



.....OMISSIS.....

Oggetto

.....OMISSIS..... – nomina Responsabile dei lavori di cui all'art. 89, co. 1, lett. c), D. Lgs. n. 81/2008 - necessaria coincidenza con la figura del responsabile unico del progetto (RUP) di cui all'art. 15, D. Lgs. n. 36/2023- richiesta di parere -
.....OMISSIS.....

UPREC-CONS-0184-2025-FC

FUNZ CONS 42-2025

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 7 luglio 2025, acquisita al prot. Aut. n. 98734, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 17 giugno 2024, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 23 settembre 2025, ha approvato le seguenti considerazioni.

Si rappresenta preliminarmente che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del relativo Regolamento. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la nota sopra indicata, l'Istituto richiedente comunica che nell'ambito degli accertamenti di competenza, con riguardo ad una concessione di lavori affidata durante la vigenza del d.lgs. 163/2006, è emersa la non coincidenza tra la figura del responsabile dei lavori ai sensi dell'art. 89, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008 e quella del responsabile unico del progetto di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023.

Il richiedente osserva al riguardo che con l'introduzione del d.lgs. n. 81/2008, è stata prevista la necessaria coincidenza, nelle ipotesi di appalti pubblici, tra il responsabile dei lavori e il responsabile del procedimento (art. 89, co. 1, lett. c) D. Lgs. cit.). Tale disposizione sembra trovare conferma anche nel d.lgs. 36/2023, in particolare all'art. 8, co. 1, lett. f), dell'Allegato I.2, dove è stabilito che il responsabile unico del progetto (RUP) "assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro".

In relazione a quanto sopra, l'Istituto chiede all'Autorità se in presenza di specifiche motivazioni (quale ad esempio la complessità dell'intervento che viene in rilievo nella concessione in argomento), la figura del responsabile unico del progetto, di cui all'art. 15, d.lgs. n. 36/2023, possa essere individuata in una persona diversa dal responsabile dei lavori, di cui all'art. 89, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 81/2008.

Al fine di fornire riscontro sulla questione posta, si osserva preliminarmente che la stessa, secondo quanto indicato nell'istanza di parere, riguarda una concessione di lavori affidata ai sensi del d.lgs. 163/2006, dunque disciplinata, anche con riguardo alla fase di esecuzione del contratto, dal citato decreto legislativo, come chiarito dall'Autorità con Comunicato dell'11 maggio 2016 (recante "Indicazioni operative alle stazioni appaltanti e agli operatori economici a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei Contratti Pubblici, d.lgs. n. 50 del 18.4.2016") e non quindi dal d.lgs. 36/2023, citato nell'istanza di parere.

Al riguardo si richiamano, quindi, in primo luogo, le disposizioni dell'art. 89, comma 1, lett. c) del d.lgs. 81/2008, a tenore delle quali il responsabile dei lavori è un «soggetto che può essere incaricato dal committente per svolgere i compiti ad esso attribuiti dal presente decreto». Con specifico riferimento ai contratti pubblici, lo stesso art. 89, comma 1, lett. c), stabilisce che «nel campo di applicazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, il responsabile dei lavori è il responsabile del procedimento».

In coerenza con tali previsioni, l'art. 9, comma 2, del d.p.r. 207/2010 (*Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*), *ratione temporis* applicabile alla fattispecie oggetto del quesito posto, stabilisce che «il responsabile del procedimento provvede a creare le condizioni affinché il processo realizzativo dell'intervento risulti condotto in modo unitario in relazione ai tempi e ai costi preventivati, alla qualità richiesta, alla manutenzione programmata, alla sicurezza e alla salute dei lavoratori ed in conformità di qualsiasi altra disposizione di legge in materia». A sua volta l'art. 10, comma 2, dello stesso Regolamento dispone che «il responsabile del procedimento assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro», aggiungendo al comma 3 che «il responsabile del procedimento, nello svolgimento dell'incarico di responsabile dei lavori, salvo diversa indicazione e fermi restando i compiti e le responsabilità di cui agli articoli 90, 93, comma 2, 99, comma 1, e 101, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81: a) richiede la nomina del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori e vigila sulla loro attività; b) provvede, sentito il direttore dei lavori e il coordinatore per l'esecuzione, a verificare che l'esecutore corrisponda gli oneri della sicurezza, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso».

Dalle disposizioni normative e regolamentari sopra richiamate, deriva quindi che nel settore dei contratti pubblici, la disciplina di riferimento è chiara nel disporre che il responsabile del procedimento deve assumere anche il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro di cui al d.lgs. 81/2008.

Come osservato dall'Autorità, «nella realizzazione di lavori pubblici, a carico del responsabile unico del procedimento e responsabile dei lavori "grava una posizione di garanzia connessa ai compiti di sicurezza non solo nella fase genetica dei lavori, laddove vengono redatti i piani di sicurezza, ma anche durante il loro svolgimento, ove è previsto che debba svolgere un'attività di sorveglianza del loro rispetto" (cfr. Corte di Cassazione, sez. IV penale, sentenza 15 novembre 2011, n.

41993); dunque, tale ruolo di garanzia non può essere assunto dall'appaltatore» (parere Prec 228/2015).

La regola generale sopra indicata è stata altresì confermata nel regime delineato dal d.lgs. 50/2016, come sottolineato anche nelle Linee guida n. 3 (*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*) secondo le quali il RUP «assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro. Il RUP, nello svolgimento dell'incarico di responsabile dei lavori, salvo diversa indicazione e fermi restando i compiti e le responsabilità di cui agli articoli 90, 93, comma 2, 99, comma 1, e 101, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 richiede la nomina del coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione e del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione dei lavori e vigila sulla loro attività».

Tali previsioni sono state successivamente confermate dall'art. 8, comma 1, lett. f), dell'All. I.2, del d.lgs. 36/2023, il quale ribadisce l'assunzione del ruolo di responsabile dei lavori in capo al Rup.

Per quanto sopra, in linea generale, tenuto conto del disposto dell'art. 10, comma 2, del d.p.r. 207/2010, nel settore dei contratti pubblici, il responsabile del procedimento deve assumere il ruolo di responsabile dei lavori ex art. 89 del d.lgs. 81/2008, ai fini del rispetto delle norme in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro (parere n. 228/2015, delibera n. 107/2018, parere Funz Cons19/2023).

Rispetto a tale regola generale, il d.lgs. 163/2006 contempla un'eccezione, limitatamente ai "lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi", affidati con la formula del contraente generale (artt. 161 e segg. del Codice).

Ai sensi dell'art. 164, comma 4, del Codice, infatti, «Il soggetto aggiudicatore può affidare al contraente generale, con previsione del bando di gara o del contratto, i compiti del responsabile dei lavori. Nell'affidamento mediante appalto di progettazione ed esecuzione, la nomina del responsabile dei lavori spetta alla stazione appaltante». Dunque, ai sensi della norma citata, sussiste la possibilità per il soggetto aggiudicatore di affidare, al contraente generale, con previsione del bando o del contratto, le funzioni del responsabile dei lavori.

Come osservato dall'Autorità al riguardo, «Tenuto conto dell'eccezionalità della previsione sopra richiamata, contemplante una deroga all'obbligo dello svolgimento dell'incarico di responsabile dei lavori da parte del Rup, laddove la stazione appaltante abbia optato per la facoltà prevista dall'art. 164, comma 4, del d.lgs. 163/2006, nei termini sopra indicati, non appare consentito, da parte del contraente generale, delegare a sua volta lo svolgimento dell'incarico di responsabile dei lavori a soggetti terzi» (parere Funz Cons 19/2023). In tale contesto, quindi, è stata sottolineata l'eccezionalità della deroga sopra indicata, rispetto alla regola generale dell'assunzione del ruolo di responsabile dei lavori ai sensi del d.lgs. 81/2008 da parte del Rup.

Tale eccezione, peraltro, non risulta confermata né dal d.lgs. 50/2016, né dal d.lgs. 36/2023. Infatti, come ulteriormente osservato dall'Autorità, «nell'assetto normativo di settore recato da d.lgs. 50/2016, per i contratti di appalto ricadenti ratione temporis nel suo campo di applicazione, secondo le chiare disposizioni

dell'art. 31, comma 13, "è vietata, negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale e nelle altre formule di partenariato pubblico privato, l'attribuzione dei compiti di responsabile unico del procedimento, responsabile dei lavori, direttore dei lavori, di collaudatore allo stesso contraente generale o soggetto aggiudicatario dei contratti di partenariato pubblico-privato o soggetti ad essi collegati". La ratio della disposizione sopra richiamata «parrebbe tesa a chiarire il divieto di attribuzione del ruolo di responsabile dei lavori allo stesso contraente generale o al soggetto aggiudicatario dei contratti di partenariato pubblico-privato o soggetti ad essi collegati anche nelle formule di partenariato pubblico-privato e del contraente generale, ove il soggetto aggiudicatario potrebbe assumere la funzione di "committenza", rafforzando il ruolo di garanzia connesso alla funzione di responsabile dei lavori; a maggior ragione tale divieto dovrebbe ritenersi esistente nella formula dell'appalto di opere pubbliche ove il ruolo di aggiudicatario è limitato all'esecuzione» (delibera n. 107/2018 cit.). Pertanto, come indicato dall'Autorità, con linee guida n. 3 («Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni») è il responsabile del procedimento che «assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro. (...)» (parere Funz Cons 19/2023).

Infine, è stato aggiunto a quanto sopra che anche il d.lgs. 36/2023 «conferma la previsione sopra citata dell'art. 31, comma 13, disponendo che "Negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale e nelle altre formule di partenariato pubblico-privato, è vietata l'attribuzione dei compiti di RUP, responsabile dei lavori, direttore dei lavori o collaudatore allo stesso contraente generale, al soggetto aggiudicatario dei contratti di partenariato pubblico-privato e ai soggetti a essi collegati" (art. 15, comma 8)» (parere Funz Cons 19/2023).

Per quanto sopra, va ribadito che per espressa previsione normativa dell'art. 89, comma 1, lett. c) del d.lgs. 81/2008 e dell'art. 10, comma 4, del d.p.r. 207/2010, nel settore dei contratti pubblici, il responsabile del procedimento deve assumere anche il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme in materia di sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro e che l'eccezione prevista dall'art. 164, comma 4, del d.lgs. 163/2006 riguarda l'affidamento a contraente generale, nei termini e nei limiti sopra indicati.

Pertanto, in risposta al quesito sollevato nell'istanza di parere, deve concludersi confermando che secondo le previsioni richiamate, per i contratti pubblici, incluse le concessioni di lavori (oggetto del quesito posto), il ruolo di responsabile dei lavori deve essere assunto dal RUP (in tal senso anche parere MIT n. 101/2021 riferito al rapporto concessorio).

Sulla base delle considerazioni che precedono, si rimette pertanto, a codesta Amministrazione ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente