



Avv. Pier Paolo Persichini - prontorup.it



# La saggezza dei RUP



*Guida breve all'autotutela dei Responsabili Unici di Progetto*

Questa guida nasce con l'obiettivo di fornire al RUP (Responsabile Unico del Progetto) un supporto pratico e immediato nell'individuazione e nella gestione dei principali rischi connessi alla fase di affidamento degli appalti pubblici.



## Sommario

<b>La matrice dei rischi legali.....</b>	<b>4</b>
<b>La zona rossa.....</b>	<b>8</b>
1. Errori sul soccorso istruttorio. MF (IV ) + RM (2).....	8
2. Ribasso su manodopera. MF (IV) + RM (2).....	8
3. Errata esclusione operatore economico. MF (IV) + RG (3).....	9
4. Mancata previsione clausole di riequilibrio contrattuale. MF (IV) + RG (3).....	9
5. Mancato rispetto del principio di rotazione. F (III) + RG (3).....	9
6. Errata richiesta preventivi affidamento diretto. F (III) + RG (3)....	10
<b>La zona gialla.....</b>	<b>10</b>
7. Offerta Anomala. MF (IV) + RL (1).....	10
8. Affidamento in house. F (V) + RG (1).....	11
9. Avvalimento con consorzi. MF(III) + RL (1).....	11
10. Mancata costituzione CCT. MF(III) + RL (1).....	12
11. Errori sul subappalto. F (III) + RM (2).....	13
12. Mancanza clausola revisione prezzi. F (III) + RM (2).....	13
13. Sostituzione consorziata. PF (II) + RM (2).....	14
14. Consorzio e unico centro decisionale. PF (II) + RM (2).....	14
15. Frazionamento artificioso appalti. PF (II) + RG (3).....	14

16. Sorteggio operatori procedura sottosoglia . R (I) + RG (3)..... 15

**La zona verde:..... 15**

18. Mancata nomina responsabili di fase . R (I) + RL (2).....16

19. Modifica documentazione di gara e riapertura termini. R (I)  
+ RM (2).....16

**Le competenze trasversali dei RUP..... 17**

Scheda Didattica – Il RUP come Project Manager nella  
gestione degli appalti pubblici..... 17

Competenze Chiave del RUP-Project Manager.....17

Focus operativo.....18

Strumenti consigliati.....19

## La matrice dei rischi legali

Considerato che il Codice degli appalti è composto di oltre duecento articoli, diventa essenziale individuare le tematiche più importanti.

Ma che significa "importanti"?

Io credo per definire il termine "importante", vadano valutati due aspetti:

- la **probabilità** che un certo problema si verifichi
- la **gravità** dell'impatto del problema stesso

Per il primo aspetto ho individuato quattro livelli di probabilità, esaminando il numero di decisioni reperite nei database di giurisprudenza amministrativa (TAR e Consiglio di Stato) o esaminando i pareri del MIT (Ministero Infrastrutture e Trasporti), dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) e del Garante della privacy.

Per valutare l'impatto, invece, ho considerato la gravità delle conseguenze in termini economici, di tempo o di organizzazione e disciplinari, ma anche di responsabilità penale nei casi più delicati.

Il tutto può essere riassunto nella tabella che trovi nella pagina seguente.

<b>Responsabilità lieve</b>	<b>Responsabilità Media</b>	<b>Responsabilità Grave</b>
<p>Conseguenze <b>facilmente</b> rimediabili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ricominciare a scrivere</li> <li>● individuare i motivi per rigettare l'offerta</li> <li>● responsabilità erariale</li> <li>● responsabilità pre-contrattuale</li> <li>● responsabilità disciplinare</li> </ul>	<p>Conseguenze <b>difficilmente</b> rimediabili:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ricominciare a scrivere</li> <li>● allungamento tempi procedurali (con effetti negativi ulteriori su l'erogazione di premi e incentivi per la performance)</li> <li>● maggiore responsabilità erariale</li> <li>● responsabilità pre-contrattuale</li> <li>● maggiore responsabilità disciplinare</li> </ul>	<p>Conseguenze <b>quasi-irrimediabili:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● annullamento procedura</li> <li>● perdita finanziamenti PNRR</li> <li>● allungamento tempi procedurali (con effetti negativi ulteriori su l'erogazione di premi e incentivi per la performance)</li> <li>● maggiore responsabilità erariale</li> <li>● responsabilità civile</li> <li>● maggiore responsabilità disciplinare</li> <li>● eventuale responsabilità penale</li> </ul>

Utilizzando i due fattori rispettivamente come ordinata (Probabilità) e ascissa (Gravità) di un piano cartesiano popolato dai più rilevanti provvedimenti, si ottiene la **matrice dei rischi**.

Al fine di rendere più agevole la lettura, la matrice è stata divisa in tre zone:

	Caso assai frequente e poco grave	Caso assai frequente e grave	Caso assai frequente e molto grave
Probabilità	Caso frequente e poco grave	Caso frequente e non molto grave	Caso frequente e molto grave
	Caso poco frequente e poco grave	Caso poco frequente e non molto grave	Caso poco frequente e molto grave
	Caso raro e poco grave	Caso raro e non molto grave	Caso raro e grave
	Gravità		

- zona rossa (in alto a destra): i casi che rientrano in questa zona si verificano con molta frequenza (asse delle "y") e generano responsabilità gravi (asse delle "x");
- zona gialla (che taglia la matrice in diagonale da sinistra in alto a destra in basso): i casi che rientrano in questa zona si verificano con una frequenza inferiore rispetto a quelli che sono nella zona rossa e generano responsabilità meno gravi ;
- zona verde (in basso a sinistra): i casi che rientrano in questa sono poco frequenti e generano responsabilità lievi.

Di seguito la matrice completa:

	<b>1. Resp. lieve</b>	<b>2. Resp. Media</b>	<b>3. Resp. Grave</b>
<b>IV Molto frequente</b>	7. Offerta Anomala 8. Affidamento in house	1. Errori sul soccorso istruttorio 2. Ribasso su manodopera	3. Errata esclusione operatore economico 4. Mancata previsione clausole di riequilibrio contrattuale
<b>III Frequente</b>	9. Avvalimento con consorzi 10. Mancata costituzione CCT	11. Errori su subappalto 12. Mancanza clausola revisione prezzi	5. Mancato rispetto principio di rotazione 6. Errata richiesta preventivi affidamento diretto
<b>II Poco Frequente</b>	17. Avvalimento	13. Sostituzione consorziata 14. Consorzio e unico centro decisionale	15. Frazionamento artificioso appalti
<b>I Raro</b>	18. Mancata nomina Responsabile di Fase	19. Modifica documentazione gara e riapertura termini	16. Sorteggio operatori procedura sottosoglia

Ogni singolo caso indicato verrà brevemente descritto e spiegato in linguaggio semplice ed accessibile anche a chi

non ha conseguito una laurea in giurisprudenza; il tutto è volto ad agevolare l'individuazione di comportamenti corretti e prevenire criticità rilevanti.

## La zona rossa

### 1. Errori sul soccorso istruttorio. MF (IV) + RM (2)

*"Soccorso sì, ma non a occhi chiusi."*

Il soccorso istruttorio salva le gare e tutela la concorrenza, ma va gestito con precisione chirurgica. Un errore qui può portare ricorsi, rallentamenti, e magari l'annullamento dell'aggiudicazione. Il RUP deve sapere esattamente quando attivarlo e cosa chiedere.

**Il consiglio:** non è un jolly da giocare a casaccio.

### 2. Ribasso su manodopera. MF (IV) + RM (2)

*"Un ribasso troppo spinto sulla manodopera? Occhio, il lavoro lo paghi tu."*

Quando l'operatore economico applica un ribasso esagerato sulla componente manodopera, spesso lo fa per restare competitivo. Ma la manodopera non è comprimibile oltre certi limiti: c'è il rischio di tagli sulla qualità, tensioni sindacali, o addirittura violazioni dei minimi contrattuali. Per il RUP, accettare un ribasso eccessivo senza adeguata verifica può comportare responsabilità anche gravi.

**Il consiglio:** mai sottovalutare l'incidenza della manodopera. È un rischio subdolo, ma molto concreto.

### **3. Errata esclusione operatore economico. MF (IV) + RG (3)**

*“Un'esclusione affrettata può costare l'intera gara.”*

Escludere un operatore è sempre un atto delicato. Se sbagli il presupposto – magari per un'errata interpretazione della documentazione o una motivazione troppo generica – l'impresa farà ricorso. E se il TAR annulla tutto? Rischi: procedura annullata, reintegro forzato, responsabilità disciplinari e pregiudizio sull'intera programmazione.

**Il consiglio:** prima di escludere, fermati. Rileggi. Confrontati. Non è un automatismo: è una decisione che va presa solo con tutti gli elementi chiari.

### **4. Mancata previsione clausole di riequilibrio contrattuale. MF (IV) + RG (3)**

*“Se cambia tutto, il contratto deve potersi adattare.”*

La realtà economica cambia in fretta. Se nel contratto non è prevista una clausola di riequilibrio, il rischio è che l'esecutore si trovi impossibilitato a proseguire. Nel contesto PNRR, questo può voler dire perdita di fondi, interruzione di servizi pubblici e responsabilità multiple.

**Il consiglio:** non aspettare la crisi per capire che serviva flessibilità. Progetta un contratto che possa resistere ai cambiamenti.

### **5. Mancato rispetto del principio di rotazione. F (III) + RG (3)**

*“Sempre lo stesso operatore? Il TAR ti chiede perché.”*

Il principio di rotazione non è un orpello burocratico: serve a garantire apertura e concorrenza nel mercato. Saltarlo, soprattutto negli affidamenti diretti sotto soglia, espone il RUP a contenziosi fondati.

**Il consiglio:** applica la rotazione come regola, non come eccezione. Se deroghi, fallo con consapevolezza e argomentazione solida.

## **6. Errata richiesta preventivi affidamento diretto. F (III) + RG (3)**

*"Tre preventivi? Sì, ma non a caso."*

Negli affidamenti diretti, soprattutto sotto soglia, il RUP ha il compito di garantire trasparenza e comparazione. Richiedere preventivi in modo errato – magari selezionando sempre gli stessi operatori o non motivando la scelta – può esporre l'Amministrazione a gravi censure. Se poi emerge un favoritismo o un'anomalia nella selezione, il danno diventa pesante.

**Il consiglio:** documenta tutto, spiega le scelte e varia gli inviti. Anche l'affidamento diretto ha le sue regole.

## **La zona gialla**

### **7. Offerta Anomala. MF (IV) + RL (1)**

*"Un ribasso troppo bello per essere vero? Probabilmente lo è."*  
(cit. anonimo avvocato saggio)

Le offerte anomale sono quelle che sembrano troppo vantaggiose per essere realistiche. Il rischio? Aggiudicare a un operatore che poi non riesce a rispettare il contratto. Il RUP deve vigilare, attivare le verifiche e – se serve – escludere. Ma attenzione: anche sbagliare la valutazione può portare problemi. In ogni caso, è un rischio frequente ma generalmente gestibile.

**Il consiglio:** in fase di valutazione, attenzione ai numeri troppo bassi. Il prezzo non è tutto.

## 8. Affidamento in house. F (V) + RG (1)

*"In house sì, ma con criterio." (cit. come sopra)*

L'affidamento diretto a una società in house è uno strumento potente, ma non esente da rischi. Se manca una solida motivazione o la procedura è poco trasparente, il RUP può trovarsi in difficoltà. Il danno è contenuto, ma le responsabilità sono reali. Il segreto?

**Il consiglio:** Delibera ben fatta e motivazione granitica.

## 9. Avalimento con consorzi. MF(III) + RL (1)

Avalimento? Non tutto fa brodo, soprattutto nei consorzi."

L'avvalimento può essere utilizzato anche da consorzi, ma attenzione: non è un liberi tutti. I consorzi stabili e ordinari possono ricorrervi solo nel rispetto delle regole generali, ma con alcune **limitazioni particolari**. Per esempio, nei consorzi stabili l'apporto dei consorziati designati **non può**

**essere oggetto di ulteriore avalimento**, pena l'opacità delle responsabilità esecutive. L'avalimento "a cascata" è sempre sotto la lente dei giudici.

**Il consiglio:** se c'è un consorzio in gara, verifica sempre: chi eseguirà effettivamente le prestazioni; se i requisiti dichiarati sono propri del consorzio o delle consorziate; se si è fatto uso lecito dell'avalimento. Non tutto è consentito, e l'irregolarità può portare all'esclusione.

## **10. Mancata costituzione CCT. MF(III) + RL (1)**

Il CCT? Se manca quando serve, paghi dopo."

Il **Collegio Consultivo Tecnico** (CCT), previsto dagli artt. 215-220 del D.Lgs. 36/2023, è **obbligatorio** per i lavori PNRR/PNC sopra i 10 milioni di euro, per i lavori sopra soglia e per concessioni e ppp sempre sopra soglia, e **facoltativo** negli altri casi. Ma attenzione: in caso di controversie gravi o rischi di stallo nell'esecuzione, **non costituirlo può avere effetti pesanti**. L'omessa attivazione può esporre il RUP a responsabilità per **danno erariale** (per ritardi, varianti, contenziosi) e per **violazione dell'obbligo di attivare strumenti deflattivi** previsti dalla legge.

**Il consiglio:** se il contratto lo prevede o se si è in ambito PNRR, il RUP deve **attivarsi tempestivamente per costituire il CCT**. Anche nei casi in cui non sia obbligatorio, se emergono contenziosi o conflitti tecnici, è **opportuno**

**valutare seriamente l'istituzione del Collegio.** Serve a risolvere prima, risparmiando dopo.

### **11. Errori sul subappalto. F (III) + RM (2)**

*"Il subappalto non è una delega in bianco. Serve controllo."*

Gestire male il subappalto può causare una valanga di problemi. Il subappaltatore deve essere autorizzato, indicato correttamente in offerta, e sottoposto agli stessi controlli dell'appaltatore principale. Spesso si dà per scontato che "tanto è un dettaglio tecnico", ma non è così: errori nella gestione o nella documentazione del subappalto possono portare alla risoluzione del contratto, oppure all'annullamento dell'aggiudicazione.

**Il consiglio:** meglio una check-list puntuale in fase di verifica. È un'area dove i contenziosi fioccano, e le conseguenze si fanno sentire.

### **12. Mancanza clausola revisione prezzi. F (III) + RM (2)**

*"Senza revisione prezzi, chi regge l'inflazione?"*

In tempi di instabilità economica, dimenticare o omettere la clausola di revisione prezzi è come dimenticare di mettere le cinture di sicurezza: può costare caro. L'impresa potrebbe trovarsi impossibilitata a proseguire l'appalto per carenza di sostenibilità economica, e il RUP potrebbe dover affrontare richieste di recesso, varianti forzate o addirittura contenziosi.

**Il consiglio:** la clausola di revisione prezzi non è più un optional. Serve a salvaguardare l'interesse pubblico.

### **13. Sostituzione consorziata. PF (II) + RM (2)**

*“Chi lavora davvero? Serve chiarezza.”*

Nei consorzi stabili, la sostituzione della consorziata designata in fase di gara non è sempre ammessa. Un errore qui può portare all'esclusione o alla risoluzione contrattuale. Il RUP deve vigilare su chi effettivamente esegue i lavori o fornisce i servizi.

**Il consiglio:** controlla gli atti costitutivi del consorzio e verifica le deleghe operative. La forma è sostanza.

### **14. Consorzio e unico centro decisionale. PF (II) + RM (2)**

*“Due offerte, stesso cervello? Problema grosso.”*

Se in gara partecipano più imprese collegate che di fatto rispondono a un unico centro decisionale, si rischia l'esclusione per violazione della concorrenza. Il RUP deve prestare attenzione a offerte simili, società con stessi amministratori o con assetti societari speculari.

**Il consiglio:** se emergono indizi di collegamento sostanziale, attiva le verifiche. La concorrenza vera va protetta.

### **15. Frazionamento artificioso appalti. PF (II) + RG (3)**

*“Dividere per evitare la gara? Grave errore.”* Il frazionamento artificioso è vietato espressamente: si tratta di spezzare un appalto per rimanere sotto soglia e aggirare le procedure. Anche se poco frequente, quando accade ha conseguenze pesanti: annullamento della procedura, responsabilità disciplinare, e in certi casi anche penale.

**Il consiglio:** valuta sempre l'unitarietà dell'intervento. Se un affidamento è reiterato, simile o collegato, va gestito come unico.

## **16. Sorteggio operatori procedura sottosoglia . R I) + RG (3)**

*"Il sorteggio? Meglio se motivato."*

Sorteggiare gli operatori per una procedura sottosoglia può sembrare una soluzione neutra, ma se non motivata o regolamentata, può diventare un boomerang. Il rischio è che si sollevino dubbi di arbitrarietà o mancanza di trasparenza.

**Il consiglio:** se usi il sorteggio, fallo secondo criteri chiari, tracciabili e con verbalizzazione puntuale. La trasparenza protegge anche te.

## **La zona verde:**

### **17. Avvalimento. PF (II) + RL (1)**

*"Chi presta i requisiti, deve farlo davvero."*

L'avvalimento è uno strumento utile, ma delicato. Se non viene effettuata una verifica sostanziale sulle risorse effettivamente messe a disposizione dall'impresa ausiliaria, il rischio è che l'aggiudicatario non sia in grado di eseguire il contratto. L'annullamento della gara o l'insorgere di contenzioso sono conseguenze possibili, con impatti rilevanti sulla procedura.

**Il consiglio:** esaminare attentamente i contratti di avvalimento e richiedere prova concreta dell'impegno e della disponibilità di mezzi e personale da parte dell'ausiliaria.

## **18. Mancata nomina responsabili di fase . R (I) + RL (2)**

*"Se nessuno è responsabile, tutto è responsabilità del RUP."*

L'assenza di responsabili di fase porta a concentrare sul RUP compiti che dovrebbero essere distribuiti. Il rischio è una gestione approssimativa, ritardi o errori procedurali. Inoltre, in caso di contenzioso, la mancanza di deleghe formali può esporre l'Amministrazione.

**Il consiglio:** provvedere per tempo alla nomina dei responsabili di fase, con atto scritto e chiara attribuzione delle funzioni.

## **19. Modifica documentazione di gara e riapertura termini. R (I) + RM (2)**

*"Cambio le regole in corsa? Allora riparto."*

Cambiare la documentazione di gara dopo la pubblicazione richiede attenzione: se si tratta di modifiche sostanziali, bisogna riaprire i termini per garantire parità di condizioni. Ignorare questa regola espone la procedura a ricorsi e annullamenti.

**Il consiglio:** valuta con il supporto del legale se la modifica è formale o sostanziale. In caso di dubbio, riaprire è meglio che rifare.

## Le competenze trasversali dei RUP

Tempo fa ho avuto modo di intervistare Daniele Terzi che si occupa di Project Management (trovi [l'intervista qui](#)) e ha avuto modo di toccare con mano l'importanza delle competenze non tecniche per il RUP

## Scheda Didattica – Il RUP come Project Manager nella gestione degli appalti pubblici

Con il D.Lgs. 36/2023, il RUP assume un ruolo strategico che **integra competenze giuridiche, tecniche e gestionali**, analoghe a quelle del **Project Manager** nel settore privato.

---

### Competenze Chiave del RUP-Project Manager

Area di competenza	Abilità richieste
<b>1. Pianificazione</b>	Definizione degli obiettivi di progetto, programmazione delle fasi procedurali e operative.
<b>2. Gestione per risultati</b>	Monitoraggio di tempi, costi e qualità tramite indicatori (KPI) e cronoprogrammi.

<b>3. Analisi del rischio</b>	Individuazione e valutazione dei rischi con strumenti come la <b>matrice rischio-gravità</b> .
<b>4. Coordinamento attori</b>	Capacità relazionali con progettisti, DL, operatori economici, CUC, ANAC.
<b>5. Problem solving</b>	Risoluzione efficace di criticità in fase di gara, esecuzione o contenzioso.
<b>6. Leadership e negoziazione</b>	Conduzione autorevole e dialogo costruttivo con tutte le parti.
<b>7. Digitale e documentale</b>	Gestione del fascicolo digitale dell'appalto, utilizzo di piattaforme interoperabili.
<b>8. Conoscenza normativa trasversale</b>	Competenze su codice appalti, norme tecniche, sicurezza, ambiente, digitalizzazione.

## Focus operativo

Il RUP non deve **eseguire tutto personalmente**, ma **governare il processo** in chiave integrata e documentata. La **tracciabilità delle decisioni** e la gestione **proattiva dei rischi** sono oggi criteri centrali di responsabilità.

---

## Strumenti consigliati

- **Matrice dei rischi (v. sopra)**
- **Cronoprogramma aggiornato\***
- **Check-list di verifica per ciascuna fase\***
- **Verbali motivati e tempestivi\***
- **Dashboard di monitoraggio (tempi, costi, criticità)\***

\* Servizi o strumenti che possono essere resi disponibili attivando il "*Supporto al RUP*" previsto dall'art. 15 del Codice. Se sei interessato a saperne di più [scrivimi](#) o mandami un messaggio WA al n. 3476641231