

Relazione Illustrativa

Il Direttore dei Lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto

Sommario

I. Premessa.....	2
II. Considerazioni generali.....	2
III. Principali osservazioni pervenute e motivazioni della scelta di determinate soluzioni.....	3
1. Ambito di applicazione delle linee guida.....	3
2. Definizione dei rapporti tra RUP e Direttore dei Lavori.....	4
3. Le funzioni di Coordinatore per la sicurezza	4
4. L'Ufficio di direzione dei lavori.....	5
5. Le incompatibilità	5
6. La consegna dei lavori.....	5
7. Le attività di competenza del Direttore dei Lavori.....	6
7.1 La verifica degli obblighi nei confronti dei dipendenti.....	6
7.2 L'accettazione dei materiali	7
7.3 Verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione	7
7.4 Sospensione dei lavori.....	7
8. Le varianti.....	8
9. Le riserve.....	9
10. Documenti contabili	9
11. Programmi informatici per la tenuta della contabilità	10

I. Premessa

L'art. 111 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (di seguito "Codice") prevede, al comma 1, che l'A.N.AC. formuli una proposta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'adozione di linee guida che individuino le modalità e, se del caso, la tipologia di atti, attraverso i quali il Direttore dei Lavori effettua l'attività descritta al comma 3 del citato art. 101, ossia 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 attuazione di tale disposizione, l'Autorità 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», pubblicato sul proprio sito istituzionale in data 29 aprile 2016, con termine sino al 16 maggio 2016 per la trasmissione di contributo da parte degli stakeholder.

Nel corso della consultazione pubblica sono pervenuti n. 53 contributi da parte di pubbliche amministrazioni e società pubbliche, associazioni di categoria, ordini professionali, operatori economici e cittadini.

All'esito dell'esame dei suddetti contributi, l'Autorità ha elaborato la proposta di Linee Guida ai sensi dell'art. 111, comma 1, del Codice da trasmettere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Allegato 1).

Il presente documento è finalizzato a descrivere le motivazioni e gli obiettivi che hanno guidato l'Autorità nell'adozione di alcune scelte di fondo, con riferimento alle più significative osservazioni formulate in sede di consultazione, ai fini dell'elaborazione della suddetta proposta. Per un esame completo delle osservazioni pervenute, si allegano alla presente relazione i contributi nel testo integrale (Allegato 2).

II. Considerazioni generali

Da un punto di vista strutturale, le linee guida in esame sono state suddivise in quattro capi dedicati, rispettivamente: I) alla definizione dell'ambito di applicazione delle stesse; II) alla disciplina di alcuni profili di carattere generale (modalità di nomina del Direttore dei Lavori, cause di incompatibilità e rapporti con altre figure, quali il Rup, il Coordinatore per la sicurezza e il direttore tecnico di cantiere); III) alla definizione delle relative funzioni (distinte in relazione alla fase di esecuzione) e IV) alla individuazione, ai sensi dell'art. 217, comma 1, lett. u), del Codice, degli articoli del d.P.R. n. 207/2010 che saranno sostituiti dalle linee guida.

In generale, si osserva che l'Autorità ha scelto le soluzioni e interpretazioni che, in adempimento delle finalità perseguite anche dalla legge-delega 28 gennaio 2016, n. 11, determinano semplificazioni procedurali ed evitano oneri in capo alle stazioni appaltanti e agli operatori economici che non sono necessari per il perseguimento di interessi pubblici. Al riguardo, si evidenzia che sono pervenute dagli stakeholder richieste di integrazione delle linee guida con una disciplina di maggiore dettaglio (ad esempio, per la consegna dei lavori, le riserve, le penali, la quantificazione di indennità e risarcimenti, i pagamenti all'impresa), anche riproducendo alcune delle disposizioni contenute nel previgente d.P.R. 207/2010. Sul punto, occorre rilevare che l'assenza di una disciplina di dettaglio nel nuovo Codice è espressione

della volontà del legislatore di realizzare un'ampia liberalizzazione delle forme e delle modalità di azione delle stazioni appaltanti, che restano comunque vincolate al rispetto di principi generali cogenti (principi di efficienza e di efficacia, di imparzialità, di concorrenza, di trasparenza ecc.). Pertanto, stante il divieto di *gold plating* prescritto sia dal legislatore europeo, che da quello italiano sia nella legge-delega n. 11/2016 che nel Codice, l'Autorità ha scelto di inserire nelle linee guida prescrizioni puntuali solo laddove le stesse sono risultate strettamente indispensabili per la definizione delle modalità di svolgimento dell'attività di controllo e di direzione attribuita ai Direttore dei Lavori, 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. In particolare, in accoglimento delle indicazioni fornite dalla Commissione Europea con la nota prot. n. 94597 del 15.6.2016, è stata richiamata la disciplina del D. Lgs. 231/2002 sui ritardi nei pagamenti della p.a. e sono stati previsti termini di pagamento conformi alla stessa. Non si è ritenuto di richiamare, invece, disposizioni già contenute nel D. Lgs. 81/2008 (Testo unico per la sicurezza sul lavoro), anche in considerazione del fatto che le norme ivi previste, dettate anche per i lavori privati, necessitano sempre di una preventiva verifica di compatibilità con la disciplina dei contratti pubblici. Non sono state previste, inoltre, disposizioni relative a specifici settori, in considerazione del carattere generale delle linee guida richieste dall'art. 111, comma 1, del Codice.

Si evidenzia, inoltre, che sono state fornite solo alcune indicazioni in relazione alle competenze del Direttore dei Lavori in fase di collaudo, in considerazione dell'emanazione in materia del Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'art. 102, comma 8, del Codice.

III. Principali osservazioni pervenute e motivazioni della scelta di determinate soluzioni.

1. Ambito di applicazione delle linee guida

Alcuni operatori hanno chiesto all'Autorità di chiarire se ritiene necessaria l'applicazione di tutte le modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto esposte nelle linee guida 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.

In accoglimento della suddetta richiesta, è stato dedicato un apposito paragrafo (1) all'ambito di applicazione delle linee guida, nel quale è prevista l'applicazione ai contratti di appalto e, per quanto compatibili, anche ai contratti di concessione, partenariato pubblico-privato e contraente generale ai sensi degli artt. 164 e 179 del Codice. Non rientrano, invece, nell'ambito di applicazione gli appalti nel settore dei beni culturali ai sensi dell'art. 147, comma 1, del Codice.

2. Definizione dei rapporti tra RUP e Direttore dei Lavori

Alcuni stakeholders hanno evidenziato l'ambiguità delle disposizioni contenute nel Codice in relazione agli ambiti di responsabilità del Responsabile Unico del Procedimento (di seguito, "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), si è ritenuto di riconoscere, nella proposta di linee guida, 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 nella proposta di linee guida. 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.

3. Le funzioni di Coordinatore per la sicurezza

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.

Le osservazioni relative alla coincidenza delle funzioni di Direttore dei Lavori e Coordinatore per la sicurezza non sono state accolte essendo in contrasto con quanto previsto espressamente dall'art. 101, comma 3, lett. d), del Codice.

L'Autorità ha, invece, accolto la richiesta di chiarire le modalità di conferimento dell'incarico di Coordinatore per la sicurezza, laddove il Direttore nominato non possenga i necessari requisiti, prevedendo che, in alternativa all'affidamento di tale incarico ad un direttore operativo dell'Ufficio di direzione lavori, è possibile l'affidamento dell'incarico a terzi ai sensi

dell'art. 31, comma 8, del Codice. È stato espressamente previsto, inoltre, che laddove l'incarico di coordinatore per l'esecuzione dei lavori sia stato affidato a un soggetto diverso dal Direttore dei Lavori nominato, il predetto coordinatore assume la responsabilità per le funzioni ad esso assegnate dalla normativa sulla sicurezza, operando in piena autonomia, ancorché coordinandosi con il Direttore dei Lavori.

4. L'Ufficio di direzione dei lavori

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, l'Autorità ha chiarito – in conformità a quanto stabilito all'art. 101, comma 2, del Codice - che è la stazione appaltante ad individuare, su proposta del Rup, il Direttore dei Lavori e i suoi eventuali assistenti, richiamando la necessità che tali soggetti devono essere in possesso di requisiti di adeguata professionalità e competenza in relazione all'oggetto del contratto. Non si è ritenuto di dover fissare limiti ai carichi di lavoro per i tecnici incaricati, trattandosi di aspetti organizzativi delle singole amministrazioni.

5. Le incompatibilità

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.

In accoglimento di quanto richiesto, è stato dedicato un apposito paragrafo (2) alla indicazione di alcune misure di prevenzione, in applicazione della disciplina in tema di conflitto di interesse (art. 42, comma 4, del Codice), fermo restando quanto previsto dall'art. 53, co. 16-ter, del D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165. In tale paragrafo è stata richiamata anche la causa di incompatibilità espressamente prevista dall'art. 26, comma 7, del Codice (relativa allo svolgimento dell'attività di verifica preventiva della progettazione per il medesimo progetto). Non è stata, invece, prevista alcuna incompatibilità con l'attività di progettazione dal momento che non risulta prevista dal Codice, che, invece, all'art. 157, comma 1, consente l'affidamento diretto della direzione lavori al progettista.

6. La consegna dei lavori

Molti stakeholder 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, la proposta di linee guida 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, le linee guida prevedono altresì che, fermi restando i profili di responsabilità amministrativo-contabile per il caso di ritardo nella consegna per fatto o colpa del 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 sono disciplinate le conseguenze a carico dello stesso 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, la proposta di linee guida 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, l'Autorità ha ritenuto che debba essere rimessa al capitolato speciale la disciplina delle conseguenze derivanti dalla ritardata consegna per fatto o colpa del Direttore dei Lavori oppure della stazione appaltante, inclusa l'ipotesi di recesso dell'impresa affidataria, quantificando compensi o indennizzi a favore della stessa.

7. Le attività di competenza del Direttore dei Lavori

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.

In considerazione delle suddette osservazioni, l'Autorità ha chiarito che il Direttore dei Lavori deve assicurare una presenza adeguata in cantiere in considerazione dell'entità e della complessità dei compiti che deve svolgere, in correlazione alla difficoltà ed entità dei lavori da eseguire e all'eventuale costituzione dell'ufficio di direzione. La stazione appaltante è tenuta, inoltre, a nominare più ispettori di cantiere affinché essi, mediante turnazione, possano assicurare la propria presenza a tempo pieno durante il periodo di svolgimento di lavori che richiedono controllo quotidiano, nonché durante le fasi di collaudo e delle eventuali manutenzioni (v. art. 101, comma 5, del Codice). L'Autorità ha ritenuto, inoltre, di eliminare ogni competenza del Direttore dei Lavori attinente alle verifiche della regolarità contributiva dell'impresa esecutrice, ritenendo che si tratti di un controllo amministrativo di competenza del Rup, che è tenuto ad eseguirlo prima del rilascio del certificato di pagamento.

7.1 La verifica degli obblighi nei confronti dei dipendenti

Alcuni operatori, relativamente alla verifica 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 ed al controllo delle presenze in cantiere. Altri hanno chiesto che la verifica sia condotta con cadenza mensile.

L'Autorità ha ritenuto di non richiamare nelle linee guida alcun CCNL posto che il Direttore dei Lavori è tenuto solo al controllo della regolarità della documentazione prevista in materia

di lavoro. Né si è ritenuto di dover indicare la cadenza dei controlli, rientrando tale aspetto nell'autonomia organizzativa dell'attività del Direttore dei Lavori.

7.2 L'accettazione dei materiali

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.

L'Autorità ha ritenuto di non introdurre prescrizioni specifiche in relazione alla specificità di materiali o opere, atteso il carattere generale delle linee guida e il divieto di *gold plating*. Al fine di contemperare 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, la proposta di linee guida prevede che le stesse devono essere ritenute necessarie dalla stazione appaltante, sulla base di adeguata motivazione.

7.3 Verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione

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, l'Autorità ha accolto la richiesta avanzata.

7.4 Sospensione dei lavori

Alcuni stakeholder hanno chiesto di chiarire la non riconducibilità al Direttore dei lavori di sospensioni illegittime ordinarie 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, deve 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.

In parziale accoglimento delle suddette richieste, sono stati precisati i compiti del Direttore dei Lavori nei casi di sospensione di cui all'art. 107, comma 1, dal medesimo ordinate e nei casi di sospensione di competenza del Rup previsti dal comma 2 del medesimo articolo. Non è stata accolta la richiesta di eliminare la suddetta "diffida", ritenuta necessaria a evitare che l'impresa possa lamentare solo successivamente la mancata ripresa dei lavori, con conseguente pericolo di contenzioso. E' stata accolta, invece, la richiesta di fissare un termine per la ripresa dei lavori, individuato in cinque giorni dalla disposizione di ripresa dei lavori effettuata dal Rup, nonché la richiesta di precisare che il contratto deve contenere una clausola penale nella quale sia quantificato il risarcimento dovuto all'impresa affidataria nel caso di sospensioni totali o parziali dei lavori disposte per cause diverse da quelle di cui ai commi 1, 2 e 4 dell'art. 107.

8. Le varianti

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.

La richiesta di disciplina delle varianti in sanatoria non può essere accolta non essendo contemplate nel D. Lgs. 50/2016 e, peraltro, l'Autorità aveva già affermato, in vigenza del vecchio Codice, l'inammissibilità dell'approvazione di perizie di variante in sanatoria (v. *ex multis* del. 73/2010). Non si è ritenuto, inoltre, di introdurre distinzioni nella disciplina delle varianti in base alla tipologia della stessa o al relativo valore, né indennizzi ulteriori a quelli previsti dall'art. 106 del Codice, avendo dovuto tali aspetti essere previsti da norma primaria, anche in considerazione del divieto di *gold plating*. È stata accolta, invece, la richiesta di allineare i termini fissati 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 quindici giorni per entrambe le parti (anziché 10 giorni per l'impresa e 45 giorni per la stazione appaltante). L'Autorità ha ritenuto, infine, di eliminare la disciplina delle varianti migliorative (già prevista nel previgente art. 132, comma 3, d.lgs. 163/2006), non essendo più prevista nel nuovo Codice e di mantenere il riconoscimento al Direttore dei Lavori della facoltà di disporre modifiche di dettaglio che non comportino variazioni di prezzo, ritenendo tale previsione opportuna al fine di non paralizzare o ritardare l'esecuzione dei lavori per la necessità di piccole correzioni.

9. Le riserve

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, propone il termine di 15 giorni e, altri, il termine di 10 giorni dall'esplicitazione delle riserve.

L'Autorità ha scelto di dedicare un apposito paragrafo alla disciplina delle riserve (7.3.2), nel quale dettagliare il procedimento per la rappresentazione formale delle contestazioni dell'impresa e per la iscrizione e esplicitazione nei documenti contabili delle riserve, in considerazione della rilevanza dell'istituto e della ritenuta utilità di tale procedimentalizzazione ai fini della deflazione del contenzioso. Per le medesime ragioni, in accoglimento delle richieste pervenute, è stato indicato il termine di dieci giorni dall'iscrizione della riserva per la trasmissione al Rup della relazione riservata del Direttore dei Lavori.

10. Documenti contabili

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 dei lavori 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. Si chiede, quindi, di introdurre nelle linee guida 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 per il rilascio di certificati e SAL. È stato richiesto, altresì. Sul punto, alcuni propongono di prevedere la cadenza mensile dei pagamenti.

Nella proposta di linee guida 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. In ordine alla richiesta di introdurre elementi di certezza in ordine alla tempistica di certificati, SAL e pagamenti, l'Autorità ha accolto la stessa prevedendo termini conformi alle prescrizioni contenute nella richiamato D. Lgs. 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 entro il termine di sette giorni dal rilascio del SAL; 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 che deve avvenire entro 30 giorni dalla data di rilascio del certificato di pagamento. In ordine al rilascio del certificato di regolare esecuzione, è stato previsto il

termine di trenta giorni dalla data di ultimazione dei lavori, salvo che sia diversamente ed espressamente previsto nella documentazione di gara e nel contratto e purché ciò non sia gravemente iniquo per l'impresa affidataria.

11. Programmi informatici per la tenuta della contabilità

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. Occorre, 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 fosse affidata a professionisti esterni.

In considerazione delle osservazioni pervenute, è stata confermata nella proposta di linee guida 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, nel rispetto della disciplina contenuta nelle presenti linee guida 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 fosse 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 nelle linee guida.