

Titolo: Schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di approvazione delle linee guida recanti “Il Direttore dei lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell’esecuzione del contratto” e “Il Direttore dell’Esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell’esecuzione del contratto”. Attuazione articolo 111, comma 1, del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, e successive modificazioni.

## ANALISI DELL’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

(Allegato “A” alla direttiva del P.C.M. in data 16 gennaio 2013 – G.U. 12 aprile 2013, n. 86)

### SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

**A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.**

Con il presente intervento regolatorio si intendono definire con maggior dettaglio le attività di competenza del Direttore dei Lavori e del Direttore dell’esecuzione, anche al fine di armonizzare le diverse disposizioni contenute nel Codice che vedono coinvolte tali figure e di eliminare eventuali incertezze interpretative e di racchiudere e coordinare una normativa in modo da rispondere alle esigenze di chiarezza e semplificazione fortemente avvertite dagli operatori del settore.

Infatti, prima dell’entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (di seguito “Codice”), le funzioni e le attività di competenza del Direttore dei lavori e del Direttore dell’esecuzione erano disciplinate, rispettivamente, agli artt. 130 del D.Lgs. n. 163/2006, artt. 147 - 155 del D.P.R. n. 207/2010 e agli artt. 199 del D. Lgs. n. 163/2006, artt. 299 - 301 del D.P.R. n. 207/2010, ai quali occorre aggiungere le ulteriori disposizioni contenute negli anzidetti testi normativi che, disciplinando la fase di esecuzione dei contratti pubblici, contribuivano a delineare ulteriormente le competenze di tali figure. Tali disposizioni sono state abrogate dal Codice che, all’art. 101, attribuisce al Direttore dei Lavori il controllo tecnico, contabile e amministrativo dell’esecuzione dell’intervento, finalizzato a garantire che i lavori siano eseguiti a regola d’arte e in conformità al progetto e al contratto. In tale disposizione normativa sono altresì espressamente individuati taluni specifici compiti che fanno carico allo stesso e agli assistenti con funzioni di direttori operativi e di ispettori di cantiere che collaborano con il Direttore dei Lavori. L’art. 111, comma 2, del Codice prevede che il Direttore dell’esecuzione è, di regola, il responsabile unico del procedimento e provvede al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico-contabile dell’esecuzione del contratto, assicurando la regolare esecuzione da parte dell’esecutore, in conformità ai documenti contrattuali. Il medesimo art. 111 demanda, inoltre, la disciplina delle modalità e, se del caso, della tipologia di atti attraverso i quali il Direttore dei Lavori effettua le suddette attività a un decreto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è tenuto ad adottare, su proposta dell’ANAC, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Con il medesimo decreto sono approvate, altresì, linee guida che individuano

compiutamente le modalità di effettuazione dell'attività di controllo di competenza del Direttore dell'esecuzione, secondo criteri di semplificazione e trasparenza.

L'intervento si pone in perfetta aderenza al contesto internazionale ed europeo in quanto, stante il divieto di *gold plating* prescritto sia dal legislatore europeo che da quello italiano nella legge-delega n. 11/2016 e nel Codice, sono state previste prescrizioni puntuali solo laddove le stesse sono risultate strettamente indispensabili per la definizione delle modalità di svolgimento dell'attività di controllo e di direzione attribuite al Direttore dei Lavori e al Direttore dell'esecuzione, nonché laddove, per l'importanza degli istituti giuridici di volta in volta considerati, una disciplina di maggior dettaglio è apparsa strumentale alla garanzia di una maggiore certezza e trasparenza nei rapporti tra stazioni appaltanti e imprese, anche al fine di scongiurare l'insorgere di contenziosi.

### **B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.**

In applicazione del principio di cui alla legge delega, prima, e al codice, poi, di un rafforzamento delle funzioni di organizzazione, di gestione e di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, al fine di ridurre i relativi costi e aumentarne la qualità, anche in funzione della riduzione del contenzioso, lo schema di decreto si pone l'obiettivo, nel breve periodo, di fornire alle stazioni appaltanti un quadro chiaro delle competenze del Direttore dei Lavori e del Direttore dell'esecuzione, nonché degli strumenti dagli stessi utilizzabili, anche alla luce della nuova cornice normativa che non prevede indicazioni di dettaglio in relazione alle attività di controllo demandate ai medesimi soggetti.

Solo una chiara e puntuale definizione delle funzioni di ciascuno dei soggetti coinvolti nella fase di esecuzione delle prestazioni, potrà consentire, nel medio e lungo periodo, di conseguire i suddetti risultati:

- realizzazione di un'efficace azione di controllo sull'esecuzione del contratto;
- certezza, trasparenza e semplificazione nei rapporti tra stazioni appaltanti e imprese;
- informatizzazione degli strumenti di gestione e controllo.

La realizzazione di un'efficace azione di controllo, unita ad una informatizzazione degli strumenti di gestione e controllo, consentirà di dare attuazione anche alle verifiche e ai controlli relativi all'effettiva ottemperanza a tutte le misure mitigative e compensative e alle prescrizioni in materia ambientale, paesaggistica, storico-architettonica, archeologica e di tutela della salute umana, impartite dagli enti e dagli organismi competenti, come espressamente richiesto dal codice.

### **C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.**

Ai fini della verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e del monitoraggio dell'attuazione dell'intervento si verificherà, attraverso la somministrazione a un campione di stazioni appaltanti di un apposito questionario destinato ai relativi

Direttori dei Lavori e Direttori dell'esecuzione, l'utilità delle indicazioni fornite, individuando possibili spazi di miglioramento, quali la riduzione dei tempi necessari per l'espletamento delle singole attività a carico di tali soggetti, il rispetto dei costi e dei tempi di esecuzione indicati in sede di offerta e il livello di contenzioso nella fase di esecuzione.

Oltre agli indicatori di natura qualitativa correlati, ad esempio, ad una maggiore chiarezza nella definizione dei compiti dei singoli soggetti coinvolti nelle attività di verifica e controllo dell'esecuzione del contratto, gli indicatori quantitativi sono individuati in: numero sospensioni, numero perizie di variante, numero riserve iscritte e definite, importo riserve iscritte e importo riconosciuto.

#### D)Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Lo schema di decreto ha come soggetti destinatari le stazioni appaltanti che affidano contratti di appalto di lavori, servizi e forniture e, per quanto compatibili, anche contratti di concessione, di partenariato pubblico-privato e di affidamento a contraente generale ai sensi degli artt. 164 e 179 del Codice, nonché i soggetti, interni o esterni alle stazioni appaltanti, affidatari degli incarichi di direzione lavori e direzione dell'esecuzione. Non rientrano nell'ambito di applicazione dello schema di decreto gli appalti nel settore dei beni culturali, ai sensi dell'art. 147, comma 1, del Codice.

Per conoscere il numero di appalti a cui si applica il presente schema di decreto si può prendere a riferimento il numero di CIG (Codice Identificativo Gara) perfezionati nel corso dell'anno. Si ricorda che per poter indire una gara le stazioni appaltanti devono perfezionare il CIG, acquisito in precedenza. La Relazione Annuale dell'ANAC per il 2016 ha presentato i seguenti dati per i CIG perfezionati per gli anni 2015 e 2016, distinguendo per tipologia di affidamento (forniture, lavori e servizi) e classi di importo.

Contratto	Fascia di importo	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		2015	2016	Δ	2015 (valori in euro)	2016 (valori in euro)	Δ
FORNITURE	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	25.435	22.312	-12,30%	2.051.742.655	1.818.672.416	-11,40%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	14.464	13.817	-4,50%	4.985.629.074	4.877.067.773	-2,20%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	3.298	3.316	0,50%	6.947.253.227	7.176.981.354	3,30%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	872	1.102	26,40%	8.892.919.664	11.529.670.592	29,70%
	> € 25.000.000	194	283	45,90%	15.993.096.007	18.144.441.606	13,50%
	<b>Totale Forniture</b>	<b>44.263</b>	<b>40,83</b>	<b>-7,80%</b>	<b>38.870.640.627</b>	<b>43.546.833.741</b>	<b>12,00%</b>
ORI	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	20.045	15.371	-23,30%	1.713.421.152	1.357.480.539	-20,80%

	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	17.641	11.518	-34,70%	6.547.161.622	4.284.475.842	-34,60%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	2.556	1.476	-42,30%	5.426.825.239	3.215.539.043	-40,70%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	524	373	-28,80%	5.217.154.306	3.592.382.761	-31,10%
	> € 25.000.000	61	85	39,30%	5.271.968.011	7.417.507.641	40,70%
	<b>Totale Lavori</b>	<b>40.827</b>	<b>28.823</b>	<b>-29,40%</b>	<b>24.176.530.329</b>	<b>19.867.385.827</b>	<b>-17,80%</b>
<b>SERVIZI</b>	≥ € 40.000 ≤ € 150.000	28.262	25.278	-10,60%	2.289.224.744	2.071.850.741	-9,50%
	> € 150.000 ≤ € 1.000.000	16.481	15.833	-3,90%	5.551.535.674	5.338.275.111	-3,80%
	> € 1.000.000 ≤ € 5.000.000	3.710	3.645	-1,80%	8.031.270.243	7.940.917.960	-1,10%
	> € 5.000.000 ≤ € 25.000.000	1.109	1.034	-6,80%	11.222.251.555	10.762.925.755	-4,10%
	> € 25.000.000	300	240	-20,00%	31.181.896.397	21.937.871.370	-29,60%
	<b>Totale Servizi</b>	<b>49.862</b>	<b>46.030</b>	<b>-7,70%</b>	<b>58.276.178.613</b>	<b>48.051.840.937</b>	<b>-17,50%</b>
<b>Totale generale</b>	<b>134.952</b>	<b>115.683</b>	<b>-14,30%</b>	<b>121.323.349.570</b>	<b>111.466.060.504</b>	<b>-8,10%</b>	

## SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Sullo schema di decreto è stato acquisito il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici rispettivamente in data 18 luglio 2016 e 22 luglio 2016, che ha formulato osservazioni in ordine allo schema di decreto in parola.

L'A.N.AC., inoltre, ai fini della formulazione della proposta di decreto di cui all'art. 111, commi 1 e 2, del Codice, ha posto in consultazione pubblica il documento recante «Il Direttore dei Lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto» e il documento recante «Il Direttore dell'esecuzione: modalità di svolgimento delle funzioni di coordinamento, direzione e controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto», entrambi pubblicati sul proprio sito istituzionale in data 29 aprile 2016, con termine sino al 16 maggio 2016 per la trasmissione di contributi da parte degli stakeholder.

Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti, da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e cittadini, n. 53 contributi per il documento sul Direttore dei Lavori e n. 21 contributi per quello sul Direttore dell'esecuzione.

Si riportano di seguito i principali contributi con riferimento al Direttore dei lavori, prima, e al Direttore dell'esecuzione, poi, con indicazione delle motivazioni alla base dell'accoglimento o meno delle proposte pervenute. Le proposte pervenute che costituiscono, invece, alternative di regolazione, descritte comunque nella presente sezione, sono esaminate in modo più approfondito nella successiva sezione 4.

Alcuni operatori hanno chiesto di chiarire se si ritiene necessaria l'applicazione di tutte le modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto espresse nel documento di consultazione anche negli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale, nelle concessioni e nelle altre formule di partenariato pubblico-privato, compatibilmente con le disposizioni specifiche dettate per tali istituti.

Alcuni stakeholders hanno evidenziato l'ambiguità delle disposizioni contenute nel Codice in relazione agli ambiti di responsabilità del Rup e del Direttore dei Lavori nella fase di esecuzione del contratto e hanno chiesto di definirli chiaramente, tenendo conto delle differenti competenze e professionalità e della necessità che il Direttore dei Lavori sia dotato di autonomia nell'attività di direzione dei lavori, anche al fine di evitare una deresponsabilizzazione dello stesso a danno della corretta gestione dei lavori. Al riguardo, in considerazione delle specifiche competenze tecnico-professionali del Direttore dei Lavori, che "interloquisce in via esclusiva con l'esecutore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto" (v. art. 101, comma 3, del Codice), è stata riconosciuta una espressa autonomia del Direttore dei Lavori nell'impartire all'impresa affidataria gli ordini di servizio sugli aspetti tecnici ed economici del contratto, nel rispetto, naturalmente, delle eventuali disposizioni di servizio impartite dal Rup al Direttore dei Lavori. Il necessario coordinamento tra le due figure è realizzato anche attraverso la previsione, in generale, in capo al Direttore dei Lavori dell'obbligo di un'attività di reportistica, da trasmettere periodicamente al Rup, sulle principali attività di cantiere e sull'andamento delle lavorazioni, oltre che mediante specifici obblighi di comunicazione al Rup previsti nello schema di decreto. Non sono state accolte, invece, le richieste di dettagliare ulteriormente i rapporti tra Rup e Direttore dei Lavori, avendo ritenuto che tali aspetti debbano essere rimessi all'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni.

Alcuni dei soggetti intervenuti alla consultazione hanno contestato la possibilità che il coordinatore della sicurezza possa coincidere con il Direttore dei Lavori o con un direttore operativo interno alla stazione appaltante ritenendo che per assolvere le funzioni attribuite al coordinatore per la sicurezza dal d.lgs. 81/2008 quest'ultimo debba essere un soggetto terzo e indipendente, al fine di evitare il rischio di far prevalere le esigenze tecniche ed economiche dell'appalto su quelle della sicurezza. Altri operatori hanno evidenziato che, in caso di mancanza in capo al Direttore dei lavori nominato, dei requisiti professionali per l'assunzione delle funzioni di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, è sufficiente la nomina di un coordinatore, senza necessità di procedere alla costituzione dell'ufficio di direzione lavori. È stato richiesto, inoltre, di specificare che il Direttore dei Lavori non può precisare il programma e coordinare l'attività del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione per i compiti che sono specificamente attribuiti a quest'ultimo dal d.lgs. 81/2008 in considerazione delle responsabilità che il Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro attribuisce proprio al coordinatore della sicurezza.

Alcuni operatori hanno chiesto di precisare la competenza del Direttore dei Lavori in ordine alla nomina dei componenti dell'Ufficio di direzione lavori e che, in relazione alla tipologia dell'appalto, siano previste specifiche figure professionali all'interno dell'Ufficio

di direzione dei lavori. Altri ancora hanno chiesto di prevedere dei limiti ai carichi di lavoro per i tecnici incaricati di tali compiti..

In relazione alle suddette richieste inerenti la nomina del Direttore dei lavori e dei suoi assistenti nonché del coordinatore per l'esecuzione dei lavori, si fa presente che lo schema di decreto, in ottemperanza alle previsioni di cui all'art. 111, comma 1, del codice è chiamato a disciplinare le modalità con le quali il Direttore dei lavori, e i suoi assistenti, effettuano le attività di controllo tecnico e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento e non le modalità di conferimento degli incarichi.

Alcuni stakeholder hanno proposto di richiamare alcuni principi di incompatibilità relativi alla funzione di Direttore dei Lavori contenuti nella determinazione n. 4/2003 dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici. Altri di prevedere espressamente che non vi debba essere alcun collegamento fra il Direttore dei lavori e il progettista. Molti stakeholders hanno segnalato che a seguito dell'abrogazione del d.P.R. n. 207/2010 sussiste un vuoto normativo in ordine al termine massimo entro il quale deve essere fissata la data di consegna dei lavori, alle azioni da intraprendere in caso di differenze riscontrate durante la consegna, nonché sulla possibilità di consegne parziali. Alcuni operatori non hanno condiviso le quantificazioni dei risarcimenti dovuti all'impresa per il caso di ritardata consegna per fatto e colpa della stazione appaltante.

In accoglimento delle richieste sopra riportate, lo schema di decreto precisa che il Direttore dei Lavori, previa autorizzazione del Rup, provvede alla consegna dei lavori nel termine e con le modalità indicate dalla stazione appaltante nel capitolato speciale. Inoltre, tenuto conto dell'interesse dell'impresa affidataria alla tempestiva consegna dei lavori, lo schema di decreto prevede altresì che, fermi restando i profili di responsabilità amministrativo-contabile per il caso di ritardo nella consegna per causa imputabile al Direttore dei Lavori, tale ritardo è valutabile dalla stazione appaltante ai fini della performance, ove si tratti di personale interno alla stessa; in caso di affidamento dell'incarico a soggetto esterno, all'atto del conferimento devono essere disciplinate le conseguenze a carico del Direttore dei Lavori per la ritardata consegna. È stata prevista, inoltre, la possibilità di consegna parziale dei lavori nel caso in cui il capitolato speciale lo disponga in relazione alla natura dei lavori da eseguire, precisando che, in tal caso, la data di consegna a tutti gli effetti di legge è quella dell'ultimo verbale di consegna parziale redatto dal Direttore dei Lavori. In ogni caso, lo schema di decreto definisce il contenuto del processo verbale di consegna, da effettuarsi in contraddittorio con l'impresa, e da trasmettere al Rup. In ordine al caso di ritardata consegna dei lavori, in considerazione dell'assenza nel nuovo Codice o in altre norme di carattere primario della quantificazione degli indennizzi da riconoscere all'impresa affidataria, si è ritenuto che debba essere rimessa al capitolato speciale la disciplina delle conseguenze derivanti dalla ritardata consegna per causa imputabile alla stazione appaltante, inclusa l'ipotesi di recesso dell'impresa affidataria, quantificando compensi o indennizzi a favore della stessa.

Alcuni operatori hanno chiesto di chiarire il concetto di "presenza continua e adeguata" del Direttore dei Lavori sul cantiere, tenendo conto dell'entità e della complessità dei compiti che lo stesso è tenuto a svolgere. Altri di precisarne le competenze in relazione all'attuazione delle disposizioni contenute all'art. 30, comma 5, del Codice in caso di

inadempienze contributive dell'impresa esecutrice. Alcuni operatori, relativamente alla verifica della regolarità contributiva e del possesso e della regolarità da parte dell'esecutore e del subappaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti, hanno proposto l'inserimento di un riferimento all'applicazione del CCNL edilizia e al controllo delle presenze in cantiere. Altri hanno chiesto che la verifica sia condotta con cadenza mensile. Nel rispetto del divieto di *gold palting*, lo schema di decreto non riporta indicazioni circa la nomina dei componenti dell'ufficio di direzione lavori e le attività di competenza degli stessi, già disciplinati all'art. 101 del Codice. Analogamente, non si è ritenuto opportuno dare indicazioni circa la presenza in cantiere dei soggetti in questione essendo la stessa diretta conseguenza delle attività di vigilanza e controllo sulla corretta esecuzione dell'intervento.

In ordine all'attività di accettazione dei materiali, alcuni stakeholder hanno chiesto prescrizioni puntuali con riferimento alla specificità di alcuni materiali (come il calcestruzzo) o della tipologia di opere (come nel caso di ICT). Altri operatori hanno proposto per le prove e analisi "ulteriori" di sostituire il riferimento alla "utilità" per la stazione appaltante con quello alla "necessità", posto che il concetto di utilità ha un elevato contenuto discrezionale foriero di contenzioso. Altri, ancora, hanno chiesto che le spese per tali prove fossero a carico del quadro economico o che fossero poste a carico dell'impresa solo previa prova della responsabilità dell'impresa o, ancora, che fossero proporzionali alla misura o al costo dell'intervento principale da eseguire.

Alcuni operatori hanno evidenziato che l'elencazione dei documenti di cui si compone il piano di manutenzione spetta al decreto ministeriale previsto all'art. 23, comma 3, del Codice e, pertanto, ne hanno proposto l'eliminazione. Posto che l'art. 23, comma 8, stabilisce che il piano di manutenzione dell'opera fa parte del progetto esecutivo e il comma 3 del medesimo articolo rinvia al D.M. ivi previsto per l'individuazione dei contenuti del progetto esecutivo, la richiesta avanzata è stata accolta.

Alcuni stakeholder hanno chiesto di chiarire la non riconducibilità al Direttore dei lavori di sospensioni illegittime ordinate dal Rup e di precisare se il disposto di cui al secondo periodo del comma 2 dell'art. 107 del Codice sia applicabile anche al caso in cui la sospensione sia ordinata dal Direttore dei Lavori ai sensi del comma 1 dello stesso articolo. Per il caso di sospensioni disposte al di fuori dei casi previsti dalla legge, alcuni operatori propongono di prevedere che, ai fini di quanto previsto dall'art. 107, comma 6, del Codice, la clausola penale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1382 del codice civile, debba essere quantificata nel contratto d'appalto. Altri, ancora, ritengono opportuno ripristinare la previsione di cui all'art. 160, comma 2, del DPR 207/2010 relativa ai criteri per la quantificazione del danno da sospensione illegittima. Si chiede, inoltre, di chiarire le competenze tra Direttore dei lavori e Rup in ordine alla disposizione di ripresa dei lavori, eliminando la diffida dell'impresa affidataria prevista nel caso in cui la stessa ritenga cessata la causa di sospensione. Infine, si chiede di fissare un termine entro il quale il Direttore dei Lavori deve procedere alla verbalizzazione della ripresa dei lavori.

Alcuni operatori hanno segnalato la necessità di trattare la "variante in sanatoria" e di evidenziare la differenza tra una variante in diminuzione che incida sulla quantità e una variante in diminuzione che incida sulla qualità, prevedendo limiti per le varianti che

incidono sulla qualità; altri ancora, hanno chiesto di introdurre discipline differenti secondo il valore della variante. Si chiede, inoltre, il riconoscimento nei casi di variante in diminuzione di un indennizzo proporzionato per ridotto utile conseguito e danno curriculare. Nel caso di varianti oltre il quinto previsti dall'art. 106 del Codice, alcuni stakeholder hanno chiesto di prevedere l'uguaglianza dei termini assegnati alla stazione appaltante e all'impresa affidataria per l'accettazione delle condizioni a cui è subordinata l'esecuzione della variante. Altri hanno manifestato perplessità sulla facoltà riconosciuta al Direttore dei Lavori di disporre modifiche di dettaglio, in considerazione della genericità dell'espressione utilizzata.

In ordine alla tempistica per la trasmissione al Rup della relazione riservata del Direttore dei Lavori sulle riserve iscritte ai sensi dell'art. 205, comma 1, del Codice, alcuni operatori hanno chiesto la fissazione di un termine, proponendo il termine di 15 giorni e, altri, il termine di 10 giorni dall'esplicitazione delle riserve.

In generale, gli stakeholder hanno chiesto di chiarire i rapporti tra Direttore dei Lavori e gli assistenti (direttori operativi e ispettori di cantiere) in ordine alla tenuta dei documenti contabili. Alcuni operatori hanno chiesto di prevedere l'iscrizione nel giornale dei lavori anche degli eventuali eventi infortunistici e di riportare l'elenco dei documenti da allegare al conto finale. In ordine alla disciplina dei pagamenti, alcuni stakeholder hanno segnalato l'intervenuta abrogazione degli artt. 141 e ss. del d.P.R. 207/2010 sulle modalità e tempistiche di pagamento da parte delle amministrazioni e l'applicazione del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e s.m.i., che recepisce la normativa europea sui ritardi di pagamento (Direttiva 2011/07/UE), prevedendo un termine per i pagamenti pari, di norma, a trenta giorni decorrenti, secondo le circostanze, dalla data della prestazione ovvero dalla data di ricevimento della fattura o dalla data della verifica della prestazione. Inoltre, quando è prevista una procedura diretta ad accertare la conformità dei servizi al contratto, la normativa stabilisce una durata di norma non superiore a trenta giorni, dalla data della prestazione del servizio, per lo svolgimento di tale procedura. È stato, quindi, chiesto di introdurre elementi di chiarezza rispetto alle tempistiche di pagamento, ai tassi di interesse da applicare in caso di ritardo, al risarcimento delle spese di recupero e alle prassi inique, nonché al rilascio di certificati e SAL. Sul punto, alcuni propongono di prevedere la cadenza mensile dei pagamenti.

Nello schema di decreto è stato precisato che i diversi documenti contabili sono predisposti e tenuti dal Direttore dei Lavori o dai suoi assistenti, se dal medesimo delegati. Sono state accolte le richieste relative all'iscrizione degli eventuali eventi infortunistici nel giornale dei lavori e alla definizione dell'elenco dei documenti da allegare al conto finale. La richiesta di introdurre elementi di certezza in ordine alla tempistica di certificati, SAL e pagamenti è stata accolta prevedendo termini conformi alle prescrizioni contenute nella richiamato d.lgs. n. 231/2002. Precisamente, è stato previsto che il SAL è rilasciato nei termini e con le modalità indicati nella documentazione di gara e nel contratto di appalto, ai fini del pagamento di una rata di acconto e che il Direttore dei Lavori trasmette immediatamente il SAL al Rup, che emette il certificato di pagamento; il Rup, previa verifica della regolarità contributiva dell'impresa esecutrice, invia il certificato di pagamento alla stazione appaltante per l'emissione del mandato di pagamento.

Alcuni dei soggetti intervenuti nella consultazione hanno ritenuto opportuno un richiamo all'applicazione della "gestione dei procedimenti amministrativi" dell'Agenzia per l'Italia digitale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con indicazione dei requisiti che la contabilità tenuta con software dedicato deve rispettare, per la certezza dei fatti contabili, della data degli accadimenti, dei soggetti redattori, di coloro che li accettano e di coloro che ne devono essere a conoscenza, ritenendo quindi indispensabile la trasmissione a mezzo Pec. Hanno ritenuto necessario, altresì, individuare le modalità per l'apposizione di riserve in via informatica. Altri hanno suggerito di prevedere quanto già previsto in materia di progettazione all'art 23 comma 1 lettera h) e comma 13 del Codice. Altri ancora non condividono la previsione di una preventiva accettazione dal RUP del programma informatico, prevista nel caso in cui la direzione dei lavori sia affidata a professionisti esterni. Nello schema di decreto è stata scelta l'opzione di una piena informatizzazione del controllo amministrativo e contabile dell'esecuzione del contratto, oltre che di tutte le comunicazioni, prevedendo l'utilizzo di strumenti elettronici specifici, che usano piattaforme, anche telematiche, interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari, al fine di non limitare la concorrenza tra i fornitori di tecnologie, nel rispetto della disciplina contenuta nel presente schema di decreto e nel Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm.ii). E' stato inoltre precisato che tali strumenti elettronici devono essere in grado di garantire l'autenticità, la sicurezza dei dati inseriti e la provenienza degli stessi dai soggetti competenti. Per le comunicazioni tra Direttore dei lavori, Coordinatore per la sicurezza e RUP laddove interni alla medesima stazione appaltante, si è previsto che le comunicazioni debbano avvenire con le modalità stabilite dall'ordinamento della stazione appaltante. È previsto, altresì, che le stazioni appaltanti possano utilizzare ancora la modalità cartacea per il periodo strettamente necessario a dotarsi degli indispensabili strumenti informatici. In ordine all'approvazione da parte del RUP del programma informatico, prevista nel caso in cui la direzione dei lavori sia affidata a professionisti esterni, la stessa è stata confermata precisando, tuttavia, che è finalizzata a verificare l'idoneità e la conformità del programma alle prescrizioni contenute nello schema di decreto.

Si riportano, inoltre, i principali contributi con riferimento al Direttore dell'esecuzione.

Alcuni stakeholder hanno chiesto di chiarire in maniera specifica le professionalità necessarie per l'affidamento della direzione delle esecuzioni di contratti aventi a oggetto servizi o forniture di natura ingegneristica e/o architettonica o, comunque, legati alle costruzioni, evidenziando, altresì, che al fine di garantire gli affidamenti a professionisti aventi specifiche competenze, devono essere ridotti al massimo gli importi e le tipologie di servizi e forniture per cui è possibile far coincidere il direttore dell'esecuzione con il RUP. In ordine alle modalità di nomina, si è suggerito di aggiungere che sia il dirigente dell'unità competente a nominare il Direttore dell'esecuzione su proposta del RUP e di prevedere la possibilità di nominare persone terze, anche mediante convenzione con altri enti pubblici e con le stesse centrali di committenza, nonché di prevedere la facoltà di nomina di collaboratori per il Direttore dell'Esecuzione (come avviene per il Direttore dei Lavori), indispensabili nel caso in cui l'appalto sia complesso e fortemente distribuito sul territorio.

In considerazione di quanto sopra, nello schema di decreto sono state precisate le modalità di nomina del Direttore dell'Esecuzione, prevedendo - ai sensi dell'art. 111, comma 2, del Codice - che tale incarico è, di norma, ricoperto dal Rup, nei casi indicati dalle linee guida adottate dall'A.N.AC. ai sensi dell'art. 31, comma 5, del Codice.

In riferimento alla fase di avvio dell'esecuzione del contratto, alcuni operatori hanno suggerito di mantenere il carattere facoltativo della redazione del relativo verbale, prescrivendolo solo per quei casi in cui tale adempimento risponda all'effettiva esigenza di posticipare l'avvio dell'esecuzione rispetto alla formalizzazione del contratto di appalto. Altri operatori hanno chiesto di disciplinare le funzioni del Direttore dell'Esecuzione in caso di variazioni contrattuali e di applicazione delle penali, vista l'abrogazione dell'art. 145 del d.P.R. 207/2010. In ordine all'attività di accertamento della quantità e qualità delle prestazioni effettuate, si è chiesto di prevederne la competenza esclusiva in capo al Direttore dell'Esecuzione, eliminando la previsione di una conferma del Rup anche al fine di definire un chiaro sistema di responsabilità, nonché di precisare che il controllo deve riguardare anche la conformità delle prestazioni erogate alle eventuali migliorie offerte dall'appaltatore in sede di gara rispetto agli standard qualitativi prescritti nel contratto e/o nel capitolato tecnico. Alcuni operatori, infine, hanno richiamato specifici sistemi di verifica e controllo, ritenuti utili per un efficace adempimento da parte del Direttore dell'Esecuzione delle funzioni al medesimo affidate.

In accoglimento di quanto richiesto, è stato dedicato un apposito articolo alla gestione delle varianti contrattuali, definendo anche il procedimento per la fissazione dei nuovi prezzi delle prestazioni e dei materiali non previsti dal contratto. Non è stata accolta, invece, la richiesta di introdurre una disciplina delle penali, né tantomeno ne è stata fissata la misura, ritenendo che, in mancanza di una norma di carattere primario, tale aspetto debba essere rimessa all'autonomia contrattuale e alla disciplina di carattere generale. È stata accolta la richiesta di attribuire al solo Direttore dell'Esecuzione l'attività di accertamento della quantità e qualità delle prestazioni effettuate, prevedendo la comunicazione al Rup dell'esito di tale accertamento, atteso che tale modalità appare più coerente con le istanze di semplificazione e, al tempo stesso, idonea ad assicurare il necessario coordinamento con le attività di competenza del Rup. Si è precisato, inoltre, che il controllo deve riguardare anche la conformità delle prestazioni erogate alle eventuali migliorie offerte dall'appaltatore in sede di gara rispetto agli standard qualitativi prescritti nel contratto e/o nel capitolato tecnico. Infine, si è ritenuto di non richiamare nello schema di decreto alcun sistema di verifica in particolare, trattandosi di aspetti attinenti all'autonomia delle valutazioni e scelte delle singole stazioni appaltanti.

Alcuni stakeholder hanno svolto osservazioni relative all'ipotesi in cui la verifica di conformità sia eseguita dal Direttore dell'Esecuzione e hanno chiesto di chiarire la ripartizione dei ruoli e delle competenze dei vari soggetti che intervengono durante le verifiche di conformità. Altri hanno chiesto di specificare i casi in cui il certificato di conformità va emesso dal Direttore di esecuzione e quelli in cui va emesso da apposita Commissione. In ultimo, nel definire le procedure di verifica di conformità, si chiede di tenere in debita considerazione la corretta gestione delle attività e dei tempi al fine di garantire il pieno rispetto dei tempi di pagamento in favore dei fornitori.

Sui termini di pagamento è stata richiamata la disciplina per i ritardati pagamenti di cui al d.lgs. n. 231/2002, cui deve essere conforme la disciplina dei termini e delle modalità di pagamento prevista nei documenti di gara e nel contratto..

Alcuni operatori hanno chiesto di eliminare il visto del Rup sugli ordini di servizio emessi dal Direttore dell'Esecuzione, ritenendo tale previsione un'eccessiva rigidità operativa ed organizzativa e hanno suggerito di lasciare libera la stazione appaltante di disciplinare tale aspetto in ragione della propria organizzazione interna.

In accoglimento di tale richiesta, è stata eliminata la previsione del visto del Rup sugli ordini di servizio impartiti dal Direttore dell'Esecuzione ed è stata prevista la comunicazione degli stessi al Rup. Si ritiene, infatti, che tale modalità risponda alle istanze di semplificazione, assicurando allo stesso tempo al Rup il coordinamento necessario per l'esercizio delle funzioni di propria competenza.

Sullo schema di intervento regolatorio è stato acquisito il parere del Consiglio di Stato (3.11.2016 e 12.2.2018), della Conferenza Unificata (6.12.2017) e delle Commissioni parlamentari (.....).

Sulla base del parere della Conferenza unificata allo schema di decreto sono state apportate ulteriori modifiche come di seguito rappresentato.

Tra le definizioni di cui all'art. 1, è stata inserita quella del programma di esecuzione dei lavori, di competenza dell'esecutore, per distinguere lo stesso dal cronoprogramma di competenza del progettista.

L'art. 3, comma 3, è stato interamente riformulato prevedendo che il Rup, nell'ambito delle proprie competenze, assicura l'unitarietà degli atti e dei comportamenti dell'amministrazione e del direttore dei lavori nei confronti dell'appaltatore; la modifica è stata ritenuta opportuna in quanto si sarebbe introdotta una previsione nuova rispetto alla normativa previgente che non consentiva comunque di risolvere eventuali situazioni di contenzioso all'interno del cantiere, tra Direttore dei lavori e Rup.

In un'ottica di semplificazione e tenuto conto della specificità dell'ordine di servizio emesso dal direttore dei lavori, all'art. 4, comma 1, è stato espunto l'obbligo di riportare nell'ordine di servizio la motivazione dello stesso, prevedendo che la stessa sia riportata sinteticamente nell'annotazione dell'ordine medesimo nel giornale dei lavori. Analoga modifica è stata introdotta all'art. 20, comma 1, in relazione agli ordini di servizio emessi dal Direttore dell'esecuzione. Si è, altresì, esplicitato l'obbligo per il Direttore dei lavori di verificare il rispetto dei tempi di esecuzione dei lavori indicati nel cronoprogramma e successivamente dettagliati nel programma di esecuzione dei lavori.

All'art. 6, comma 1, in aggiunta all'attestazione dello stato luoghi effettuata dal Direttore dei lavori prima dell'avvio della procedura di gara, è stata prevista la possibilità, su richiesta del Rup, di redigere un'ulteriore attestazione sempre a cura del Direttore dei lavori prima della stipula del contratto. Tale seconda attestazione è apparsa necessaria per tener conto dei casi in cui le valutazioni espresse prima dell'avvio della scelta

dell'esecutore siano poi superate dal tempo intercorso prima dell'inizio effettivo dei lavori, ed occorre, quindi, una nuova constatazione dello stato dei luoghi per evitare successive contestazioni dell'appaltatore.

Tenuto conto che i mezzi d'opera necessari per l'esecuzione fanno parte dell'organizzazione d'impresa dell'esecutore e del sempre più frequente ricorso al noleggio degli stessi, all'art. 7, comma 8, lett. b), si è ritenuto di dover accertare nel verbale di consegna dei lavori le condizioni di disponibilità dei mezzi d'opera.

All'art. 7, comma 12, ai fini del calcolo della produzione media giornaliera si è ritenuto di dover far riferimento al cronoprogramma di progetto e non al programma esecutivo dei lavori, in quanto il primo è un documento contrattuale, non inficiato da possibili calcoli favorevoli all'impresa che è titolare della redazione del programma di esecuzione dei lavori.

Con riferimento alle contestazioni dell'esecutore sulla regolarità dei lavori eseguiti dal subappaltatore, all'art. 9, comma 1, è stato attribuito al direttore l'onere di registrare gli stessi e non di accertarli, attesa la sua competenza a valutare la regolarità dei lavori oggetto di contratto.

Per una maggiore aderenza alle previsioni dell'art. 106 del codice, l'art. 10 è stato modificato aggiungendo la dicitura variazioni nella rubrica dell'articolo e sostituendo la parola varianti con variazioni al comma 4. Analoghe modifiche sono state introdotte all'art. 25 relativo alle modifiche, variazioni e varianti nei contratti di servizi e forniture. Sono state, altresì, disciplinate le attività di competenza del Direttore dei lavori nei casi di presentazione da parte dell'esecutore di varianti migliorative, in aderenza alla disciplina previgente.

All'art. 12, è stato aggiunto il comma 2-bis per disciplinare il differimento dei termini contrattuali nei casi di sospensione parziale dei lavori, in aderenza alle disposizioni previgenti.

All'art. 14, comma 2, è stata riprodotta la previsione di cui all'art. 199, co. 2, del d.P.R. 207/2010 che consentiva, nel certificato di ultimazione dei lavori, l'assegnazione di un termine perentorio non superiore a 60 giorni per il completamento di lavori di piccola entità, in quanto norma ritenuta molto utile soprattutto per le stazioni appaltanti di piccole dimensioni. L'applicabilità è stata, però, limitata ai casi in cui tale possibilità sia prevista nel bando e nei documenti contrattuali.

Ai fini di una maggiore semplificazione, per il giornale dei lavori è stata prevista l'annotazione "per" ciascun giorno e non "in" ciascun giorno ed è stata eliminata la previsione che richiedeva l'indicazione dei nominativi degli operai presenti in cantiere, ritenendo sufficiente il numero e la qualifica degli stessi. È stata prevista, in termini facoltativi, la possibilità di continuare ad utilizzare alcuni documenti contabili attualmente in uso (sommario registro di contabilità, brogliaccio e liste settimanali) che, in un'ottica di semplificazione, non sono più richiesti come necessari.

Tenuto conto del ricorso alla fatturazione elettronica, all'art. 17, comma 2, il visto del direttore lavori sulle fatture di spese è stato sostituito con una richiesta di verifica della corrispondenza tra quanto eseguito e quanto fatturato.

Il decreto richiama anche l'obbligo per il direttore dei lavori di porre in atto tutti i controlli previsti dal piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione (PAN GPP) e di verificare il rispetto delle norme in materia di sostenibilità ambientale, tra cui le modalità poste in atto per il riuso e il riciclo dei materiali di scavo.

Per i contratti relativi a servizi e forniture, all'art. 18, comma 5, sono state altresì disciplinate la nomina e le funzioni degli assistenti del Direttore dell'esecuzione.

A seguito del parere del Consiglio di Stato del 12.1.2018, lo schema di decreto è stato ulteriormente modificato come di seguito rappresentato.

È stata espunta la disciplina delle incompatibilità del Direttore lavori e del Direttore dell'esecuzione. La definizione di questioni quali quelle attinenti al recesso dal contratto dell'esecutore, nei casi di ritardata consegna dei lavori per causa imputabile alla stazione appaltante, sono state demandate al capitolato d'appalto; lo schema di decreto si limita a stabilire un limite massimo all'importo dell'indennizzo spettante all'esecutore nei casi di accoglimento dell'istanza di recesso dal contratto.

Sono stati, altresì, eliminati gli articoli inerenti la disciplina delle contestazioni su aspetti tecnici e riserve, sia per lavori che per servizi e forniture, demandando alle stazioni appaltanti l'onere di riprodurla nei capitolati d'appalto.

Attesa la rilevanza delle violazioni in materia di subappalto, è stato specifico l'obbligo per che il direttore dei lavori e il direttore dell'esecuzione di provvedere senza indugio e comunque entro le ventiquattro ore, alla segnalazione al RUP dell'inosservanza da parte dell'esecutore delle disposizioni di cui all'art. 105 del Codice dei contratti pubblici.

<p><b>SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE ("OPZIONE ZERO")</b></p>
--

L'intervento normativo, essendo attuativo delle disposizioni contenute all'art. 111, commi 1 e 2, del Codice, è intervento "necessitato".

Deve ritenersi che, in assenza del presente schema di decreto, si determinerebbe un brusco passaggio da una puntuale e dettagliata disciplina dei compiti del Direttore dei Lavori e del Direttore dell'esecuzione contenuta nel previgente quadro normativo ad una disciplina di carattere generale contenuta nel nuovo Codice che, oltre a determinare nelle stazioni appaltanti un possibile disorientamento e difficoltà applicative derivanti anche dal mutato quadro normativo, rischierebbe di rimettere totalmente alla discrezionalità delle stazioni appaltanti e dei direttori in questione la gestione della delicata fase di esecuzione contrattuale, con conseguente rischio di disomogeneità applicative, maggiore incertezza nei rapporti tra stazioni appaltanti e operatori economici, nonché aumento del contenzioso.

Le disposizioni contenute nello schema di decreto in esame giovano, invece, a una omogenea definizione delle funzioni e attività di competenza del Direttore dei Lavori e del Direttore dell'esecuzione, inquadrate nella nuova cornice normativa e finalizzate alla realizzazione di un controllo efficace sul buon andamento dell'esecuzione dei lavori, nonché ad una gestione trasparente e virtuosa dei rapporti con l'operatore economico.

#### **SEZIONE 4 - OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO**

Come evidenziato nella sezione 2, si riportano le proposte formulate in sede di consultazione che costituiscono alternative di regolazione.

In merito alla nomina del Direttore dei lavori, le proposte emerse dalla consultazione sono le seguenti:

- a) definizione di limiti ai carichi di lavoro per i tecnici incaricati;
- b) introduzione di un regime di incompatibilità sulla base dei principi contenuti nella determinazione n. 4/2003 dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici;
- c) introduzione di un regime di incompatibilità tra Direttore dei lavori e progettista.

In relazione alla proposta a), è apparsa ottimale l'opzione di non disciplinare i carichi di lavoro, trattandosi di aspetti organizzativi delle singole amministrazioni. Si introdurrebbero in tal modo possibili oneri per le amministrazioni, rispetto alle quali non è stata effettuata alcuna valutazione nel corso della consultazione.

La definizione del regime di incompatibilità per il Direttore dei lavori e il Direttore dell'esecuzione, inizialmente prevista nello schema di decreto, è stata espunta in quanto, come segnalato dal Consiglio di Stato, non può essere demandata ad una norma di rango non primario.

Gli stakeholder, con riferimento alle figure del Direttore dei lavori e del coordinatore della sicurezza, hanno avanzato una proposta in merito all'opportunità di specificare l'incompetenza del Direttore dei Lavori in relazione all'organizzazione delle attività del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione.

Tale proposta è apparsa preferibile rispetto a quella di non prevedere alcuna indicazione in virtù della necessità di garantire, nel caso in cui il coordinatore per l'esecuzione dei lavori sia un soggetto diverso dal Direttore dei Lavori, la dovuta indipendenza dello stesso, che è soggetto direttamente responsabile per le funzioni ad esso assegnate dalla normativa sulla sicurezza, per le quali opera in piena autonomia.

Con riguardo alle competenze del Direttore dei Lavori in relazione all'attuazione delle disposizioni contenute all'art. 30, comma 5, del Codice in caso di inadempienze contributive dell'impresa esecutrice, le opzioni individuate a seguito della consultazione sono:

- a) verifica dell'applicazione del CCNL edilizia;
- b) controllo delle presenze in cantiere;
- c) verifica condotta con cadenza mensile.

Le opzioni proposte non sono state ritenute praticabili in quanto: (i) la verifica della regolarità contributiva dell'impresa esecutrice è riconducibile a un controllo amministrativo di competenza del Rup, che è tenuto ad eseguirlo prima del rilascio del certificato di pagamento; (ii) il Direttore dei Lavori è tenuto solo al controllo della

regolarità della documentazione prevista in materia di lavoro e non in materia di contratto di riferimento e (iii) l'individuazione della cadenza dei controlli rientra nell'autonomia organizzativa dell'attività del Direttore dei lavori.

In ordine all'attività di accettazione dei materiali, possono individuarsi le seguenti opzioni:

- a) inserimento di prescrizioni puntuali con riferimento alla specificità di alcuni materiali o della tipologia di opere;
- b) previsione di prove e analisi "ulteriori" solo in caso di necessità.

L'opzione b) è stata ritenuta preferibile in quanto consente di temperare l'interesse pubblico a eventuali prove o analisi ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge o dal capitolato speciale d'appalto, finalizzate a stabilire l'idoneità dei materiali o dei componenti, con l'interesse dell'impresa a non sopportare i costi di inutili prove o analisi.

Per le spese relative alle suddette prove, sono emerse tre opzioni alternative:

- a) a carico del quadro economico;
- b) a carico dell'impresa solo previa prova della responsabilità dell'impresa;
- c) proporzionali alla misura o al costo dell'intervento principale da eseguire.

Partendo dal presupposto che, generalmente, la necessità di prove ulteriori scaturisce dalla decisione dell'esecutore di adottare materiali che in qualche modo non corrispondono pienamente a quelli indicati nelle prescrizioni prestazionali contenute nel progetto allegato al contratto, nel capitolato speciale d'appalto e nell'offerta, si è ritenuto di addebitare la spesa all'esecutore stesso.

Con riferimento alle sospensioni dei lavori, le proposte emerse dalla consultazione sono le seguenti:

- a) non riconducibilità al Direttore dei lavori di sospensioni illegittime ordinate dal Rup;
- b) definizione delle competenze del Direttore dei lavori e del Rup in ordine alla disposizione di ripresa dei lavori, eliminando la diffida dell'impresa affidataria prevista nel caso in cui la stessa ritenga cessata la causa di sospensione;
- c) definizione di un termine entro il quale il Direttore dei Lavori deve procedere alla verbalizzazione della ripresa dei lavori.

Le proposte sopra indicate sono state ritenute complementari nell'ottica di delineare le responsabilità dei singoli soggetti coinvolti e disciplinare in modo compiuto le attività di competenza degli stessi, anche al fine di ridurre la possibilità di contenzioso con l'appaltatore. In particolare, per la proposta a), l'opzione di specificare la riconducibilità al Direttore dei lavori solo delle sospensioni illegittime dallo stesso disposte è stata ritenuta preferibile nell'ottica di garantire una corretta allocazione delle responsabilità dei diversi soggetti coinvolti nell'attività di verifica dell'esecuzione del contratto. Per la proposta b), è apparsa ottimale l'opzione relativa al mantenimento della diffida dell'impresa affidataria, in quanto la stessa si ritiene necessaria per evitare che l'impresa possa lamentare solo successivamente la mancata ripresa dei lavori, con conseguente pericolo di contenzioso. Analogamente, per la proposta c), è stata ritenuta preferibile l'opzione di definire un tempo ridotto (cinque giorni) dalla disposizione di ripresa dei lavori effettuata dal Rup entro il quale il Direttore dei lavori deve verbalizzare la ripresa dei lavori, che consente di evitare inutili allungamenti dei tempi di esecuzione e conseguente rischio di incremento dei costi e di contenzioso.

In merito alla quantificazione dei danni subiti dall'appaltatore in caso di sospensione disposta al di fuori dei casi previsti dalla legge, sono state proposte le seguenti due opzioni:

- a) quantificazione nel contratto d'appalto della clausola penale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1382 del codice civile;
- b) individuazione nel decreto dei criteri per la quantificazione dei danni da sospensione illegittima.

Si è ritenuto che la combinazione delle due opzioni fosse l'opzione ottimale; è stato pertanto previsto che il contratto d'appalto preveda una clausola penale che contempli la quantificazione del risarcimento sulla base dei criteri definiti nello schema di decreto, che costituiscono il limite massimo.

In tema di varianti, le questioni evidenziate in sede di consultazione erano relative a diversi aspetti per i quali gli stakeholders hanno avanzato le seguenti proposte:

- a) riconoscimento della "variante in sanatoria";
- b) distinzione tra una variante in diminuzione che incida sulla quantità e una variante in diminuzione che incida sulla qualità, prevedendo limiti per le varianti che incidono sulla qualità;
- c) disciplina delle varianti differenziata in funzione del valore della variante;
- d) riconoscimento nei casi di variante in diminuzione di un indennizzo proporzionato per ridotto utile conseguito e danno curriculare;
- e) eliminazione della facoltà riconosciuta al Direttore dei Lavori di disporre modifiche di dettaglio;
- f) riconoscimento alla stazione appaltante e all'impresa dei medesimi termini fissati per il procedimento finalizzato all'accettazione delle condizioni cui subordinare l'esecuzione della variante (15 giorni per entrambe le parti anziché 10 giorni per l'impresa e 45 giorni per la stazione appaltante).

Riguardo alla proposta di cui alla lettera a), è stata ritenuta preferibile quella dello schema di decreto che non prevede il riconoscimento della "variante in sanatoria" non potendosi rinvenire nel codice alcuna previsione che consenta il riconoscimento postumo di varianti; peraltro, l'ANAC ha più volte affermato, in vigenza del vecchio Codice, l'inammissibilità dell'approvazione di perizie di variante in sanatoria (v. *ex multis* del. 73/2010). Riguardo alle proposte b), c) e d), l'introduzione di una disciplina delle varianti differenziata in base alla tipologia o al valore della stessa nonché la previsione di indennizzi ulteriori rispetto a quelli di cui all'art. 106 del Codice non potevano essere oggetto di un decreto attuativo, trattandosi di aspetti che dovevano essere disciplinati dalla norma primaria, anche in considerazione del divieto di *gold plating*. Riguardo alla proposta di cui alla lettera e), si è ritenuto di mantenere la previsione dello schema di decreto circa il riconoscimento al Direttore dei Lavori della facoltà di disporre modifiche di dettaglio che non comportino variazioni di prezzo, ritenendo la stessa opportuna al fine di non paralizzare o ritardare l'esecuzione dei lavori per la necessità di piccole correzioni. Infine, per la proposta f), tenuto conto dell'iter amministrativo cui la stazione appaltante è tenuta per la verifica della proposta dell'impresa, è apparsa preferibile l'opzione di mantenere termini diversi per la stazione appaltante e per l'impresa nel procedimento finalizzato all'accettazione delle condizioni cui subordinare l'esecuzione della variante, prevedendo il termine di 10 giorni per l'impresa e di 45 giorni per la stazione appaltante).

Gli operatori hanno chiesto di definire il termine per la trasmissione al Rup della relazione riservata sulle riserve del Direttore dei Lavori, proponendo due ipotesi alternative:

- a) 10 giorni;
- b) 15 giorni.

Nello schema di decreto, accogliendo il suggerimento del Consiglio di Stato, la definizione della disciplina delle riserve è stata demandata alle stazioni appaltanti nell'ambito dei capitolati d'appalto.

In relazione al verbale di avvio dell'esecuzione del contratto di competenza del Direttore dell'esecuzione, sono emerse le seguenti proposte alternative:

- a) obbligo di redazione del verbale di avvio della prestazioni;
- b) carattere facoltativo della redazione del relativo verbale, prescrivendolo solo per quei casi in cui tale adempimento risponda all'effettiva esigenza di posticipare l'avvio dell'esecuzione rispetto alla formalizzazione del contratto di appalto.

La proposta a) è stata ritenuta preferibile, in considerazione dell'importanza di tale adempimento ai fini della certezza nei rapporti contrattuali, soprattutto avuto riguardo ai termini stabiliti nel contratto e attesa la non gravosità di tale onere.

Per quanto concerne gli ordini di servizio relativi al direttore dell'esecuzione, le opzioni emerse con la consultazione sono le seguenti:

- a) obbligo di visto del Rup;
- b) libertà della Stazione appaltante di disciplinare l'emissione degli stessi in ragione della propria organizzazione interna.

In un'ottica di semplificazione e al fine di evitare un'eccessiva rigidità operativa ed organizzativa, si è ritenuta ottimale l'opzione b), prevedendo per gli ordini di servizio impartiti dal Direttore dell'Esecuzione la sola comunicazione al Rup, per garantire allo stesso il coordinamento necessario per l'esercizio delle funzioni di propria competenza.

<b>SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI</b>
--

**A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.**

I vantaggi dell'intervento consistono nel fornire alle stazioni appaltanti un quadro chiaro delle competenze del Direttore dei Lavori e del Direttore dell'esecuzione, nonché degli strumenti dagli stessi utilizzabili, anche alla luce della nuova cornice normativa. evitando, al contempo, l'instaurazione di possibili contenziosi. Non si ravvisano svantaggi. Quanto sopra scaturisce dai su indicati obiettivi di breve periodo perseguiti dall'intervento regolatorio, nonché dai risultati che l'intervento regolatorio si propone di raggiungere, concernenti, in particolare, la realizzazione di un'efficace azione di controllo sull'esecuzione del contratto, la certezza, trasparenza e semplificazione nei rapporti tra stazioni appaltanti e imprese, una maggiore informatizzazione degli strumenti di gestione e controllo.

**B) Individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.**

L'opzione prescelta lascia invariata la disciplina vigente in tema di dimensioni delle imprese, in quanto non prevede requisiti minimi quali, ad esempio, fatturato, numero di soci e dipendenti, capitale sociale. Pertanto l'intervento regolatorio ha un effetto neutro sulle MPMI. Inoltre, le funzioni e compiti del Direttori dei Lavori e del Direttore dell'esecuzione, così come delineati nel presente intervento regolatorio, non comportano aggravii o costi aggiuntivi, per lo meno per coloro che già operavano in conformità alle ancor più dettagliate prescrizioni contenute nel previgente quadro normativo.

Con riferimento, invece, agli strumenti utilizzabili per lo svolgimento di tali funzioni, è stata compiuta la scelta di una piena informatizzazione del controllo amministrativo e contabile dell'esecuzione del contratto, oltre che di tutte le comunicazioni, prevedendo l'utilizzo di strumenti elettronici specifici, che usano piattaforme, anche telematiche, interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari, al fine di non limitare la concorrenza tra i fornitori di tecnologie. Tuttavia, tale scelta non comporta, nell'immediato, costi aggiuntivi per le stazioni appaltanti dal momento che è previsto, altresì, che le stesse possano utilizzare ancora la modalità cartacea per il periodo necessario a dotarsi degli indispensabili strumenti informatici..

**C) Indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.**

Non sono previsti oneri informativi.

**D) Condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.**

Sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio il fattore incidente è rappresentato dalla reazione del mercato e, in particolare, dal comportamento che avranno il direttore dei lavori e direttore dell'esecuzione nella fase di esecuzione del contratto. La spinta verso l'informatizzazione delle attività di rendicontazione delle varie fasi del processo potrebbe incontrare resistenze, specie da parte delle amministrazioni meno strutturate, e ritardi nell'implementazione del nuovo quadro regolatorio. Peraltro, non si può non considerare l'inerzia nelle attività svolte dai direttori dei lavori e dell'esecuzione che potrebbe rallentare l'inserimento nei processi delle novità introdotte. Le valutazioni in ordine all'effettivo perseguimento degli obiettivi attesi verrà effettuata in sede di VIR, presumibilmente attraverso la somministrazione a un campione di stazioni appaltanti di un apposito questionario destinato ai relativi Direttori dei Lavori e Direttori dell'esecuzione, che consentirà di valutare in concreto l'utilità delle indicazioni fornite, individuando possibili spazi di miglioramento.

<p><b>SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE</b></p>
---

L'intervento regolatorio, dando attuazione al nuovo Codice dei contratti, assicura la trasparenza del mercato nel settore e garantisce la concorrenza e la partecipazione di quegli imprenditori, operanti nel settore degli appalti, i quali potranno fare riferimento ad un quadro normativo più organico e coerente.

## **SEZIONE 7 - MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO**

### **A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.**

L'attuazione delle disposizioni recate dall'intervento regolatorio è affidata alle singole stazioni appaltanti. L'ANAC effettuerà attività di monitoraggio sull'attuazione della norma e proporrà eventuali correttivi al decreto.

### **B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.**

Successivamente alla conclusione dell'iter approvativo del decreto, se ne darà notizia nelle pertinenti pagine web del sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ANAC.

### **C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.**

Gli effetti del decreto saranno oggetto di monitoraggio, attraverso l'analisi dei dati disponibili nella BDNCP dell'ANAC, e presumibilmente attraverso la somministrazione a un campione di stazioni appaltanti di un apposito questionario destinato ai relativi Direttori dei Lavori e Direttori dell'esecuzione, che consentirà di valutare in concreto l'utilità delle indicazioni fornite, individuando possibili spazi di miglioramento.

### **D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.**

Si procederà, laddove necessario, alla modifica dell'intervento regolatorio in argomento a seguito del monitoraggio previsto dall'intervento regolatorio.

### **E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.**

Si procederà al monitoraggio secondo gli indicatori individuati al punto 1 C).