

L'evoluzione della figura del RUP da Responsabile del Procedimento a Project Manager

Ing. Fabiana Cambiaso

*Funzionario di Roma Capitale,
Staff Assessore al Patrimonio e Politiche Abitative Comune di Roma
Consigliere Nazionale ANTEL*

Premesse

Alla luce delle novità apportate dal Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, uno degli argomenti sui cui il legislatore si è voluto soffermare è proprio il ruolo del RUP che, da **Responsabile Unico di Procedimento** ex art 31 del D.lgs. 50/2016, è divenuto **Responsabile Unico di Progetto** ex art. 15, allegato I.2 del D.lgs. 36/2023.

Dalla lettura delle nuove disposizioni, si può già constatare come la figura di Responsabile Unico di Progetto venga delineata come un vero e proprio ***project manager*** che si occupa di dare un impulso e di sorvegliare l'intero iter dell'intervento pubblico.

Un semplice cambio di nome può voler dire in verità poca cosa, se non accompagnato da una parallela volontà e strategia di voler non tanto cambiare, quanto trasformare in meglio la gestione della cosa pubblica, o come si direbbe in linguaggio moderno fare del “*change management*”; cioè un più generale cambiamento socio-organizzativo che abbia come obiettivo il miglioramento delle cosiddette prestazioni – oggi si direbbe anche “*performance*” – degli aspetti di efficienza ed efficacia nella realizzazione di tutti i progetti pubblici, che includono sia opere, cosiddetti nella tradizione “lavori”, sia sviluppo di nuovi servizi.

Origini

La sua genesi possiamo ricondurla come diretta derivazione dall'introduzione della figura del **Responsabile del Procedimento** (RP) imposta per “tutti” i procedimenti amministrativi dalla **legge n. 241/90** entrata in vigore pochi anni prima.

Legge epocale “**sul**” **procedimento amministrativo** (poi ritenuta in seguito più compiutamente legge “del” procedimento amministrativo), parte integrante di quell'organico processo di riforma della Pubblica Amministrazione con la coeva legge n. 142/90 (oggi testo Unico degli Enti Locali d.lgs. 267/2000) avviato trent'anni or sono.

Non una legge qualsiasi dunque, che poneva (già allora) a base dei criteri ispiratori dell'attività della Pubblica Amministrazione i principi di “**efficienza, efficacia, economicità**” di cui il Responsabile del Procedimento costituiva uno dei cardini (insieme alla traslazione dei compiti gestionali dagli organi politici a quelli gestionali).

Chiave di lettura per la definizione del procedimento e per il “ruolo” del responsabile era (e tutt'ora è) **l'obbligo di conclusione del procedimento** (articolo 2 della legge n. 241/90).

Legge n. 109/1994 - Prima Legge Merloni

In quel clima di innovazione quando il Legislatore della Merloni pose mano alla riforma della legge sui LL.PP. dovette **inquadrare anche la realizzazione di un'opera pubblica nel concetto di “procedimento”** ed apparve chiaro che il procedimento di realizzazione di un'opera pubblica non poteva identificarsi se non nell'intero iter che parte **dalla programmazione e si conclude col collaudo**; dunque un iter complesso (forse il più complesso di tutti i procedimenti amministrativi) ma pur sempre un UNICO procedimento se è vero (come è vero) che non si può dire “concluso” (a norma del citato articolo 2) se non quando l'opera è finita.

E allora impose che a presidiare e a presiedere questo procedimento fosse un **UNICO Responsabile**, pur riconoscendo che (essendo complesso) il procedimento era suddiviso in “fasi” che però non potevano assurgere alla dignità di procedimento autonomo per il semplice motivo che la conclusione di una singola “fase” non portava alla conclusione del Procedimento ovvero alla realizzazione compiuta dell'opera.

Legge n. 109/1994 - Prima Legge Merloni

Nell'ambito dei contratti dei lavori pubblici, viene quindi introdotta la figura di un “unico” responsabile del procedimento nella **Legge n. 109/1994 (prima Legge Merloni)** nonché esplicitata nel relativo **DPR 554/99, “Regolamento d'attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici”**, che esprime il requisito di unicità per le fasi di supporto alla programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione, da cui anche l'acronimo RUP.

Per cui, mentre nei procedimenti amministrativi generici esiste un “responsabile del procedimento” (RP), nella lex specialis dei lavori pubblici (la Merloni prima, i Codici poi) il Legislatore impose il requisito dell'**UNICITA'** che non era affatto scontato, proprio a sottolineare la complessità delle operazioni da compiere comunque riconducibili alla responsabilità di un'**unica figura gestionale**.

Da qui l'aggettivo UNICO (RUP) che caratterizza il Responsabile del Procedimento dei soli LL.PP.

D.Lgs. n. 163/2006 e D.P.R. 207/2010

Ciò transita nel successivo Codice degli appalti (D. Lgs. 163/2006) e nel rispettivo regolamento (DPR 207/2010), che peraltro ne sottolinea la missione di **conduzione unitaria** dell'intervento *“in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità richiesta”*.

L'intenzione del nostro legislatore di introdurre analoga figura, si concretizzava in particolare nelle indicazioni riportate all'**art.10 del suddetto Codice**, in cui si definivano i compiti generali del RUP, quali la **vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti e il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo, determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi**.

Nell'**art. 9 del Regolamento DPR 207/2010** si ribadiva che *“le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento sono eseguite sotto la diretta responsabilità e vigilanza di un responsabile del procedimento, nominato (...) prima della fase di predisposizione dello studio di fattibilità. Il responsabile del procedimento provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento risulti condotto in modo unitario in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità richiesta, alla manutenzione programmata, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori ed in conformità di qualsiasi altra disposizione di legge in materia”*.

D.Lgs. n. 163/2006 e D.P.R. 207/2010

Circa le diversità rispetto al normale e più generale “**responsabile di procedimento**” (RP) si evidenzia che il concetto di RUP traslava in particolare il punto riferimento da un ufficio in una **persona fisica**, dovendo questa avere uno specifico provvedimento di nomina, e potendo adottare atti anche di natura privatistica, salvo le decisioni più rilevanti o gli atti finali (provvedimenti) che restano in capo all’ufficio dirigente o alla stazione appaltante. L’identificazione del RUP quale project manager si era intanto fatta strada, anche sotto l’influenza delle esperienze e nel comune approccio degli altri paesi, meno inclini a separare nettamente i progetti pubblici dai privati, in cui il termine di project manager si era da tempo radicato.

Quindi ulteriore elemento di differenziazione sia nel fatto che mentre la **L.241/1990** disciplina il RP nella **duplice accezione di unità organizzativa (disciplinata nell’art.4) e di persona fisica** che nell’ambito di unità organizzativa è poi individuato come RP (art.5), il Codice disciplina il Responsabile di progetto inteso come persona fisica e non come ufficio.

Ex AVCP sul “project manager”

Sulla questione semantica, oltre che di merito su tale aspetto, si deve peraltro già dare atto alla posizione assunta dall'ex AVCP, che nella **determinazione n. 10/2001 (23/2/2001)**, poi ribadita nella n.10 del 23 aprile 2009 relativa allo stesso RUP, affermava che *“il ruolo del responsabile del procedimento all'interno dell'iter realizzativo dell'opera pubblica è piuttosto quello del **project manager** e quindi quello di fornire impulso al processo anche avvalendosi di uno staff di supporto. La capacità che si richiede al soggetto è **organizzativa e propositiva in misura molto maggiore di quanto non sia la capacità meramente tecnica**”*.

Inoltre la stessa AVCP si esprimeva ad esempio in un chiarimento circa il rapporto dello stesso RUP con il Direttore Lavori, per cui *“la legge attribuisce a quest'ultimo come specifica responsabilità la tenuta della contabilità (del cantiere), mentre il responsabile del procedimento emette i certificati di pagamento sulla base dei documenti contabili indicanti la quantità, la qualità e l'importo dei lavori eseguiti (art. 114 DPR 554/99), per cui sembrerebbe porre a carico di quest'ultimo (RUP) l'onere di ripercorrere e verificare l'iter contabile seguito e certificato dallo stesso Direttore Lavori”*.

Consiglio di Stato e Direttiva Europea sul “project manager”

Sulla stessa linea si esprimeva il Consiglio di Stato che in un parere su un nuovo regolamento per i lavori del genio militare osservava che “*il responsabile del procedimento è la figura centrale del nuovo sistema di realizzazione dei lavori pubblici*”, presentandosi come “il **centro unitario di imputazione delle funzioni di scelta, controllo e vigilanza**, essendo stati attribuiti al medesimo i compiti di un vero e proprio **project manager**, sull’esempio di un modulo organizzativo molto diffuso all’estero”

(Consiglio di Stato, Sezione consultiva per atti normativi 8301/04 del 23/10/2004).

Nella **Direttiva Europea sugli appalti pubblici 24/2014**, dalla cui base doveva anche nascere il riformato Codice degli Appalti D. Lgs. n.50/2016, si ribadiva in particolare l’importanza della presenza nei progetti di appalti pubblici della figura di un “**project leader**” (lingua inglese del testo), verosimilmente interpretabile con la necessità di distinguere o enfatizzare il ruolo della parte di direzione pubblica rispetto al privato, in cui l’ultimo termine è pure ampiamente utilizzato.

D.Lgs. 50/2016

Lo stesso codice 50/2016 ribadiva il ruolo del RUP, dedicando al medesimo uno specifico articolo (art.31)

Il RUP, ai sensi della [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal presente codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti (comma 3)

Oltre ai **compiti** specificatamente previsti da altre disposizioni del codice, in particolare, il RUP:

- a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture e della predisposizione dell'avviso di preinformazione;
- b) cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi;
- c) cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure;
- d) segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi;
- e) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari;
- f) fornisce all'amministrazione aggiudicatrice i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza e sorveglia la efficiente gestione economica dell'intervento;
- g) propone all'amministrazione aggiudicatrice la conclusione di un accordo di programma, ai sensi delle norme vigenti, quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;
- h) propone l'indizione o, ove competente, indice la conferenza di servizi ai sensi della [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati;
- i) verifica e vigila sul rispetto delle prescrizioni contrattuali nelle concessioni.

R.D. 350/1895 - Similarità con la figura dell'Ingegnere Capo

Legge n. 2248 del 20 marzo 1865 - Legge sulle OO.PP. - nell'allegato F dispone le attribuzioni del Ministero dei LL.PP., la figura responsabile della gestione dell'appalto è col Capo dell'Ufficio p Ingegnere Direttore.

R.D. n. 350 del 25 maggio 1895 - Regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato - obbligo di parere prescritto per opere importanti di spesa da parte del C.S.LL.PP. per spese più contenute dispone l'Ingegnere Direttore o Ingegnere Capo.

La differenza fondamentale può riscontrarsi nel fatto che ad oggetto della responsabilità e vigilanza del rP vi è oggi una più ampia sfera di attività che sono proprie della **fase amministrativo-contrattuale, nonché delle fasi di progettazione ed esecuzione.**

R.D. 350/1895 - Similarità con la figura dell'Ingegnere Capo

	Ingegnere capo (r.d. 350/1895)	Responsabile del procedimento (reg. gen. Ex. L. 109/94)	Attività soggette alla responsabilità e vigilanza
Individuazione	Ingegnere capo dell'ufficio di servizio generale o speciale del genio civile da cui le opere dipendevano.	Responsabile del procedimento, nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del loro organico, è un tecnico abilitato all'esercizio della professione oppure è un tecnico con idonea professionalità.	Opere che, per la legge del 20 marzo 1895, allegato F, erano nella attribuzione del Ministero dei lavori pubblici (opere pubbliche). Per opera pubblica deve intendersi il risultato di una attività umana, un nuovo bene che, costituendo il prodotto di una trasformazione ed elaborazione di cose preesistenti, sia destinato a soddisfare un bisogno pubblico ¹ . La manutenzione e la conservazione delle opere pubbliche e dei servizi che ad esse si riferivano, richiedevano delle spese che si definivano ordinarie, mentre straordinarie erano dette le spese richieste per l'esecuzione di opere nuove, o per la ricostruzione o miglioramento di quelle esistenti.
Funzioni	Aveva la diretta responsabilità e vigilanza <i>sull'esecuzione</i> delle opere che dipendevano dall'ufficio di cui era capo, salvo il caso in cui il Ministero dei lavori pubblici avesse istituito una apposita commissione.	Ha la diretta responsabilità e vigilanza sull'esecuzione di <i>tutte le fasi</i> del procedimento per la realizzazione dei lavori pubblici. Provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento risulti condotto in modo unitario.	Attività di costruzione, demolizione, recupero, restauro, ristrutturazione e manutenzione di opere e impianti, anche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica, che si considerano lavori pubblici qualora siano affidati a: 1. amministrazioni dello Stato, enti pubblici, enti locali e loro associazioni e consorzi; 2. concessionari di lavori e servizi pubblici, società con capitale pubblico che abbiano a oggetto della loro attività la produzione di beni o servizi non di mercato; 3. soggetti privati, relativamente ai lavori rientranti nelle attività professionali corrispondenti alla nomenclatura delle attività economiche nella Comunità europea ² , nonché i lavori civili relativi a ospedali, impianti sportivi e ricreativi, scolastici e universitari ³ .

D.Lgs. 36/2023

Il nuovo Codice degli appalti, con entrata in vigore 1 luglio 2023, ha dedicato espressamente al RUP come il precedente uno specifico articolo (**art. 15 per nomina e funzioni**), in cui si riprendono i contenuti del precedente disposto, più alcuni nuovi elementi. Al citato articolo si aggiunge un **apposito allegato (I.2)**, che sostanzialmente incorpora quanto previsto dalla **Linea guida ANAC n.3 per requisiti e compiti**.

Un **primo elemento** di novità mutata denominazione in “**Responsabile Unico del Progetto**” (e non del Procedimento), pur con lo stesso acronimo, a voler evidenziare che **il nuovo RUP è responsabile dell'intero intervento**, al fine di evitare sovrapposizioni e confusione con il Responsabile del Procedimento, di cui all'art. 5 della legge n. 241/1990.

Un **secondo elemento** di novità è rappresentato dalla possibilità, per il Responsabile del Progetto di affidarsi a “**Responsabili di Procedimento**” o di “**Fase**”, rispettivamente per la fase di “**affidamento**”, tenuta distinta dalla fase di “**programmazione**” e dalle fasi di “**progettazione ed esecuzione**”, espressamente accorpate.

Nel caso della nomina dei responsabili di fase, il RUP risponderà per l'attività di supervisione, coordinamento, indirizzo e controllo, mentre i primi saranno responsabili con riferimento alla fase di pertinenza di ciascuno, secondo gli specifici compiti assegnati.

D.Lgs. 36/2023

La figura del RUP nel nuovo codice appalti viene nominata nella fase primordiale dell'appalto

A lui sono affidate le fasi di:

- **programmazione;**
- **progettazione;**
- **affidamento;**
- **esecuzione**

Sono le stazioni appaltanti e gli enti concedenti a nominare il RUP.

Il RUP può essere scelto tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o dell'ente concedente, preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa.

Il nuovo RUP dovrà essere in possesso di determinati requisiti che sono riportati nell'allegato I.2.

Da sottolineare che la nomina di RUP **non può essere rifiutata**.

D.Lgs. 36/2023

Requisiti RUP nuovo codice appalti

Per quanto riguarda i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, il RUP deve essere un **tecnico abilitato** all'esercizio della professione o un tecnico anche di qualifica non dirigenziale in possesso di **titolo di studio e di esperienza e formazione professionale** specifiche.

L'aggiornamento deve essere costante e regolare.

Requisiti del RUP per appalti di lavori e concessioni

Il RUP deve aver maturato un'adeguata esperienza nello svolgimento di attività simili a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e/o importo dell'intervento:

- di almeno **un anno** per i contratti di importo **< 1.000.000 di euro**
- di almeno **3 anni** per i contratti di importo **≥ 1.000.000 di euro e < alle soglie di rilevanza europea**
- di almeno **5 anni** per i contratti di importo **pari o superiore ≥ soglie di rilevanza europea**

D.Lgs. 36/2023

Requisiti del RUP per servizi e forniture

Per quanto riguarda i servizi e le forniture, il RUP deve avere un **titolo di studio di livello adeguato** e di **esperienza professionale** in costante aggiornamento, maturata nello svolgimento di attività simili 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.

Nello specifico, il RUP deve essere in possesso di esperienza nel settore dei contratti di servizi e forniture, attestata anche dall'anzianità di servizio maturata:

- di almeno **un anno** per importi **< soglie di rilevanza europea**;
- di almeno **3 anni** per importi **≥ soglie di rilevanza europea**

D.Lgs. 36/2023

Requisiti del RUP per lavori complessi

Per quanto riguarda l'affidamento di lavori complessi, il RUP deve avere:

- **esperienza** professionale di almeno **5 anni** nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori;
- **laurea magistrale o specialistica** nelle materie oggetto dell'intervento da affidare;
- adeguata competenza quale **Project Manager**, acquisita anche mediante la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia di Project Management (a specificarlo è l'**art. 4 comma 4 dell'allegato I.2** dlgs 36/2023)

D.Lgs. 36/2023

Un **ulteriore elemento** di novità è rappresentato dalla possibilità, di cui all'**art. 15, comma 6**, che *le stazioni appaltanti e gli enti concedenti [possano] destinare **risorse finanziarie, non superiori all'1 per cento** dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di **incarichi di assistenza al medesimo***.

La previsione di una dotazione economica stabile e predeterminata ha la finalità di consentire al RUP di espletare le proprie funzioni in maniera più efficiente, scegliendo autonomamente – e sotto la propria responsabilità - le risorse destinate al proprio ausilio.

D.Lgs. 36/2023

Il RUP e le Commissioni giudicatrici (art. 51)

Degna di nota la possibilità per il RUP di far **parte delle Commissioni giudicatrici e anche di presiederle.**

L'art. 51 prevede che *nel caso di aggiudicazione dei contratti...con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, alla commissione giudicatrice può partecipare il RUP, **anche in qualità di presidente.***

L'art. 93, al comma 3, conferma che *la commissione è presieduta da un dipendente della stazione appaltante ed è composta da suoi funzionari, in possesso del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali. Della commissione giudicatrice può far parte il RUP.*

Infine, il nuovo Codice, attraverso l'**art. 225, comma 5, modifica l'art. 107, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 267/2000,** aggiungendo il seguente periodo: *la commissione giudicatrice nel caso di aggiudicazione dei contratti di **importo inferiore alle soglie europee** con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa **può essere presieduta dal responsabile unico del procedimento.***

D.Lgs. 36/2023

Il Responsabile Unico di partenariato (art. 175)

*L'art. 175, comma 5, del D.Lgs. n. 36/2023 prevede che l'ente concedente, sentito l'operatore economico, nomini un responsabile unico del procedimento di partenariato tra soggetti dotati di idonee competenze tecniche. Il responsabile avrà il compito di **coordinare e controllare**, sia sotto il **profilo tecnico**, sia sotto il **profilo contabile**, l'esecuzione del contratto verificando costantemente il rispetto dei livelli di qualità e quantità delle prestazioni.*

Tale previsione, secondo la relazione al Codice, si giustifica per la necessità di avere un controllo specifico quali-quantitativo su ogni singola fase di esecuzione del contratto di partenariato pubblico-privato.

Come previsto nell'**art. 15, comma 8**, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del **contraente generale** e nelle altre formule di partenariato pubblico-privato, è vietata l'attribuzione dei compiti di RUP, responsabile dei lavori, direttore dei lavori o collaudatore allo stesso contraente generale, al soggetto aggiudicatario dei contratti di partenariato pubblico-privato e ai soggetti a essi collegati.