

Corso di Perfezionamento Universitario

LA GESTIONE DEI PROGETTI DEL PNRR

MIP - Politecnico Milano, in collaborazione con Asmel Associazione

IL RUOLO E LE FUNZIONI DEL RUP

Elaborato da

Simone Cucinotta

Matricola 10943214

ANNO ACCADEMICO 2022 - 2023

PREMESSA

Un progetto è uno sforzo temporaneo intrapreso allo scopo di creare un risultato unico. E unico deve essere il suo referente: Il RUP

Il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) sta cambiando pelle, e la nuova disciplina di riferimento sarà contenuta nell' art 15 e nell' allegato I.2 del nuovo codice degli appalti. Infatti, anche per gli articoli che riguardano il RUP, lo schema di decreto che contiene il nuovo codice comprende anche allegati, all'interno dei quali viene raccolta la disciplina regolamentare che attualmente è disseminata tra le linee guida dell'ANAC e i decreti ministeriali.

Così per il nuovo RUP lo schema definitivo di Codice dei contratti dedica:

- l'art. 15 - Responsabile unico del progetto (RUP) che modifica l'art. 31 (Ruolo e funzioni del responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni) dell'attuale D.lgs. n. 50/2016;
- l'allegato I.2 - Attività del RUP che riprende in 10 articoli le Linee guida ANAC n. 3/2016 come aggiornate con la deliberazione ANAC n. 1007 dell'11 ottobre 2017.

Il testo della riforma, approvato in prima battuta dal Consiglio dei Ministri lo scorso 16 dicembre, è stato trasmesso lunedì 9 gennaio 2023 alle Camere.

In base al timing stabilito dalla legge con cui il Governo è stato delegato a riformare il sistema degli appalti (legge delega n. 78/2022), le commissioni parlamentari hanno ora 30 giorni di tempo (il termine scade l'8 febbraio) per esprimere il parere sul testo del decreto.

Il PNRR prevede, tra i vari obiettivi da conseguire, l'entrata in vigore di tale decreto entro il 31 marzo 2023. Lo schema di decreto in questione si compone di 5 libri e contiene complessivamente 229 articoli, nonché 36 allegati.

LIBRO I	LIBRO II	LIBRO III	LIBRO IV	LIBRO V
PRINCIPI, DIGITALIZZ., PROGR. E PROGETT.	APPALTI	APPALTI NEI SETTORI SPECIALI	PPP E CONCESSIONI	CONTENZIOSO, ANAC E DISP.FINALI E TRANS.
PARTE I – PRINCIPI Tit. I - Principi generali artt. 1-12 Tit. II - Ambito di applicazione, RUP e fasi dell'affidamento artt. 13-18	PARTE I – CONTRATTI “SOTTO SOGLIA” artt. 48-55 PARTE II – ISTITUTI E CLAUSOLE COMUNI artt. 56-61 PARTE III – SOGGETTI Tit. I – Staz. appaltanti artt. 62-64 Tit. II – Operatori econ. artt. 65-69 IV – PROC. SCELTA DEL CONTRAENTE artt. 70-76 PARTE V – SVOLGIM. DELLE PROCEDURE I - Atti preparatori artt. 77-82 II - Bandi, avvisi, inviti artt. 83-90 III - Doc. offerente e termini per domande e offerte artt. 91-92 IV - Requisiti di partec. artt. 93-106 V - Selezione offerte artt. 107-112 VI - ESECUZIONE artt. 113-126 VII - NORME PER ALCUNI CONTRATTI artt. 127-140	PARTE I – NORME APPLICABILI E AMBITO SOGGETTIVO artt. 141-152 II – PROC. DI SCELTA DEL CONTRAENTE artt. 153-158 PARTE III – BANDI, AVVISI E INVITI artt. 159-166 IV - SELEZIONE PARTEC. E OFFERTE artt. 167-173	PARTE I – DISPOSIZIONI GENERALI artt. 174-175 II – CONCESSIONI Tit. I - Ambito d'applicaz. e principi generali artt. 176-181 II - Aggiudicazione artt. 182-187 III - Esecuzione artt. 188-192 IV - <i>Project financing</i> artt. 193-195 PARTE III – LOCAZIONE FINANZIARIA artt. 196 IV – CONTRATTO DI DISPONIBILITÀ artt. 197 V – ALTRE DISPOS. SUL PPP artt. 198-202 PARTE VI – SERVIZI GLOBALI artt. 203-208	PARTE I - CONTENZIOSO Tit. I - Ricorsi giurisdizionali artt. 209 Tit. II - Rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale artt. 210-220 PARTE II – GOVERNANCE artt. 221-223 III - DISP. TRANS., COORD. E ABROG. artt. 224-229

Dando un'occhiata alla nuova disciplina, che riordina e specifica la precedente, recependo i più importanti e prevalenti orientamenti giurisprudenziali, è evidente che vengono meglio precisati e chiariti ruolo e funzione del RUP, in linea con i principi generali declinati nel Titolo I, Parte I del Libro I, relativamente alle varie fasi di acquisto di lavori, servizi e beni.

I nuovi principi del Codice dei contratti

IL nuovo Codice è basato su alcuni principi chiave sui quali dovremo confrontarci molto probabilmente già a partire dalla metà del 2023:

- il principio del risultato che dovrà ispirare le stazioni appaltanti e gli enti concedenti verso l'obiettivo del contratto, ovvero la sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza;
- il principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici, mediante il quale saranno favorite e valorizzate le iniziative e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato;
- il principio dell'accesso al mercato che dovrà favorire, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità;
- i principi di buona fede e di tutela dell'affidamento, che cercherà di mediare gli effetti relativi ai ricorsi e agli annullamenti delle gare;
- i principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale relativi soprattutto ai rapporti con gli enti del Terzo settore;
- il principio di auto-organizzazione amministrativa che consentirà alle pubbliche amministrazioni la scelta del miglior modello di affidamento (in house o esterno);
- il principio di autonomia contrattuale in cui da una parte vige il divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito ma dall'altra si dà il via libera agli affidamenti a titolo gratuito in presenza di un interesse economico dell'affidatario (da capire

quale sia) e alle donazioni di beni o prestazioni rispondenti all'interesse pubblico senza obbligo di gara;

- il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale che consente la rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali;
- i principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione, meglio definiti all'interno del nuovo schema (artt. 94 e 95);
- il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore che obbliga all'utilizzo del contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.

Dal Responsabile Unico del Procedimento al Responsabile Unico di Progetto

Sulla base dei suddetti principi nasce la nuova figura del Responsabile unico di progetto (RUP), strettamente imparentata con l'attuale Responsabile unico del procedimento.

Come indicato al comma 1 dell'art. 15, il responsabile unico del progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura viene nominato dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti nell'interesse proprio o di altre amministrazioni nel primo atto di avvio dell'intervento pubblico da realizzare mediante un contratto.

Nel dettaglio, il RUP viene nominato dal responsabile dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa tra i dipendenti della stazione appaltante o dell'ente concedente, preferibilmente in servizio nell'unità medesima, in possesso di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti a lui affidati, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti che non sono pubbliche amministrazioni o enti pubblici individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti del RUP, limitatamente al rispetto delle norme del codice alla cui osservanza sono tenute. L'ufficio di RUP è obbligatorio e non può essere rifiutato. In caso di mancata nomina del RUP nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal medesimo responsabile dell'unità organizzativa.

Diversamente dall'attuale Codice, ferma restando l'unicità del RUP e se il RUP stesso lo richiede, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, ciascuno secondo il proprio ordinamento, nominano un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di

affidamento. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP, e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1% dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo.

Il nuovo allegato I.2

Il nuovo allegato I.2, che riprende le Linee guida ANAC n. 3, entra nei dettagli delle attività affidate al nuovo responsabile unico del progetto. Sono previsti dieci articoli:

Articolo 1. Ambito di applicazione

Articolo 2. Nomina del responsabile unico del progetto

Articolo 3. Modalità di individuazione del RUP

Articolo 4. Struttura di supporto

Articolo 5. Requisiti di professionalità del RUP per appalti, concessioni di lavori e per servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura.

Articolo 6. Requisiti di professionalità del RUP nei contratti di servizi e forniture.

Articolo 7. Compiti del RUP comuni a tutti i contratti e le fasi.

Articolo 8. Compiti specifici del RUP per la fase dell'affidamento.

Articolo 9. Compiti specifici del RUP per la fase dell'esecuzione.

Articolo 10. Il RUP negli acquisti aggregati, negli acquisti centralizzati e in caso di accordi tra amministrazioni.

La nuova normativa che disciplinerà ruolo e funzioni del RUP, nell'evidenziare i compiti di Project Manager che il RUP è chiamato a svolgere, si pone in sostanziale continuità con l'art. 31 dell'attuale codice e con le linee guida Anac n. 3.

I compiti di Project Management del RUP

Il RUP è project manager, è cioè responsabile del coordinamento e dell'integrazione di tutte le attività di progetto finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del progetto stesso.

Le linee guida Anac n. 3, aggiornate da ultimo con la deliberazione n. 1007 dell'11 ottobre 2017, che integrano la disciplina di cui all'art. 31 dell'attuale codice con specifico riferimento a nomina ruolo e compiti del RUP, ai punti 4.3 e 4.4 mettono l'accento sul fatto che, "...a decorrere dalla data di entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38 del Codice, a prescindere dall'importo del contratto, ..., il RUP dovrà possedere, oltre a..., adeguata formazione in materia di Project Management nel rispetto delle norme e degli standard di conoscenza Internazionali e Nazionali, essendo necessario enfatizzare le competenze di pianificazione e gestione dello sviluppo di specifici progetti, anche attraverso il coordinamento di tutte le risorse a disposizione, e gli interventi finalizzati ad assicurare l'unitarietà dell'intervento, il raggiungimento degli obiettivi nei tempi e nei costi previsti, la qualità della prestazione e il controllo dei rischi.

Le stazioni appaltanti, nell'ambito dell'attività formativa specifica di cui all'art. 31, comma 9, del codice, sono chiamate a organizzare interventi rivolti ai RUP, nel rispetto delle norme e degli standard di conoscenza Internazionali e Nazionali di Project Management, in materia di pianificazione, gestione e controllo dei progetti, nonché in materia di uso delle tecnologie e degli strumenti informatici. ..."

Le Linee Guida citate confermano pertanto “...l’assoluta centralità del ruolo del RUP nell’ambito dell’intero ciclo dell’appalto, nonché le cruciali funzioni di garanzia, di trasparenza e di efficacia dell’azione amministrativa che ne ispirano la disciplina codicistica. ...(tratto dal parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato sulla proposta di revisione delle linee guida)”.

Il ruolo di Team Builder del RUP nella predisposizione ed implementazione del progetto, verso il conseguimento degli obiettivi



Il progetto fa normalmente parte di una strategia più generale ed è caratterizzato da obiettivi generali e/o specifici, intermedi e finali (milestones e targets), ed attività che bisogna realizzare per raggiungerli.

Il progetto deve essere realizzato nel rispetto di vincoli specifici dettati dalle variabili di seguito indicate:

- bisogni: deve essere finalizzato a soddisfare precise esigenze;
- risorse e costi: deve considerare risorse adeguate e disponibili e costi preventivati per essere completato;
- tempo: deve terminare entro i limiti temporali previsti;
- risultato: deve produrre quanto previsto, nulla di più, nulla di meno;

- qualità: deve rispettare il livello qualitativo previsto;
- rischi: deve prevedere, governare e gestire, per quanto possibile, rischi e incertezze;
- benefici: deve creare valore per soddisfare bisogni.

Il Progetto dovrà avere pertanto le seguenti caratteristiche:

- Temporaneo: un preciso inizio e una precisa fine, che è raggiunta quando gli obiettivi di progetto sono stati raggiunti o quando non possono esserlo o i bisogni del progetto non esistono più e il progetto è terminato.
- Unico: significa che si differenzia da altri progetti in precedenza realizzati in quanto intende conseguire un risultato nuovo e diverso, che non è stato già raggiunto in precedenza.
- Con risorse limitate: un progetto utilizza risorse spesso disponibili in quantità limitata, o costose, che pertanto devono essere quantificate con esattezza.
- Multidisciplinare: i progetti richiedono molteplici competenze che devono essere coordinate. Le relazioni fra i vari task del progetto possono essere molto complicate.
- Ad elaborazione progressiva: poiché il prodotto di ciascun progetto è unico, le caratteristiche che distinguono il prodotto devono essere progressivamente elaborate perché all'avvio del progetto difficilmente si conoscono tutte le caratteristiche del prodotto.
- Incerto: i progetti sono pianificati prima della loro realizzazione e bisogna mettere in conto il verificarsi di rischi e come affrontarli.
- Predisposto per obiettivi: un prodotto finale, un risultato o un output, e obiettivi intermedi, tipicamente definibili in termini di tempo, costo e qualità (target e mailestons).

La vita del progetto procede attraverso fasi caratteristiche ed il carattere del progetto cambia ad ogni fase.

Il progetto, come già detto, è infatti caratterizzato da un'elaborazione progressiva: si comincia quasi sempre dall'analisi del contesto iniziale per aver chiaro il punto di partenza, la baseline, e la messa a fuoco dei bisogni o desideri che si intendono soddisfare. Quindi si mette a punto il progetto che, progressivamente, si sviluppa, per fasi, al fine di realizzare il prodotto o servizio individuato dal committente come in grado di soddisfare quei bisogni o desideri.

· Pertanto, il Project Management è strutturato per fasi o processi.

· Le fasi di un progetto, nell'ordine di implementazione, sono:


- processo di avvio;
- processo di pianificazione;
- processo di esecuzione;
- processo di monitoraggio e controllo;
- processo di chiusura.

Il RUP, anche ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, è chiamato a svolgere tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal codice dei contratti, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

Ma siccome difficilmente il RUP può avere in prima persona tutte le competenze richieste per la predisposizione, validazione e attuazione del progetto di cui è responsabile, o sarebbe meglio dire referente, deve potere e sapere esercitare la delega e, più in generale, possedere le capacità di team building che il suo ruolo richiede. Il suo compito principale sarà quello di contribuire a creare e poi coordinare un gruppo di lavoro dedicato a:

- Redigere ed approvare il progetto, in linea con quanto previsto negli strumenti di programmazione;

- Redigere ed approvare la documentazione di gara ed il contratto;
- Presiedere seggio o commissione di gara;
- Nominare la commissione giudicatrice;
- Valutare le offerte tecnico-economiche (Commissione giudicatrice);
- Verificare il possesso dei requisiti in capo all' operatore economico aggiudicatario;
- Presidiare gli adempimenti legati alla comunicazione e alla trasparenza della procedura e del suo esito;
- Controllare la fase di esecuzione (D.L. o direttore dell'esecuzione);
- Effettuare il collaudo o le verifiche di conformità (collaudatore).



Il RUP, pertanto, deve essere in possesso di specifica formazione professionale, soggetta a costante aggiornamento, e deve aver maturato un'adeguata esperienza professionale nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e/o importo dell'intervento.

Nel caso in cui l'organico della stazione appaltante presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del RUP, secondo quanto attestato dal dirigente competente, i compiti di supporto all'attività del RUP possono essere affidati, con le procedure previste dal codice dei contratti, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale.

Ricapitolando, in quanto project manager il RUP deve essere in grado:

- Individuati i bisogni da soddisfare, di elaborare una chiara e tempestiva identificazione degli obiettivi del progetto, dei

risultati da produrre, anche per step intermedi, e delle risorse necessarie per il loro conseguimento;

- di identificare (e responsabilizzare) in modo univoco i diversi enti e persone che concorrono alla realizzazione del progetto.



Pertanto, coinvolgendo il gruppo di lavoro, il RUP dovrà:

- mettere a fuoco la base line, il punto di partenza, ed i bisogni da soddisfare;
- elaborare un progetto, cioè un piano operativo (chi fa cosa, quando e come) comprensivo della stima delle risorse necessarie e della gestione dei rischi;
- effettuare la rilevazione oggettiva dello stato di avanzamento, man mano raggiunto in corso d'opera, con la valutazione degli scostamenti dal piano;
- realizzare interventi tempestivi con adeguate azioni correttive (riplanificazione "a finire");
- curare la comunicazione (interna ed esterna), assicurando il corretto reporting agli stakeholder.

L'abilità del RUP si estrinseca, nella fase di implementazione del progetto, soprattutto nel saper governare l'incertezza, sui costi e sui tempi di realizzazione, legata al verificarsi dei rischi. In merito a ciò è importante sapere che l'incertezza per i tempi e i costi complessivi diminuisce man mano che il progetto procede, mentre il costo di accelerazione di un progetto aumenta esponenzialmente man mano che ci si avvicina al suo completamento.