

INTRODUZIONE

0.1 Premessa e inquadramento del tema

Nel marzo 2023, con l'approvazione del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), il legislatore italiano ha tentato di affrontare una delle sfide più complesse dell'amministrazione pubblica contemporanea: garantire efficienza, trasparenza e risultati concreti nella gestione di oltre 191 miliardi di euro del PNRR¹, in un sistema che per decenni ha mostrato evidenti limiti strutturali. Al centro di questa riforma si colloca una figura professionale tanto fondamentale quanto controversa: il Responsabile Unico del Progetto (d'ora in avanti, RUP).

Il RUP è oggi uno dei cardini del sistema italiano dei contratti pubblici; rappresenta sia le potenzialità innovative che le contraddizioni irrisolte nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione italiana degli ultimi trent'anni. L'evoluzione di questa figura professionale, dalla sua concezione iniziale con la Legge n. 241 del 1990 nella disciplina generale su procedimento amministrativo, fino alla recente riforma del Decreto Legislativo n. 36 del 2023, offre uno sguardo privilegiato sui cambiamenti più significativi nel rapporto tra amministrazione pubblica, trasparenza, efficienza gestionale e responsabilità dell'azione pubblica.

Il RUP non è solo un funzionario che gestisce procedure amministrative complesse; è l'incarnazione di un principio fondamentale che ha guidato l'evoluzione del diritto amministrativo italiano contemporaneo: la personalizzazione e l'individualizzazione della responsabilità nell'azione pubblica, in contrasto con il tradizionale modello burocratico-gerarchico, che la dottrina ha definito "irresponsabilità organizzata", concetto tradizionalmente attribuito a Massimo Severo Giannini per descrivere un tratto patologico dell'amministrazione pubblica italiana, cioè un sistema nel quale le strutture burocratiche e le regole interne sono concepite in modo da rendere difficile individuare la responsabilità personale dei funzionari². L'analisi dell'evoluzione del RUP nel corso di oltre trent'anni - dalla Legge n. 241 del 1990 al D.Lgs. n. 36 del 2023 - non è affatto casuale né si limita ad una semplice cronologia: questa scelta nasce dalla necessità di ripercorrere, attraverso il prisma di una figura professionale

¹ D.L. 31 maggio 2021, n. 77, conv. L. 29 luglio 2021, n. 108, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di snellimento delle procedure*, G.U. Serie Generale n. 130 del 31 maggio 2021; Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021 relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia.

² Sul concetto di "irresponsabilità organizzata" come patologia del sistema amministrativo italiano, cfr. M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986, pp. 115-140.

specifica ma rappresentativa, i cambiamenti più significativi nella gestione della cosa pubblica, nelle idee di responsabilità amministrativa e nell'evoluzione dei rapporti tra amministrazione, cittadini e mercato. L'arco temporale dell'analisi copre il periodo dal 1990 al 2025, per cogliere l'intero ciclo evolutivo della figura del RUP, dalle sue origini concettuali fino alle più recenti innovazioni normative e alle prime applicazioni pratiche della riforma del 2023.

Dal punto di vista dell'ambito di indagine, l'analisi si concentra in modo specifico sulla figura del RUP nei contratti pubblici riguardanti lavori, servizi e forniture, escludendo altri ambiti dell'azione amministrativa dove operano figure simili. Questa scelta è motivata dalla particolare complessità tecnica, giuridica e operativa dei contratti pubblici, che presentano caratteristiche uniche e problematiche specifiche rispetto ad altri settori dell'amministrazione.

0.2 Evoluzione normativa e crisi sistemica: le ragioni della ricerca

L'interesse scientifico e pratico per l'evoluzione del RUP scaturisce da un paradosso che ha segnato la storia dell'amministrazione pubblica italiana negli ultimi trent'anni: da un lato, il RUP è diventato il fulcro di competenze sempre più ampie e di responsabilità sempre più gravose, tanto da essere considerato dalla giurisprudenza e dalla dottrina come il vero "*dominus*" dell'intero processo di appalto³. È lui che rappresenta ed incarna la volontà dell'amministrazione in tutte le fasi del ciclo contrattuale; la sua presenza è diventata così cruciale nel sistema dei contratti pubblici che oggi è difficile immaginare una procedura di affidamento di lavori, servizi o forniture senza questa figura centrale di coordinamento e responsabilità.

D'altro canto, però, questa crescente centralizzazione delle responsabilità si è spesso scontrata con l'inadeguatezza degli strumenti operativi, delle risorse umane e finanziarie, delle competenze specialistiche e delle garanzie giuridiche realmente disponibili per il RUP. Questo squilibrio ha creato tensioni, contraddizioni e criticità che hanno accompagnato l'evoluzione normativa dell'istituto, manifestandosi in modo particolare in settori complessi e altamente specializzati, come quello sanitario.

Come sottolineato dalla dottrina specialistica, l'evoluzione del sistema amministrativo italiano negli ultimi decenni è segnata da una tensione costante e spesso irrisolta: da un lato, c'è la necessità politico-istituzionale di rendere responsabile l'azione pubblica, identificando chiaramente i soggetti che devono rispondere delle decisioni, dei risultati e di eventuali

³ Sulla qualificazione del RUP come "*dominus*" e sulle criticità del modello previgente (in particolare lo squilibrio tra responsabilità e risorse), v. C. MARI, *Il responsabile unico del procedimento nelle dinamiche organizzative delle amministrazioni pubbliche: tendenze e prospettive*, in *Il Diritto dell'Economia*, anno 67, n. 106 (3/2021), pp. 296-297.

disfunzioni. Dall'altro, c'è l'esigenza tecnico-operativa di fornire a questi soggetti gli strumenti, le competenze, le risorse e le garanzie necessarie per esercitare effettivamente le responsabilità che gli sono state affidate.

In questo contesto, la figura del RUP emerge come un esempio emblematico di questa tensione strutturale, le cui radici concettuali si trovano già nelle contraddizioni e nei limiti emersi dall'applicazione pratica della L. 241/1990, che ha introdotto la figura del responsabile del procedimento amministrativo.

La questione va ben oltre i semplici aspetti tecnici, normativi ed organizzativi perché nel corso degli anni, il RUP è diventato il simbolo di una certa visione dell'amministrazione pubblica: una visione che tende a privilegiare la responsabilità individuale rispetto a quella collettiva ed organizzativa, la personalizzazione delle decisioni rispetto alla collegialità burocratica, e l'efficienza gestionale rispetto alla mera regolarità formale dei procedimenti. Questa evoluzione riflette tendenze culturali e politiche più ampie che hanno segnato la trasformazione dello Stato italiano negli ultimi decenni: si è passati dall'amministrazione di garanzia a quella di risultato, dal modello burocratico-gerarchico a modelli manageriali presi in prestito dal settore privato, e dalla logica del rispetto delle regole a quella del raggiungimento degli obiettivi⁴.

La recente riforma del Codice dei Contratti Pubblici, culminata nel D.Lgs. 36/2023, ci offre l'occasione di fare un bilancio critico di questo lungo percorso di evoluzione. Non si tratta solo di analizzare l'ennesima modifica normativa in un settore in costante cambiamento, ma di capire se e quanto il legislatore del 2023 sia riuscito a trovare un equilibrio più maturo, sostenibile e operativamente efficace tra la necessità di concentrare e personalizzare le responsabilità, e quella di garantire adeguati strumenti operativi e supporti professionali.

La riforma del 2023 si colloca in un contesto che è cambiato radicalmente rispetto a quello in cui è emersa e si è sviluppata la figura del RUP. Negli ultimi vent'anni, l'amministrazione pubblica italiana ha vissuto trasformazioni strutturali significative: dalla digitalizzazione dei processi amministrativi alla riorganizzazione degli uffici secondo logiche manageriali, dalle nuove esigenze di trasparenza e responsabilità imposte dalle normative anticorruzione, alle straordinarie sfide legate all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In questo scenario in rapida evoluzione, il RUP si trova a dover affrontare sfide completamente nuove rispetto a quelle per cui era stato originariamente concepito. La gestione di fondi europei con vincoli procedurali e temporali rigorosi, l'integrazione con sistemi digitali sempre più

⁴ Sul passaggio da amministrazione di garanzia ad amministrazione di risultato, cfr. F. G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, VII ed., Giappichelli, Torino, 2021, pp. 150-195.

avanzati e pervasivi, la necessità di coordinare progetti complessi che coinvolgono diverse amministrazioni e una varietà di soggetti pubblici e privati, e l'inserimento di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nelle procedure di appalto: tutti questi aspetti richiedono competenze, strumenti e modalità operative che superano di gran lunga quelle previste dal modello originale del 2006.

0.3 La tesi di fondo: il RUP come paradigma di modernizzazione amministrativa

Questo lavoro di ricerca si fonda su una tesi interpretativa ben definita e articolata, che funge da filo conduttore per l'intera analisi: l'evoluzione della figura del RUP rappresenta, in modo paradigmatico e con una chiarezza esemplificativa, il lungo tentativo del sistema amministrativo italiano di superare quella condizione che la dottrina ha efficacemente definito come "irresponsabilità organizzata", una caratteristica strutturale del modello burocratico tradizionale.

Si propone che questa evoluzione possa essere interpretata e suddivisa in tre fasi, cronologicamente successive ma concettualmente distinte, ognuna delle quali presenta una diversa visione del rapporto tra responsabilità individuale e organizzazione amministrativa, tra decisioni personalizzate e strutture burocratiche, e tra efficienza gestionale e garanzie procedurali. Questa tripartizione riflette un orientamento dottrinale che individua il RUP, quale responsabile del progetto nel settore dei contratti pubblici, come un paradigma evolutivo del responsabile del procedimento⁵.

La prima fase (1990-2006), che potremmo definire "*genetica*" o "*fondativa*", è caratterizzata da un passaggio graduale ma significativo da un modello di responsabilità diffusa, frammentata e spesso poco chiara - tipica del sistema burocratico-gerarchico tradizionale - ad una forma iniziale di responsabilità personalizzata e ben identificabile. L'introduzione del responsabile del procedimento nella L. 241/1990 segna il primo tentativo sistematico e organico di superare l'anonimato burocratico e l'attenuazione delle responsabilità, ma questo sforzo si scontra fin dall'inizio con i limiti strutturali di un modello pensato per procedure amministrative standardizzate, quando viene applicato a settori caratterizzati da una complessità tecnica elevata e da una specializzazione professionale.

La seconda fase (2006-2023), che potremmo definire come un periodo di "*consolidamento problematico*", segna l'affermazione definitiva e pervasiva del RUP nel panorama

⁵ P. BRAMBILLA, *Il responsabile unico del progetto (RUP) quale paradigma per un ripensamento della figura del responsabile del procedimento*, in *Il Diritto dell'Economia*, anno 70, n. 113, 1/2024, pp. 137-181, spec. p. 171.

dell'amministrazione pubblica italiana. Tuttavia, in questo periodo emergono anche in modo sempre più evidente i suoi limiti strutturali e le contraddizioni applicative. In questi diciassette anni, il RUP diventa il fulcro e il punto di riferimento normativo e operativo dell'intero sistema dei contratti pubblici. Ma questo processo di centralizzazione avviene senza un adeguato ripensamento degli strumenti, delle risorse, delle competenze e delle garanzie realmente disponibili per questa figura così centrale.

La terza fase, avviata dalla riforma del 2023 e attualmente in fase di implementazione, può essere definita come un periodo di "*riequilibrio*" o "*rifondazione*". È caratterizzata dal tentativo del legislatore di correggere le distorsioni e le contraddizioni emerse nelle fasi precedenti, cercando un nuovo equilibrio tra responsabilità e garanzie, centralizzazione decisionale e supporto tecnico, personalizzazione e collaborazione organizzativa. Il D.Lgs. 36/2023 non si limita a perfezionare o a correggere marginalmente il modello precedente, ma cerca di avviare una vera e propria rivoluzione concettuale e operativa dell'istituto.

L'analisi che verrà sviluppata nei capitoli successivi seguirà un approccio metodologico prevalentemente evolutivo e storico, ponendo l'accento sulla dimensione temporale e processuale piuttosto che su quella sistematica e simultanea. Questa scelta metodologica è motivata dalla convinzione che solo seguendo passo dopo passo l'evoluzione storica della figura del RUP, nelle sue diverse fasi e attraverso i suoi momenti di crisi e trasformazione, si possano comprendere appieno le sue caratteristiche attuali, le potenzialità innovative e le prospettive future di sviluppo.

Ogni epoca storica sarà esaminata non solo attraverso le leggi ed i loro contenuti formali, ma anche, e soprattutto, con un'analisi critica delle tendenze giurisprudenziali, delle teorie dottrinali, delle pratiche applicative e delle sperimentazioni organizzative che hanno accompagnato, interpretato, e spesso anticipato, i cambiamenti normativi. Questo approccio, che potremmo definire "socio-giuridico", si focalizza non solo sulla lettera delle norme, ma anche sul loro "diritto vivente" e sulle modalità concrete della loro applicazione. Sarà prestata particolare attenzione ai "momenti di crisi" e alle "fasi di transizione" che hanno preceduto le principali riforme normative, poiché sono proprio le criticità, le disfunzioni e i problemi emersi nell'applicazione pratica delle norme a rivelare i limiti strutturali dei modelli normativi e a preparare il terreno per le trasformazioni future.

In questa prospettiva, l'osservazione del settore sanitario - noto per la sua complessità tecnica e l'elevata specializzazione professionale - offrirà spunti di riflessione ed elementi di valutazione particolarmente significativi, anche grazie all'analisi della prassi operativa del

Dipartimento Tecnico Patrimoniale dell'Azienda USL di Ferrara. La scelta di dedicare uno spazio rilevante all'analisi del settore sanitario non deriva semplicemente da un interesse personale o professionale, ma risponde ad una precisa ragione scientifica: il settore sanitario rappresenta un caso di studio esemplare per comprendere le dinamiche evolutive del RUP in contesti di massima complessità.

Il settore sanitario, infatti, presenta caratteristiche che lo rendono particolarmente significativo per questa ricerca. In primo luogo, la contrattualistica pubblica sanitaria è caratterizzata da un elevato grado di specializzazione tecnica: gli appalti riguardano tecnologie mediche avanzate, attrezzature diagnostiche sofisticate, dispositivi medici complessi, servizi sanitari specializzati e opere di edilizia sanitaria con requisiti tecnici molto specifici. In secondo luogo, il settore sanitario richiede un approccio multidisciplinare che coinvolge competenze mediche, ingegneristiche, economiche, giuridiche e amministrative, rendendo particolarmente evidente la necessità di strutture di supporto al RUP. In terzo luogo, la gestione dei contratti pubblici in ambito sanitario deve contemperare esigenze spesso in tensione tra loro: l'urgenza delle necessità sanitarie, i vincoli di bilancio, le norme sulla concorrenza, i requisiti di sicurezza e qualità, e le aspettative dei cittadini-utenti.

Per queste ragioni, il settore sanitario rappresenta un "laboratorio" privilegiato per osservare come le riforme normative si traducono nella pratica operativa, quali criticità emergono nell'applicazione concreta delle norme, e quali soluzioni organizzative vengono sperimentate per superare le difficoltà. L'analisi della prassi operativa del Dipartimento Tecnico Patrimoniale dell'Azienda USL di Ferrara fornisce esempi concreti per valutare l'applicazione del modello del RUP in un contesto di particolare complessità. Ciò che si apprende dall'esperienza sanitaria può essere esteso, con i dovuti adattamenti, ad altri settori dell'amministrazione che presentano livelli di complessità e specializzazione comparabili, contribuendo così ad una comprensione più ampia delle dinamiche evolutive del RUP nel sistema italiano dei contratti pubblici.

0.4 Struttura del lavoro e articolazione dell'analisi

L'analisi si concentrerà in modo specifico sulla figura del RUP nei contratti pubblici riguardanti lavori, servizi e forniture, escludendo altri ambiti dell'azione amministrativa dove operano figure simili o con responsabilità unitarie. Questa scelta è motivata dalla particolare complessità tecnica, giuridica e operativa dei contratti pubblici, che presentano caratteristiche uniche e problematiche specifiche rispetto ad altri settori dell'amministrazione.

Dal punto di vista temporale, l'analisi coprirà il periodo dal 1990 al 2025, per cogliere l'intero ciclo evolutivo della figura del RUP, dalle sue origini concettuali nella L. 241/1990 fino alle più recenti innovazioni normative e alle prime applicazioni pratiche della riforma del 2023.

Il lavoro è strutturato in tre capitoli principali, ognuno dedicato ad una delle fasi evolutive precedentemente identificate, preceduti da un'introduzione generale e seguiti da un capitolo conclusivo che offre una sintesi e una valutazione critica.

Nel primo capitolo si analizzerà il contesto storico, politico e istituzionale degli anni Novanta, un periodo caratterizzato dalla crisi di legittimazione dell'amministrazione pubblica italiana e dalla crescente necessità di attribuire responsabilità in modo più personalizzato. Si analizzeranno le origini concettuali nella L. 241/1990 che ha introdotto la figura del responsabile del procedimento, e i primi limiti del modello generale quando applicato a situazioni complesse. Si approfondiranno anche le sperimentazioni normative settoriali (in particolare la Legge Merloni del 1994), e sui modelli europei che hanno avuto un impatto significativo sul legislatore italiano. Il capitolo si concluderà con un'analisi della svolta del 2006, quando il D.Lgs. 163/2006 ha esteso in modo sistematico il ruolo del RUP a tutti i contratti pubblici, definendo per la prima volta in modo organico le competenze, le responsabilità e le differenze qualitative rispetto al responsabile del procedimento generale.

Nel secondo capitolo si esaminerà il periodo in cui il RUP si è affermato come "*dominus*" del procedimento, ma si metterà anche in luce l'emergere delle sue criticità strutturali. Si analizzerà l'evoluzione giurisprudenziale che ha progressivamente complicato il panorama delle responsabilità civili, penali, amministrative e contabili del RUP, spesso in modo eccessivo rispetto ai poteri e agli strumenti a disposizione. Si esamineranno i tentativi di riforma intermedia (D.Lgs. 159/2011, Linee Guida ANAC, D.Lgs. 50/2016) e le loro persistenti inadeguatezze. Si dedicherà particolare attenzione all'impatto della trasformazione digitale e delle nuove complessità tecnologiche, oltre alle straordinarie pressioni del PNRR che hanno messo a dura prova il modello tradizionale, evidenziando l'insostenibilità della concentrazione di responsabilità in un'unica figura priva di adeguati supporti.

Nel terzo capitolo si analizzerà la riforma del 2023 come tentativo di rinnovare l'istituto. Si esamineranno i nuovi principi fondamentali del risultato e della fiducia che fungono da pilastri della riforma, insieme alla ristrutturazione organizzativa che prevede il passaggio da un RUP individuale ai *team* multidisciplinari e strutture di supporto. Vengono introdotte nuove garanzie e strumenti di tutela volti a creare un equilibrio più sostenibile tra responsabilità e poteri. Inoltre si approfondirà il ruolo dell'innovazione tecnologica, delle competenze digitali e dei criteri di