Numero 4 - 2026

Il responsabile unico del progetto (RUP) e il direttore dell'esecuzione (DEC) nei contratti pubblici. Evoluzione normativa, natura giuridica, attribuzioni, poteri e responsabilità

The single project manager (RUP) and the director of execution (DEC) in public contracts. Regulatory developments, legal nature, attributions, powers and responsibilities

di *Giuseppe Di Pietro*

***Abstract* [ITA]**: Il contributo analizza l'evoluzione normativa, le attribuzioni e il regime delle responsabilità del responsabile unico del progetto (RUP), con particolare attenzione ai rapporti con la dirigenza e con il direttore dell'esecuzione del contratto (DEC). Attraverso l'esame della disciplina vigente e della giurisprudenza, approfondisce i profili di responsabilità amministrativa, contabile e penale, anche in materia di sicurezza sul lavoro. L'indagine individua le principali criticità del sistema e prospetta soluzioni interpretative e proposte *de lege ferenda* volte a garantire una più coerente corrispondenza tra poteri, competenze e responsabilità.

***Abstract* [*ENG*]**: *The paper analyzes the regulatory evolution, the attributions and the regime of responsibilities of the single project manager (RUP), with particular attention to relations with the management and with the director of contract execution (DEC). Through the examination of the regulations in force and the case law, it deepens the profiles of administrative, accounting and criminal liability, also in the field of safety at work. The investigation identifies the main critical issues of the system and proposes interpretative solutions and de lege ferenda proposals aimed at ensuring a more coherent correspondence between powers, competences and responsibilities*.

Parole chiave: Appalti pubblici – Codice dei contratti pubblici – responsabile unico del progetto – direttore dell'esecuzione del contratto

Keywords: *Public procurement – Public procurement code – project manager – director of contract performance*

SOMMARIO: **1.** Premesse. – **2.** Le origini e l'evoluzione normativa della figura del RUP. – **3.** La natura giuridica del RUP e la sua collocazione nell'organizzazione amministrativa. Principio del risultato, principio della fiducia, autonomia funzionale e rapporti con gli organi amministrativi e dirigenziali. – **4.** La nomina del RUP, i requisiti professionali e le incompatibilità. Obbligatorietà dell'incarico, conflitti d'interesse, sostituzione, struttura di supporto e responsabili di fase. – **5.** Le attribuzioni del RUP nella programmazione e nella progettazione. Individuazione dei fabbisogni, attività istruttorie, coordinamento progettuale, verifiche e validazione. – **6.** Le attribuzioni del RUP nella procedura di affidamento. Affidamenti diretti, procedure competitive, requisiti degli operatori, soccorso istruttorio, commissione giudicatrice, anomalia dell'offerta e aggiudicazione. – **7.** Le attribuzioni del RUP nella fase esecutiva. Vigilanza, modifiche contrattuali, sospensioni, proroghe, penali, subappalto, pagamenti, risoluzione, recesso e verifiche finali. – **8.** Il regime delle responsabilità del RUP. Responsabilità civile, amministrativo-contabile, disciplinare e penale; omissioni, concorso di responsabilità e rilevanza delle competenze effettivamente esercitate. – **9.** Il direttore dell'esecuzione del contratto. Natura giuridica, attribuzioni, rapporti con il RUP e profili di responsabilità, con particolare riferimento alla sicurezza sul lavoro. – **10.** Considerazioni conclusive. Profili critici e prospettive di riforma.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Numero 4 - 2026

1. Premesse.

La disciplina dei contratti pubblici ha conosciuto, negli ultimi decenni, un processo di progressiva trasformazione che ha investito non soltanto le procedure di selezione del contraente, ma anche l'organizzazione amministrativa e la distribuzione delle competenze all'interno delle stazioni appaltanti. In tale contesto, la figura del responsabile unico del progetto (RUP) ha acquisito una centralità crescente, sino a divenire uno dei principali "strumenti" attraverso i quali il legislatore intende assicurare l'unitarietà, l'efficienza e la tempestività dell'azione contrattuale pubblica.

Il Codice, anche alla luce delle modifiche introdotte all'impianto, rappresenta un momento significativo di questa evoluzione, avendo ridefinito la posizione del RUP e valorizzato il coordinamento dell'intero "ciclo di vita" del contratto, dalla programmazione alla conclusione dell'esecuzione.

La sostituzione della tradizionale figura del responsabile unico del procedimento con quella del responsabile unico del progetto non esprime, pertanto, un mutamento esclusivamente terminologico, ma riflette una diversa concezione dell'intervento pubblico, nella quale la regolarità delle singole sequenze procedimentali deve essere ricondotta al perseguimento di un risultato unitario.

Questa impostazione solleva, tuttavia, questioni interpretative e applicative di particolare rilievo. La concentrazione delle funzioni di coordinamento in capo al RUP si inserisce, infatti, in un ordinamento nel quale permangono distinte competenze funzionali, responsabilità tecniche e attribuzioni decisorie, con il rischio di determinare sovrapposizioni organizzative e incertezze nell'individuazione dei soggetti chiamati a rispondere di eventuali irregolarità.

Il problema si manifesta soprattutto nel rapporto tra la responsabilità complessiva del progetto e la titolarità dei singoli poteri amministrativi, nonché nella delimitazione delle attribuzioni del RUP rispetto a quelle dei responsabili di fase e degli altri soggetti coinvolti nell'attività contrattuale. A ciò si aggiunge la necessità di comprendere quale incidenza possano assumere, nell'interpretazione delle disposizioni vigenti, i principi del risultato e della fiducia, che il nuovo Codice colloca tra i criteri fondamentali dell'azione amministrativa. La loro valorizzazione non può prescindere, infatti, dal rispetto delle regole sulla competenza, dall'osservanza delle garanzie procedimentali e dalla corretta individuazione dei presupposti delle diverse forme di responsabilità.

Muovendo da tali considerazioni, il presente contributo ricostruisce anzitutto l'evoluzione normativa della figura del RUP, dalle origini nell'ambito della disciplina generale del procedimento amministrativo e dei lavori pubblici sino all'attuale configurazione codicistica, per esaminarne successivamente la natura giuridica, la posizione organizzativa e i rapporti con la dirigenza.

L'indagine si sofferma sulle modalità di nomina, sui requisiti professionali, sulle incompatibilità e sui conflitti d'interesse, nonché sul ruolo delle strutture di supporto e sulla possibilità di individuare responsabili per le singole fasi dell'intervento. Vengono, quindi, analizzate le attribuzioni del RUP nella programmazione e nella progettazione, nelle procedure di affidamento e nella fase esecutiva, con particolare attenzione ai problemi concernenti l'esercizio dei poteri decisionali, il controllo delle prestazioni e la gestione delle vicende modificative del rapporto contrattuale.

Un autonomo approfondimento è riservato al regime delle responsabilità civile, amministrativo-contabile, disciplinare e penale, nella prospettiva di verificare entro quali limiti la posizione di coordinamento generale possa assumere rilievo ai fini dell'imputazione di condotte illecite.

L'analisi si estende, infine, alla figura del direttore dell'esecuzione del contratto (DEC), esaminandone le attribuzioni, i rapporti con il RUP e i possibili profili di responsabilità. Specifica attenzione è dedicata alla sicurezza sul lavoro e alle conseguenze degli infortuni verificatisi durante l'esecuzione degli appalti, settore nel quale l'interferenza tra funzioni amministrative, obblighi contrattuali e posizioni di garanzia penalmente rilevanti rende particolarmente delicata la delimitazione delle competenze.

Attraverso il confronto con la giurisprudenza amministrativa, civile, contabile e penale, il lavoro

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

intende, così, verificare la coerenza dell'attuale assetto normativo e individuarne le principali criticità, prospettando possibili soluzioni interpretative e interventi *de lege ferenda*.

La questione che attraversa l'intera indagine è, in definitiva, quella del rapporto tra l'unitarietà della gestione del contratto pubblico e la necessaria personalità della responsabilità: due esigenze che non possono essere considerate antagoniste, ma che richiedono una distribuzione chiara e razionale delle attribuzioni.

2. Le origini e l'evoluzione normativa della figura del RUP.

L'istituzione della figura del responsabile unico del progetto, nell'attuale disciplina dei contratti pubblici, rappresenta il punto di approdo di un processo evolutivo che ha progressivamente trasformato il ruolo del soggetto preposto alla gestione delle procedure di affidamento, determinando l'attribuzione a tale figura di ampia responsabilità di coordinamento dell'intervento amministrativo, considerato nella sua dimensione unitaria.

Le origini di tale evoluzione devono essere ricercate nella l. 7 agosto 1990, n. 241, che, nel quadro di una generale riforma dell'azione amministrativa, introdusse la figura del responsabile del procedimento, conferendogli una posizione centrale nell'organizzazione e nello svolgimento dell'attività provvedimentale.

Gli artt. 4, 5 e 6 rispondevano, dunque, all'esigenza di superare un modello amministrativo caratterizzato dalla frammentazione delle competenze e dalla difficoltà di individuare il soggetto concretamente responsabile dell'istruttoria e della progressione del procedimento. L'individuazione di un funzionario di riferimento avrebbe dovuto assicurare, così, maggiore trasparenza, efficienza e responsabilizzazione dell'apparato pubblico, favorendo, al contempo, l'interlocuzione con i terzi.

La disciplina generale, tuttavia, non configurava il responsabile del procedimento come titolare necessario del potere di adottare il provvedimento conclusivo. Già nell'impianto originario della legge n. 241/1990, l'art. 6, comma 1, lett. e), subordinava l'adozione del provvedimento finale alla competenza del responsabile, prevedendo, altrimenti, la trasmissione degli atti all'organo competente. Emergeva, pertanto, una distinzione tra responsabilità dell'istruttoria e coordinamento dell'attività amministrativa, *da un lato*, e titolarità del potere decisorio, *dall'altro*.

Nell'ambito dei contratti pubblici, invero, la complessità degli interventi, la pluralità degli interessi coinvolti e la successione di attività tecniche, amministrative e contabili avevano appalesato le criticità di questo impianto, che conduceva, essenzialmente, ad un policentrismo delle funzioni amministrative. Fu, allora, soprattutto con la l. 11 febbraio 1994, n. 109, recante la disciplina quadro in materia di lavori pubblici, che il legislatore avviò la costruzione di un modello organizzativo speciale, destinato a garantire l'unitarietà della gestione dell'intervento.

In particolare, l'art. 7, nella sua evoluzione normativa, delineò la figura del responsabile unico del procedimento per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione dei lavori, attribuendogli compiti di impulso, coordinamento e vigilanza. L'innovazione si collocava in un contesto nel quale il legislatore perseguì, oltre alla razionalizzazione delle procedure, obiettivi di trasparenza e prevenzione delle irregolarità nella gestione delle risorse pubbliche.

La concentrazione in un unico referente della responsabilità relativa alle diverse fasi dell'intervento mirava, in particolare, a contrastare, per l'appunto, le disfunzioni derivanti dalla dispersione delle attribuzioni tra uffici e soggetti differenti.

La successiva disciplina regolamentare, contenuta negli artt. 7 e 8 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, contribuì a definire concretamente il ruolo del responsabile, precisandone le attribuzioni in materia di programmazione, progettazione, affidamento e controllo dell'esecuzione. La figura assunse, così, una connotazione peculiare rispetto al responsabile del procedimento disciplinato dalla legge generale: non più soltanto garante del corretto svolgimento di una sequenza procedimentale, ma soggetto incaricato di assicurare il coordinamento complessivo delle attività necessarie alla realizzazione dell'opera pubblica.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Tale impostazione trovò ulteriore consolidamento nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, il cui art. 10 disciplinava il responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, estendendo sistematicamente il modello ai lavori, ai servizi e alle forniture. La disposizione, pur mantenendo il collegamento con la legge n. 241/1990, attribuì al responsabile unico del procedimento, al comma 2, una competenza generale sulle attività non specificamente attribuite ad altri organi o soggetti, valorizzandone la funzione di raccordo tra le diverse articolazioni della stazione appaltante.

Il d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, completò tale assetto mediante una disciplina articolata delle attribuzioni del responsabile, distinguendo le peculiarità degli appalti di lavori, agli artt. 9 e 10, da quelle dei servizi e delle forniture, agli artt. 272 e 273. Ne risultò un modello nel quale l'unitarietà della responsabilità procedimentale si accompagnava alla progressiva specializzazione delle competenze tecniche e amministrative, senza però eliminare le possibili sovrapposizioni con le attribuzioni dirigenziali e con quelle degli altri soggetti coinvolti nell'esecuzione del contratto.

La giurisprudenza amministrativa sviluppatasi nel vigore del d.lgs. n. 50/2016 ha precisato, tra l'altro, il riparto delle attribuzioni tra il responsabile unico del procedimento e la commissione giudicatrice. In materia di esclusione, è stata riconosciuta la competenza della stazione appaltante e, per essa, del RUP, anziché della commissione, in capo alla quale sono stati riconosciuti compiti di supporto e ausilio (CdS, Sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1104; CdS, Sez. VI, 8 novembre 2021, n. 7419). Su un distinto piano, si è stabilito che il controllo del RUP sulla regolarità della procedura non avrebbe consentito di sostituire alle valutazioni tecnico-discrezionali della commissione un autonomo giudizio sui medesimi profili dell'offerta tecnica (CdS, Sez. V, 9 marzo 2023, n. 2512). La centralità del responsabile unico, pertanto, è stata ricostruita distinguendo le specifiche competenze decisorie dalle funzioni di coordinamento e controllo.

Il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 segnò una nuova tappa del processo evolutivo, confermando, all'art. 31, la figura del responsabile unico del procedimento per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione. Rispetto alla disciplina precedente, il Codice del 2016 accentuò la dimensione organizzativa e professionale dell'incarico, subordinandone l'attribuzione al possesso di adeguate competenze e ponendo l'accento sull'esigenza di una gestione coordinata dell'intero ciclo contrattuale.

Un ruolo significativo fu assunto dalle Linee guida ANAC n. 3, approvate con delibera n. 1096 del 26 ottobre 2016 e aggiornate con delibera n. 1007 dell'11 ottobre 2017, che contribuirono a precisare requisiti professionali, funzioni e modalità di esercizio dell'incarico. L'esperienza applicativa evidenziò, tuttavia, alcune criticità: da un lato, la concentrazione di numerose attribuzioni in capo al RUP avrebbe potuto determinare difficoltà operative; dall'altro, il rapporto tra il responsabile del procedimento, la commissione giudicatrice e gli organi competenti all'adozione degli atti conclusivi continuava a generare incertezze interpretative.

Proprio in relazione a tali problematiche, la giurisprudenza, passo dopo passo, ha riconosciuto al RUP una posizione centrale nella gestione delle procedure, pur ribadendo la necessità di rispettare le competenze attribuite dalla legge agli altri soggetti. Con riferimento alla disciplina del d.lgs. n. 50/2016, è stato riconosciuto che la competenza della commissione giudicatrice nella valutazione tecnico-economica delle offerte non esclude le attribuzioni del RUP in materia di verifica della documentazione e adozione degli atti di esclusione (CdS, sez. V, 7 ottobre 2021, n. 6706; CdS, Sez. V, 10 gennaio 2024, n. 353; CdS, Sez. V, 31 luglio 2024, n. 6873).

L'assetto normativo è stato ulteriormente modificato dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che ha introdotto, all'art. 15, la figura del "responsabile unico del progetto", sostituendo la precedente denominazione di "responsabile unico del procedimento".

Il mutamento terminologico esprime l'intenzione del legislatore di valorizzare la dimensione complessiva dell'intervento pubblico, superando una concezione del RUP prevalentemente collegata alla gestione delle singole sequenze procedimentali. La nuova figura è, infatti, chiamata ad assicurare

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

il completamento dell'intervento nelle fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione, secondo una logica unitaria che trova il proprio fondamento nei principi del risultato e della fiducia, enunciati solennemente dagli artt. 1 e 2 del Codice.

L'art. 15, comma 4, già nel testo originario del d.lgs. n. 36/2023, conferma l'unicità del RUP, ma consente alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di individuare modelli organizzativi che prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e di un *responsabile di procedimento per la fase* di affidamento. Le responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, mantenendo in capo al *responsabile unico del progetto* le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento.

Si tratta di una soluzione che tenta di conciliare l'unitarietà della responsabilità gestionale con l'esigenza di distribuire le attività tra soggetti dotati di specifiche competenze professionali, oltre che con quella di una razionale ripartizione del lavoro all'interno delle P.A.

In questa prospettiva, la nuova disciplina sembra prendere atto dell'impossibilità di identificare l'efficienza dell'azione amministrativa con una rigida concentrazione di tutte le attribuzioni in capo a un unico funzionario. Il principio di unicità deve essere, piuttosto, inteso come garanzia di un coordinamento complessivo dell'intervento, compatibile con la ripartizione delle responsabilità operative e decisionali, che giocoforza si legano ad attività amministrative complesse.

La disciplina dell'allegato I.2, dedicata alle attività del RUP, completa tale impostazione, individuando le attribuzioni nelle diverse fasi e confermando il carattere trasversale della figura. Il passaggio dal responsabile del procedimento al responsabile del progetto non determina, dunque, una rottura assoluta con il passato, ma costituisce l'esito di un'evoluzione già riconoscibile nelle precedenti discipline, nelle quali il RUP aveva progressivamente assunto funzioni eccedenti quelle proprie del responsabile del procedimento amministrativo generale.

La novità risiede soprattutto nell'esplicita valorizzazione del progetto quale oggetto unitario della responsabilità, nonché nella possibilità di articolare le competenze secondo modelli organizzativi differenziati. Resta, tuttavia, aperta una questione di fondo: stabilire se tale configurazione sia effettivamente idonea a garantire una più chiara imputazione dei compiti e delle responsabilità oppure se la coesistenza di un responsabile unico del progetto e di responsabili delle singole fasi possa determinare critiche interferenze funzionali. La risposta richiede un esame della natura giuridica della figura, della sua posizione nell'organizzazione amministrativa e del rapporto tra attribuzioni formalmente conferite e poteri concretamente esercitabili, temi che assumono rilievo decisivo anche ai fini dell'individuazione delle eventuali responsabilità conseguenti a condotte commissive od omissive.

3. La natura giuridica del RUP e la sua collocazione nell'organizzazione amministrativa. Principio del risultato, principio della fiducia, autonomia funzionale e rapporti con gli organi amministrativi e dirigenziali.

La definizione della natura giuridica del responsabile unico del progetto impone, preliminarmente, di distinguere la dimensione organizzativa dell'incarico da quella funzionale, nonché di verificare in quale misura la centralità riconosciuta al RUP dal legislatore si traduca nell'attribuzione di autonomi poteri decisionali.

Come anticipato, il passaggio dal responsabile del procedimento al responsabile del progetto ha contribuito a ridefinire la posizione del funzionario nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, valorizzandone il ruolo di coordinamento dell'intero ciclo contrattuale.

La figura presenta, invero, una natura composita, nella quale convergono funzioni istruttorie, organizzative, propulsive, di vigilanza e, nei casi previsti dalla disciplina applicabile, propriamente decisorie. Il RUP non può essere identificato necessariamente con il dirigente titolare del potere di spesa, né la sua autonomia funzionale implica una posizione indipendente dall'organizzazione della stazione appaltante. Si tratta, piuttosto, di un soggetto investito di una specifica funzione alla quale

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

l'ordinamento riconduce un insieme di attribuzioni orientate alla realizzazione dell'intervento pubblico; talché, la sua qualificazione sul piano organico deve essere considerata in relazione alle specifiche competenze decisorie esercitate.

La distinzione assume particolare rilievo considerando che l'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 e l'art. 2, comma 1, dell'allegato I.2 consentono l'individuazione del RUP anche tra dipendenti privi di qualifica dirigenziale, nel rispetto della disciplina dei requisiti professionali e delle forme di supporto previste per le competenze mancanti. Ne consegue che la titolarità dell'incarico non determina, di per sé, l'acquisizione delle competenze dirigenziali, né modifica automaticamente l'assetto dei poteri stabilito dalle disposizioni generali sull'organizzazione amministrativa.

In questa prospettiva, occorre considerare anzitutto l'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che disciplina la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestionali, attribuendo alla dirigenza l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi e la gestione delle risorse; il comma 3 riserva a specifiche disposizioni legislative espresse le deroghe alle attribuzioni indicate dal comma 2. Gli artt. 16 e 17 precisano, nel rispettivo ambito applicativo, le funzioni dei dirigenti degli uffici dirigenziali generali e degli altri dirigenti.

Per gli enti locali, analoga rilevanza assume l'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che attribuisce ai dirigenti la responsabilità delle procedure di appalto e degli atti di gestione, prevedendo, in particolare, al comma 3, lett. b), c) e d), la responsabilità delle procedure d'appalto, la stipulazione dei contratti e gli atti di gestione finanziaria, compresa l'assunzione degli impegni di spesa. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale, tali funzioni possono essere conferite ai responsabili degli uffici e dei servizi mediante provvedimento motivato del sindaco, alle condizioni contemplate dall'art. 109, comma 2.

Il RUP si inserisce, dunque, in un sistema nel quale la responsabilità complessiva del progetto non coincide necessariamente con la titolarità di tutti i poteri necessari alla sua realizzazione. Tale circostanza impone di evitare una sovrapposizione concettuale tra unicità del referente organizzativo e concentrazione delle competenze provvedimentali. Del resto, lo stesso art. 15, comma 5, del Codice, nel prevedere che il RUP assicuri il completamento dell'intervento pubblico nei termini stabiliti e nel rispetto degli obiettivi connessi all'incarico, gli attribuisce lo svolgimento delle attività indicate nell'allegato I.2 e di quelle comunque necessarie, purché non riservate alla competenza di altri organi.

La clausola residuale, pertanto, non può essere interpretata come fonte di un potere generale e illimitato, ma deve essere coordinata con il principio di legalità delle competenze amministrative e con l'ordinamento interno della stazione appaltante.

In tal senso, appare particolarmente significativa la previsione dell'art. 7, comma 1, lett. g), dell'allegato I.2, secondo cui il RUP adotta il provvedimento finale della procedura quando, in base all'ordinamento della stazione appaltante, dispone del potere di manifestarne all'esterno la volontà.

La disposizione rende evidente che la competenza alla conclusione della procedura non discende automaticamente dalla qualità di RUP, ma presuppone la titolarità del relativo potere secondo le regole organizzative applicabili. La giurisprudenza amministrativa ha, del resto, affrontato ripetutamente il problema della distinzione tra attribuzioni del RUP e competenze degli altri soggetti coinvolti nella procedura.

La particolare posizione del RUP deve essere esaminata, inoltre, alla luce dei principi generali introdotti dal Codice del 2023, che hanno inciso sulla stessa concezione dell'attività amministrativa contrattuale.

L'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 individua nel principio del risultato il criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, collegando l'attività delle stazioni appaltanti al perseguimento dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto della legalità, della trasparenza e della concorrenza. L'art. 2, attraverso il principio della fiducia, valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, nella prospettiva di superare modelli

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

amministrativi eccessivamente difensivi, caratterizzati dalla prevalenza di adempimenti formali rispetto all'effettiva realizzazione dell'interesse pubblico.

I due principi, pur riferendosi all'azione delle stazioni appaltanti nel suo complesso, assumono una rilevanza peculiare rispetto alla figura del RUP, proprio in ragione della sua funzione di coordinamento e impulso. Il responsabile del progetto, infatti, è chiamato a governare una sequenza complessa di attività, nella quale il corretto adempimento delle prescrizioni procedimentali non costituisce un fine autonomo, ma rappresenta uno strumento per la realizzazione tempestiva ed efficiente dell'intervento.

Ciò non significa, evidentemente, che il principio del risultato possa legittimare deroghe alle disposizioni imperative o giustificare compressioni arbitrarie delle garanzie partecipative e concorrenziali; esso richiede, piuttosto, un'interpretazione delle regole coerente con la loro funzione, evitando che il formalismo amministrativo si traduca in un ostacolo ingiustificato al soddisfacimento dell'interesse pubblico.

La giurisprudenza ha progressivamente valorizzato tale prospettiva, riconoscendo al principio del risultato una portata interpretativa generale e sottolineandone lo stretto collegamento con quello della fiducia, nella misura in cui entrambi concorrono a orientare l'esercizio dei poteri amministrativi verso la concreta realizzazione dell'intervento pubblico (CdS, Sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924; CdS, Sez. VII, 1 luglio 2024, n. 5789; CdS, Sez. V, 13 settembre 2024, n. 7571).

In particolare, è stato evidenziato che la gara non rappresenta un procedimento fine a sé stesso, ma uno strumento funzionale alla realizzazione dell'intervento nel modo maggiormente rispondente agli interessi della collettività, senza che ciò comporti il sacrificio delle regole poste a presidio della concorrenza e della trasparenza. Questa impostazione contribuisce a delineare, allora, un modello di RUP caratterizzato da una più accentuata responsabilizzazione gestionale, ma pone anche il problema dei limiti entro i quali l'obiettivo del risultato possa incidere sull'interpretazione dei doveri funzionali e sull'apprezzamento delle condotte individuali.

La fiducia, infatti, non equivale a un'esenzione dalla responsabilità, così come il risultato non può essere trasformato in un criterio automatico di imputazione delle conseguenze negative dell'attività amministrativa. Occorre, al contrario, distinguere il mancato conseguimento dell'obiettivo, che può dipendere da fattori estranei alla sfera di controllo del funzionario, dalla violazione di specifici obblighi di diligenza, vigilanza o intervento, valutando le competenze effettivamente attribuite e i poteri concretamente esercitabili. Ai fini della responsabilità amministrativa, tale esigenza trova un riferimento nell'art. 2, comma 3, del Codice, che collega l'esigibilità delle cautele, verifiche e informazioni preventive alle specifiche competenze dell'agente pubblico nonché al caso concreto, e disciplina le violazioni od omissioni determinate dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Tale distinzione assume particolare importanza anche in relazione alla possibilità, prevista dall'art. 15, comma 4, di nominare un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento, mantenendo ferme le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP. Il modello che ne deriva è quello di una responsabilità organizzativa unitaria, ma non necessariamente esclusiva, nella quale l'imputazione delle singole condotte deve essere ricostruita attraverso l'esame delle attribuzioni proprie e concerete di ciascun soggetto.

Ne emerge, in definitiva, una figura che non può essere assimilata né a un semplice responsabile dell'istruttoria né a un dirigente generale dell'intervento, ma che assume la funzione di garante organizzativo della continuità e della coerenza/coordinamento dell'azione amministrativa contrattuale. La sua autonomia funzionale, tuttavia, non costituisce una prerogativa assoluta, dovendo essere esercitata entro i limiti delle competenze attribuite dalla legge e dall'organizzazione della stazione appaltante.

Proprio questa tensione tra centralità del ruolo, pluralità dei soggetti coinvolti e necessaria

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

delimitazione delle attribuzioni rappresenta uno dei tratti maggiormente caratterizzanti della disciplina vigente e costituisce il presupposto per affrontare le questioni relative alla nomina, ai requisiti professionali e alle incompatibilità, nonché, successivamente, alla responsabilità derivante dall'esercizio delle funzioni.

4. La nomina del RUP, i requisiti professionali e le incompatibilità. Obbligatorietà dell'incarico, conflitti d'interesse, sostituzione, struttura di supporto e responsabili di fase.

La centralità riconosciuta al responsabile unico del progetto nell'organizzazione dei contratti pubblici trova un primo e significativo riscontro nella disciplina della sua nomina, che il legislatore configura come adempimento necessario e funzionale all'avvio dell'intervento.

Ai sensi dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a nominare il RUP nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico, con riferimento alle fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione. La previsione conferma la volontà di individuare, sin dall'origine, un referente unitario della gestione contrattuale, evitando che la responsabilità dell'intervento rimanga indeterminata o venga frammentata tra uffici/organi diversi.

La designazione deve intervenire, pertanto, in un momento anteriore allo svolgimento delle principali attività procedimentali, mentre il nominativo del responsabile deve essere indicato nel bando, nell'avviso di indizione della gara oppure, in mancanza, nell'invito a presentare un'offerta o nel provvedimento di affidamento diretto.

L'obbligatorietà dell'incarico trova espressa conferma nel secondo comma dell'art. 15, secondo cui l'ufficio di RUP non può essere rifiutato; disposizione che, tuttavia, deve essere coordinata con la disciplina dei requisiti professionali e delle forme di supporto per le competenze mancanti, nonché con le condizioni ostative all'esercizio della funzione.

La mancata nomina non determina, peraltro, un vuoto organizzativo, poiché il legislatore stabilisce che, in tale eventualità, l'incarico sia svolto dal responsabile dell'unità organizzativa competente per l'intervento. Si tratta di un meccanismo di "supplenza legale" che assicura la continuità dell'azione amministrativa, senza rendere facoltativa la designazione formale né escludere eventuali responsabilità organizzative derivanti dall'omissione.

Quanto ai soggetti nominabili, il Codice privilegia il personale interno della stazione appaltante, consentendo l'individuazione del RUP tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato, preferibilmente appartenenti all'unità organizzativa titolare del potere di spesa, purché dotati di competenze adeguate e nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni. Il correttivo introdotto dal d.lgs. n. 209/2024 ha, inoltre, espressamente contemplato, in caso di accertata carenza nell'organico di personale in possesso dei requisiti prescritti, la possibilità di nominare il RUP tra i dipendenti di altre Amministrazioni Pubbliche.

La previsione appare significativa, poiché consente di fronteggiare le difficoltà organizzative delle amministrazioni di minori dimensioni, senza trasformare la funzione in un incarico ordinariamente esternalizzabile, tanto meno ammettendosi che tale funzione sia attribuibile a soggetti esterni alla P.A.

Diversa sembrerebbe, invece, la posizione delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti che non costituiscono Pubbliche Amministrazioni o enti pubblici, per i quali l'art. 15, comma 2, ammette l'individuazione, secondo i rispettivi ordinamenti, di uno o più soggetti incaricati dei compiti del RUP, nel rispetto delle norme del Codice alla cui osservanza tali soggetti, comunque, sono tenuti.

Il possesso dei requisiti professionali costituisce la regola ordinaria della designazione. L'allegato I.2 al Codice distingue, al riguardo, tra lavori e servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, disciplinati dall'art. 4, e servizi e forniture, disciplinati dall'art. 5, modulando le competenze richieste in funzione della natura, dell'importo e della complessità dell'intervento. Tale disciplina deve essere

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

coordinata con l'art. 2, comma 3, che, per lavori e servizi di ingegneria e architettura, richiede un RUP tecnico e, in mancanza, attribuisce le competenze al dirigente o al responsabile del servizio nel cui ambito rientra l'intervento. Negli altri casi, la stazione appaltante può individuare un dipendente non in possesso dei requisiti richiesti, affidando obbligatoriamente il supporto a dipendenti dotati delle competenze mancanti o, in mancanza, a soggetti esterni con le specifiche competenze prescritte e muniti dell'assicurazione di responsabilità civile professionale prevista dalla disposizione. Restano ferme le condizioni soggettive ostative all'assunzione dell'incarico.

Per i lavori pubblici assumono particolare rilievo il titolo di studio, l'esperienza maturata nello svolgimento di attività analoghe e, nelle ipotesi previste, le competenze tecniche e di gestione progettuale; per servizi e forniture, invece, il sistema valorizza l'adeguatezza della preparazione professionale rispetto all'oggetto del contratto, prevedendo requisiti differenziati in ragione della complessità e del valore dell'affidamento.

Non si tratta, dunque, di requisiti meramente formali, ma di condizioni funzionali all'effettiva capacità del responsabile di governare le attività affidategli. In questa prospettiva, la professionalità del RUP deve essere apprezzata non soltanto al momento della nomina, ma anche attraverso il costante aggiornamento delle competenze, come confermato dall'art. 15, comma 7, che impone alle stazioni appaltanti di adottare piani di formazione del personale coinvolto nelle procedure contrattuali.

La disciplina deve essere letta, inoltre, alla luce del già richiamato principio della fiducia, che presuppone il riconoscimento di adeguati margini di autonomia decisionale a funzionari professionalmente qualificati, senza, tuttavia, attenuare l'obbligo della P.A. di verificare preventivamente l'idoneità del soggetto incaricato.

Un ulteriore profilo concerne le incompatibilità e i conflitti d'interesse, rispetto ai quali assumono rilievo l'art. 16 del Codice, l'art. 6-*bis* della legge n. 241/1990 e gli artt. 6 e 7 del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici di cui al d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

Il conflitto può derivare da interessi economici, finanziari o personali suscettibili di compromettere, anche soltanto sul piano dell'apparenza oggettivamente giustificata, l'imparzialità del funzionario. Ai sensi dell'art. 16, comma 2, la minaccia all'imparzialità e all'indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto mediante presupposti specifici e documentati, riferiti a interessi effettivi la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro. Non è, pertanto, sufficiente una generica allegazione di rapporti personali o professionali con gli operatori economici, ma non occorre dimostrare che l'interferenza abbia già alterato una decisione o prodotto un danno. Restano fermi gli obblighi preventivi di segnalazione e astensione.

La giurisprudenza ha, in proposito, evidenziato che il conflitto d'interessi non può essere desunto automaticamente dalla mera conoscenza tra i soggetti coinvolti, dovendosi verificare la consistenza e la rilevanza del rapporto rispetto alla specifica procedura (CdS, Sez. VI, 6 aprile 2022, n. 2552; CdS, Sez. VII, 16 novembre 2022, n. 10098).

In tale prospettiva, assume rilievo anche la distinzione tra incompatibilità derivanti da specifiche previsioni normative e situazioni di conflitto da valutare in concreto, le quali impongono al funzionario gli obblighi di comunicazione e astensione previsti dall'ordinamento.

Particolarmente delicata è la questione della compatibilità tra l'incarico di RUP e l'esercizio di altre funzioni nell'ambito della medesima procedura. Per i lavori pubblici, l'art. 4 dell'allegato I.2 consente, entro determinati limiti, la coincidenza delle funzioni di RUP, progettista e direttore dei lavori, escludendola, tuttavia, per interventi complessi, di particolare rilevanza o di importo pari o superiore alla soglia europea, nonché nelle ulteriori ipotesi espressamente contemplate.

Diversamente, nei contratti di servizi e forniture, le funzioni di direttore dell'esecuzione sono ordinariamente svolte dal RUP, nei limiti delle proprie competenze professionali, secondo l'art. 114, commi 7 e 8, del Codice e l'art. 31 dell'allegato II.14. La necessaria separazione delle due figure nei contratti di particolare importanza è disciplinata dall'art. 32 del medesimo allegato, cui rinvia l'art.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

8, comma 4, dell'allegato I.2, come modificato dal correttivo del 2024.

Una questione distinta concerne la partecipazione del RUP alla commissione giudicatrice. La disciplina previgente aveva dato luogo a un articolato dibattito circa la compatibilità tra lo svolgimento di funzioni preparatorie e la successiva valutazione delle offerte; tuttavia, già l'art. 77, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, dopo il correttivo del 2017, prevedeva la valutazione caso per caso della nomina del RUP a membro della commissione. Il nuovo Codice ammette espressamente tale partecipazione all'art. 93, comma 3; per le procedure sottosoglia, l'art. 51 contempla anche la presidenza. Resta necessario il rispetto delle disposizioni applicabili e i requisiti di professionalità, imparzialità e competenza.

La possibilità che il RUP presieda la commissione anche nelle procedure sopra soglia è stata, ad ogni modo, riconosciuta in sede cautelare dal Consiglio di Stato, che non ha ravvisato nell'art. 93, comma 3, una preclusione alla presidenza e ha ritenuto priva di chiaro fondamento normativo la sua limitazione alle sole procedure sottosoglia (CdS, Sez. V, ord. 28 ottobre 2024, n. 4016).

Sul medesimo tema è intervenuta l'ANAC con il parere di precontenzioso di cui alla delibera 11 marzo 2025, n. 89, chiarendo che la presidenza della commissione da parte del RUP può essere ammessa anche nelle procedure sopra soglia, qualora non sia in contestazione il possesso del necessario inquadramento giuridico e di adeguate competenze professionali e siano rispettati i criteri di trasparenza, competenza e rotazione. Nella stessa occasione, l'Autorità ha escluso che il semplice rapporto istituzionale tra un commissario e un operatore economico già contraente della P.A. sia sufficiente a integrare una situazione di conflitto d'interessi, quando la conoscenza sia dettata esclusivamente da ragioni di servizio o istituzionali.

La soluzione appare coerente con l'esigenza di evitare incompatibilità automatiche non previste dalla legge, ma non elimina la necessità di verificare, nella singola fattispecie, l'esistenza di circostanze idonee a compromettere l'imparzialità della valutazione.

Sotto altro profilo, il legislatore ha previsto specifiche condizioni ostative all'assunzione dell'incarico, stabilendo, all'art. 2, comma 2, dell'allegato I.2, che le funzioni di RUP non possano essere svolte dai soggetti condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale, ai sensi dell'art. 35-*bis* del d.lgs. n. 165/2001.

Quanto alla sostituzione del responsabile, l'art. 15 non riconosce una garanzia generale di permanenza nell'incarico. La P.A. deve, tuttavia, esercitare i propri poteri organizzativi nel rispetto dei principi di ragionevolezza, buon andamento e continuità dell'azione amministrativa, facendo salve le tutele applicabili al rapporto di lavoro e al singolo atto organizzativo. La sostituzione richiede la chiara individuazione del soggetto subentrante e la trasmissione delle informazioni necessarie alla prosecuzione dell'intervento.

Un elemento qualificante del nuovo modello organizzativo è rappresentato, infine, dalla possibilità di affiancare al RUP una struttura di supporto, nonché di nominare responsabili delle singole fasi. L'art. 15, comma 6, consente alle stazioni appaltanti di istituire una *supply entity* e di destinare risorse finanziarie, entro il limite dell'uno per cento dell'importo posto a base di gara, all'affidamento di incarichi di assistenza, destinate alla retribuzione di soggetti esterni alla P.A.

L'art. 3 dell'allegato I.2 disciplina ulteriormente tale struttura, contemplando anche forme di collaborazione tra amministrazioni. Occorre, tuttavia, distinguere le attività di supporto tecnico-specialistico dalle funzioni proprie del responsabile: l'ausilio di altri dipendenti o professionisti non determina, di per sé, il trasferimento della titolarità dell'incarico, né consente di attribuire indiscriminatamente a terzi i poteri valutativi riservati al RUP.

In questa prospettiva assume particolare rilievo l'art. 2, comma 1, dell'allegato I.2, come modificato dal d.lgs. n. 209/2024. La disposizione consente al RUP di delegare al personale della stazione appaltante, dell'ente concedente, della centrale di committenza o del soggetto aggregatore mere operazioni esecutive nell'ambito del ciclo di vita digitale dei contratti, compreso l'accesso alle piattaforme e ai servizi ANAC, escludendo espressamente ogni attività di verifica e valutazione.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Numero 4 - 2026

Diversa è la previsione dell'art. 15, comma 4, che consente di nominare un responsabile per le fasi della programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile per la fase di affidamento, ferma restando l'unicità del RUP. La disposizione prevede espressamente che le responsabilità siano ripartite in base ai compiti svolti nelle rispettive fasi, mantenendo in capo al RUP le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento.

Ne deriva un modello organizzativo nel quale l'unicità della figura non implica necessariamente l'esercizio personale di ogni attribuzione, pur restando ferma l'individuazione di un centro stabile di coordinamento dell'intervento.

Tale soluzione, pur rispondendo alle esigenze di specializzazione e razionalizzazione dell'attività amministrativa, solleva questioni non trascurabili sul piano dell'imputazione delle responsabilità. In particolare, la nomina dei responsabili di fase non può essere interpretata né come automatica liberazione del RUP da ogni dovere di vigilanza, né come fondamento di una responsabilità indiscriminata per tutte le irregolarità commesse dagli altri funzionari.

Occorre, piuttosto, distinguere le competenze operative attribuite ai responsabili di fase dai poteri di supervisione e coordinamento conservati dal RUP, verificando, in relazione alle singole condotte, l'effettiva possibilità di conoscenza e intervento. Analoga linea si impone per le strutture di supporto e i loro componenti.

La disciplina vigente delinea, così, una figura caratterizzata da un equilibrio non sempre agevole tra unicità della responsabilità organizzativa e distribuzione delle competenze, equilibrio la cui concreta tenuta dipende soprattutto dalla chiarezza degli atti di nomina, dalla corretta delimitazione delle attribuzioni e dall'effettività dei meccanismi di coordinamento interno.

5. Le attribuzioni del RUP nella programmazione e nella progettazione. Individuazione dei fabbisogni, attività istruttorie, coordinamento progettuale, verifiche e validazione.

Le attribuzioni del RUP nelle fasi della programmazione e della progettazione costituiscono una delle espressioni più significative della funzione di coordinamento e impulso dell'intervento pubblico che incombono su tale figura. In tali fasi, infatti, l'attività del RUP non si esaurisce nella predisposizione degli atti necessari all'avvio della procedura di affidamento, ma si estende alla verifica della concreta realizzabilità dell'intervento, alla ricognizione delle esigenze della P.A., alla valutazione preliminare delle condizioni economico-finanziarie, tecniche e amministrative e al coordinamento delle attività progettuali.

Il fondamento normativo di tali attribuzioni si rinviene nell'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023 e, soprattutto, nell'art. 6 dell'allegato I.2, che assegna al RUP il compito generale di coordinare il processo realizzativo nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta e delle esigenze di manutenzione programmata.

La disposizione evidenzia come il legislatore abbia inteso collocare il responsabile del progetto in una posizione funzionalmente trasversale, nella quale la programmazione e la progettazione non rappresentano momenti autonomi e reciprocamente impermeabili, ma segmenti di un'attività unitaria, orientata alla soddisfazione dell'interesse pubblico attraverso la realizzazione dell'opera o l'acquisizione della prestazione.

Quanto alla programmazione, l'art. 37 del Codice disciplina il programma triennale dei lavori pubblici e quello degli acquisti di beni e servizi, unitamente ai rispettivi aggiornamenti annuali, rinviando all'allegato I.5 per le modalità di predisposizione e approvazione.

In questo contesto, il RUP concorre alla formazione delle scelte programmatorie attraverso la formulazione di proposte e la trasmissione dei dati e delle informazioni necessari alla predisposizione dei documenti e predispone l'elenco annuale dei lavori, secondo l'art. 6, comma 2, lett. a), dell'allegato I.2.

La predisposizione deve essere distinta dall'approvazione, riservata all'organo competente. La

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

funzione presenta carattere prevalentemente istruttorio e propositivo, poiché la determinazione degli obiettivi generali, l'individuazione delle priorità e l'approvazione degli strumenti programmatori rimangono affidate, per l'appunto, agli organi competenti secondo l'ordinamento della stazione appaltante. Ciò non significa, tuttavia, che l'apporto del RUP abbia natura meramente esecutiva. La corretta individuazione dei fabbisogni, la valutazione preliminare dei costi, la verifica della compatibilità dell'intervento con le risorse disponibili e l'accertamento delle condizioni necessarie alla sua realizzazione costituiscono attività suscettibili di incidere profondamente sulle successive determinazioni amministrative.

La programmazione, del resto, non può essere ridotta alla predisposizione di un elenco di opere o acquisizioni, dovendo rappresentare il risultato di una valutazione razionale delle esigenze pubbliche, delle risorse finanziarie e della concreta fattibilità degli interventi. Sotto questo profilo, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto alle scelte programmatorie un'ampia componente discrezionale, distinguendo la determinazione delle priorità amministrative dalle successive procedure di affidamento e sottoponendo l'apprezzamento discrezionale al sindacato giurisdizionale per manifesta irragionevolezza, illogicità e travisamento dei presupposti, ferma restando la verifica della competenza, della legittimità del procedimento e del rispetto dei vincoli normativi (CdS, Sez. V, 23 ottobre 2014, n. 5263; CdS, sez. V, 6 agosto 2012, n. 4514).

Nell'ambito di tale attività, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. b), dell'allegato I.2, il RUP è, inoltre, chiamato ad accertare la libera disponibilità delle aree e degli immobili necessari alla realizzazione dell'intervento e, per i lavori pubblici, la regolarità urbanistica dell'opera, promuovendo, ove occorra, l'avvio delle procedure di variante urbanistica. Si tratta di attribuzioni che assumono particolare rilievo in considerazione delle conseguenze derivanti dall'avvio di interventi privi dei necessari presupposti amministrativi o caratterizzati da impedimenti non adeguatamente valutati.

L'art. 6, comma 2, lett. c) e d), dell'allegato I.2 prevede, altresì, che il RUP proponga la conclusione di accordi di programma, quando risulti necessaria l'azione integrata di più amministrazioni, e proponga l'indizione della conferenza di servizi, ovvero vi provveda direttamente quando ne abbia la competenza. Tali previsioni confermano che il responsabile non dispone necessariamente di tutti i poteri provvedimentali necessari alla realizzazione dell'intervento, ma è investito di una funzione di impulso volta a prevenire ritardi e disfunzioni derivanti dalla pluralità dei centri decisionali, contribuendo a garantire il miglior coordinamento.

La distinzione tra attività propositiva e competenza decisoria, già esaminata con riferimento alla natura giuridica della figura, assume, dunque, una particolare rilevanza anche nella programmazione, poiché consente di individuare il confine tra la responsabilità del RUP per l'adeguatezza dell'istruttoria e quella degli organi chiamati ad assumere le determinazioni definitive.

Un'ulteriore attribuzione riguarda la predisposizione e il coordinamento delle attività preliminari alla progettazione. L'art. 41 del Codice, unitamente all'allegato I.7, disciplina i livelli e i contenuti della progettazione dei lavori pubblici, distinguendo il progetto di fattibilità tecnico-economica dal progetto esecutivo e valorizzando, nella fase iniziale, il documento di indirizzo alla progettazione, destinato a individuare le esigenze da soddisfare, gli obiettivi dell'intervento e i requisiti tecnici e funzionali dell'opera.

Il RUP assume, in tale contesto, un ruolo essenziale nell'elaborazione e nel coordinamento degli indirizzi progettuali: l'art. 41, comma 3, del Codice gli attribuisce la redazione del documento di indirizzo della progettazione (DIP), i cui contenuti e la cui collocazione temporale sono disciplinati dall'art. 3 dell'allegato I.7. Esso deve assicurare il rispetto e la coerenza tra le scelte tecniche e le finalità perseguite dalla P.A., distinguendo tale compito dalla redazione del quadro delle esigenze, riservata al committente dall'art. 1, comma 3, del medesimo allegato.

La funzione non comporta necessariamente l'esercizio personale dell'attività progettuale, che rimane affidata ai soggetti professionalmente competenti, ma implica il controllo della corrispondenza tra le soluzioni prospettate e le esigenze poste a fondamento dell'intervento.

Copyright © - www.quotidianolegale.it

Particolare rilievo assumono, inoltre, le valutazioni concernenti la sostenibilità economica, la manutenzione, l'accessibilità e, nei casi previsti dall'art. 43 e dall'allegato I.9, l'impiego di metodologie e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni. Il RUP è, così, chiamato a svolgere una funzione di raccordo tra il committente e i progettisti, assicurando che l'attività tecnica non si sviluppi indipendentemente dalle condizioni finanziarie, amministrative e funzionali dell'intervento. Tale raccordo non assorbe le competenze specialistiche: nei casi di adozione degli strumenti digitali, il capitolato informativo contenuto nel DIP è redatto dal coordinatore dei flussi informativi, secondo l'art. 41, comma 3.

Un momento particolarmente delicato della fase progettuale dei contratti di lavori è rappresentato dalla verifica e dalla validazione del progetto, disciplinate dall'art. 42 del d.lgs. n. 36/2023 e dall'allegato I.7. Per servizi e forniture, invece, l'art. 41, comma 12, prevede un unico livello progettuale, completato dalla disciplina dell'art. 4-*bis* dell'allegato I.7.

La verifica è finalizzata ad accertare la rispondenza del progetto alle esigenze espresse nel documento di indirizzo alla progettazione e la sua conformità alla normativa vigente, con particolare attenzione alla completezza degli elaborati, alla coerenza delle soluzioni tecniche, alla congruità dei costi e alla concreta appaltabilità dell'intervento.

Il legislatore distingue tale attività dalla validazione, che, ai sensi dell'art. 42, comma 4, costituisce l'atto formale che riporta gli esiti della verifica, facendo preciso riferimento al rapporto conclusivo redatto dal soggetto incaricato e alle eventuali controdeduzioni del progettista.

La distinzione assume rilievo sia sul piano funzionale sia su quello delle responsabilità, poiché l'attività di verifica presenta contenuto prevalentemente tecnico, mentre la validazione costituisce il momento conclusivo di un procedimento destinato ad attestare l'idoneità del progetto a essere posto a base della procedura di affidamento, senza coincidere con la sua approvazione.

L'art. 6, comma 2, lett. e), dell'allegato I.2 attribuisce al RUP lo svolgimento della verifica per i lavori di importo inferiore a un milione di euro, nel rispetto delle condizioni stabilite dalla disciplina applicabile, nonché il compito di assicurare il corretto svolgimento del procedimento di verifica della progettazione. Anche sotto tale importo resta ferma l'incompatibilità, per il medesimo progetto, tra verifica e attività di progettazione, coordinamento della sicurezza, direzione dei lavori e collaudo, prevista dall'art. 42, comma 2, e dall'art. 34, comma 3, dell'allegato I.7: il RUP non può, quindi, verificare il progetto da lui stesso redatto.

Il responsabile sottoscrive la validazione del progetto posto a base di gara, unitamente al responsabile della fase della progettazione, ove nominato, facendo riferimento agli esiti dell'attività di verifica. Anche in questo caso, pur in difetto di previsione normativa *ad hoc,* occorrerebbe ritenere – vd. l'atto di segnalazione ANAC del 29 marzo 2019 – incompatibile rispetto alla funzione di validazione il RUP che abbia redatto il progetto.

L'eventuale dissenso rispetto alle conclusioni del verificatore deve essere adeguatamente motivato, a conferma del fatto che la validazione non si esaurisce in un adempimento meramente ricognitivo, ma implica un'analisi consapevole e approfondita delle risultanze istruttorie.

La questione della possibile coincidenza tra verificatore e validatore ha formato oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza. Nell'interpretare l'art. 55, comma 2, del d.P.R. n. 207/2010, il Consiglio di Stato ha escluso una causa tassativa d'incompatibilità tra le due funzioni, evidenziando, tuttavia, l'opportunità della loro distinzione quando occorra comporre il conflitto tra verificatore e progettista (CdS, Sez. V, 11 maggio 2022, n. 3723). Nella specifica vicenda, il RUP aveva inizialmente affidato la verifica a professionisti esterni in ragione della complessità progettuale, per poi revocare l'incarico e assumere personalmente verifica e validazione; la valutazione del giudice ha riguardato anche la contraddittorietà di tale condotta. Il precedente non enuncia, pertanto, un divieto generale di coincidenza.

Tale precedente, maturato con riferimento al d.P.R. n. 207/2010, deve essere coordinato con la disciplina attuale, che ammette espressamente, entro determinati limiti, lo svolgimento della verifica

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

da parte del RUP, senza rinunciare alle garanzie di indipendenza e adeguatezza tecnica e alle incompatibilità previste dall'art. 42 e dall'allegato I.7. Non si tratta, dunque, del superamento di un precedente divieto assoluto di cumulo.

Per altro verso, il ruolo del RUP, in questo ambito, non può essere ridotto a quello di un soggetto chiamato ad apporre una sottoscrizione su valutazioni tecniche altrui, ma neppure può essere interpretato come fonte di una responsabilità oggettiva per ogni eventuale errore progettuale. Occorre distinguere i difetti riconoscibili attraverso l'ordinaria attività di coordinamento e controllo dalle carenze tecniche la cui individuazione presuppone competenze specialistiche affidate ad altri soggetti, tenendo in conto, in ogni caso, la natura dell'incarico, le informazioni disponibili e i poteri concretamente esercitabili. L'attribuzione di competenze specialistiche ad altri soggetti, di riflesso, non costituisce, di per sé, un esonero; quando svolge personalmente la verifica, il RUP assume anche i relativi obblighi tecnici.

La medesima esigenza di delimitazione funzionale emerge nel rapporto tra RUP e progettista: il primo è chiamato a garantire la coerenza dell'attività progettuale con gli obiettivi della P.A. e il rispetto delle condizioni necessarie all'affidamento, mentre il secondo conserva la responsabilità professionale delle scelte tecniche e delle soluzioni progettuali elaborate. In definitiva, le attribuzioni del RUP nella programmazione e nella progettazione delineano una funzione di governo amministrativo e tecnico-organizzativo dell'intervento, nella quale l'esercizio di poteri di impulso, coordinamento e controllo si accompagna a specifiche competenze valutative e certificative. Proprio la pluralità di tali attribuzioni impone di evitare tanto una concezione riduttiva del RUP quale mero coordinatore procedimentale, quanto una ricostruzione eccessivamente estensiva della sua posizione, che finisca per assorbire le responsabilità proprie dei progettisti, dei verificatori e degli organi decisionali della stazione appaltante.

6. Le attribuzioni del RUP nella procedura di affidamento. Affidamenti diretti, procedure competitive, requisiti degli operatori, soccorso istruttorio, commissione giudicatrice, anomalia dell'offerta e aggiudicazione.

La fase dell'affidamento costituisce uno degli ambiti nei quali la posizione del RUP assume maggiore rilevanza, in ragione della pluralità delle attribuzioni che il legislatore riconosce all'organo *de quo* e della necessità di coordinare attività istruttorie, valutative e decisorie, non sempre riconducibili a un unico centro di competenza.

La disciplina di riferimento è contenuta principalmente negli artt. 15 e 17 del d.lgs. n. 36/2023 e nell'art. 7 dell'allegato I.2, che individua i compiti specifici del RUP nella selezione del contraente, ferma restando la possibilità di nominare un responsabile della fase di affidamento ai sensi dell'art. 15, comma 4.

Il responsabile assume, anzitutto, un ruolo significativo nella definizione delle modalità di scelta del contraente, dovendo concorrere all'individuazione della procedura maggiormente adeguata alle caratteristiche dell'intervento, al valore del contratto e alle esigenze della P.A.. L'art. 6, comma 2, lett. g), dell'allegato I.2 gli attribuisce, in particolare, la decisione sui sistemi di affidamento, sulla tipologia contrattuale e sul criterio di aggiudicazione, disposizione che deve, tuttavia, essere coordinata con le competenze degli organi titolari del potere di adottare gli atti amministrativi a rilevanza esterna.

La distinzione tra scelta istruttoria e determinazione provvedimentale assume particolare rilievo rispetto alla decisione di contrarre, disciplinata dall'art. 17 del Codice, che deve individuare gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. Quando il RUP non dispone del potere di manifestare all'esterno la volontà della stazione appaltante, la sua attività si traduce nella predisposizione degli elementi istruttori e nella formulazione delle proposte necessarie all'adozione del provvedimento da parte del dirigente o dell'organo competente.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Il principio trova espressa conferma nell'art. 7, comma 1, lett. g), dell'allegato I.2, che subordina l'adozione del provvedimento finale della procedura da parte del RUP alla titolarità del relativo potere secondo l'ordinamento della stazione appaltante.

Particolarmente significativa è la posizione del responsabile negli affidamenti di importo inferiore alle soglie europee, disciplinati dagli artt. 48 ss del Codice. L'art. 50 prevede modalità semplificate di selezione del contraente, distinguendo gli affidamenti diretti dalle procedure negoziate senza bando, mentre l'art. 17, comma 2, consente, nel primo caso, l'adozione di un unico atto contenente l'oggetto, l'importo, il contraente, le ragioni della scelta e i requisiti richiesti.

La semplificazione procedurale non elimina, tuttavia, l'esigenza di un'adeguata istruttoria, né trasforma l'affidamento diretto in una scelta sottratta a ogni controllo di ragionevolezza. Il RUP è chiamato, infatti, a verificare la corrispondenza tra le esigenze della P.A. e la prestazione da acquisire, la congruità economica dell'offerta, l'idoneità professionale dell'operatore e il rispetto dei principi generali, con particolare riguardo alla rotazione degli affidamenti. Quest'ultima, disciplinata dall'art. 49, costituisce un limite alla reiterazione degli incarichi in favore del contraente uscente, volto a evitare il consolidamento di posizioni privilegiate e a favorire l'accesso al mercato di operatori diversi.

Il RUP deve, pertanto, verificare che l'eventuale riaffidamento al contraente uscente sia sorretto dai presupposti normativi e da una motivazione adeguata, senza che la precedente soddisfacente esecuzione del contratto possa, isolatamente considerata, giustificare l'elusione della rotazione. La discrezionalità nella scelta dell'affidatario deve, inoltre, essere esercitata tenendo conto delle concrete esigenze del servizio e delle condizioni del mercato, potendo risultare legittima anche una soluzione organizzativa differente da quella originariamente programmata, quando sopravvengano circostanze idonee a giustificarla e siano rispettati i presupposti di legge (CdS, Sez. V, 24 luglio 2025, n. 6600).

Nelle procedure competitive, invece, il RUP assume una funzione di coordinamento delle operazioni di gara e di controllo della regolarità della selezione, con particolare riguardo alla documentazione amministrativa e alla verifica dei requisiti di partecipazione. L'art. 7, comma 1, lett. a), dell'allegato I.2 prevede che il responsabile proceda alla verifica della documentazione amministrativa quando non sia stato nominato un responsabile di fase o costituito un apposito ufficio o servizio, conservando comunque funzioni di coordinamento e verifica finalizzate ad assicurare il corretto svolgimento della procedura.

La disciplina deve essere coordinata con gli artt. 94-98 del Codice, relativi alle cause di esclusione automatica e non automatica, nonché con l'art. 100, concernente i requisiti di ordine speciale. L'accertamento della sussistenza delle condizioni di partecipazione non si esaurisce in un controllo documentale, ma può richiedere valutazioni complesse, soprattutto nelle ipotesi di grave illecito professionale, nelle quali occorre apprezzare l'incidenza delle circostanze emerse sull'affidabilità e sull'integrità dell'operatore economico.

Particolare importanza assume, inoltre, il soccorso istruttorio disciplinato dall'art. 101, che consente, entro i limiti normativamente stabiliti, di integrare o sanare carenze della documentazione amministrativa, senza alterare il contenuto sostanziale delle offerte tecniche ed economiche. La funzione del RUP consiste, in tale ambito, nel garantire un'applicazione dell'istituto coerente con i principi di parità di trattamento, proporzionalità e massima partecipazione, evitando tanto esclusioni fondate su irregolarità meramente formali quanto indebite integrazioni delle offerte dopo la scadenza del termine di presentazione. La giurisprudenza ha ribadito, d'altro canto, che il soccorso istruttorio non può tradursi nella violazione del principio di separazione tra offerta tecnica ed economica, né consentire la conoscenza anticipata di elementi economici suscettibili di condizionare la valutazione tecnica (CdS, Sez. V, 10 giugno 2025, n. 5006).

Uno dei profili maggiormente controversi concerne il riparto delle attribuzioni tra RUP e commissione giudicatrice, soprattutto nelle procedure aggiudicate secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'art. 93 del Codice disciplina la composizione e il funzionamento

Copyright © - www.quotidianolegale.it

della commissione, alla quale compete la valutazione delle offerte tecniche ed economiche, mentre l'art. 7, comma 1, lett. e), dell'allegato I.2 consente al RUP di svolgere le attività che non implicano l'esercizio dei poteri valutativi, riservati all'organo collegiale.

Il legislatore ha, così, inteso distinguere la funzione amministrativa di gestione della procedura da quella propriamente valutativa, senza escludere forme di collaborazione e coordinamento. La distinzione assume particolare evidenza in relazione ai provvedimenti di esclusione, che l'art. 7, comma 1, lett. d), attribuisce espressamente al RUP. La giurisprudenza amministrativa, già formatasi sotto la disciplina previgente, aveva chiarito che la commissione giudicatrice costituisce un organo straordinario e temporaneo della stazione appaltante, investito principalmente della valutazione delle offerte, mentre le determinazioni di amministrazione attiva, comprese quelle concernenti l'esclusione dei concorrenti, devono essere ricondotte al soggetto competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante (CdS, Sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1104; CdS, Sez. VI, 8 novembre 2021, n. 7419; CdS, Sez. V, 9 marzo 2023, n. 2512; CdS, Sez. V, 31 luglio 2024, n. 6873).

Tale impostazione ha trovato conferma anche nella giurisprudenza successiva all'entrata in vigore del nuovo Codice, che ha valorizzato l'espressa attribuzione al RUP del potere di disporre le esclusioni, negando che la commissione possa autonomamente esercitare tale competenza in ragione delle proprie funzioni valutative (CdS, Sez. V, 1 aprile 2025, n. 2731).

Ne deriva una distinzione particolarmente significativa rispetto al potere di aggiudicazione: mentre l'adozione del provvedimento conclusivo è subordinata alla titolarità del potere di manifestare all'esterno la volontà della stazione appaltante, il potere di esclusione trova una specifica attribuzione normativa in favore del RUP, ferma restando la necessità di coordinare tale previsione con l'assetto organizzativo e con il ruolo e coordinati poteri attribuiti dall'ordinamento al soggetto che concretamente riveste la funzione di responsabile.

Un ulteriore ambito di particolare complessità è costituito dalla verifica dell'anomalia dell'offerta, disciplinata dall'art. 110 del Codice, che impone alla stazione appaltante di valutare la serietà, la sostenibilità e l'affidabilità delle offerte sospettate di essere anormalmente basse. L'art. 7, comma 1, lett. b) e c), dell'allegato I.2 attribuisce al RUP la verifica di congruità delle offerte aggiudicate con il criterio del minor prezzo e la verifica delle offerte anormalmente basse, consentendogli di avvalersi, secondo le circostanze, della struttura di supporto, di una commissione appositamente nominata o della commissione giudicatrice.

La giurisprudenza ha chiarito che il ricorso ad apporti specialistici non determina il trasferimento della competenza valutativa, atteso che il responsabile è comunque tenuto ad esaminare le risultanze dell'istruttoria e farne consapevolmente proprie le conclusioni (CdS, Sez. III, 30 agosto 2018, n. 5088; CdS, Sez. III, 5 giugno 2020, n. 3602). Tale orientamento appare coerente con la natura della funzione attribuita al RUP, che non presuppone necessariamente il possesso personale di tutte le conoscenze specialistiche richieste dalla valutazione, ma implica la responsabilità di assicurare un'istruttoria adeguata e di formulare un giudizio conclusivo fondato su elementi tecnici attendibili. La verifica dell'anomalia, del resto, non consiste nella ricerca di singole inesattezze dell'offerta, ma in una valutazione complessiva della sua affidabilità economica e della concreta possibilità di eseguire correttamente la prestazione.

Il ruolo del RUP assume, infine, particolare rilevanza nella fase conclusiva della procedura, nella quale devono essere coordinati la valutazione delle offerte, la proposta di aggiudicazione, la verifica dei requisiti e l'adozione del provvedimento finale. L'art. 17, comma 5, prevede che l'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamini la proposta e, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, disponga l'aggiudicazione, immediatamente efficace. Il RUP può, dunque, concorrere alla formazione della determinazione conclusiva attraverso attività istruttorie, di controllo e di proposta, ma non può automaticamente identificarsi con l'organo competente ad adottarla.

La distinzione, già evidenziata in relazione alla natura giuridica della figura, assume qui una

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

concreta rilevanza applicativa: qualora il RUP non sia titolare dei necessari poteri provvedimentali, l'aggiudicazione dovrà essere disposta dal dirigente o da altro soggetto competente, senza che ciò determini il venir meno delle attribuzioni e delle responsabilità proprie del responsabile del progetto.

Il sistema delineato dal legislatore configura, pertanto, una funzione complessa, nella quale la centralità del RUP non coincide con l'accentramento nella sua sfera di tutte le decisioni, ma si manifesta nella capacità di assicurare continuità, regolarità e coerenza all'intera procedura selettiva. Rimane, nondimeno, una tensione tra l'ampiezza delle attribuzioni riconosciute al responsabile, la possibilità di distribuire le attività tra diversi soggetti e l'esigenza di individuare con precisione il titolare delle singole competenze.

7. Le attribuzioni del RUP nella fase esecutiva. Vigilanza, modifiche contrattuali, sospensioni, proroghe, penali, subappalto, pagamenti, risoluzione, recesso e verifiche finali.

La fase esecutiva costituisce il momento nel quale la funzione di coordinamento attribuita al responsabile unico del progetto assume la sua più concreta dimensione gestionale, dovendo egli assicurare che l'intervento programmato e affidato trovi effettiva realizzazione secondo le condizioni contrattuali, i tempi stabiliti e gli obiettivi perseguiti dalla P.A.

Il legislatore, nel 2023, ha inteso valorizzare tale momento, superando una concezione dell'attività contrattuale pubblica prevalentemente concentrata sulla regolarità delle procedure di affidamento e riconoscendo all'esecuzione un ruolo essenziale ai fini del conseguimento del risultato.

Il fondamento normativo delle attribuzioni del RUP si rinviene principalmente negli artt. 15, 114 e 115 del d.lgs. n. 36/2023 e negli artt. 8 e 9 dell'allegato I.2, oltre che nelle disposizioni dell'allegato II.14, che disciplinano le attività di direzione, controllo e contabilità dell'esecuzione.

Il sistema configura, anche in relazione a tale fase, una funzione articolata, nella quale il RUP conserva la responsabilità del coordinamento complessivo dell'intervento, mentre le attività di direzione tecnica e controllo operativo sono affidate, secondo la natura del contratto, al direttore dei lavori o al direttore dell'esecuzione, salve le ipotesi nelle quali la legge consente la coincidenza degli incarichi/funzioni.

La distinzione assume rilievo perché impedisce di identificare automaticamente la responsabilità generale del progetto con l'esercizio diretto di ogni attività di vigilanza. L'art. 114, infatti, prevede che l'esecuzione dei contratti pubblici sia diretta dal RUP, il quale controlla i livelli di qualità delle prestazioni, avvalendosi del direttore dei lavori o del direttore dell'esecuzione, nonché degli altri soggetti eventualmente individuati dalla stazione appaltante.

Ne deriva un modello organizzativo nel quale la funzione di direzione complessiva dell'esecuzione non coincide necessariamente con la direzione tecnico-operativa, dovendosi distinguere i poteri di coordinamento, indirizzo e controllo del RUP dalle attribuzioni proprie degli organi incaricati di verificare concretamente lo svolgimento delle prestazioni. In tale contesto, il responsabile è chiamato a garantire il rispetto delle condizioni contrattuali, a monitorare l'andamento dell'intervento e a promuovere l'adozione delle determinazioni necessarie in presenza di circostanze suscettibili di comprometterne il regolare svolgimento.

La giurisprudenza formatasi sotto la disciplina previgente aveva già evidenziato la necessità di distinguere le attribuzioni del responsabile del procedimento da quelle del direttore dei lavori, riconoscendo al primo una funzione di supervisione e coordinamento che non comporta, di per sé, l'assorbimento delle competenze tecniche attribuite al secondo (Cass., Sez. I, Civ., 21 giugno 2018, n. 16344).

Una delle principali manifestazioni di tale funzione riguarda la gestione delle modifiche contrattuali in corso di esecuzione, disciplinate dall'art. 120 del Codice. La disposizione individua le ipotesi nelle quali il contratto può essere modificato senza l'espletamento di una nuova procedura di affidamento, subordinando l'ammissibilità delle variazioni al rispetto di presupposti specifici, relativi, tra l'altro, alla previsione di clausole contrattuali, alla necessità di prestazioni supplementari,

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

alla sopravvenienza di circostanze imprevedibili e alla natura non sostanziale delle modifiche.

Il RUP assume, in tale ambito, un ruolo di particolare rilievo nell'accertamento dei presupposti che giustificano la variazione e nella valutazione della sua compatibilità con l'assetto originario dell'affidamento, ferma restando la competenza degli organi titolari del potere di adozione/approvazione degli atti amministrativi. L'attività affidata all'organo, allora, non può essere ridotta a una verifica meramente formale, poiché la modificazione del contratto può incidere sull'equilibrio economico dell'operazione, sull'oggetto delle prestazioni e sulle condizioni di concorrenza che hanno caratterizzato la procedura di selezione.

In tale prospettiva, il RUP è chiamato a svolgere una funzione di presidio della legalità dell'esecuzione, impedendo che lo strumento della variante o della modifica contrattuale venga utilizzato per eludere le regole dell'evidenza pubblica. Altrettanto rilevante è la gestione delle sospensioni e delle proroghe, disciplinate dagli artt. 120 e 121 del Codice e dalle disposizioni dell'allegato II.14.

Il RUP deve, pertanto, coordinare le attività necessarie all'accertamento delle cause ostative, valutare le conseguenze sul cronoprogramma e assicurare che le determinazioni assunte siano adeguatamente documentate/giustificate. La distinzione tra sospensione legittima, ritardo imputabile all'appaltatore e proroga concessa dalla P.A. assume particolare rilievo anche ai fini dell'applicazione delle penali e dell'eventuale risoluzione del contratto.

Un ulteriore settore nel quale emergono attribuzioni particolarmente incisive del RUP è quello relativo al subappalto, disciplinato dall'art. 119 del Codice, che impone di verificare il rispetto delle condizioni previste per l'affidamento a terzi di parte delle prestazioni contrattuali, con particolare riguardo alla qualificazione del subappaltatore, alla regolarità contributiva, alla tutela dei lavoratori e all'osservanza degli obblighi di sicurezza. Il responsabile svolge un ruolo essenziale nell'istruttoria finalizzata all'autorizzazione del subappalto, mentre l'adozione del relativo provvedimento deve, anche in tal caso, essere ricondotta al soggetto competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante.

Per i lavori pubblici, l'art. 8 dell'allegato I.2 attribuisce al RUP specifici compiti di vigilanza, da esercitare congiuntamente al direttore dei lavori e al coordinatore per la sicurezza in fase esecutiva, sul rispetto degli oneri di sicurezza relativi alle prestazioni subappaltate. La disciplina presenta evidenti implicazioni anche sul piano della responsabilità, soprattutto quando l'omissione dei controlli contribuisca alla realizzazione di eventi dannosi.

In proposito, occorre distinguere gli obblighi amministrativi di verifica dalle posizioni di garanzia penalmente rilevanti, che non possono essere desunte automaticamente dalla qualifica di RUP, ma richiedono l'individuazione di specifici obblighi impeditivi e dei corrispondenti poteri di intervento.

La questione assume particolare rilievo in materia di sicurezza sul lavoro, poiché l'art. 8, comma 1, lett. f), dell'allegato I.2 attribuisce al RUP il ruolo di responsabile dei lavori ai fini dell'applicazione della disciplina prevenzionistica, rendendo necessario il coordinamento con gli artt. 89, 90 e 93 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 con le attribuzioni del coordinatore per la sicurezza.

Sul versante economico, il RUP interviene nella gestione della contabilità e dei pagamenti, assicurando il raccordo tra l'accertamento delle prestazioni eseguite, la predisposizione degli atti contabili e l'adempimento delle obbligazioni pecuniarie della stazione appaltante. L'art. 125 del Codice disciplina le anticipazioni, gli acconti e il pagamento del saldo, mentre l'art. 126 regola l'applicazione delle penali e dei premi di accelerazione.

Il RUP è chiamato, in particolare, a verificare che la liquidazione delle somme avvenga sulla base di prestazioni effettivamente eseguite e correttamente contabilizzate, nel rispetto delle verifiche previste dalla normativa vigente, evitando ritardi ingiustificati suscettibili di determinare conseguenze risarcitorie o maggiori oneri per la P.A. La gestione dei pagamenti assume rilievo anche in relazione alle contestazioni dell'appaltatore e all'iscrizione delle riserve, disciplinate dall'art. 115 e dall'allegato II.14, che richiedono un'attenta ricostruzione delle circostanze poste a fondamento

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

delle pretese economiche.

L'attività del RUP deve essere distinta, anche in questo ambito, dalle competenze del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione, ai quali spettano le verifiche e le attestazioni previste dalla disciplina tecnica e contabile, nonché da quelle degli organi competenti all'adozione degli atti di liquidazione e pagamento.

Particolare delicatezza presenta, inoltre, la gestione degli inadempimenti contrattuali. Il RUP è chiamato a valutare le segnalazioni del direttore dei lavori o del DEC, a promuovere le contestazioni necessarie e a curare, nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'istruttoria relativa all'applicazione delle penali, alla risoluzione o al recesso unilaterale.

La fase esecutiva si conclude, infine, con le attività di collaudo o verifica di conformità, disciplinate dall'art. 116 del Codice e dall'allegato II.14, finalizzate ad accertare la corrispondenza delle prestazioni eseguite alle prescrizioni contrattuali e ai requisiti tecnici, economici e qualitativi richiesti. Il RUP conserva compiti di coordinamento e controllo sul corretto svolgimento di tali attività, senza che ciò comporti necessariamente l'assunzione delle responsabilità tecniche proprie dei soggetti incaricati delle verifiche.

In questo contesto, assume rilievo anche la previsione introdotta dal d.lgs. n. 209/2024 nell'art. 8, comma 1, lett. s-*bis*), dell'allegato I.2, secondo cui il RUP rilascia il certificato di esecuzione dei lavori entro trenta giorni dalla richiesta dell'esecutore.

Nel complesso, la disciplina della fase esecutiva delinea una figura investita di penetranti funzioni di direzione generale, vigilanza e coordinamento, ma inserita in una struttura organizzativa caratterizzata dalla pluralità dei soggetti tecnici e amministrativi coinvolti. La corretta individuazione delle competenze richiede, pertanto, di distinguere la responsabilità del RUP per l'effettività del coordinamento e dei controlli di propria competenza dalle responsabilità specifiche del direttore dei lavori, del DEC, dei coordinatori della sicurezza e degli organi decisionali.

La centralità del risultato, infatti, non può tradursi in una responsabilità indifferenziata per ogni disfunzione dell'esecuzione, dovendo l'imputazione delle singole condotte essere ricostruita sulla base degli obblighi concretamente gravanti sui diversi soggetti e dei poteri effettivamente esercitabili, anche in ossequio ai principi generali di personalità della responsabilità, di autoresponsabilità, di affidamento, nonché di divieto di responsabilità per fatto altrui.

8. Il regime delle responsabilità del RUP. Responsabilità civile, amministrativo-contabile, disciplinare e penale; omissioni, concorso di responsabilità e rilevanza delle competenze effettivamente esercitate.

La pluralità delle attribuzioni riconosciute al responsabile unico del progetto pone il problema dell'individuazione dei criteri di imputazione delle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'esercizio delle sue funzioni, secondo un sistema nel quale la responsabilità del funzionario pubblico non può essere desunta dalla mera titolarità dell'incarico (c.d. "responsabilità da posizione"), ma richiede l'accertamento dei presupposti propri delle diverse forme di illecito.

Sul *versante civilistico*, il riferimento fondamentale è rappresentato dall'art. 28 Cost., che sancisce la responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti pubblici per gli atti compiuti in violazione dei diritti, secondo le leggi penali, civili e amministrative, estendendo allo Stato e agli enti pubblici la responsabilità. Il sistema deve essere coordinato con gli artt. 2043 e 2055 c.c., nonché, per i dipendenti pubblici, con le disposizioni speciali concernenti la responsabilità verso i terzi e l'eventuale rivalsa dell'Amministrazione.

L'illegittimità di un provvedimento adottato nell'ambito della procedura contrattuale non comporta, pertanto, automaticamente una responsabilità risarcitoria personale del RUP, dovendosi accertare l'esistenza di un danno ingiusto, il nesso causale e l'elemento soggettivo richiesto dal regime applicabile. La distinzione assume particolare rilievo quando il responsabile abbia svolto

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

soltanto attività istruttorie o propositive e la determinazione lesiva sia stata adottata da un diverso organo amministrativo. In tale ipotesi, la circostanza che il provvedimento sia formalmente imputabile al dirigente non esclude, in astratto, la rilevanza causale di un'istruttoria gravemente carente o di informazioni consapevolmente inesatte fornite dal RUP, ma impone di verificare l'autonomia della successiva decisione e l'effettivo contributo della condotta preparatoria alla produzione del pregiudizio.

Occorre, peraltro, distinguere la responsabilità extracontrattuale da quella derivante dall'inadempimento delle obbligazioni assunte dalla stazione appaltante nella fase esecutiva, poiché il RUP non diviene parte del rapporto contrattuale per effetto della nomina e non risponde personalmente, in via ordinaria, delle obbligazioni pecuniarie dell'Amministrazione.

Diverso è il *piano della responsabilità amministrativo-contabile*, che presuppone un rapporto di servizio, una condotta antigiuridica, un danno erariale concreto e attuale, il nesso causale e l'elemento soggettivo previsto dalla legge. In tale ambito, la posizione del RUP assume rilievo soprattutto rispetto agli affidamenti illegittimi produttivi di maggiori costi, al riconoscimento di compensi non dovuti, alle irregolarità nella contabilizzazione delle prestazioni, all'omessa applicazione delle penali e all'autorizzazione di spese prive di adeguata giustificazione.

L'accertamento del danno, tuttavia, non può essere sostituito dalla semplice constatazione della violazione delle regole di evidenza pubblica: anche un affidamento illegittimo può avere determinato l'acquisizione di prestazioni effettivamente utili alla P.A., rendendo necessaria una valutazione del concreto pregiudizio patrimoniale.

Un approfondimento autonomo merita l'elemento soggettivo della responsabilità erariale, anche alla luce delle più recenti modifiche legislative. L'art. 2 del d.lgs. n. 36/2023, nell'enunciare il principio della fiducia, aveva già introdotto una specifica definizione della colpa grave nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, collegandola alla violazione di norme di diritto e di auto-vincoli amministrativi, nonché alla palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e all'omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa. La disposizione esclude, inoltre, la colpa grave quando la violazione o l'omissione siano determinate dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Su tale assetto è intervenuta la l. 7 gennaio 2026, n. 1, che ha modificato l'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, introducendo una definizione generale della colpa grave e incidendo sul regime della responsabilità amministrativa. La nuova disciplina valorizza, tra l'altro, la manifesta violazione delle norme applicabili, il travisamento del fatto e il contrasto tra le affermazioni contenute negli atti e le risultanze incontrovertibili del procedimento, richiedendo di considerare, nella valutazione della violazione normativa, anche il grado di chiarezza e precisione della disposizione applicabile.

Il regime della *responsabilità disciplinare* opera su un piano distinto, trovando fondamento negli obblighi derivanti dal rapporto di impiego, dal codice di comportamento e dalle disposizioni organizzative della Pubblica Amministrazione. La violazione dei doveri di imparzialità, correttezza, riservatezza e astensione in presenza di conflitti d'interesse può determinare conseguenze disciplinari anche quando non ricorrano gli estremi di un illecito penale o di un danno erariale.

L'autonomia dei diversi sistemi di responsabilità impone, peraltro, di distinguere le conseguenze della violazione dei doveri di servizio dalle eventuali sanzioni derivanti dalla *responsabilità penale*.

La qualifica di pubblico ufficiale, ordinariamente riconoscibile al responsabile nell'esercizio di funzioni pubblicistiche ai sensi dell'art. 357 c.p., può assumere rilievo rispetto ai delitti contro la Pubblica Amministrazione.

Particolarmente significativo, sul piano penalistico, è il settore della sicurezza nei cantieri, nel quale la giurisprudenza ha riconosciuto al responsabile del procedimento una posizione di garanzia connessa agli obblighi propri del responsabile dei lavori. La questione deve essere affrontata alla luce degli artt. 89, 90 e 93 del d.lgs. n. 81/2008, nonché delle disposizioni del Codice dei contratti che

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

individuano le attribuzioni del RUP. In tale ambito, la Corte di cassazione ha affermato che la posizione di garanzia non si esaurisce nella fase di predisposizione dei piani di sicurezza, ma si estende, nei limiti degli obblighi normativamente attribuiti, alla sorveglianza sulla loro corretta attuazione durante l'esecuzione dei lavori (Cass., Sez. IV, 14 giugno 2011, n. 41993; Cass., Sez. IV, 14 gennaio 2020, n. 3742).

L'orientamento è stato recentemente ribadito dalla suprema Corte in una vicenda relativa a un infortunio mortale verificatosi durante l'esecuzione di lavori pubblici, nella quale è stata confermata la responsabilità del RUP per l'omessa adozione delle iniziative necessarie a fronte di una situazione di pericolo riconoscibile. La Corte ha escluso che la nomina di un direttore dei lavori, investito anche delle funzioni di coordinatore per la sicurezza in fase esecutiva, determinasse automaticamente l'esonero del responsabile del procedimento, valorizzando la permanenza degli obblighi di controllo propri del RUP (Cass., Sez. IV, 28 maggio 2025, n. 24617).

La soluzione presenta implicazioni sistematiche di particolare interesse, poiché dimostra che la distribuzione delle funzioni tra più soggetti non determina necessariamente l'esclusività delle rispettive posizioni di garanzia, potendosi configurare obblighi concorrenti di protezione e controllo.

9. Il direttore dell'esecuzione del contratto. Natura giuridica, attribuzioni, rapporti con il RUP e profili di responsabilità, con particolare riferimento alla sicurezza sul lavoro.

La figura del direttore dell'esecuzione del contratto (DEC), progressivamente valorizzata nell'evoluzione della disciplina dei contratti pubblici, risponde all'esigenza di assicurare un controllo tecnico, amministrativo e contabile sull'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dall'operatore economico, soprattutto negli appalti di servizi e forniture.

Già contemplata dal d.lgs. n. 163/2006 e successivamente disciplinata dall'art. 101 del d.lgs. n. 50/2016 e dal D.M. 7 marzo 2018, n. 49, la figura trova oggi il proprio principale riferimento normativo negli artt. 114 e 115 del d.lgs. n. 36/2023 e nell'allegato II.14, come modificati dal d.lgs. n. 209/2024.

Il DEC costituisce il soggetto incaricato della direzione tecnico-operativa dell'esecuzione, svolgendo funzioni che, pur essendo strettamente connesse a quelle del RUP, presentano una propria autonomia funzionale. L'art. 114, comma 7, prevede, per i contratti di servizi e forniture, che le funzioni e i compiti del direttore dell'esecuzione siano svolti, di regola, dal RUP, salva la necessità di nominare un soggetto distinto nelle ipotesi individuate dall'art. 32 dell'allegato II.14.

La separazione assume rilievo nei contratti di particolare importanza, individuati sulla base del valore economico, della complessità tecnologica, della pluralità delle competenze richieste o della specificità delle prestazioni. La nomina di un DEC non determina, tuttavia, il trasferimento della responsabilità complessiva del progetto, che rimane attribuita al RUP, ma realizza una distribuzione delle competenze operative, funzionale alla specializzazione dei controlli.

Al direttore dell'esecuzione competono, in particolare, il coordinamento delle attività necessarie all'avvio delle prestazioni, l'emanazione delle istruzioni operative all'appaltatore, la verifica del rispetto dei tempi e delle modalità di esecuzione, il controllo della qualità delle prestazioni e la rilevazione delle eventuali difformità rispetto alle prescrizioni contrattuali.

Egli è, inoltre, chiamato a documentare l'andamento dell'esecuzione, a segnalare tempestivamente al RUP ritardi e inadempimenti, a formulare le valutazioni tecniche necessarie all'applicazione delle penali e all'adozione degli eventuali provvedimenti di sospensione, modifica o risoluzione del rapporto.

Il rapporto tra le due figure si fonda, pertanto, su una distinzione tra direzione complessiva dell'intervento e controllo operativo dell'esecuzione, che non deve essere confusa con una rigida subordinazione gerarchica.

Il DEC esercita le attribuzioni conferitegli dalla legge e dall'atto di nomina, mentre il RUP

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

conserva poteri di indirizzo, coordinamento e supervisione, oltre alle competenze decisorie che gli siano espressamente attribuite. Tale ripartizione assume particolare rilievo nella gestione degli inadempimenti, poiché la conoscenza diretta delle irregolarità da parte del DEC può far sorgere specifici obblighi di segnalazione e intervento, senza che ciò escluda la responsabilità del RUP quando quest'ultimo, pur essendo stato tempestivamente informato, ometta di adottare le iniziative rientranti nelle proprie competenze.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte evidenziato che le controversie relative all'esecuzione del contratto devono essere ricostruite sulla base delle obbligazioni contrattuali e delle attribuzioni concretamente esercitate dai diversi soggetti, distinguendo l'attività di accertamento tecnico dall'adozione delle determinazioni imputabili alla stazione appaltante.

Sul piano della responsabilità, il DEC può rispondere, secondo i rispettivi presupposti, in sede disciplinare, civile e amministrativo-contabile per l'omessa rilevazione di inadempimenti, l'irregolare attestazione delle prestazioni, la mancata segnalazione di ritardi o difformità e la violazione degli obblighi di controllo.

L'eventuale responsabilità concorrente del RUP e del DEC deve essere accertata individualmente, senza presumere che la titolarità di funzioni di coordinamento implichi una responsabilità automatica per le omissioni del direttore dell'esecuzione, né che la nomina di quest'ultimo determini un integrale esonero del responsabile del progetto.

Una questione di particolare interesse concerne la possibile responsabilità del DEC per gli infortuni sul lavoro verificatisi durante l'esecuzione delle prestazioni contrattuali. Il problema richiede, anzitutto, di distinguere la posizione del direttore dell'esecuzione da quella del datore di lavoro, del committente, del responsabile dei lavori e dei coordinatori per la sicurezza, evitando di desumere automaticamente dalla funzione di controllo contrattuale l'esistenza di una posizione di garanzia penalmente rilevante.

Il riferimento fondamentale è costituito dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, che disciplina gli obblighi connessi ai contratti d'appalto, d'opera e di somministrazione, con particolare riguardo alla verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese, alla cooperazione e al coordinamento delle attività prevenzionistiche nonché alla gestione dei rischi interferenziali attraverso il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (DUVRI), nei casi in cui ne sia prescritta l'elaborazione.

Per gli appalti pubblici assume specifico rilievo l'art. 26, comma 3-*ter*, che contempla la distinzione tra il soggetto che affida il contratto e quello presso il quale deve essere eseguito, prevedendo una particolare articolazione degli obblighi relativi alla valutazione dei rischi interferenziali.

La nomina a DEC non determina, di per sé, l'assunzione di tali obblighi prevenzionistici, che devono essere ricondotti ai soggetti individuati dalla disciplina antinfortunistica. Nondimeno, il direttore dell'esecuzione può essere chiamato a rispondere penalmente quando, in ragione di incarichi formalmente conferiti o delle funzioni concretamente esercitate, risulti titolare di specifici poteri di organizzazione, controllo o intervento rispetto alla situazione di pericolo.

Assume, in proposito, particolare rilievo l'art. 299 del d.lgs. n. 81/2008, che riconosce la posizione di garanzia anche a chi eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti alle figure del datore di lavoro, del dirigente e del preposto, indipendentemente dalla formale investitura. La disposizione non consente, tuttavia, di equiparare automaticamente il DEC a tali soggetti, essendo necessario accertare l'effettivo esercizio delle corrispondenti prerogative prevenzionistiche.

La giurisprudenza penale, del resto, ha chiarito che la responsabilità per l'infortunio non può essere fondata sulla mera qualifica rivestita, dovendosi individuare l'area di rischio affidata alla gestione del garante e la specifica regola cautelare violata; nello stesso tempo, la presenza di più soggetti obbligati non esclude il concorso di responsabilità quando ciascuno abbia omesso di esercitare poteri idonei a prevenire l'evento (cfr. Cass., Sez. IV Pen., 28 maggio 2025, n. 24617).

Occorre, peraltro, distinguere l'obbligo del DEC di segnalare al RUP eventuali irregolarità

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

nell'esecuzione delle prestazioni dall'obbligo giuridico di impedire l'evento lesivo: il primo discende dalle attribuzioni contrattuali e organizzative, mentre il secondo, ai fini dell'applicazione dell'art. 40, comma 2, c.p., presuppone una specifica posizione di garanzia e la concreta disponibilità di poteri impeditivi.

In tale prospettiva, l'omessa segnalazione di una situazione di pericolo può assumere rilevanza penale quando assuma i caratteri dell'illecito colposo e sia causalmente collegata all'evento (*id est*, laddove risulti dimostrato che l'organo abbia percepito o abbia potuto percepire la violazione di regole cautelari, abbia omesso di segnalarla e il difetto di segnalazione abbia importato il mancato intervento del garante, al ricorrere del quale l'evento non si sarebbe verificato), non essendo sufficiente la generica possibilità di rilevare un'anomalia durante lo svolgimento delle attività di controllo contrattuale.

Nei casi in cui il DEC abbia assunto, invece, anche funzioni prevenzionistiche, ovvero eserciti in concreto poteri di direzione e vigilanza sui lavoratori, l'accertamento della responsabilità dovrà considerare la complessiva posizione funzionale del soggetto, indipendentemente dalla denominazione formale dell'incarico. Rimane, inoltre, doveroso distinguere gli appalti di servizi e forniture dai cantieri temporanei o mobili soggetti al Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008, nei quali operano specifiche figure di garanzia e differenti regole di distribuzione degli obblighi prevenzionistici.

Ne deriva che il rapporto tra RUP e DEC, anche sul versante della sicurezza sul lavoro, non può essere ricostruito secondo un criterio di automatica trasmissione o condivisione delle responsabilità, ma richiede una puntuale individuazione delle c.d. "sfere di responsabilità", degli obblighi attribuiti a ciascuno, dei poteri effettivamente esercitabili e del contributo causale delle rispettive condotte.

10. Considerazioni conclusive. Profili critici e prospettive di riforma.

L'analisi svolta consente di individuare una criticità di fondo nell'attuale disciplina dei contratti pubblici: il legislatore ha inteso rafforzare l'unitarietà della gestione dell'intervento attraverso la centralità del RUP, senza però realizzare una corrispondente razionalizzazione dei poteri decisionali e delle responsabilità. Ne deriva un modello nel quale la concentrazione delle aspettative di risultato non sempre trova riscontro nella disponibilità degli strumenti giuridici, organizzativi, economici necessari a soddisfarle. Il problema non risiede, dunque, tanto nell'ampiezza delle attribuzioni del responsabile unico del progetto, quanto nella possibile dissociazione tra compiti assegnati, poteri effettivamente esercitabili e conseguenze delle eventuali disfunzioni.

Una prima prospettiva di rilettura del diritto vigente dovrebbe muovere dalla distinzione tra responsabilità del progetto e responsabilità per i singoli atti che ne scandiscono lo svolgimento. L'unitarietà della funzione di coordinamento non implica l'unitarietà delle competenze provvedimentali, né può costituire il fondamento di un'imputazione indifferenziata degli illeciti. Occorre, piuttosto, valorizzare un criterio di responsabilità funzionale, ancorato alla concreta disponibilità dei poteri, alla conoscibilità delle situazioni rilevanti e all'esigibilità delle condotte doverose. Tale impostazione appare coerente con il principio della fiducia, purché quest'ultimo non venga interpretato come un fattore di attenuazione generalizzata dei controlli, ma come criterio di valutazione dell'operato amministrativo capace di distinguere l'errore incolpevole, il rischio fisiologico della decisione e la violazione rimproverabile dei doveri d'ufficio.

Un secondo profilo problematico concerne il rapporto tra RUP e dirigenza. L'attuale disciplina non sempre consente di individuare con sufficiente immediatezza il confine tra le determinazioni che il responsabile può assumere direttamente e quelle riservate agli organi titolari della competenza provvedimentale. L'incertezza rischia di produrre effetti opposti, ma ugualmente disfunzionali: da un lato, l'attribuzione al RUP di responsabilità per decisioni che non gli appartengono; dall'altro, la duplicazione dei passaggi decisionali, con conseguente rallentamento dell'azione amministrativa, oltre che di rischio da *deficit* di organizzazione/coordinamento.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

In una prospettiva *de lege ferenda*, sarebbe, pertanto, auspicabile una più puntuale individuazione legislativa delle attribuzioni decisorie del RUP, distinguendo i poteri esercitabili in via autonoma da quelli di impulso, proposta e istruttoria, senza rimettere pressoché integralmente tale delimitazione alle differenti soluzioni organizzative adottate dalle singole amministrazioni.

Un'ulteriore criticità riguarda la crescente complessità degli adempimenti richiesti al RUP, cui non sempre corrisponde un adeguato rafforzamento delle strutture di supporto. La professionalizzazione della funzione non può esaurirsi nella previsione di requisiti soggettivi o nella frequenza di percorsi formativi, ma richiede una disponibilità effettiva di competenze giuridiche, tecniche, economiche e informatiche. Soprattutto nelle amministrazioni di minori dimensioni, l'assenza di strutture multidisciplinari rischia di trasformare il RUP in un centro di imputazione formale di attività che, per numero e complessità, eccedono le possibilità di gestione individuale. Sarebbe, quindi, opportuno rafforzare gli strumenti di supporto condiviso, anche attraverso forme di cooperazione tra stazioni appaltanti e strutture specialistiche comuni, valorizzando la qualificazione delle amministrazioni non soltanto quale requisito per l'espletamento delle procedure, ma come garanzia della qualità dell'intero ciclo contrattuale.

In questa prospettiva, anche la digitalizzazione dovrebbe essere considerata non semplicemente quale modalità di svolgimento degli adempimenti, bensì come occasione per rendere più trasparenti i processi decisionali e più agevole la ricostruzione delle responsabilità. La tracciabilità delle segnalazioni, delle valutazioni tecniche e delle determinazioni adottate potrebbe contribuire a ridurre le incertezze circa l'effettiva distribuzione delle competenze, purché l'impiego delle piattaforme non si traduca nella moltiplicazione di formalità prive di effettiva utilità. Il principio del risultato dovrebbe orientare, anche sotto questo profilo, una revisione critica degli obblighi documentali, privilegiando quelli realmente funzionali alla prevenzione delle irregolarità e alla verificabilità delle decisioni.

Resta, infine, il problema del rapporto tra responsabilità e capacità decisionale. Un sistema che intenda favorire l'efficienza degli affidamenti non può limitarsi a proclamare la fiducia nell'azione dei funzionari, mantenendo al contempo assetti organizzativi che incentivano comportamenti "difensivi" e il ricorso sistematico a procedure di deresponsabilizzazione. Occorre distinguere il controllo sulla legalità dell'azione amministrativa dalla valutazione retrospettiva dell'opportunità delle scelte, evitando che l'esito sfavorevole di una decisione ragionevolmente assunta venga confuso con la prova della sua illegittimità o della colpa del funzionario. La prospettiva non è quella di ridurre gli spazi della responsabilità, bensì di renderne più rigorosi e prevedibili i presupposti, anche attraverso una maggiore coerenza tra disciplina delle competenze, criteri di imputazione e strumenti di tutela.

In definitiva, la futura evoluzione della disciplina dovrebbe perseguire un obiettivo più ambizioso della semplice semplificazione procedurale: realizzare una corrispondenza effettiva tra potere, competenza e responsabilità. Soltanto un modello nel quale ciascun soggetto sia posto nelle condizioni di esercitare concretamente le attribuzioni affidategli, e risponda delle violazioni riconducibili alla propria sfera funzionale, può conciliare l'efficienza dell'azione contrattuale con le esigenze di legalità, efficienza, imparzialità, trasparenza e tutela degli interessi pubblici.

Copyright © - www.quotidianolegale.it