

Caterina Navach  
Michele Pompili

# GESTIONE EFFICACE DELL'APPALTO PUBBLICO

© Copyright Legislazione Tecnica 2022

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

---

Finito di stampare nel mese di settembre 2022 da

Stabilimento Tipolitografico Ugo Quintily S.p.A.

Viale Enrico Ortolani 149/151 - Zona industriale di Acilia - 00125 - Roma

---

**Legislazione Tecnica S.r.L.**

00144 Roma, Via dell'Architettura 16

*Servizio Clienti*

Tel. 06/5921743 - Fax 06/5921068

[servizio.clienti@legislazionetecnica.it](mailto:servizio.clienti@legislazionetecnica.it)

*Portale informativo:* [www.legislazionetecnica.it](http://www.legislazionetecnica.it)

*Shop:* [ltshop.legislazionetecnica.it](http://ltshop.legislazionetecnica.it)

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

# INDICE

---

## **CAPITOLO 1 - IL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO**

1.1	Introduzione e riferimenti normativi .....	7
1.2	La figura del Responsabile Unico del Procedimento .....	9
1.3	I requisiti generali e di professionalità del R.U.P. ....	13
1.3.1	Requisiti specifici per gli appalti di servizi e forniture.....	15
1.3.2	Requisiti specifici per gli appalti di lavori .....	16
1.4	Compiti e funzioni del R.U.P. in generale .....	18
1.5	Compiti specifici del R.U.P. ....	21
1.5.1	I compiti nel R.U.P. negli appalti di lavori .....	22
1.5.2	I compiti nel R.U.P. negli appalti di servizi e forniture .....	28
1.5.3	Approfondimenti inerenti i compiti e le funzioni del Responsabile Unico del Procedimento .....	30
1.5.3.1	Approfondimento 1 - Le funzioni del R.U.P. nella fase di progettazione .....	30
1.5.3.2	Approfondimento 2 - Le funzioni del R.U.P. nella fase di affidamento .....	35
1.5.3.3	Approfondimento 3 - Le funzioni del R.U.P. nella fase di esecuzione.....	39
1.6	Coincidenza del R.U.P. con il progettista o il D.L./D.E.C.....	44

## **CAPITOLO 2 - IL DIRETTORE DEI LAVORI**

2.1	Introduzione e riferimenti normativi .....	47
2.2	La figura del Direttore dei Lavori .....	49
2.3	I compiti generali del D.L.....	51
2.4	L'ufficio di direzione dei lavori .....	54
2.4.1	Il Coordinatore della sicurezza nella fase di esecuzione.....	54
2.4.2	I Direttori operativi di cantiere .....	56
2.4.3	Gli Ispettori di cantiere .....	58
2.5	L'attestazione dello stato dei luoghi .....	59
2.6	La consegna dei lavori .....	60
2.6.1	Le operazioni di consegna dei lavori .....	61
2.6.2	Il ritardo nella consegna dei lavori .....	63
2.6.3	Il processo di consegna dei lavori.....	66
2.6.4	Le diverse tipologie di consegna dei lavori .....	67

2.6.5	La mancata consegna dei lavori a causa di difformità tra le condizioni locali ed il progetto esecutivo.....	70
2.7	L'accettazione dei materiali.....	73
2.8	La sospensione e la ripresa dei lavori.....	73
2.8.1	La sospensione legittima ex art. 107, comma 1.....	76
2.8.2	La sospensione legittima ex art. 107, comma 2.....	78
2.8.3	La sospensione legittima ex art. 107, comma 4.....	79
2.8.4	La sospensione illegittima e l'indennità a favore dell'appaltatore.....	80
2.8.5	Esempio di calcolo dell'indennità dovuta all'appaltatore.....	82
2.9	La sospensione dell'esecuzione del contratto nel regime transitorio di cui alla Legge 11 settembre 2020, n. 120 e alla Legge 29 luglio 2021, n. 108.....	88
2.9.1	Sospensione ex articolo 5, comma 1, lettera a), della Legge 120/2020.....	89
2.9.2	Sospensione ex articolo 5, comma 1, lettere b) e d), della Legge 120/2020.....	90
2.9.3	Sospensione ex art. 5, comma 1, lettera c), della Legge 120/2020.....	91
2.10	Il controllo contabile del contratto.....	93
2.10.1	I documenti contabili.....	94
2.10.2	Il giornale dei lavori.....	95
2.10.3	Il Libretto delle misure.....	96
2.10.4	Il registro di contabilità.....	97
2.10.5	Lo stato di avanzamento dei lavori.....	99
2.10.6	Il conto finale.....	101
2.10.7	La chiusura contabile del contratto.....	102

### **CAPITOLO 3 - IL DIRETTORE DELL'ESECUZIONE**

3.1	Introduzione e riferimenti normativi.....	103
3.2	La figura del Direttore dell'Esecuzione.....	103
3.3	I compiti generali del Direttore dell'Esecuzione.....	105
3.4	L'ufficio di direzione dell'esecuzione.....	109
3.5	L'avvio dell'esecuzione del contratto.....	109
3.5.1	Il verbale di avvio dell'esecuzione.....	110
3.6	La sospensione e la ripresa dell'esecuzione.....	111
3.6.1	Esempio di calcolo dell'indennità dovuta all'appaltatore.....	111
3.7	Il controllo contabile del contratto.....	114
3.8	Conclusione del servizio o della fornitura.....	115

3.9	Approfondimenti .....	115
3.9.1	Il Direttore dell'Esecuzione e l'incentivo ex articolo 113, del Codice .....	115
3.10	La forma dell'ordine di servizio .....	117
3.11	Incompatibilità del D.E.C. con membro della commissione di valutazione dell'offerta tecnica .....	118

## **CAPITOLO 4 - LE MODIFICHE IN CORSO D'OPERA AI CONTRATTI IN ESSERE**

4.1	Introduzione e riferimenti normativi .....	121
4.2	Definizioni .....	123
4.3	Le fattispecie di modifiche contrattuali ammissibili .....	124
4.3.1	Le modifiche ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera a) .....	124
4.3.2	Le modifiche ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera b) .....	127
4.3.3	Le modifiche ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera c) .....	128
4.3.4	Le modifiche ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera d) .....	131
4.3.5	Le modifiche ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera e) .....	131
4.3.6	Le modifiche ai sensi dell'articolo 106, comma 2 .....	133
4.4	Il " <i>quinto d'obbligo</i> " .....	136
4.5	Iter di attuazione di una modifica contrattuale .....	141
4.6	Le modifiche di dettaglio ordinate dal Direttore dei Lavori o dal Direttore dell'Esecuzione .....	144
4.7	Modifiche contrattuali riguardanti lavori su beni culturali .....	145
4.8	Proroga tecnica e rinnovo .....	146



**Pagine non disponibili  
in anteprima**



Analogamente ai casi precedenti, anche in questo caso il R.U.P. dovrà redigere un provvedimento adeguatamente motivato con il quale formalizzerà l'assenza dei requisiti in capo all'aggiudicatario.

### 1.5.3.3 Approfondimento 3 - Le funzioni del R.U.P. nella fase di esecuzione

La fase dell'esecuzione è comprensibilmente la principale/centrale delle quattro nella quale si scompone il processo di un appalto pubblico. In questa fase la programmazione della fornitura, del servizio o del lavoro "*tocca terra*" ed entra nel vivo, quindi in parte le competenze amministrative che fino ad ora hanno governato il procedimento lasciano spazio a quelle tecniche che coordineranno l'esecuzione dell'appalto.

Il Responsabile Unico del Procedimento **dirige** il contratto d'appalto.

Il verbo "*dirigere*" non è usato a caso, ma bensì proprio la norma lo richiama, laddove, all'articolo 101, comma 1, del Codice, afferma:

La esecuzione dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi, forniture, **è diretta dal Responsabile Unico del Procedimento**, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni. Il Responsabile Unico del Procedimento, nella fase dell'esecuzione, si avvale del Direttore dell'Esecuzione del Contratto o del Direttore dei Lavori, del coordinatore in materia di salute e di sicurezza durante l'esecuzione previsto dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché del collaudatore ovvero della commissione di collaudo, del verificatore della conformità e accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni ad ognuno affidate.

Svolgerà la direzione relazionandosi con i soggetti presenti (Appaltatore, Direttore dei Lavori, Coordinatore della sicurezza) nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

In particolare a scanso di equivoci il rapporto tra i soggetti tecnici incaricati dalla P.A. è chiarito sin dall'articolo 2 del Decreto 7 marzo 2018, n. 49, che recita:

1. Il Direttore dei Lavori riceve dal R.U.P. le **disposizioni di servizio** mediante le quali quest'ultimo impartisce le indicazioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori, fissa l'ordine da seguirsi nella loro esecuzione, quando questo non sia regolato dal contratto, e stabilisce, in relazione all'importanza dei lavori, la periodicità con la quale il Direttore dei Lavori è tenuto a

presentare un rapporto sulle principali attività di cantiere e sull'andamento delle lavorazioni. Nell'ambito delle disposizioni di servizio impartite dal R.U.P. al Direttore dei Lavori resta di competenza di quest'ultimo l'emana-zione di **ordini di servizio** all'esecutore in ordine agli aspetti tecnici ed economici della gestione dell'appalto.

2. Fermo restando il rispetto delle disposizioni di servizio impartite dal R.U.P., il Direttore dei Lavori opera in autonomia in ordine al **controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento**.

3. 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.

Si comprende sin da subito il ruolo direttorio che le norme attribuiscono al R.U.P., egli **impartisce indicazioni, fissa l'ordine da seguirsi, stabilisce la periodicità con la quale il D.L./D.E.C. deve presentare un rapporto sull'andamento dei lavori**. Lo strumento che il R.U.P. utilizza per esplicitare le proprie direttive è la **disposizione di servizio**.

È quindi in capo al Direttore dei Lavori o dell'Esecuzione del contratto il compito di impartire le istruzioni operative all'appaltatore, come afferma la norma. Il controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento, il R.U.P. lo svolge tramite lo strumento dell'**ordine di servizio** che, per conoscenza, è sempre trasmesso anche al R.U.P.

La funzione del R.U.P. è ancora più rilevante negli appalti relativi a servizi e forniture laddove lo stesso è anche Direttore dell'Esecuzione del contratto, le Linee Guida infatti affermano che il R.U.P. **svolge, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di Direttore dell'Esecuzione del contratto**. Si desume pertanto che l'ordinarietà prevede che il R.U.P. sia anche D.E.C. e che occorra giustificare, nell'atto di nomina, eventuali deroghe a tale situazione ordinaria.

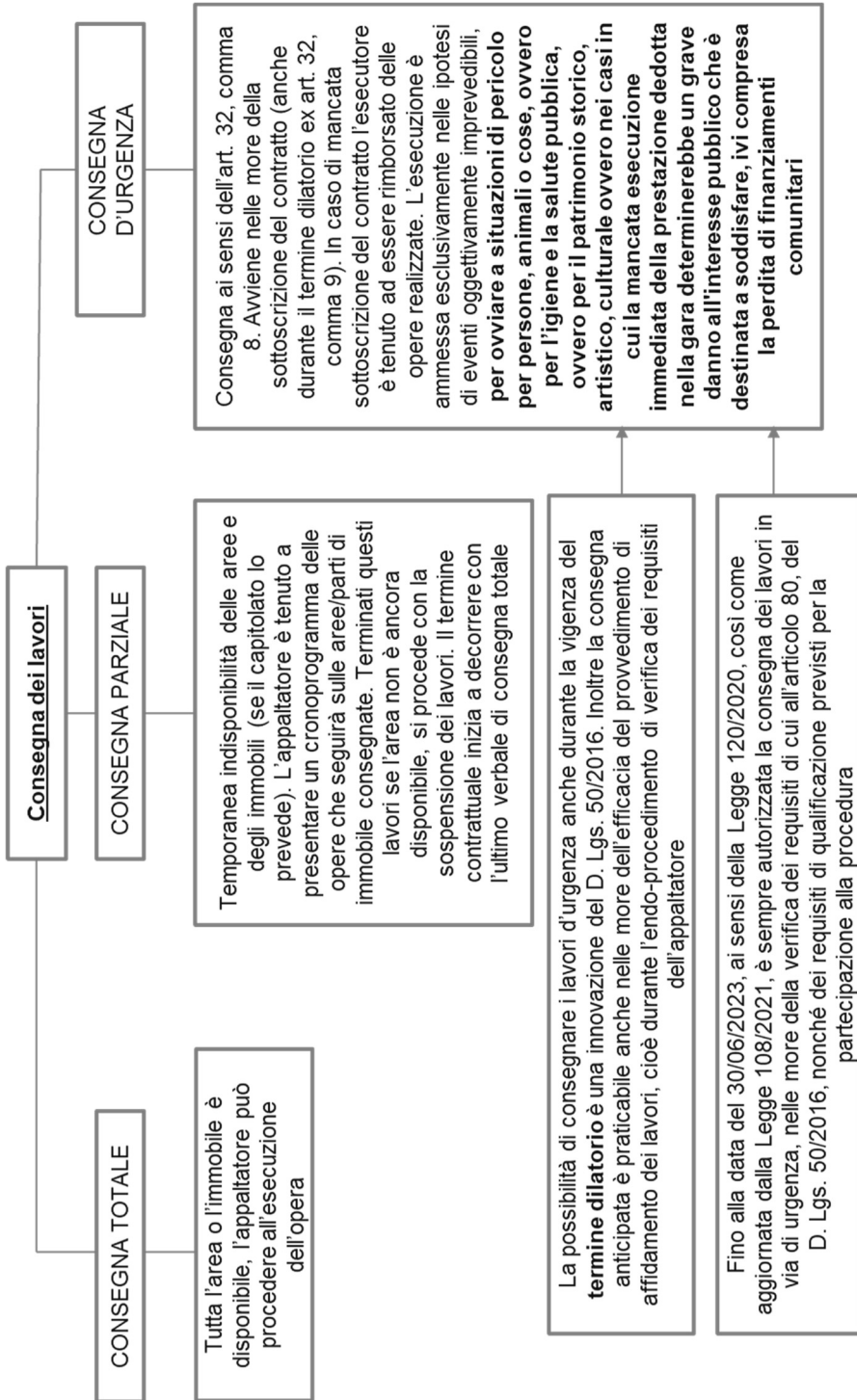
Il dettaglio dei compiti spettanti al Direttore dei Lavori e al Direttore dell'Esecuzione verrà affrontato nel capitolo specifico al quale, in questa fase, si rimanda.

Chiarita pertanto la ripartizione delle competenze tra le figure operanti nell'ambito dell'esecuzione del contratto, l'ulteriore approfondimento che si ritiene di apportare all'elencazione dei compiti del R.U.P. riportata nelle Linee Guida (già di per sé molto chiara) riguarda gli obblighi e le responsabilità del R.U.P. inerenti la sicurezza nei contratti relativi a lavori.



**Pagine non disponibili  
in anteprima**





### 2.6.5 La mancata consegna dei lavori a causa di difformità tra le condizioni locali ed il progetto esecutivo

Come detto uno dei tre pilastri fondamentali che sorreggono il verbale di consegna dei lavori consiste nell'attestazione circa la coerenza tra lo stato dei luoghi e il progetto.

Tale attestazione è importantissima e mette al riparo la stazione appaltante da contestazioni future nel merito.

Cosa può/deve fare il Direttore dei Lavori quando, all'atto della consegna, rileva che vi sia discordanza tra lo stato dei luoghi ed il progetto?

La norma in tale situazione è chiarissima e non lascia spazio a nessuna interpretazione, nel dettaglio all'articolo 5, comma 10, il D.M. 49/2018 recita:

Nel caso in cui siano riscontrate differenze fra le condizioni locali e il progetto esecutivo, **non si procede alla consegna e il Direttore dei Lavori ne riferisce immediatamente al R.U.P.**, indicando le cause e l'importanza delle differenze riscontrate rispetto agli accertamenti effettuati in sede di redazione del progetto esecutivo e delle successive verifiche, proponendo i provvedimenti da adottare.

Pertanto quando sussistono le suddette circostanze il Direttore dei Lavori non può consegnare i lavori e deve rimettere la questione al R.U.P. che è il *deus ex machina* dell'appalto e al quale compete la direzione dell'intero procedimento.

Il R.U.P., in seguito alla suddetta segnalazione ha due soluzioni:

- soluzione 1: in caso di difformità che non inficiano l'attuazione del progetto può comunque disporre al D.L. di consegnare i lavori;
- soluzione 2: in caso di difformità insuperabili, che inficiano l'attuazione del progetto, può invitare il D.L. (o chi ritiene) ad eseguire una modifica contrattuale ex articolo 106 e verificare l'ammissibilità di una perizia suppletiva e/o di variante finalizzata a modificare il progetto al fine di renderlo compatibile con le nuove condizioni dell'area.

La redazione di tale perizia (ipotesi 2) potrebbe non permettere la consegna dei lavori entro il termine massimo dei 45 giorni dalla sottoscrizione del contratto; in tal caso, superato tale termine, l'appaltatore può richiedere la rescissione del contratto e/o l'indennizzo, come già descritto nel par. 2.6.2.

In caso di inammissibilità della perizia, l'unica soluzione è la rescissione del



**Pagine non disponibili  
in anteprima**



IPOTESI DI BASE		
A.	Importo contrattuale	1.200.000,00 €
B.	Giorni di sospensione illegittima	30
C.	Termine esecuzione contratto	300

Si procede al calcolo delle tre componenti che costituiscono l'indennità.

### A. Maggiori oneri per spese generali infruttifere

Come già detto, tali maggiori oneri si ottengono sottraendo all'importo contrattuale l'utile di impresa nella misura del 10 per cento e le spese generali nella misura del 15 per cento e calcolando sul risultato la percentuale del 6,5 per cento. Tale risultato va diviso per il tempo contrattuale e moltiplicato per i giorni di sospensione e costituisce il limite massimo previsto per il risarcimento quantificato sulla base del criterio di cui alla lettera a), art. 10 del D.M. 49/2018.

Pertanto:

A. QUOTA RISARCIMENTO PER MAGGIORI ONERI PER SPESE GENERALI INFRUTTIFERE		
1.	Importo contrattuale al netto dell'utile di impresa (A.-A./1,1)	1.090.909,09 €
2.	Importo contrattuale al netto dell'utile di impresa e delle spese generali (1.-1/1,15)	948.616,60 €
3.	Aliquota 6,5% (2.*6,5%)	61.660,08 €
4.	Risarcimento unitario (ris. totale/giorni contratto = 3./C.)	205,53 €
<b>5.</b>	<b>Risarcimento per giorni di sospensione (4. x B.)</b>	<b>6.166,01 €</b>

### B. Lesione dell'utile

Coincide con la ritardata percezione dell'utile di impresa, nella misura pari agli interessi legali di mora di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 computati sulla percentuale del dieci per cento, rapportata alla durata dell'illegittima sospensione.



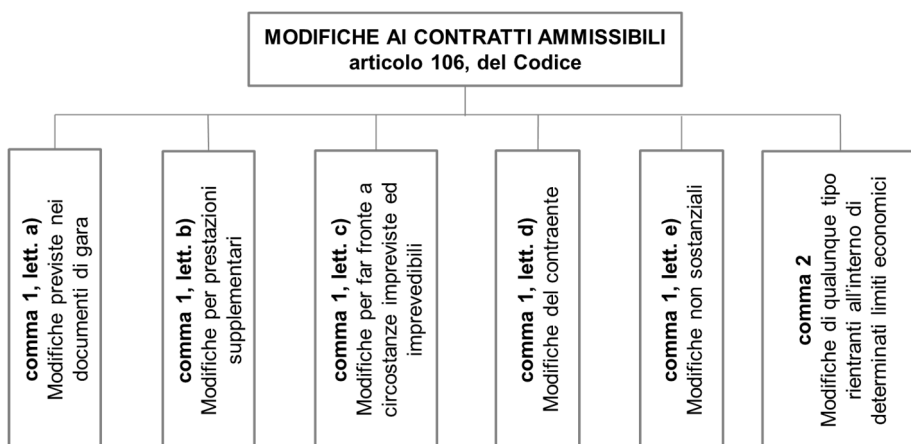
**Pagine non disponibili  
in anteprima**



### 4.3 LE FATTISPECIE DI MODIFICHE CONTRATTUALI AMMISSIBILI

I contratti d'appalto possono essere modificati, senza la necessità di una nuova procedura di affidamento, solo ed esclusivamente in sei casi. Non esistono altre modalità o giustificazioni per ammettere una modifica al contratto.

Si schematizzano nel grafico di seguito riportato le fattispecie di modifiche ammissibili ai sensi dell'articolo 106, del Codice.



Di seguito si approfondiscono le singole fattispecie indicando per ognuna i limiti economici di ammissibilità e gli adempimenti conseguenti in capo alla stazione appaltante.

#### 4.3.1 Le modifiche ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera a)

Riferimento normativo	<b>Articolo 106, comma 1, lettera a)</b>
Oggetto	Le modifiche che, <b>a prescindere dal loro valore monetario</b> , sono state <b><u>PREVISTE NEI DOCUMENTI DI GARA INIZIALI</u></b> in <b>clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi</b> . Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate, facendo riferimento alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti.

	<p>Esse non apportano modifiche che avrebbero l'effetto di <b>alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro</b>. Per i contratti relativi ai lavori, le variazioni di prezzo in aumento o in diminuzione possono essere valutate, sulla base dei prezziari di cui all'<u>articolo 23, comma 7</u>, solo per l'eccedenza rispetto al 10 per cento rispetto al prezzo originario e comunque in misura pari alla metà. Per i contratti relativi a servizi o forniture stipulati dai soggetti aggregatori restano ferme le disposizioni di cui all'<u>articolo 1, comma 511, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208</u>.</p>	
Limiti	<p>La modifica non ha limiti di importi, i limiti sono dettati dalla copertura finanziaria.</p>	
Adempimenti	<p>Nessuno</p>	
Esempio	<p>Di seguito si riporta stralcio da un disciplinare di gara con un esempio di clausola contrattuale:                  [...] Relativamente alle modifiche "<i>preventivate</i>" di cui all'articolo 106, comma 1, lett. a) si precisa che saranno ammissibili le seguenti modifiche contrattuali:                  - sarà possibile procedere alla revisione prezzi. Le variazioni di prezzo in aumento o in diminuzione possono essere valutate, sulla base dei prezziari di cui all'articolo 23, comma 7, del D. Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., solo per l'eccedenza rispetto al 10 per cento rispetto al prezzo originario e comunque in misura pari alla metà della differenza rispetto alla soglia del 10%;                  - esecuzione dei seguenti lavori accessori, individuati graficamente ed economicamente negli elaborati ..., che verranno assegnati nel caso in cui si consegua il necessario finanziamento entro la data del ...../...../.....;                  L'importo previsto per le suddette modifiche è pari ad euro .....</p>	
Esempio di revisione di prezzo	<p>Prezzo contrattuale lavorazione:</p> <p>Prezzo revisionato dal nuovo Elenco Prezzi regionale:</p> <p>Differenza eccedente il 10%:</p> <p>Prezzo revisionato:</p> <p>Esempio di calcolo prezzo revisionato alla luce del Decreto Sostegni <i>ter</i>:</p> <p>    Differenza eccedente il 5%:</p> <p>    Prezzo revisionato:</p>	<p>€ 1,000,00</p> <p>€ 1,500,00</p> <p>€ 400,00</p> <p>€ 1.200,00</p> <p>€ 450,00</p> <p>€ 1.360.00</p>



**Pagine non disponibili  
in anteprima**



La tabella sotto riportata è un **esempio** di verifica di ammissibilità di una perizia ex comma 2:

	<b>Progetto</b>	<b>Variazioni positive</b>	<b>Variazioni negative</b>	<b>Valore modifica</b>	<b>Incidenza variazioni</b>
Opere strutturali	449.162,95 €	66.050,03 €	-50.404,52 €	116.454,55 €	25,93%
Opere edili	243.102,85 €	72.043,70€	0,00 €	72.043,70 €	29,64%
Riqualficazione energetica	324.902,07 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
Oneri speciali sicurezza	5.666,39 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00%
Impianti elettrici	87.384,75 €	16.932,19 €	0,00 €	16.932,19 €	19,38%
Impianti meccanici	214.919,48 €	37.223,06 €	0,00 €	37.223,06 €	17,32%
<b>Totali</b>	<b>1.325.138,49 €</b>	<b>192.248,98 €</b>	<b>50.404,52 €</b>	<b>242.653,50 €</b>	<b>18,31%</b>

Il valore della modifica è pari a 242.653,50 (par al 18,31%), ma ad esso corrisponde un atto di sottomissione per un importo pari ad euro 141.844,46 (aumento contrattuale pare al 10,68%), se ne ricava che **la suddetta perizia non è ammissibile ai sensi del comma 2, posto che non rientrava nei limiti di legge.**

Altro approfondimento estremamente importante riguarda le modifiche contrattuali generate da **ERRORI PROGETTUALI**.

**Tali modifiche possono esclusivamente rientrare all'interno del comma 2.** Pertanto, le modifiche da apportare a contratti causate da errori progettuali sono ammissibili solo ed esclusivamente se rispettano i limiti di cui al comma 2, altrimenti è necessario porre in essere un'altra procedura di affidamento.

**ATTENZIONE a catalogare errori progettuali con imprevisti imprevedibili!**

È un'approssimazione che cambia completamente la responsabilità passando dal progettista al R.U.P. (a cui spetta l'attestazione delle cause impreviste ed imprevedibili).

La definizione di errore progettuale è data al comma 10, dell'articolo 106, secondo il quale **sono da annoverare tra gli errori o omissioni progettuali:**

- l'inadeguata **valutazione dello stato di fatto**;
- la mancata od **erronea identificazione della normativa tecnica** vincolante per la progettazione;
- il mancato rispetto dei **requisiti funzionali ed economici prestabiliti** e risultanti da prova scritta;
- la violazione delle regole di **diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali**.

**La lettura di tali condizioni va fatta alla luce dell'articolo 109 della Direttiva europea 2014/24/UE**, già citato e trattato in sede di approfondimento della perizia di variante ex articolo 106, comma 1, lettera c), al quale si rimanda.

**È chiaro che il progettista è responsabile di tali errori; pertanto, parallelamente all'intestazione di una perizia ad errore progettuale è necessario dare avvio all'iter di messa in mora dei progettisti.**