



.....OMISSIS.....

Oggetto

.....OMISSIS..... – nomina del responsabile unico del progetto e dei responsabili di fase – adozione atto a carattere generale – art. 15 e All. I.2 del d.lgs. 36/2023 - richiesta di parere.

UPREC-CONS-0138-2024-FC

FUNZ CONS 57/2024

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 16 luglio 2024, acquisita al prot. Aut. n. 83429, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 7 dicembre 2018, come modificato con delibera n. 654 del 22 settembre 2021, si comunica che il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 6 novembre 2024, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta 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 Regolamento approvato con delibera n. 269 del 20 giugno 2023. 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 citata nota la richiedente, alla luce delle intervenute disposizioni del d.lgs. 36/2023, delle peculiarità organizzative della stessa, nonché degli affidamenti di contratti pubblici dalla medesima disposti, nei termini illustrati nell’istanza di parere, chiede all’Autorità di chiarire se nel nuovo assetto normativo di settore, sussistano preclusioni all’adozione di atti amministrativi generali di organizzazione interna volti all’individuazione delle figure del RUP e dei Responsabili di fase, in capo in capo a funzionari o dirigenti tecnici piuttosto che amministrativi; (ii) ferma restando la necessità di rispettare i requisiti di professionalità richiesti dal Codice, se sussista una casistica per cui i ruoli di RUP e di responsabile di fase siano necessariamente, preferibilmente o per mera opportunità, da assegnare a specifiche tipologie di professionalità.

Al fine di rendere il richiesto parere, sembra utile richiamare l’avviso espresso dall’Autorità in relazione alle disposizioni dettate da d.lgs. 36/2023 in materia di RUP (in particolare, parere Funz Cons 33/2024), secondo il quale il nuovo Codice ha ridisegnato tale figura, mantenendo la centralità del ruolo del RUP nell’ambito dei contratti pubblici, ma ridefinendo lo stesso come responsabile unico “di progetto” e non più di “procedimento”, come nel previgente assetto recato dal d.lgs. 50/2016. Si introduce, in tal modo, la figura del responsabile di una serie di fasi preordinate alla piena realizzazione di un intervento pubblico (in tal senso, Relazione Illustrativa del Codice).

Quanto sopra emerge chiaramente dall’esame dell’art. 15 del d.lgs. 36/2023 il quale, dopo aver stabilito al comma 1 che nel primo atto di avvio dell’intervento pubblico, la stazione appaltante nomina un responsabile unico del progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l’esecuzione di ciascuna procedura soggetta al Codice, aggiunge al comma 2 che il RUP è nominato «tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o

dell'ente concedente, preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa, in possesso dei requisiti di cui all'allegato I.2 e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti al medesimo affidati, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni. [...]. In caso di mancata nomina del RUP nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal responsabile dell'unità organizzativa competente per l'intervento». Il comma 5, specifica inoltre che il RUP deve assicurare «il completamento dell'intervento pubblico nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi connessi al suo incarico, svolgendo tutte le attività indicate nell'allegato I.2, o che siano comunque necessarie, ove non di competenza di altri organi».

Ferma l'unicità del RUP per ciascun intervento, a norma del comma 4 dell'art. 15, «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di 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». Inoltre, secondo il comma 6, «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al RUP, e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1 per cento dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo».

L'allegato I.2 cui rinvia la norma, specifica le modalità per procedere alla nomina del RUP da parte della stazione appaltante, nonché i requisiti di professionalità e i compiti dello stesso.

Per quanto di interesse ai fini del parere, l'art. 2 del predetto Allegato stabilisce che il RUP è individuato, nel rispetto dell'art. 15 e dell'Allegato medesimo, tra i dipendenti di ruolo anche non aventi qualifica dirigenziale e svolge i propri compiti con il supporto dei dipendenti della stazione appaltante. Secondo il comma 3, «Il RUP deve essere dotato di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere. Per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il RUP deve essere un tecnico. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al dirigente o al responsabile del servizio nel cui ambito di competenza rientra l'intervento da realizzare. Negli altri casi, la stazione appaltante può individuare quale RUP un dipendente anche non in possesso dei requisiti richiesti. Nel caso in cui sia individuato un RUP carente dei requisiti richiesti, la stazione appaltante affida lo svolgimento delle attività di supporto al RUP ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al RUP o, in mancanza, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze richieste dal codice e dal presente allegato. [...]».

Quanto ai compiti del RUP, l'art. 6 del predetto Allegato dispone che lo stesso «anche avvalendosi dei responsabili di fase nominati ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice, coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata. Per la fase dell'esecuzione vigila, in particolare, sul rispetto delle norme poste a presidio della sicurezza e della salute dei lavoratori».

Dunque, ai sensi delle disposizioni normative richiamate, il Responsabile unico di progetto è investito di una primaria funzione, ossia quella di assicurare la piena realizzazione dell'intervento, dalla fase di programmazione alla completa esecuzione dello stesso. Nello svolgimento di tali compiti, tenuto anche conto della complessità degli stessi, il RUP può essere coadiuvato dai responsabili di fase di cui al comma 3 o dalla struttura di supporto di cui al comma 6, svolgendo in tal caso anche funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento sulle attività assegnate a tali ulteriori figure.

Viene quindi in rilievo «un soggetto responsabile non di un singolo procedimento, ma di una pluralità di procedimenti: tutti quelli relativi, appunto, alle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi da realizzarsi mediante contratti pubblici. [...]». Non si

tratta di un procedimento unitario articolato in più sub-procedimenti, eventualmente di competenza di diversi uffici. Nel caso dei contratti disciplinati dal codice, si tratta di procedimenti diversi, ciascuno dei quali destinato a sfociare nell'adozione di un provvedimento o atto autonomo. Il codice dei contratti fa riferimento al responsabile unico del progetto come persona fisica e non come un ufficio. Quindi, ulteriore elemento di differenziazione sta nel fatto che mentre la L. n. 241 del 1990 disciplina il responsabile del procedimento nella duplice accezione di unità organizzativa (disciplinata dall'art. 4) e di persona fisica che nell'ambito dell'unità organizzativa è poi individuato come responsabile del procedimento (art. 5), il codice disciplina il responsabile del progetto inteso come persona fisica e non come ufficio. Di qui la previsione nell'allegato: a) dei requisiti di professionalità e competenza richiesti al funzionario affinché possa essere nominato responsabile unico del progetto; b) di una esemplificazione dei delicati compiti di coordinamento e di impulso svolti da una persona fisica dotata di adeguati titoli di studio e competenze professionali; c) dei poteri decisionali del RUP nelle diverse fasi della realizzazione dell'intervento pubblico...».

Ciò che occorre sottolineare ai fini del parere è che il citato art. 15 rimette all'autonomia delle singole stazioni appaltanti l'individuazione del modello organizzativo ritenuto più idoneo per dare attuazione ai precetti normativi riferiti alla nomina del RUP, al fine di garantire comunque che detto incarico sia rivestito da un soggetto in possesso delle caratteristiche indicate dal Codice.

Tuttavia, vista la peculiarità della figura professionale in esame e l'importanza delle attività ad essa assegnate, lo stesso art. 15 dispone che la relativa nomina sia effettuata tra i dipendenti «...preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa». Inoltre, con una disposizione di chiusura, volta a garantire sempre e comunque la nomina del RUP, la norma prevede che in caso di mancata nomina dello stesso nell'atto di avvio dell'intervento pubblico, l'incarico è svolto dal responsabile dell'unità organizzativa competente per l'intervento.

Si tratta di una indicazione coerente con le previsioni dell'art. 6 dell'Allegato I.2, a tenore delle quali il Rup «coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata. (...)». Ciò anche in ossequio al principio del risultato, sancito dall'art. 1 del Codice, secondo cui le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza (comma 1).

Sulla base di tali indicazioni del legislatore, con riguardo ai quesiti sottoposti all'attenzione dell'Autorità, può quindi affermarsi che secondo le previsioni del nuovo Codice sopra richiamate, il d.lgs. 36/2023 rimette alla discrezionalità delle singole amministrazioni aggiudicatrici, l'individuazione del modello organizzativo ritenuto più idoneo ai fini dell'individuazione del Rup ed eventualmente dei Responsabili di fase, sulla base dei requisiti di professionalità e di competenza richiesti dalle norme stesse (parere Funz Cons 33/2024).

In generale si ritiene di dover sottolineare che il modello organizzativo prescelto ai fini della nomina del Rup, secondo le disposizioni richiamate (ii) dovrebbe tenere conto della preferenza riconosciuta dalla norma (art. 15, comma 4) per l'individuazione di tale figura nell'ambito dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa, cui si dovrebbe prioritariamente attingere per la nomina del responsabile unico del progetto; (ii) dovrebbe garantire, altresì, l'individuazione di un Rup in possesso di adeguati requisiti e competenze professionali (come indicato nell'art. 15 e negli articoli 4 e 5 dell'allegato I.2), "nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni". Disposizione, questa, che sembra richiamare l'attenzione dell'Amministrazione, ad una attenta attribuzione del ruolo di Rup, che tenga conto (tra l'altro) delle mansioni svolte dal personale interessato.

Quanto alla specifica professionalità richiesta, oggetto dell'ultimo quesito, oltre alle indicazioni sopra riportate, nonché a quanto stabilito dal richiamato art. 2, comma 3, dell'Allegato I.2, sembra sufficiente richiamare gli articoli 4 e 5 dell'Allegato I.2, secondo i quali:

- per gli appalti/concessioni di lavori e per i servizi tecnici, «Il RUP deve essere un tecnico abilitato all'esercizio della professione, o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, un tecnico anche di qualifica non dirigenziale che deve essere in possesso di titolo di studio e di esperienza e formazione professionale specifiche», con l'ulteriore precisazione per cui «Il RUP deve aver maturato un'adeguata esperienza nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e/o importo dell'intervento (...)» (come indicato alle lettere da a) a c) della disposizione). «In mancanza di abilitazione all'esercizio della professione, il RUP è un tecnico in possesso di esperienza nel settore dei contratti di cui al comma 1, di almeno cinque anni, attestata anche dall'anzianità di servizio maturata». Nelle procedure di affidamento di lavori particolarmente complessi, «il RUP possiede, oltre a un'esperienza professionale di almeno cinque anni nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori, una laurea magistrale o specialistica nelle materie oggetto dell'intervento da affidare nonché adeguata competenza quale Project Manager, acquisita anche mediante la frequenza, con profitto, di corsi di formazione in materia di Project Management».
- per i contratti di servizi e forniture, ai sensi dell'art. 5 dello stesso Allegato, «Il RUP deve essere in possesso di titolo di studio di livello adeguato e di esperienza professionale soggetta a costante aggiornamento ai sensi dell'articolo 15, comma 7, del codice, maturata nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e importo dell'intervento, in relazione alla tipologia e all'entità dei servizi e delle forniture da affidare». I requisiti di esperienza sono indicati al comma 2 della disposizione. Infine, «Per le forniture o i servizi connotati da particolari caratteristiche tecniche, quali: dispositivi medici, dispositivi antincendio, sistemi informatici e telematici, la stazione appaltante può richiedere, oltre ai requisiti di esperienza di cui al comma 2, il possesso della laurea magistrale nonché di specifiche comprovate competenze».

Per quanto sopra, fermo quanto previsto per gli appalti/concessioni di lavori e per i servizi di architettura e ingegneria (per i quali il RUP deve essere un tecnico), negli appalti di servizi e forniture, il ruolo di RUP non deve necessariamente essere assegnato a specifiche tipologie di professionalità (di natura tecnica o amministrativa) come richiesto nell'istanza di parere, ma le norme sopra richiamate stabiliscono che tale ruolo sia rivestito da un soggetto in possesso di titolo di studio di "livello adeguato" e di "esperienza professionale maturata nello svolgimento di attività analoghe a quelle da realizzare in termini di natura, complessità e importo dell'intervento, in relazione alla tipologia e all'entità dei servizi e delle forniture da affidare".

Sulla base delle considerazioni che precedono, si rimette dunque alla stazione appaltante 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