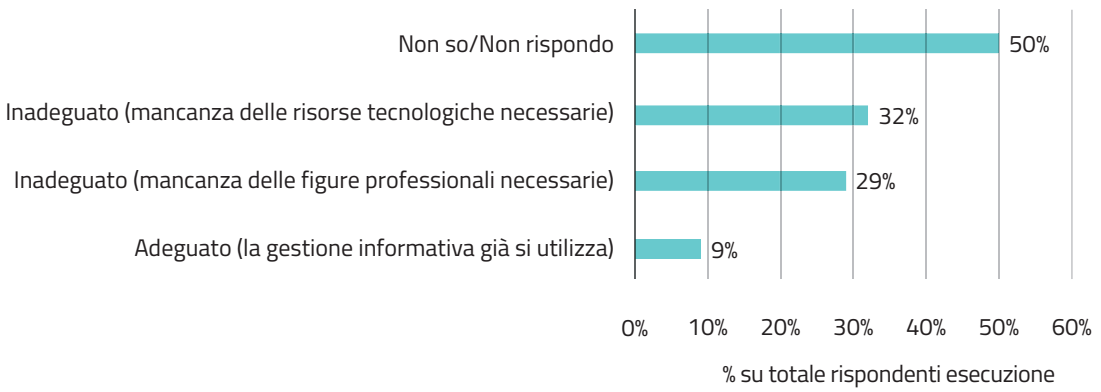
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Con riferimento alla fase di esecuzione, infine, è stato chiesto ai rispondenti di valutare il livello di organizzazione della Stazione Appaltante rispetto alla gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM). La domanda prevedeva la possibilità di fornire risposte multiple.

Solo il 9% dei rispondenti ha ritenuto adeguato il livello di organizzazione della propria amministrazione, dichiarando che la gestione informativa digitale fosse già in uso (Figura 17). Il 32%, invece, ha ritenuto il livello organizzativo inadeguato per carenza di risorse tecnologiche e il 29% ha indicato la mancanza delle necessarie figure professionali. Particolarmente elevata appare inoltre la percentuale di RUP che non ha saputo rispondere (50%).

Nel complesso, i risultati sembrano evidenziare una fase ancora intermedia di attuazione del BIM nelle Stazioni Appaltanti. Accanto a una progressiva diffusione della cultura digitale e a un primo consolidamento delle esperienze maturate nella progettazione, permane infatti una limitata applicazione operativa del BIM nelle procedure di affidamento e nella fase esecutiva. Le principali criticità appaiono inoltre riconducibili non solo alla disponibilità di risorse tecnologiche, ma anche alla carenza di competenze specialistiche e alla difficoltà delle amministrazioni di strutturare modelli organizzativi adeguati alla gestione informativa digitale delle costruzioni.

Figura 17 Rispetto alla Gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM) qual è il livello di organizzazione della Stazione Appaltante di appartenenza?



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

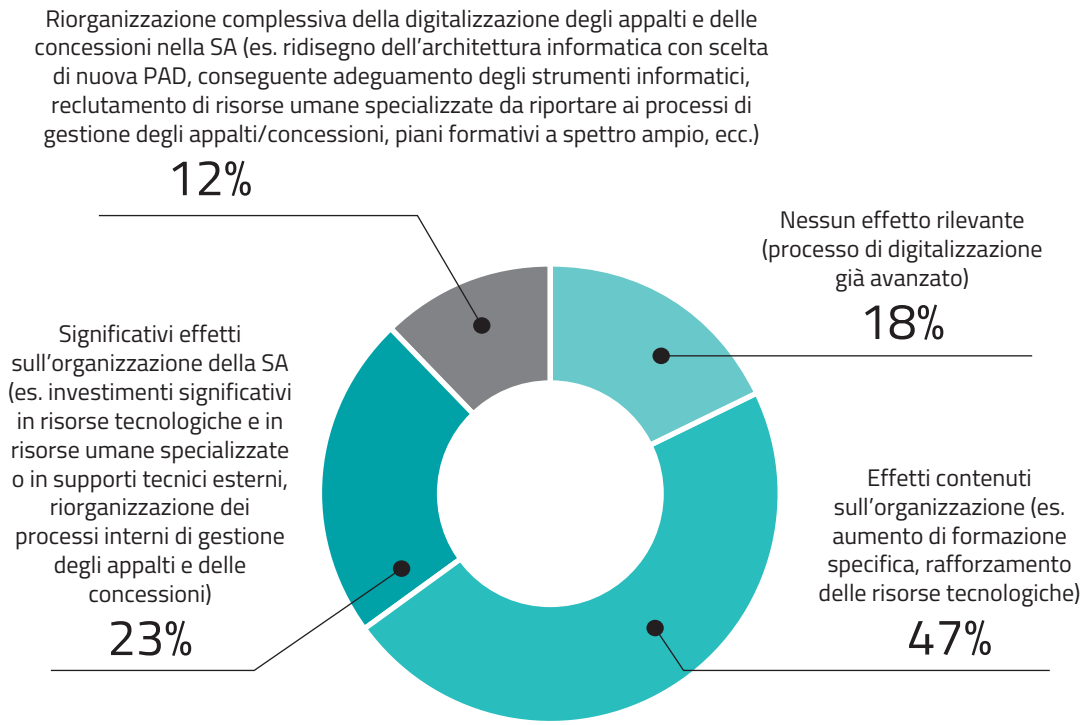
4.5 La digitalizzazione, la responsabilità e la trasparenza

In considerazione degli obblighi di digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica previsti dal nuovo Codice, che dovrebbero consentire una semplificazione nella gestione degli adempimenti di gara, ai RUP è stato chiesto quali effetti la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici abbia avuto sull'organizzazione delle Stazioni Appaltanti.

Il 18% dei rispondenti ha ritenuto che non vi siano stati effetti rilevanti, in quanto il processo di digitalizzazione nella Stazione Appaltante di appartenenza era già avanzato. Il 47% dei RUP intervistati ha invece dichiarato che gli effetti sono stati contenuti, mentre il 23% li ha definiti significativi. Vi è poi un ulteriore 12% di rispondenti che ha evidenziato la necessità di una riorganizzazione complessiva della digitalizzazione degli appalti e delle concessioni all'interno della propria Stazione Appaltante. Tale processo ha comportato, tra l'altro, il reclutamento di personale specializzato e il ridisegno dell'architettura complessiva dei sistemi di digitalizzazione (Figura 18).

Nel corso dei Focus Group è emerso che, in generale, la digitalizzazione viene percepita come un fattore positivo. Negli enti caratterizzati dalla presenza di personale più giovane, l'avvio del processo di digitalizzazione non ha comportato particolari criticità. Alcuni RUP hanno segnalato difficoltà applicative, in particolare con riferimento alle connessioni alle piattaforme di interoperabilità. Spesso, infatti, i collegamenti sia con il MEPA sia con ANAC non risultano pienamente funzionanti. Per i piccoli comuni, l'obbligatorietà del BIM viene percepita come un elemento critico, a causa degli elevati costi di sostenibilità. Anche altre tipologie di amministrazioni hanno evidenziato difficoltà legate all'utilizzo del BIM. Come pure sono state evidenziate difficoltà nella digitalizzazione della fase esecutiva. A tale riguardo, alcuni rispondenti ritengono che siano aumentati gli adempimenti digitali, come la compilazione delle schede, e sottolineano l'opportunità di consentire al RUP di delegare alcune attività ai propri collaboratori, dotandoli di accessi dedicati.

Figura 18 Quali effetti ha avuto la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici sull'organizzazione della SA?



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Sempre con riferimento alla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita della commessa pubblica, ai RUP è stato chiesto di valutare, rispetto a specifici aspetti, se gli effetti prodotti fossero positivi, negativi o nulli. Era prevista anche l'opzione di non saper esprimere una valutazione (Figura 19).

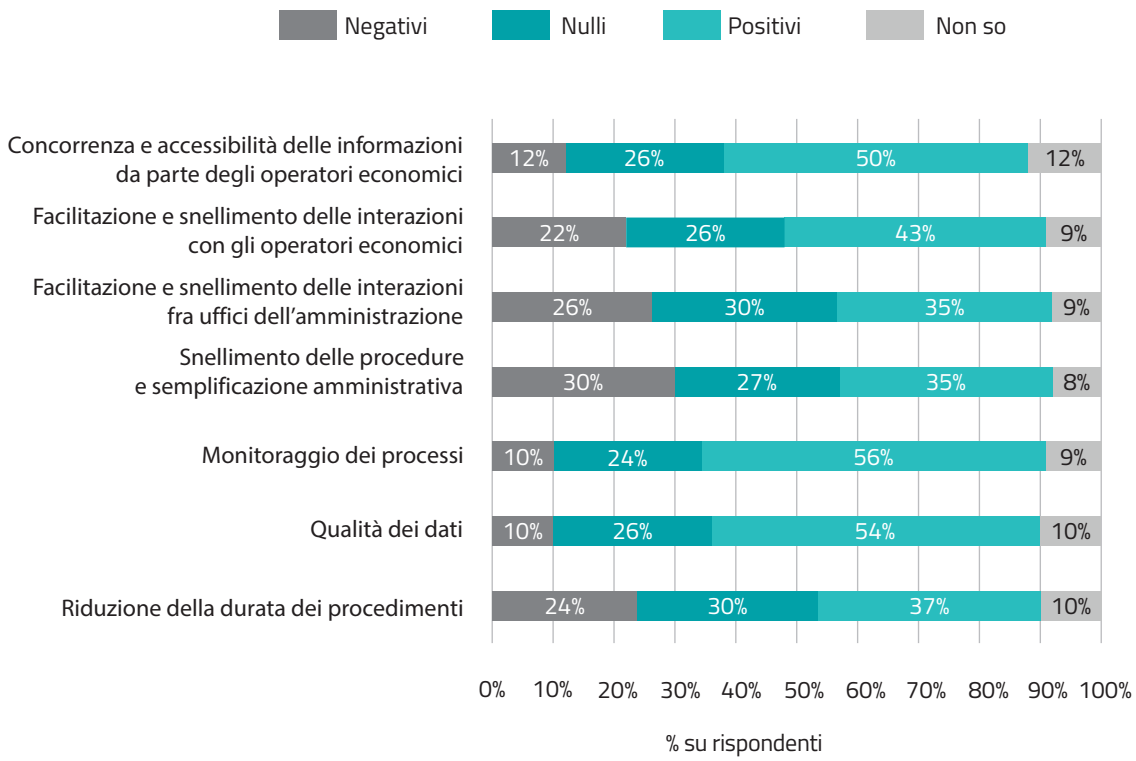
Nel complesso, i risultati evidenziano una valutazione prevalentemente positiva degli effetti della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, soprattutto con riferimento agli aspetti legati alla trasparenza, al monitoraggio dei processi e alla qualità dei dati. In particolare, le percentuali più elevate di giudizi positivi si registrano proprio per il monitoraggio dei processi (56%) e per la qualità dei dati (54%), seguite dalla concorrenza e accessibilità delle informazioni per gli operatori economici (50%).

Più articolata appare invece la valutazione degli effetti della digitalizzazione in relazione alla semplificazione amministrativa, allo snellimento delle procedure e alla riduzione della durata dei procedimenti. Su questi aspetti, infatti, pur prevalendo i giudizi positivi, emerge una quota significativa di rispondenti che segnala effetti nulli o negativi. Ciò sembra indicare come, nella fase attuale di attuazione, la digitalizzazione abbia migliorato soprattutto la tracciabilità e la

gestione delle informazioni, senza tradursi ancora in una percezione diffusa di effettiva semplificazione operativa e riduzione dei tempi amministrativi.

Le evidenze raccolte suggeriscono pertanto che il processo di digitalizzazione sia ancora in una fase di consolidamento: accanto ai benefici già riconosciuti dai RUP, persistono criticità applicative e organizzative che limitano il pieno dispiegarsi degli effetti attesi in termini di efficienza amministrativa.

Figura 19 **Quali effetti ha avuto la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici sull'organizzazione della SA?**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Nell'ambito dell'Osservatorio RUP, per la prima volta quest'anno è stato chiesto ai Responsabili Unici di Progetto se le amministrazioni presso cui prestano servizio mettano a disposizione strumenti di intelligenza artificiale a supporto della loro attività.
Il 91% dei RUP ha fornito risposta negativa, mentre solo il 9% ha dichiarato che la propria amministrazione dispone di tali strumenti (Figura 20).

Nel corso dei Focus Group è emersa una situazione articolata. Tra i partecipanti vi erano infatti soggetti appartenenti ad amministrazioni che hanno messo a disposizione dei RUP o dei dirigenti, in via sperimentale, licenze per l'accesso a strumenti di intelligenza artificiale; altri partecipanti appartenevano invece ad amministrazioni prive di tali strumenti. All'interno di quest'ultimo gruppo, alcuni hanno dichiarato di non utilizzare strumenti di intelligenza artificiale e di non ravvisarne particolari utilità, mentre altri, pur in assenza di strumenti forniti dall'amministrazione, hanno affermato di utilizzarli mediante licenze personali.

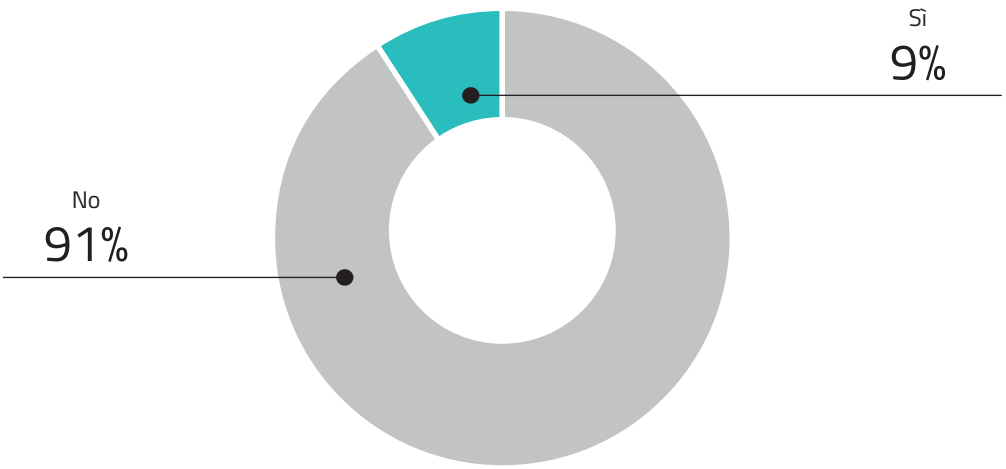
Alcuni RUP hanno inoltre riferito di aver seguito corsi di aggiornamento sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale. La maggioranza dei partecipanti ai Focus Group ritiene che tali strumenti rappresentino un supporto particolarmente potente e utile, destinato ad assumere un ruolo sempre più rilevante con il progressivo miglioramento delle competenze d'uso da parte degli operatori.

È emersa, tuttavia, anche una diffusa consapevolezza circa la necessità di utilizzare tali strumenti in modo critico e consapevole, verificando l'affidabilità delle informazioni fornite e delle fonti utilizzate. I partecipanti hanno inoltre sottolineato l'importanza della corretta formulazione delle richieste rivolte ai sistemi di intelligenza artificiale, nonché l'esigenza di garantire adeguate tutele della riservatezza dei dati e delle informazioni inserite nei sistemi.

Tra gli impieghi ritenuti maggiormente utili dai partecipanti che già adoperano strumenti di intelligenza artificiale figurano: il confronto tra documenti di gara al fine di evitare contraddizioni e assicurare coerenza e omogeneità degli atti; il supporto nella revisione di relazioni e documenti; nonché l'attività di ricerca e reperimento delle informazioni.

Nel complesso, il quadro emerso evidenzia come l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nelle Stazioni Appaltanti sia ancora limitato e prevalentemente sperimentale. Tuttavia, tra i RUP che ne fanno uso sembra diffondersi la percezione delle potenzialità applicative di tali strumenti, soprattutto come supporto operativo alle attività amministrative e documentali. Persistono al contempo esigenze di formazione, definizione di regole d'uso e garanzie in materia di affidabilità delle informazioni e tutela dei dati.

Figura 20 **La sua amministrazione è in possesso di strumenti di Intelligenza Artificiale a supporto della sua attività di RUP?**

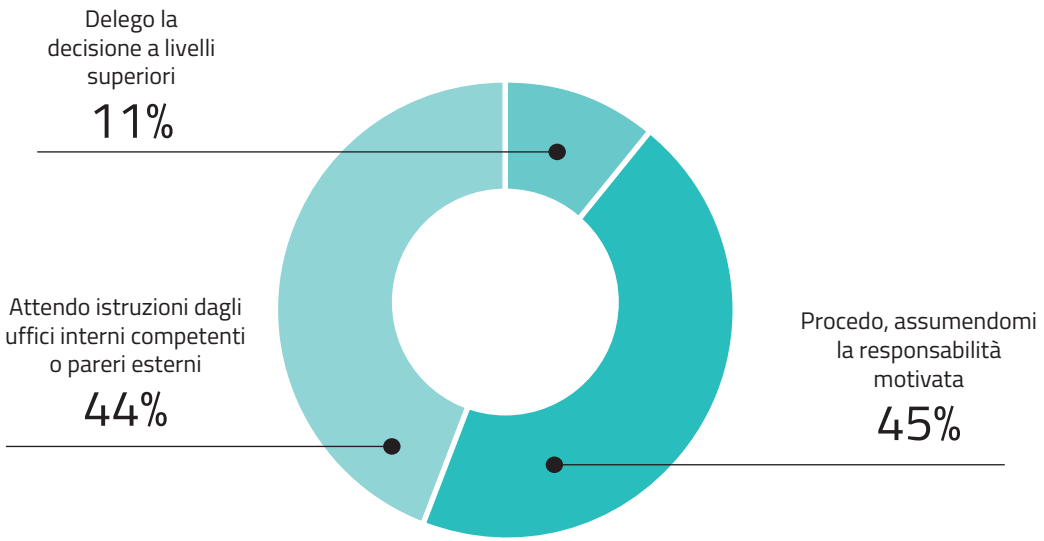


Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Un'ulteriore novità dell'Indagine RUP 2026 è rappresentata dall'inserimento di una domanda relativa al comportamento adottato più frequentemente in presenza di incertezza interpretativa: il 45% ha dichiarato di procedere assumendosi la responsabilità della decisione, motivandola adeguatamente; il 44% ha affermato di attendere indicazioni dagli uffici interni competenti o pareri esterni; l'11% ha invece indicato di rimettere la decisione a livelli superiori (Figura 21).

Nel complesso, i risultati evidenziano un sostanziale equilibrio tra un approccio orientato all'assunzione diretta e motivata della responsabilità decisionale e uno maggiormente improntato alla ricerca di supporto tecnico-giuridico, mentre appare residuale il ricorso alla rimessione della decisione ai livelli superiori. Il quadro emerso sembra inoltre riflettere, da un lato, una significativa propensione dei RUP ad affrontare direttamente le situazioni di incertezza interpretativa e, dall'altro, una diffusa esigenza di confronto e tutela rispetto alla complessità del contesto normativo e operativo.

Figura 21 Quando c'è incertezza interpretativa, cosa fa più spesso?



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

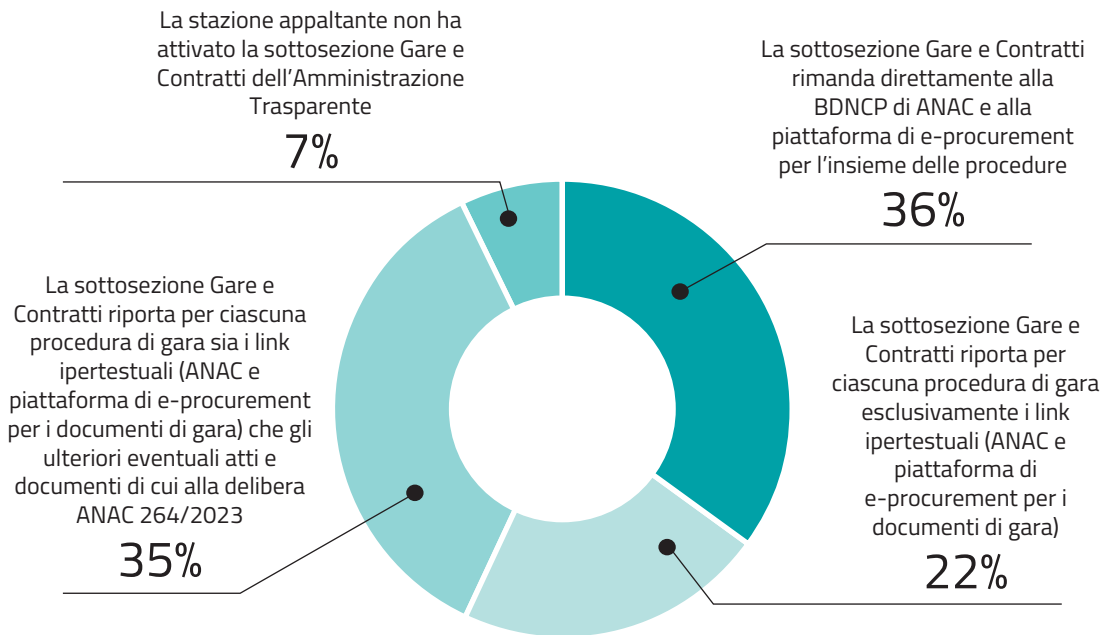
L'Indagine RUP 2026 ha approfondito anche il tema della trasparenza: è stato infatti chiesto ai rispondenti con quali modalità provvedano alla pubblicazione degli atti, dei documenti e dei link ipertestuali relativi a ciascuna procedura ai fini dell'aggiornamento della sottosezione "Gare e Contratti" dell'Amministrazione Trasparente.

Il 36% dei RUP ha dichiarato che la sottosezione "Gare e Contratti" rinvia direttamente, per l'insieme delle procedure, alla BDNCP di ANAC e alla piattaforma di e-procurement; il 35% ha affermato che la sottosezione riporta, per ciascuna procedura di gara, sia i link ipertestuali (ANAC e piattaforma di e-procurement per i documenti di gara) sia gli ulteriori eventuali atti e documenti previsti dalla delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023, modificata/integrata dalla delibera n. 601/2023; il 22% ha dichiarato che la sottosezione riporta, per ciascuna procedura, esclusivamente i link ipertestuali (ANAC e piattaforma di e-procurement per i documenti di gara). Infine, il 7% dei RUP ha riferito che la propria Stazione Appaltante non ha ancora attivato la sottosezione "Gare e Contratti" dell'Amministrazione Trasparente (Figura 22).

Si precisa inoltre che, nei casi in cui la sottosezione "Gare e Contratti" riporti, per ciascuna procedura, sia i link ipertestuali sia gli ulteriori atti e documenti previsti dalla delibera ANAC n. 264/2023, nel 68% dei casi viene utilizzato un applicativo o una procedura informatica dedicata. Analogamente, nei casi in cui la sottosezione riporti esclusivamente i link ipertestuali ai documenti di gara, il ricorso ad applicativi o procedure informatiche dedicate interessa il 59% dei casi.

Nel complesso, i risultati evidenziano una significativa eterogeneità nelle modalità adottate dalle Stazioni Appaltanti per l'aggiornamento della sottosezione "Gare e Contratti" dell'Amministrazione Trasparente. Accanto a modelli maggiormente strutturati e supportati da strumenti informatici dedicati, permane infatti una quota non trascurabile di amministrazioni che adotta modalità più essenziali di pubblicazione o che non ha ancora completato l'attivazione della relativa sottosezione. Il quadro emerso sembra inoltre riflettere un progressivo orientamento verso soluzioni di interoperabilità e automazione, pur in presenza di livelli organizzativi differenti.

Figura 22 **Attraverso quale modalità provvede alla pubblicazione degli atti e documenti e dei link ipertestuali relativi a ciascuna procedura ai fini dell'aggiornamento della sottosezione Gare e Contratti dell'Amministrazione Trasparente dell'Ente?**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

4.6 I fabbisogni formativi

Al fine di cogliere i fabbisogni formativi dei RUP, è stato chiesto loro di indicare sia il grado di importanza attribuito a specifiche tematiche, sia il relativo livello di conoscenza posseduto. Entrambe le valutazioni sono state espresse mediante una scala da 1 a 5. Per l'importanza, i valori corrispondevano ai seguenti livelli: 1 = non importante, 2 = poco importante, 3 = abbastanza importante, 4 = molto importante, 5 = estremamente importante. Per il livello di conoscenza, la scala faceva invece riferimento ai seguenti criteri: 1 = nessuna conoscenza, 2 = conoscenza base, 3 = conoscenza intermedia, 4 = conoscenza buona, 5 = conoscenza avanzata.

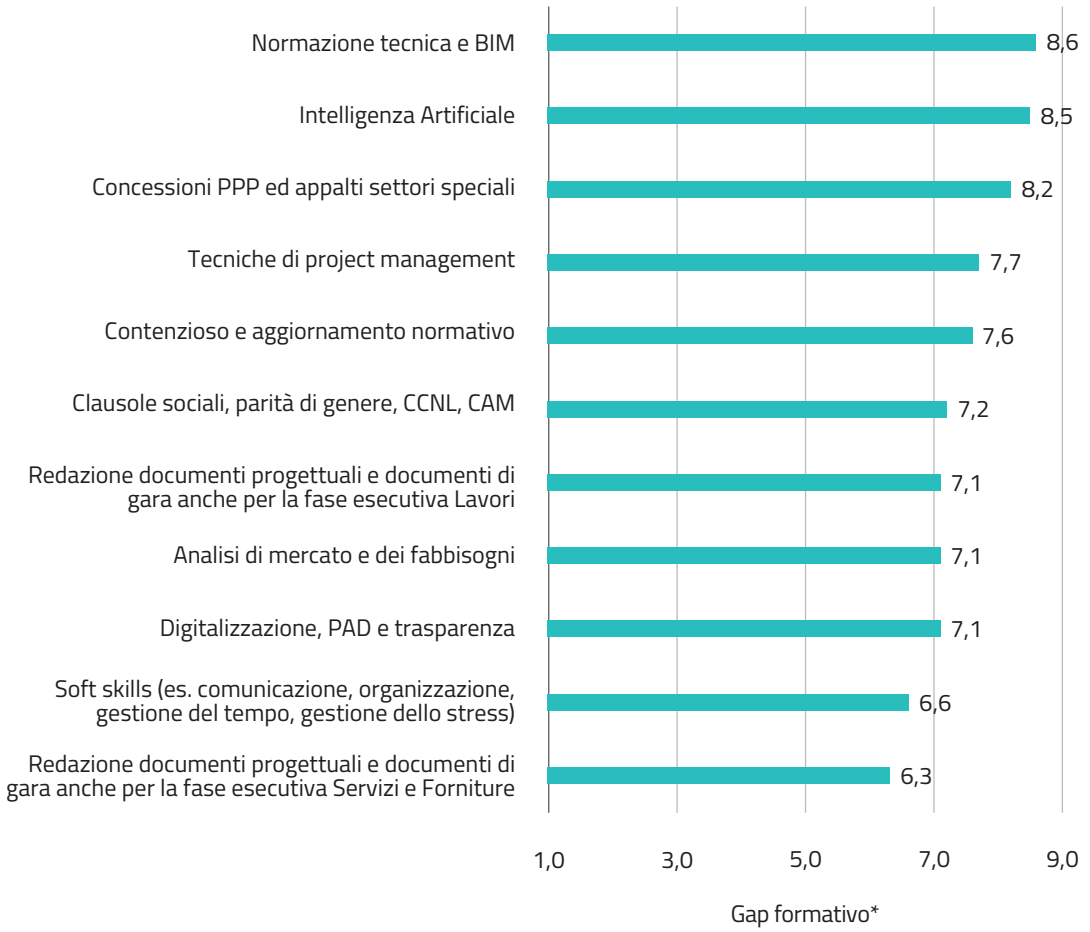
Dall'analisi dei livelli medi di conoscenza e di importanza espressi dai RUP è stato elaborato un indice sintetico finalizzato a rilevare i gap formativi che è rappresentato nella Figura 23. Per ciascun ambito specifico è stato calcolato, infatti, il differenziale tra il livello massimo di conoscenza teoricamente conseguibile (pari a 5) e il livello medio rilevato. Tale differenziale è stato successivamente ponderato mediante moltiplicazione per il livello medio di importanza attribuito a ciascun ambito. Ne consegue che valori più elevati dell'indice sintetico corrispondono a maggiori fabbisogni formativi.

I partecipanti hanno evidenziato particolari esigenze formative nei seguenti ambiti: normazione tecnica e BIM (8,6), intelligenza artificiale (8,5), concessioni, PPP e appalti nei settori speciali (8,2). Significativi gap formativi emergono inoltre con riferimento alle tecniche di project management (7,7), al contenzioso e all'aggiornamento normativo (7,6), nonché ai temi relativi a clausole sociali, parità di genere, CCNL e CAM (7,2).

Fatta eccezione per l'intelligenza artificiale (introdotta quest'anno nella rilevazione), gli ambiti nei quali emergono i maggiori fabbisogni formativi risultano sostanzialmente coincidenti con quelli già evidenziati nelle precedenti edizioni dell'Indagine.

Nel complesso, i risultati indicano la persistenza di fabbisogni formativi rilevanti in ambiti caratterizzati da elevata complessità tecnica, normativa e gestionale. Accanto a esigenze ormai consolidate, emerge con particolare evidenza il tema dell'intelligenza artificiale, che si affianca agli ambiti tradizionalmente percepiti come più critici dai RUP. Il quadro emerso sembra pertanto confermare la necessità di percorsi formativi specialistici e continuativi, in grado di supportare l'evoluzione delle competenze richieste e di rafforzare la capacità delle Stazioni Appaltanti di gestire attività sempre più complesse e innovative.

Figura 23 **I fabbisogni formativi espressi dai rispondenti in ambiti specifici, 2026**



*Per ciascun ambito specifico è stato rilevato il livello di importanza (1=non importante, 2=poco importante, 3=abbastanza importante, 4=molto importante, 5=estremamente importante) e il livello di conoscenza (1=nessuna conoscenza, 2=conoscenza base, 3=conoscenza intermedia, 4=conoscenza buona, 5=conoscenza avanzata). Si è poi 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). Più alto è il punteggio maggiore è il fabbisogno formativo.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Nella Figura 24 sono riportate le percentuali dei RUP rispondenti che, nell'ultimo anno, hanno partecipato a corsi di formazione relativi agli ambiti specifici ivi indicati. La domanda prevedeva la possibilità di fornire risposte multiple.

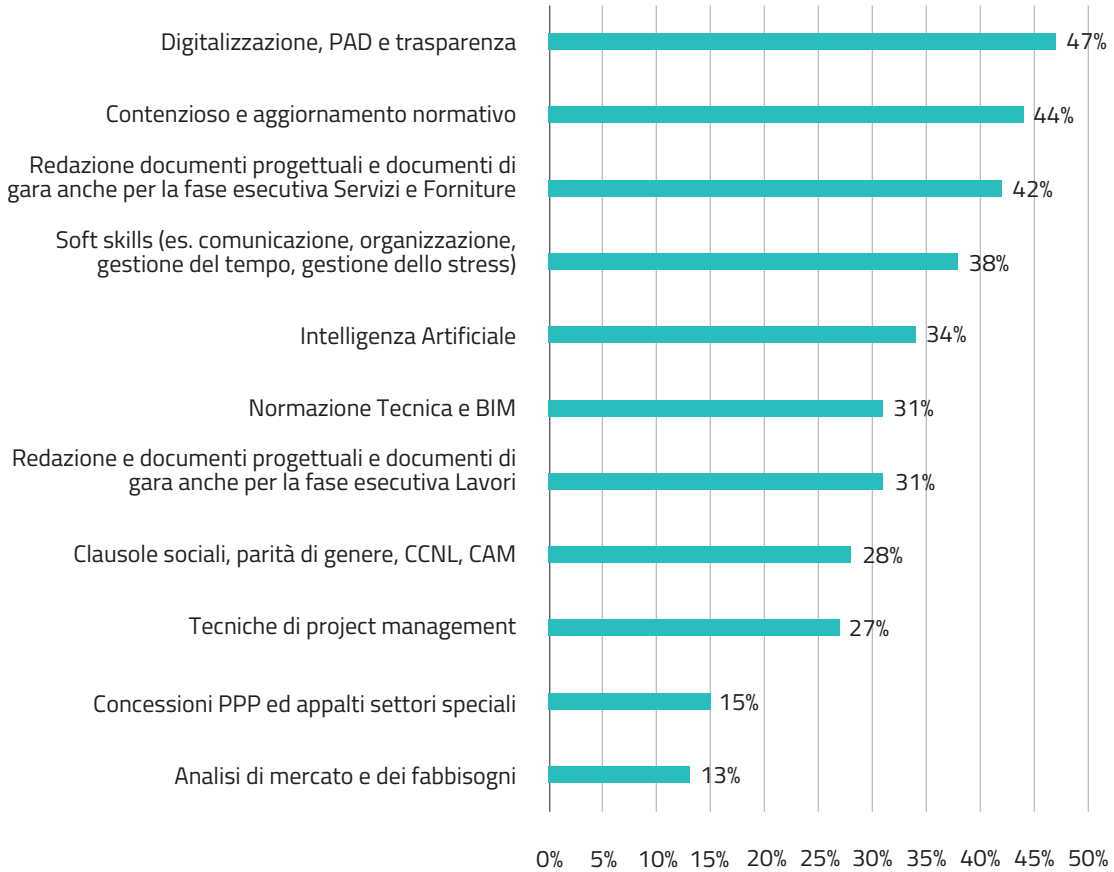
Per tre materie specifiche, oltre il 40% dei rispondenti ha dichiarato di aver partecipato a corsi di formazione: si tratta di "digitalizzazione, PAD e trasparenza" (con il 47% dei RUP rispondenti), "contenzioso e aggiornamento normativo" (44%) e "redazione di documenti progettuali e documenti di gara, anche per la fase esecutiva servizi e forniture" (42%).

Il 38% dei rispondenti ha partecipato a corsi sulle soft skills; il 34% a corsi sull'intelligenza artificiale; il 31% sia a corsi sulla normazione tecnica e BIM, sia a corsi sulla redazione di documenti progettuali e di gara per lavori; il 28% a corsi su clausole sociali, parità di genere, CCNL e CAM; il 27% a corsi sulle tecniche di project management.

Nel complesso, i risultati evidenziano una significativa partecipazione ad attività formative negli ambiti percepiti come maggiormente rilevanti per lo svolgimento delle funzioni dei RUP. Tuttavia, il permanere di elevati gap formativi anche nei settori nei quali si registra una maggiore partecipazione ai corsi (quali normazione tecnica e BIM, intelligenza artificiale, tecniche di project management e contenzioso e aggiornamento normativo) sembra indicare che l'offerta formativa attualmente disponibile non sia ancora sufficiente a colmare pienamente le esigenze dei RUP.

Tale evidenza appare ancora più significativa negli ambiti caratterizzati da minori livelli di partecipazione ai percorsi formativi, come le concessioni e gli appalti nei settori speciali o l'analisi di mercato e del fabbisogno. Il quadro emerso conferma pertanto la necessità di una costante offerta formativa dedicata, con particolare attenzione ai temi a maggiore complessità tecnica, normativa e innovativa.

Figura 24 I corsi di formazione seguiti nell'ultimo anno dai rispondenti



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

Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Nella Figura 25 sono riportati gli ambiti di competenza che i RUP hanno dichiarato di aver acquisito nell'ultimo anno ai fini della gestione del ciclo di vita degli appalti pubblici, successivamente all'avvio del sistema di qualificazione per fasi (in questo caso era possibile indicare una risposta multipla). La Figura 26 evidenzia, invece, le tipologie di competenze rispetto alle quali i partecipanti ritengono necessario un maggiore approfondimento formativo.

Dall'esame congiunto dei dati emerge che, sebbene la netta maggioranza dei rispondenti abbia acquisito competenze in ambito giuridico (66%, Figura 25), la richiesta di ulteriori approfondimenti formativi continua a riguardare prevalentemente tale area (45%, Figura 26).

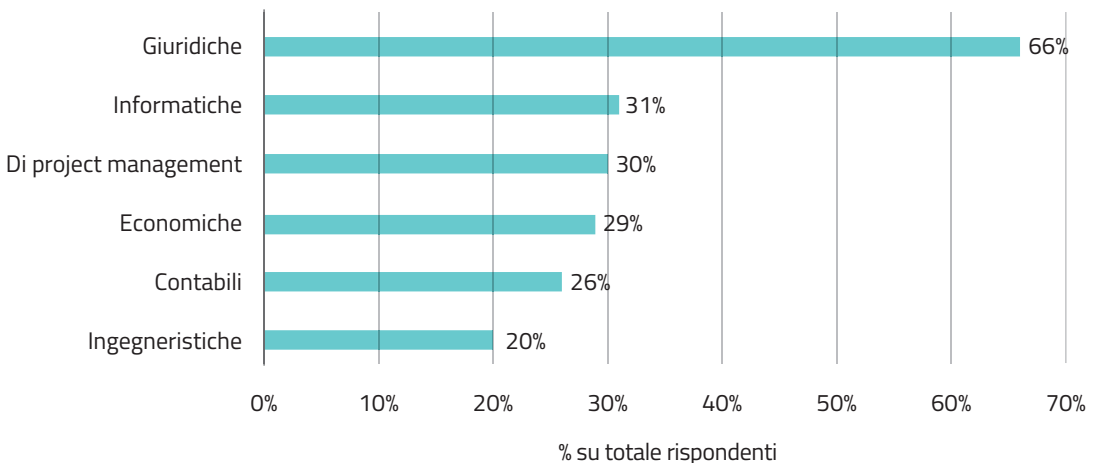
Con riferimento alle competenze contabili ed economiche, queste risultano essere state acquisite rispettivamente dal 26% e dal 29% dei rispondenti (Figura 25), mentre la domanda di ulteriore formazione nei medesimi ambiti si riduce rispettivamente all'8% e al 6% (Figura 26).

Una quota significativa di RUP (30%) ha inoltre dichiarato di aver acquisito competenze in materia di project management (Figura 25); al tempo stesso, il 26% dei rispondenti ritiene necessario un ulteriore approfondimento in tale ambito (Figura 26).

Nel complesso, i risultati evidenziano come, a fronte di una crescita significativa della partecipazione ad attività formative e dell'acquisizione di nuove competenze, persista comunque una rilevante domanda di formazione specialistica da parte dei RUP. In particolare, il permanere di esigenze di approfondimento anche negli ambiti nei quali si registra una maggiore acquisizione di competenze, soprattutto quello giuridico e il project management, sembra riflettere l'elevato livello di complessità e il continuo aggiornamento richiesti per la gestione degli appalti pubblici.

Il quadro emerso appare coerente con quanto previsto dallo stesso Codice dei contratti pubblici, che sottolinea l'esigenza di una formazione continua e specialistica del personale impegnato nella gestione degli appalti.

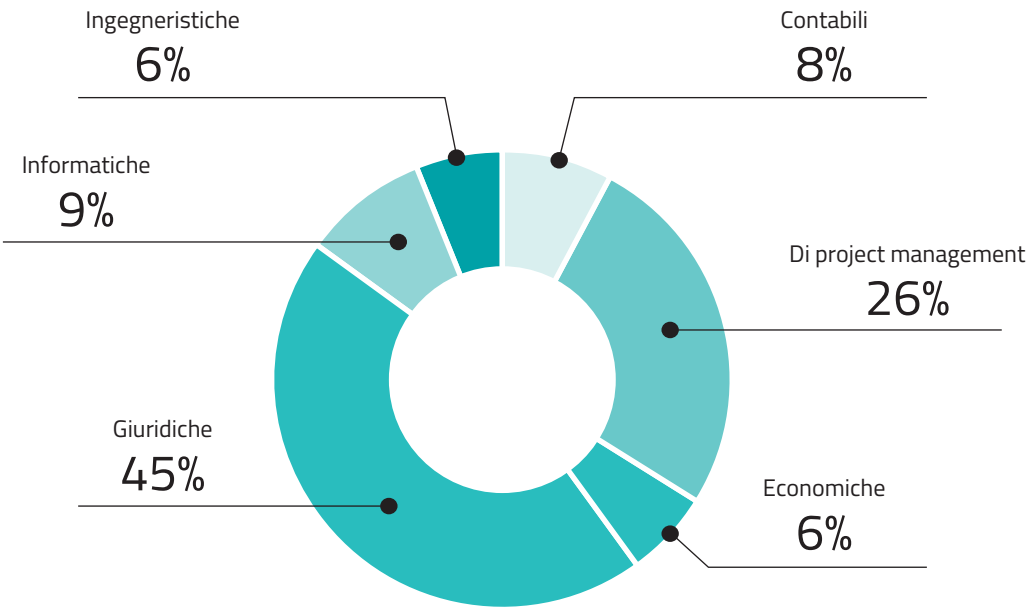
Figura 25 Nell'ultimo anno, dopo l'avvio del sistema di qualificazioni per fasi introdotto dal D.L. 77/21 e poi dal d.lgs. 36/23, quali sono le competenze che ritiene di aver acquisito per la gestione del ciclo di vita degli appalti pubblici?



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Figura 26 Quale tipologia di competenze ritiene necessiti del maggiore approfondimento nell'ambito della formazione in materia di contratti pubblici?



Domanda a risposta multipla.

Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

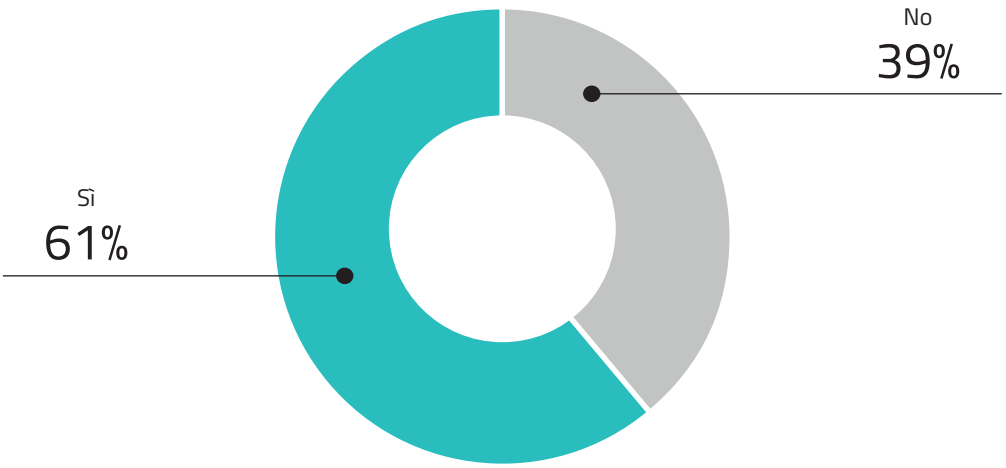
A tal proposito, si ricorda che il Piano Nazionale di Formazione Appalti è un programma strutturato su larga scala che coinvolge i diversi livelli della pubblica amministrazione e promuove iniziative e progetti formativi rivolti alle Stazioni Appaltanti e alle centrali di committenza, sia a livello nazionale sia territoriale. Le informazioni relative alle attività in corso sono disponibili al seguente link: https://formazionenazionaleappalti.it/.

Alla domanda sulla conoscenza del Piano, il 61% dei RUP ha risposto affermativamente, mentre il 39% ha dichiarato di non conoscerlo (Figura 27).

È stato inoltre rilevato il livello di utilità percepito del Piano tra coloro che lo utilizzano (Figura 28). Le valutazioni risultano molto positive: il 21% lo considera "utilissimo", il 42% "molto utile" e il 34% "abbastanza utile". Solo una quota residuale lo giudica "poco utile" (2%) o "per nulla utile" (0,4%).

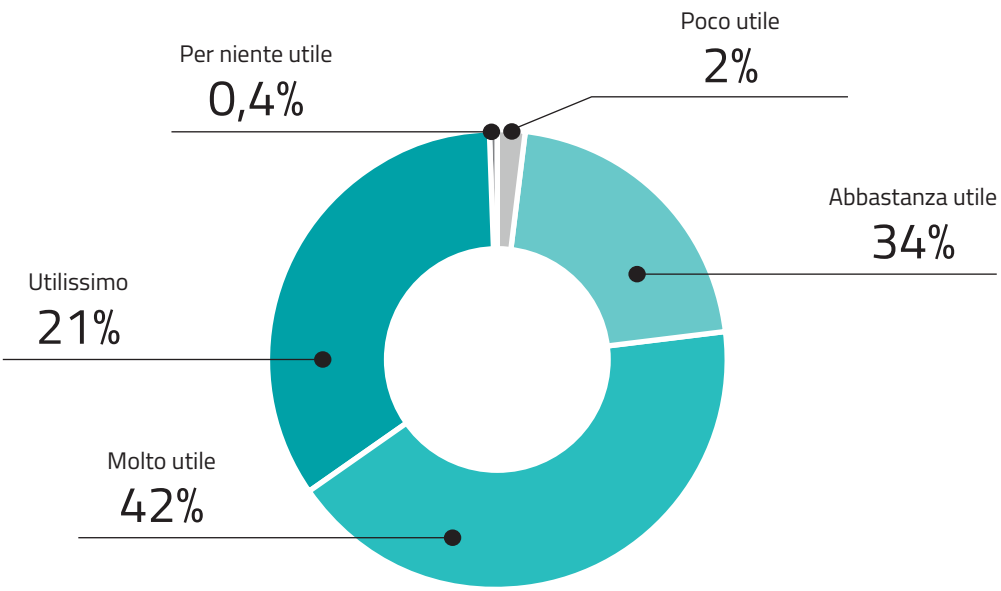
Nel complesso, i dati evidenziano come il Piano Nazionale di Formazione Appalti rappresenti uno strumento ampiamente apprezzato da chi ne fa utilizzo, con livelli di soddisfazione complessivamente elevati e una percezione di forte utilità a supporto dello sviluppo delle competenze dei RUP.

Figura 27 **Conosce il Piano Nazionale Formazione Appalti per il Responsabile Unico di Progetto?**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Figura 28 **Livello di utilità del servizio Piano Nazionale Formazione Appalti per chi lo adopera**



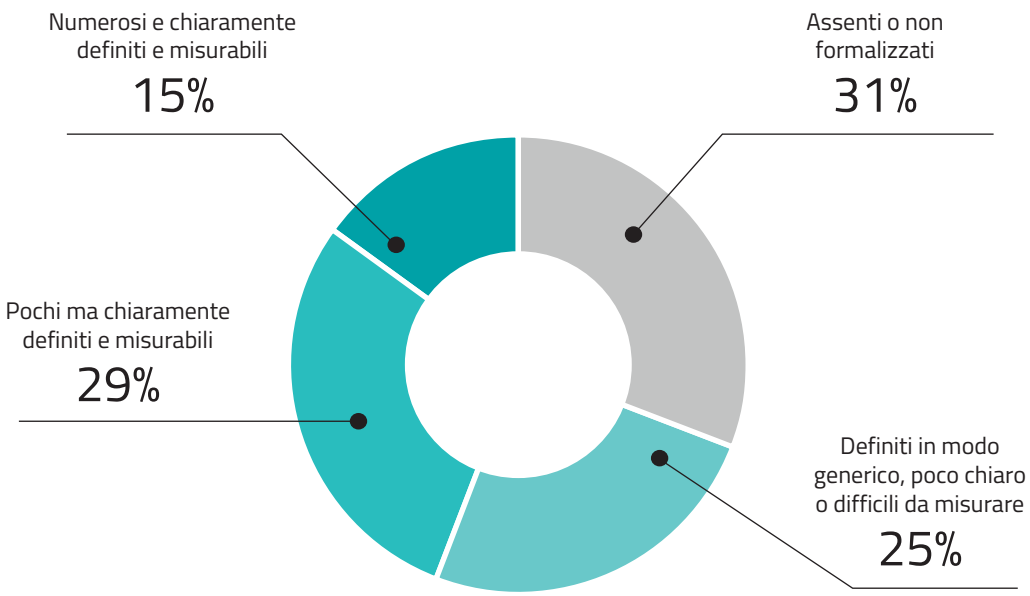
Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

4.7 Gli obiettivi di performance

Nel questionario del 2026 sono state inserite 3 nuove domande sul tema degli obiettivi di performance rivolte ai soli RUP che svolgono la propria attività all'interno degli uffici contratti (hanno risposto in 2.575). In particolare, è stato chiesto come siano generalmente definiti gli obiettivi di performance, con la possibilità di scegliere tra quattro opzioni di risposta.

Il 31% dei RUP ha dichiarato che tali obiettivi sono assenti o non formalizzati; il 29% li ha definiti pochi, ma chiaramente individuati e misurabili; il 25% ha indicato obiettivi formulati in modo generico, poco chiaro o difficilmente misurabile; infine, il 15% li considera numerosi e chiaramente definiti e misurabili (Figura 29).

Figura 29 Nell'Ufficio contratti, gli obiettivi di performance (es. numero bandi affidati, durata procedimenti, indicatori di spesa, indicatori di qualità, ecc.) sono generalmente...

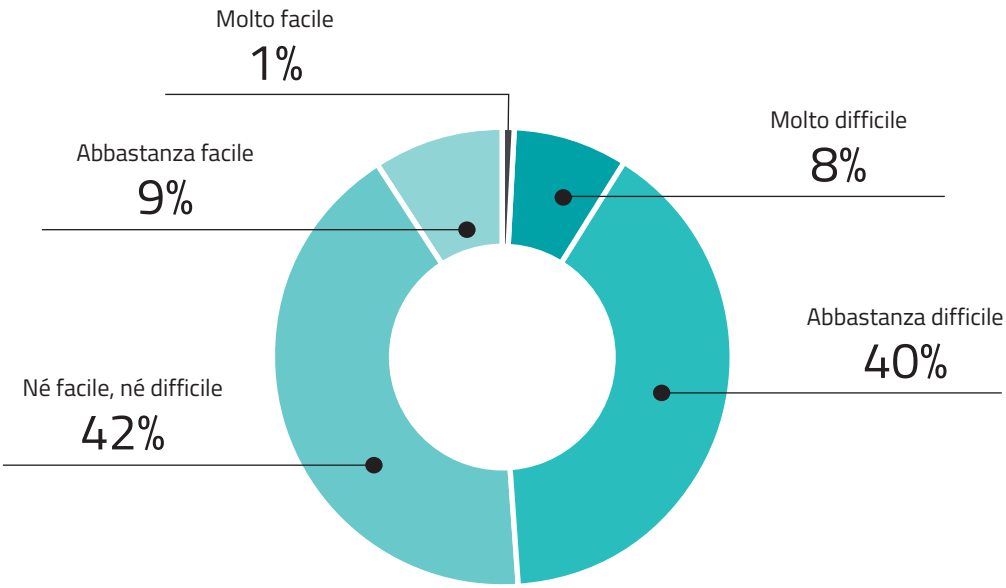


Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Successivamente, ai rispondenti che hanno dichiarato di avere obiettivi di performance è stato chiesto quanto ritenessero facile o difficile perseguire i principali obiettivi assegnati all'ufficio contratti.

Il 42% ha risposto "né facile, né difficile", mentre il 40% ha ritenuto il raggiungimento degli obiettivi "abbastanza difficile". Solo il 9% lo considera "abbastanza facile", l'8% "molto difficile" e appena l'1% "molto facile" (Figura 30).

Figura 30 Quanto ritiene che sia facile o difficile perseguire i principali obiettivi di performance nell'Ufficio contratti?

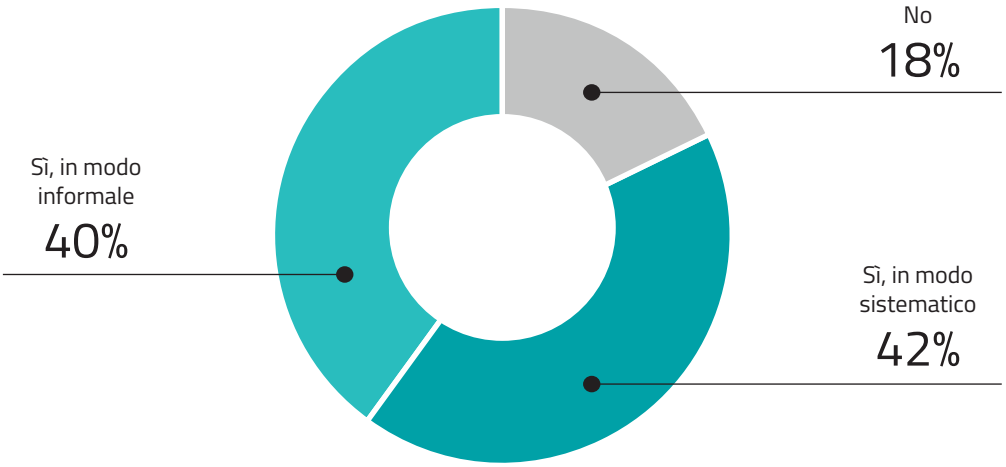


Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Infine, è stato chiesto se, all'interno dell'ufficio contratti, il raggiungimento degli obiettivi di performance produca effetti, positivi o negativi, sulla valutazione o sul riconoscimento del personale.

Il 18% dei rispondenti ha fornito una risposta negativa; il restante 82% ha invece dichiarato che tali effetti sono presenti. In particolare, il 42% ha indicato che essi si manifestano in modo sistematico, mentre il 40% ha riferito che avvengono in maniera informale (Figura 31).

Figura 31 **Nell'Ufficio contratti, il raggiungimento degli obiettivi di performance ha effetti (positivi o negativi) sulla valutazione o sul riconoscimento del personale?**



Fonte: Piano Nazionale Formazione Appalti - PNRR Academy. Osservatorio RUP, 2026

Nel complesso, i risultati evidenziano un sistema di performance management ancora caratterizzato da una significativa eterogeneità organizzativa. Da un lato emerge una quota rilevante di amministrazioni in cui gli obiettivi risultano assenti, poco formalizzati o difficilmente misurabili; dall'altro, anche nei contesti in cui gli obiettivi sono presenti, il loro perseguimento è percepito prevalentemente come complesso. Particolarmente significativo appare inoltre il dato relativo agli effetti sulla valutazione del personale: sebbene tali effetti siano riconosciuti dalla maggioranza dei rispondenti, una parte consistente li percepisce come operanti in modo informale, elemento che sembra indicare margini di miglioramento nei processi di definizione, monitoraggio e valorizzazione della performance.

Conclusioni

Nel complesso, i risultati dell'Indagine RUP 2026 restituiscono il quadro di una funzione del Responsabile Unico del Progetto sempre più centrale nella gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici e, allo stesso tempo, sempre più complessa sotto il profilo tecnico, organizzativo e gestionale. Il RUP è oggi chiamato a operare in ambiti molto diversi tra loro (dalla programmazione all'affidamento, dall'esecuzione alla digitalizzazione, fino alla gestione della trasparenza e della performance) che richiedono competenze ampie e trasversali.

Dall'Indagine emerge che le Stazioni Appaltanti stanno progressivamente adattandosi alle innovazioni introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici, in particolare con riferimento alla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, all'introduzione del BIM e all'adeguamento dei modelli organizzativi interni. In diversi ambiti si registrano segnali di evoluzione e consolidamento: aumenta, ad esempio, la percezione di una maggiore diffusione degli strumenti digitali e della gestione informativa digitale delle costruzioni e risulta significativo il numero di amministrazioni che hanno adeguato i regolamenti sugli incentivi.

L'Indagine conferma la crescente necessità di competenze multidisciplinari. I RUP sono chiamati a confrontarsi con aspetti giuridici, tecnici, economici, digitali e gestionali sempre più integrati tra loro. In questo contesto, assume particolare importanza il tema della formazione continua. I fabbisogni formativi espressi dai partecipanti riguardano soprattutto ambiti ad elevata complessità e in forte evoluzione, quali il BIM, la normazione tecnica, l'intelligenza artificiale, il project management, il contenzioso, le concessioni e il partenariato pubblico-privato. I dati mostrano inoltre che, nonostante la significativa partecipazione alle attività formative, permane una forte esigenza di aggiornamento e specializzazione.

Particolarmente significativo appare anche il tema della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale. I RUP riconoscono in larga misura gli effetti positivi della digitalizzazione, soprattutto con riferimento alla trasparenza, al monitoraggio dei processi e alla qualità dei dati. Più articolata appare invece la valutazione relativa alla semplificazione amministrativa e alla riduzione dei tempi procedimentali, rispetto alle quali persistono difficoltà applicative e organizzative. Analogamente, gli strumenti di intelligenza artificiale risultano ancora poco diffusi nelle amministrazioni, ma tra i RUP che ne fanno uso emerge una crescente consapevolezza delle loro

potenzialità come strumenti di supporto operativo e documentale.

Le evidenze raccolte mostrano inoltre una significativa eterogeneità tra le amministrazioni, sia sotto il profilo organizzativo sia rispetto alla gestione della performance, della formazione e degli strumenti digitali. In molti casi emergono percorsi già avanzati di innovazione e consolidamento; in altri, invece, risultano ancora presenti modelli organizzativi poco strutturati o processi non pienamente formalizzati.

Nel complesso, il quadro emerso conferma quindi la necessità di proseguire nel rafforzamento delle Stazioni Appaltanti, investendo in formazione specialistica, competenze, organizzazione e strumenti digitali. In tale prospettiva, il ruolo del RUP appare destinato ad assumere una funzione sempre più strategica non solo nella gestione delle procedure di affidamento, ma più in generale nell'attuazione degli investimenti pubblici e nella capacità delle amministrazioni di gestire processi complessi in modo efficace, trasparente e orientato ai risultati.

Focus tematico

L'integrazione dell'Intelligenza Artificiale nel processo di qualificazione delle Stazioni Appaltanti

L'introduzione dell'istituto della qualificazione delle Stazioni Appaltanti, stabilita dal Decreto Legislativo 36/2023, richiede un'analisi approfondita del modello di professionalizzazione su cui si fonda il Codice dei contratti pubblici. Oggi tale sistema non può prescindere dall'integrazione della tecnologia agentica e dell'Intelligenza Artificiale (IA). Questa evoluzione è necessaria per delineare un nuovo modello di soggetto pubblico capace di coniugare la discrezionalità amministrativa con l'automazione dei processi di decision-making. L'integrazione dell'Intelligenza Artificiale nei processi di procurement, infatti, sta trasformando radicalmente le Stazioni Appaltanti più mature, segnando il passaggio verso la cosiddetta "Amministrazione 4.0". Questo superamento del modello tradizionale comporta, anche nel procurement pubblico, l'automazione di funzioni precedentemente affidate in via esclusiva alle abilità umane e segna una transizione da un approccio puramente incentrato sul documento a uno focalizzato sui processi.

Fin da oggi è necessario domandarsi come debbano cambiare le modalità di lavoro degli esseri umani per ottenere vantaggio competitivo da questi strumenti. Come è ormai noto, più che in altre aree di evoluzione digitale, il cambiamento non sarà solo tecnologico, ma anche profondamente organizzativo. Emergeranno nuove esigenze su tre livelli: (i) nuove skill, con ruoli specializzati nella progettazione, supervisione e "allenamento" degli agenti AI; (ii) processi più adattivi, in cui gli agenti verranno integrati come attori semi-autonomi nei workflow aziendali; (iii) change management, per governare il mutamento culturale derivante dell'automazione nei processi decisionali.

La trasformazione delle Stazioni Appaltanti attraverso l'IA si sviluppa lungo diverse direttrici fondamentali a partire dal supporto decisionale per il RUP e per il personale che svolge le varie attività a supporto. Ovviamente l'IA non è pensata per sostituirsi all'operatore umano, ma per sollevarlo dai compiti più ripetitivi e a minor valore aggiunto. Le decisioni pubbliche prese dall'algoritmo non possono mai essere esclusive, deve sempre esistere un controllo umano significativo (principio dello Human-in-the-loop) capace di validare o smentire la pro-

posta dell'IA. L'operatore della Stazione Appaltante, infatti, si assume la responsabilità legale dell'atto (Accountability), ma l'IA può garantire un'automazione responsabile dell'intero ciclo dei contratti pubblici, permettendo di risparmiare preziose ore di lavoro manuale mantenendo il controllo etico e legale da parte dell'operatore. Questo tempo risparmiato può essere reinvestito nelle aree oggi più sottovalutate, in particolare nella strategia "a monte" dell'acquisto e nella creazione di valore dello stesso, come la definizione di criteri di valutazione più efficaci. Per padroneggiare queste tecnologie, i funzionari devono sviluppare nuove competenze, tra cui il Prompt Engineering, utile per fornire all'IA istruzioni corrette, assegnare compiti chiari e orientarsi nei rigidi vincoli normativi e interpretativi. Un'esigenza importante, infatti, nelle amministrazioni, diventa sempre di più quella di poter contare su personale con competenze tecniche adeguate anche al fine di scongiurare un appiattimento e una eccessiva fiducia nelle decisioni automatizzate e per evitare di correre il rischio di veder vanificata nei fatti l'attuazione del principio, affermato dalla giurisprudenza amministrativa, di non esclusività della decisione algoritmica.

Ad ogni modo, la transizione verso l'Amministrazione 4.0 non è una scelta discrezionale, bensì un "obbligo di risultato" sancito dall'art. 14 della L. 132/2025, la prima normativa organica italiana sull'Intelligenza Artificiale. Inoltre, coerentemente con la strategia "Apply AI Strategy" della Commissione europea (COM(2025) 723), la Pubblica Amministrazione deve agire come catalizzatore del mercato, utilizzando il procurement pubblico per stimolare l'innovazione del settore privato e garantire la sovranità digitale europea. L'adozione di un approccio "AI-first" impone alle Stazioni Appaltanti di ridisegnare i processi per allinearli alla logica algoritmica, utilizzando il PAIR Pathway (Public Sector AI and Interoperability Readiness Pathway) come bussola per l'implementazione, sulla scorta di quanto già fatto in Italia in seguito alla implementazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND): l'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale si fonda sull'infrastruttura tecnologica della PDND per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati.

In questo contesto, la qualificazione delle Stazioni Appaltanti per quanto attiene la digitalizzazione del procurement, segna un cambio di paradigma: il focus si sposta dal mero possesso di infrastrutture tecnologiche alla capacità di governare l'automazione. L'obiettivo primario diviene quindi la gestione strategica dei processi, per massimizzare l'efficienza e la qualità del dato.

Pertanto, l'azione delle Pubbliche Amministrazioni nel procurement di sistemi di Intelligenza Artificiale deve essere orientata da un insieme di principi generali che assumono valore trasversale rispetto alle diverse fasi del ciclo di vita del contratto, dalla programmazione e progettazione fino all'affidamento, alla stipula e all'esecuzione. Tali principi costituiscono il quadro di riferimento entro il quale devono essere assunte le decisioni di procurement e devono trovare concreta attuazione nelle scelte tecniche, organizzative e contrattuali operate dalle amministrazioni, che occorrerà far emergere nel rinnovato sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti italiane.

Dal punto di vista normativo, l'utilizzo di tecnologie avanzate in ambito amministrativo risulta conforme ai canoni di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa (art.1, L. 241/90), i quali, secondo il principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa, impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini con il minor dispendio di mezzi e risorse e attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'iter procedimentale. Il principio di legalità alla base del diritto amministrativo, visti i tempi, va riguardato come principio di legalità algoritmica che trova il suo principale fondamento proprio nell'art. 97 della Costituzione, in quanto l'introduzione dei modelli decisionali automatizzati e l'utilizzo di tecnologie informatiche rispondono alla doverosa declinazione della norma costituzionale, coerente con l'attuale e futura evoluzione tecnologica. Nel diritto dei contratti pubblici, attualmente l'articolo 30 del d.lgs. 36/2023 rappresenta una sorta di "costituzione etica" dell'automazione nei contratti pubblici. La norma impone alle SA di automatizzare le attività "ove possibile", trasformando, a tendere, la gestione manuale in un'eccezione.

Ci si chiede quindi se il sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti non debba necessariamente includere parametri che misurino la "capacità digitale e algoritmica" di una Stazione Appaltante, quantomeno per la gestione di procedure complesse. L'IA potrebbe, a mero titolo esemplificativo, essere utilizzata per ottimizzare i criteri della Tabella 2 della Delibera ANAC n. 236/2025, inserendo un metodo di valutazione che possa verificare costantemente la maturità tecnologica delle Stazioni Appaltanti, in particolare nei parametri che valutano l'efficienza decisionale, l'assolvimento degli obblighi comunicativi (dove l'automazione è l'unica via per garantire la completezza dei dati trasmessi alla BDNCP, azzerando le penalizzazioni dovute a errori di inserimento per tutti i CIG).

La fattibilità strategica dell'integrazione dell'IA è dimostrata da evidenze empiriche consolidate, come la DigitApp del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, strumento realizzato da ITACA nell'ambito del progetto M1C1-75bis del PNRR con il supporto di PagoPa. DigitApp è l'applicativo che digitalizza il Codice dei contratti pubblici e lo rende consultabile in modo interattivo. La piattaforma consente di navigare con semplicità tra articoli, allegati, effettuare ricerche semantiche avanzate e confrontare le diverse versioni del testo normativo. All'interno di DigitApp si inserisce il chatbot "AI4RUP", un assistente digitale intelligente in sperimentazione da luglio 2025 per supportare direttamente i RUP.

Il progetto promuove un modello di Pubblica Amministrazione capace di gestire i processi con maggiore autonomia e tempestività. DigitApp utilizza l'Intelligenza Artificiale come fulcro di un ecosistema digitale dinamico, progettato per superare la staticità del dato normativo. Attraverso la generazione automatica di mappe concettuali e flashcard, il sistema trasforma il Codice dei contratti pubblici in un ambiente interattivo di apprendimento e consultazione, rendendo la complessità della disciplina giuridica più accessibile e immediatamente fruibile. La sperimentazione ha previsto l'estrazione e la strutturazione di dati tratti da sentenze e pareri pubblicati, l'integrazione nella piattaforma DigitApp e l'utilizzo di tecnologie di Intelligenza Artificiale per la creazione di strumenti di consultazione, ricerca e supporto alle decisioni. I dati

trattati saranno interoperabili e condivisi attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND).

Tra i risultati attesi figurano:
- strumenti di consultazione e ricerca avanzati basati su Intelligenza Artificiale;
- moduli prototipali per il supporto operativo ai RUP e alle Stazioni Appaltanti;
- dataset arricchiti e anonimizzati;
- raccomandazioni di policy e linee guida operative a supporto delle amministrazioni pubbliche.

I dati che saranno acquisiti grazie all'accordo con il Segretariato generale della Giustizia Amministrativa consentiranno di implementare la sezione DigitApp dell'HUB Contratti Pubblici, la nuova piattaforma varata dal MIT lo scorso gennaio per la digitalizzazione e la qualificazione delle Stazioni Appaltanti.

L'integrazione tra l'HUB Contratti Pubblici, supporto giuridico, DigitApp e il suo chatbot "AI-4RUP" rende oggi il portale del MIT un punto di riferimento unico, capace di coniugare innovazione digitale e certezza interpretativa. Da un lato, si offrono strumenti per semplificare la ricerca e la navigazione normativa, dall'altro si garantisce assistenza qualificata e aggiornamento costante, rafforzando il ruolo del RUP come figura cardine nella corretta gestione delle procedure e nella realizzazione degli interventi pubblici.

Come detto, l'IA non sostituisce l'operatore della Stazione Appaltante; ne potenzia le capacità strategiche. Il RUP (il decisore) deve agire secondo il principio del "Human-in-the-loop", mantenendo la responsabilità ultima (Accountability) sugli atti.

Di seguito un esempio di Protocollo Operativo per il RUP:
1) Prompt Engineering: Formulare interrogazioni precise.
   - Esempio Strategico (Green Procurement): "Agisci come esperto di appalti verdi. Verifica se questa offerta tecnica rispetta i Criteri Ambientali Minimi (CAM) previsti dal D.M. vigente, evidenziando eventuali scostamenti per la categoria CPV [inserire codice]."
2) Minimizzazione e Privacy: applicare rigorosamente il GDPR, rimuovendo dati sensibili e segreti commerciali prima dell'elaborazione algoritmica, utilizzando esclusivamente piattaforme autorizzate dall'amministrazione.
3) Mitigazione del Pregiudizio: effettuare test A/B per rilevare se l'algoritmo favorisce operatori storici a danno di startup o MPMI.

In conclusione, l'integrazione dell'Intelligenza Artificiale nei processi di procurement non deve essere letta come una delega di poteri, ma come il presupposto per una nuova stagione di efficienza e trasparenza nel procurement pubblico. Attraverso strumenti come DigitApp, le Stazioni Appaltanti hanno oggi l'opportunità di trasformare l'obbligo della qualificazione in un'occasione di reale crescita istituzionale. Il passaggio all'Amministrazione 4.0 risiede nella

capacità di governare l'innovazione per restituire al decisore umano quel tempo strategico necessario a creare valore pubblico, garantendo al contempo la piena conformità ai principi costituzionali di buon andamento e responsabilità.