

Paolo Oreto

# LA DIREZIONE DEI LAVORI

**LA PRATICA AMMINISTRATIVA E CONTABILE  
NELLA CONDOTTA E NEL COLLAUDO DELLE OPERE PUBBLICHE**

AGGIORNATO AL D.P.R. 5 OTTOBRE 2010, N. 207  
"REGOLAMENTO ATTUATIVO DEL CODICE DEI CONTRATTI"



**CD-ROM INCLUSO**

BANCA DATI CON NORMATIVA E OLTRE 140 MODELLI PER LA GESTIONE DEGLI ATTI

**OTTAVA EDIZIONE**

  
**GRAFILL**

Paolo Oreto

## LA DIREZIONE DEI LAVORI

ISBN 13 978-88-8207-416-6

EAN 9 788882 074166

Edilizia e urbanistica, 14

Ottava edizione, febbraio 2011

Oreto, Paolo <1948>

La direzione dei lavori / Paolo Oreto. – 8. ed. – Palermo : Grafill, 2011.

(Edilizia e urbanistica ; 14)

ISBN 978-88-8207-416-6

1. Opere pubbliche – Collaudo – Legislazione.

344.4506 CDD-22

SBN Pal0232287

CIP – Biblioteca centrale della Regione siciliana "Alberto Bombace"

© **GRAFILL S.r.l.**

Via Principe di Palagonia, 87/91 – 90145 Palermo

Telefono 091/6823069 – Fax 091/6823313

Internet <http://www.grafill.it> – E-Mail [grafill@grafill.it](mailto:grafill@grafill.it)

Finito di stampare nel mese di febbraio 2011

presso **Officine Tipografiche Aiello & Provenzano S.r.l.** Via del Cavaliere, 93 – 90011 Bagheria (PA)

Tutti i diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e di riproduzione sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta in alcuna forma, compresi i microfilm e le copie fotostatiche, né memorizzata tramite alcun mezzo, senza il permesso scritto dell'Editore. Ogni riproduzione non autorizzata sarà perseguita a norma di legge.

Nomi e marchi citati sono generalmente depositati o registrati dalle rispettive case produttrici.

# Sommario

<b>PREFAZIONE ALLA OTTAVA EDIZIONE.....</b>	<b>p.</b>	<b>9</b>
<b>1. INQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANI DI VIGILANZA E CONSULTIVI .....</b>	<b>"</b>	<b>11</b>
1.1. Le direttive comunitarie .....	"	11
1.2. La legge delega .....	"	14
1.3. Il Codice dei contratti .....	"	15
1.4. Il Nuovo Regolamento n. 207/2010 .....	"	19
1.5. Le competenze normative dello Stato e delle Regioni .....	"	31
1.6. Le disposizioni abrogate .....	"	40
1.7. Le disposizioni vigenti .....	"	43
1.8. Gli organi di vigilanza e consultivi .....	"	46
1.9. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.....	"	47
1.10. L'Osservatorio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.....	"	59
1.11. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici.....	"	62
<b>2. LE FIGURE PROFESSIONALI NELLA DIREZIONE DEI LAVORI.....</b>	<b>"</b>	<b>70</b>
2.1. Premesse .....	"	70
2.2. Il responsabile del procedimento.....	"	72
2.3. Il responsabile dei lavori .....	"	77
2.4. L'Ufficio di direzione dei lavori .....	"	78
2.5. Il direttore dei lavori .....	"	80
2.6. I direttori operativi.....	"	87
2.7. Gli ispettori di cantiere.....	"	88
2.8. L'appaltatore.....	"	88
2.9. Il direttore di cantiere.....	"	89
2.10. Il direttore tecnico dell'Impresa.....	"	91
2.11. Il coordinatore per l'esecuzione dei lavori.....	"	91
2.12. Il collaudatore.....	"	95
<b>Note al capitolo 2.....</b>	<b>"</b>	<b>98</b>
<b>3. LA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEGLI INCARICHI .....</b>	<b>"</b>	<b>103</b>
3.1. Gli incarichi di Direzione dei Lavori .....	"	103
3.2. L'Autorità di vigilanza .....	"	105

3.3.	L'importo stimato dell'onorario e le classi e categorie dell'opera.....	p. 109
3.4.	Le procedure per l'affidamento ed i criteri per le offerte.....	" 116
3.5.	Incarichi di corrispettivo inferiore a 20.000 Euro.....	" 119
3.6.	Incarichi di corrispettivo compreso tra 20.000 e 100.000 euro.....	" 120
3.7.	Incarichi di corrispettivo superiore a 100.000 euro.....	" 126
<b>4.</b>	<b>LA MODIFICA DEI PREZZI, LA CAUZIONE E LE NORME ANTIMAFIA.....</b>	<b>" 134</b>
4.1.	La revisione dei prezzi .....	" 134
4.2.	Il prezzo chiuso.....	" 138
4.3.	La cauzione e la polizza assicurativa.....	" 140
4.4.	Le norme antimafia .....	" 143
	<b>Note al capitolo 4.....</b>	<b>" 144</b>
<b>5.</b>	<b>LA SICUREZZA NEI CANTIERI .....</b>	<b>" 147</b>
5.1.	La normativa tecnica in materia di sicurezza nei cantieri .....	" 147
5.2.	Il cantiere temporaneo e mobile.....	" 149
5.3.	I Piani di sicurezza .....	" 150
5.4.	La notifica preliminare .....	" 156
5.5.	Il cantiere: le zone funzionali, la viabilità, la segnaletica, le attrezzature.....	" 157
5.6.	L'impianto elettrico di cantiere .....	" 162
5.7.	I ponteggi .....	" 167
5.8.	Le demolizioni .....	" 170
5.9.	Il fascicolo dell'opera.....	" 171
5.10.	I dispositivi di protezione individuale, l'informazione e la formazione .....	" 173
5.11.	Le richieste all'impresa appaltatrice.....	" 175
5.12.	Altri obblighi dell'impresa appaltatrice.....	" 182
5.13.	La riunione preliminare e di coordinamento .....	" 186
5.14.	Il verbale di sopralluogo, la lista di controllo e la tessera di riconoscimento .....	" 190
5.15.	Nuove imprese e riunione di coordinamento .....	" 197
5.16.	Le varianti e la liquidazione dei costi della sicurezza .....	" 199
5.17.	Le violazioni al Piano di sicurezza e di coordinamento.....	" 200
5.18.	La sospensione di lavorazioni per pericolo grave ed imminente.....	" 206
5.19.	Termine dei lavori.....	" 207
	<b>Note al capitolo 5.....</b>	<b>" 209</b>
<b>6.</b>	<b>IL SUBAPPALTO, IL COTTIMO, LE FORNITURE CON POSA IN OPERA ED I NOLI A CALDO ED A FREDDO.....</b>	<b>" 226</b>
6.1.	La definizione di subappalto, cottimo, contratto di fornitura, nolo a freddo e nolo a caldo.....	" 226

6.2.	Le fonti normative del subappalto e del cottimo .....	p. 227
6.3.	I limiti quantitativi e le condizioni di ammissibilità del subappalto e del cottimo.....	" 228
6.4.	L'autorizzazione ed il contratto di subappalto .....	" 230
6.5.	Il pagamento del subappaltatore.....	" 247
6.6.	La gestione della sicurezza in cantiere tra appaltatore e subappaltatore.....	" 248
6.7.	L'appaltatore, i subappaltatori e la responsabilità solidale .....	" 249
	<b>Note al capitolo 6</b> .....	" 255
<b>7.</b>	<b>LA CONSEGNA DEI LAVORI</b>	
	<b>E GLI ADEMPIMENTI PRELIMINARI</b> .....	" 261
7.1.	Premesse.....	" 261
7.2.	L'attestazione di cui all'articolo 106 del D.P.R. n. 207/2010 .....	" 261
7.3.	Comunicazione agli Enti assicurativi e previdenziali .....	" 264
7.4.	L'invito alla consegna .....	" 265
7.5.	La consegna dei lavori .....	" 267
7.6.	Differenze riscontrate all'atto della consegna e sospensione della stessa.....	" 276
7.7.	Consegne frazionate .....	" 277
7.8.	Consegne dei lavori da un appaltatore ad un altro.....	" 279
7.9.	Riserve dell'appaltatore alla consegna dei lavori .....	" 280
7.10.	Sollecito all'Impresa ad iniziare i lavori.....	" 281
7.11.	Oneri generali a carico dell'appaltatore.....	" 282
7.12.	Il concreto inizio dei lavori .....	" 285
	<b>Note al capitolo 7</b> .....	" 287
<b>8.</b>	<b>DOCUMENTI PER LA TENUTA</b>	
	<b>AMMINISTRATIVA E CONTABILE DEI LAVORI</b> .....	" 292
8.1.	Premesse e norme generali .....	" 292
8.2.	Accettazione, qualità ed impiego dei materiali.....	" 293
8.3.	Il giornale dei lavori .....	" 297
8.4.	Il libretto delle misure e delle provviste .....	" 299
8.5.	I verbali di pesatura e di misurazione.....	" 302
8.6.	I verbali di prova idraulica e di prelievo di campioni .....	" 304
8.7.	Le note settimanali delle somministrazioni .....	" 307
8.8.	Lavori e somministrazioni su fatture.....	" 309
8.9.	Il registro di contabilità .....	" 310
8.10.	Il sommario del registro di contabilità .....	" 313
8.11.	Lo stato d'avanzamento lavori .....	" 314
8.12.	Il quadro comparativo.....	" 318
8.13.	Il documento unico di regolarità contributiva.....	" 320
8.14.	Il certificato di pagamento dei lavori.....	" 336
8.15.	La cessione dei crediti .....	" 339
	<b>Note al capitolo 8</b> .....	" 340

<b>9. ALTRI DOCUMENTI PER LA DIREZIONE DEI LAVORI</b> .....	p. 342
9.1. I verbali di sospensione e di ripresa dei lavori .....	" 342
9.2. La proroga e la novazione del termine di ultimazione.....	" 348
9.3. Il verbale di concordamento nuovi prezzi .....	" 349
9.4. Sinistri alle persone e danni alle proprietà .....	" 352
9.5. Il verbale di accertamento danni di forza maggiore.....	" 353
9.6. Contestazioni tra l'Amministrazione e l'appaltatore .....	" 355
9.7. Gli ordini di servizio .....	" 357
9.8. L'attestato di certificazione energetica .....	" 359
9.9. La dichiarazione di conformità degli impianti.....	" 368
9.10. Il certificato di ultimazione dei lavori.....	" 372
9.11. La presa in consegna anticipata prima del collaudo.....	" 375
<b>Note al capitolo 9</b> .....	" 379
<b>10. LE PERIZIE DI VARIANTE E SUPPLETIVE</b> .....	" 380
10.1. Variazioni, aumento e diminuzione delle opere appaltate.....	" 380
10.2. Le perizie di variante e suppletive .....	" 386
10.3. Tipologie di perizie .....	" 387
10.4. La relazione .....	" 404
10.5. Il quadro comparativo.....	" 405
10.6. Lo schema atto di sottomissione .....	" 407
10.7. La risoluzione del contratto.....	" 409
10.8. La responsabilità del progettista e del direttore dei lavori .....	" 410
10.9. Esemplicazioni .....	" 411
<b>Note al capitolo 10</b> .....	" 415
<b>11. L'ANTICIPAZIONE, IL CRONOPROGRAMMA ED IL PROGRAMMA DEI LAVORI</b> .....	" 416
11.1. L'anticipazione .....	" 416
11.2. Il cronoprogramma delle lavorazioni.....	" 417
11.3. Circolare A.N.A.S. 1° febbraio 1982, n. 25 .....	" 419
11.4. Circolare Cassa per il Mezzogiorno 13 febbraio 1982, n. 175 .....	" 428
11.5. Il programma dei lavori .....	" 434
<b>Note al capitolo 11</b> .....	" 435
<b>12. LE CONTROVERSIE NEGLI APPALTI E LA RISOLUZIONE DEI CONTRATTI</b> .....	" 437
12.1. Le riserve .....	" 437
12.2. L'accordo bonario, il collegio arbitrale ed il ricorso al giudice ordinario .....	" 438
12.3. I ritardi nell'esecuzione dei lavori.....	" 448
12.4. Esecuzione d'ufficio .....	" 451
12.5. Risoluzione dei contratti per reati accertati, grave inadempimento o grave irregolarità.....	" 452
<b>Note al capitolo 12</b> .....	" 455

<b>13. LA LIQUIDAZIONE FINALE DEI LAVORI</b> .....	p. 456
13.1. Il conto finale dei lavori .....	" 456
13.2. La penale ed il premio di accelerazione .....	" 461
13.3. La relazione del direttore dei lavori sul conto finale e la relazione riservata .....	" 462
13.4. Trasmissione degli atti e dei documenti per la liquidazione finale dei lavori .....	" 463
13.5. La relazione finale riservata del responsabile del procedimento sul conto finale .....	" 464
13.6. L'avviso ai creditori .....	" 466
13.7. Le assicurazioni sociali .....	" 467
13.8. La cessione dei crediti .....	" 468
13.9. Le aperture di cave di prestito .....	" 468
13.10. Il certificato di regolare esecuzione .....	" 469
13.11. Il certificato di esecuzione dei lavori .....	" 471
<b>14. IL COLLAUDO DEI LAVORI</b> .....	" 475
14.1. Premesse .....	" 475
14.2. Il collaudatore .....	" 476
14.3. Documenti da fornire al collaudatore .....	" 478
14.4. La visita di collaudo .....	" 479
14.5. La relazione di collaudo .....	" 483
14.6. Il certificato di collaudo .....	" 491
<b>Note al capitolo 14</b> .....	" 494
<b>15. GLI ONORARI PROFESSIONALI</b> .....	" 495
15.1. Il Decreto Bersani .....	" 495
15.2. Il decreto ministeriale 4 aprile 2001 .....	" 501
15.3. Conversione ed interpolazione .....	" 502
15.4. Criteri e metodi .....	" 504
15.5. Onorario direzione lavori .....	" 509
15.6. Onorario misura e contabilità lavori .....	" 511
15.7. Onorario coordinatore esecuzione .....	" 512
15.8. Onorario per l'ufficio di direzione lavori .....	" 513
15.9. Onorario per perizie di variante e/o suppletive .....	" 514
15.10. Onorario per i collaudi amministrativi .....	" 514
15.11. Onorario per i collaudi statici .....	" 514
<input type="checkbox"/> <b>GUIDA ALL'INSTALLAZIONE DEL SOFTWARE</b>	
Introduzione al CD-ROM allegato .....	" 517
Requisiti minimi hardware e software .....	" 517
Procedura per la richiesta della password utente .....	" 517
Procedura per l'installazione del software .....	" 518
Procedura per la registrazione del software .....	" 518
<input type="checkbox"/> <b>INDICE DELLA MODULISTICA</b> .....	" 520

□ <b>INDICE ANALITICO</b> .....	p. 528
□ <b>INDICE DELLE TAVOLE SINOTTICHE</b>	
Figure professionali nella direzione dei lavori .....	" 98
Modalità di affidamento degli incarichi .....	" 133
Procedura per il subappalto .....	" 248
Tipologia di consegne .....	" 286
La consegna dei lavori .....	" 287
Documenti per la tenuta contabile dei lavori ed i pagamenti .....	" 340
Sospensione dei lavori .....	" 347
Ripresa dei lavori .....	" 347
Quadro sinottico perizie di variante .....	" 404
Controversie negli appalti .....	" 453
Accordo bonario .....	" 454
□ <b>APPENDICE LEGISLATIVA SU CD-ROM</b>	
Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 .....	CD-ROM
Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 .....	CD-ROM
Decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Legge 15 luglio 2009, n. 94 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Legge 18 giugno 2009, n. 69 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 .....	CD-ROM
Decreto-legge 23 ottobre 2008, n. 162 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Legge 24 dicembre 2007, n. 244 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113 .....	CD-ROM
Decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6 .....	CD-ROM
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 ( <i>stralcio</i> ) .....	CD-ROM
Decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173 .....	CD-ROM
Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 .....	CD-ROM
Decreto Ministero dei lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145 .....	CD-ROM
Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 .....	CD-ROM
Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 .....	CD-ROM

## Prefazione alla ottava edizione

Con l'emanazione del nuovo Regolamento giunge a conclusione il processo di modifica della legislazione sulle opere pubbliche iniziato l'1 luglio 2006 con l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture predisposto compilando in un unico testo normativo le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE e coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione Europea.

L'ottava edizione di questo testo vede la luce successivamente alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del nuovo Regolamento emanato in riferimento all'articolo 5 del Codice dei contratti; il nuovo Regolamento entra in vigore l'8 giugno 2011 e da tale data sostituisce il previgente Regolamento n. 554/1999.

Il testo è stato totalmente rivisitato sia per adeguarlo al nuovo Regolamento sia per ampliarlo con due nuovi capitoli relativi alle modalità di affidamento degli incarichi professionali e al subappalto e, per ovvi motivi legati al fatto che sino all'8 giugno 2011 sarà ancora in vigore il Regolamento n. 554/1999, all'interno dello stesso, unitamente ai riferimenti al nuovo regolamento, sono stati riportati tra parentesi anche i riferimenti al previgente Regolamento n. 554/1999.

Tutto il testo è stato, poi, aggiornato anche alle ultime modifiche al Codice dei contratti introdotte dal decreto legislativo 20 marzo 2010, n. 53 e dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 ed, anche, il capitolo sulla sicurezza è stato ampliato aggiungendo alcuni paragrafi adeguandolo al decreto legislativo 3 agosto 2009, n. 106 che ha modificato in molteplici punti il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Nella ottava edizione, come già nella precedente, ho riproposto, aggiornandole alle nuove disposizioni di legge, alcune "novità" che sono sopraggiunte nel campo della realizzazione delle opere pubbliche; mi riferisco, in dettaglio, alla liberalizzazione delle tariffe professionali, al Documento unico di regolarità contributiva, all'attestato di qualificazione energetica. Per non parlare, poi, dell'abrogazione di alcune norme previgenti provocata dall'articolo 256 del Codice stesso.

Tra le principali novità del nuovo Regolamento ricordiamo che:

- giungono al via le norme sulla validazione dei progetti, affidabile con gara anche a soggetti esterni, ma con regime di favore per le stazioni appaltanti;
- sarà possibile inserire una soglia per i ribassi nelle gare di progettazione con una nuova formulazione per limitare le offerte anomale;
- vengono ridotti del 50% i requisiti per accedere alle gare di progettazione;
- con lo stralcio dell'allegato A1, viene rinviata la disciplina delle opere super-specialistiche;

- negli appalti integrati sarà sempre obbligatoria, come nelle concessioni, la qualificazione SOA per progettazione e costruzione.

Con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento che consta di ben 359 articoli e di 15 allegati vengono abrogati, alcuni provvedimenti previgenti tra i quali:

- gli articoli 337, 338, 342, 343, 344, 348 della Legge n. 2248/1865, allegato F;
- il D.P.R. n. 554/1999;
- il D.P.R. n. 34/2000;
- gli articoli 5, comma 1, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 34 e 37, del D.M. LL.PP. n. 145/2000;
- il D.P.R. n. 384/2001.

In realtà il nuovo Regolamento non provoca nessun radicale cambiamento ma ricomponne, adeguandole al Codice dei contratti, tutte le disposizioni regolamentari contenute nel precedente Regolamento n. 554/1999, nel Capitolato generale d'appalto n. 145/2000 e nel D.P.R. n. 34/2000 relativo alla qualificazione dei concorrenti ed è per tale motivo che ho ritenuto necessario inserire all'interno del testo tre utili tabelle comparative tra gli articoli del Regolamento n. 554/1999, del Capitolato generale n. 145/2000 e del Regolamento di qualificazione dell'impresa n. 34/2000 e gli articoli del nuovo Regolamento n. 207/2010.

Ricordo, per ultimo, che il codice dei contratti, consta di 257 articoli e 21 allegati ed ha, già, abrogato ben 29 tra leggi, decreti e regolamenti (tra le altre la Legge n. 109/1994) ed oltre 100 articoli sparsi in circa 30 altre disposizioni di legge.

In verità il "Codice dei contratti" ha avuto, sin dalla nascita, una vita abbastanza travagliata ed è stato più volte modificato ed integrato sia con i seguenti tre decreti correttivi:

- decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6, recante: "*Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004)*";
- decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113, recante: "*Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62*";
- decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152, recante: "*Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62*",

che con parecchie disposizioni di legge di tipo ordinario, non ultimo il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, che lo hanno modificato ed integrato in più punti.

Ecco l'attuale mosaico relativo alla legislazione sui lavori pubblici ma, certamente, nei prossimi mesi saranno aggiunte altre tessere che arricchiranno, sempre di più, una iperstaticità normativa che rende il lavoro di tutti noi sempre più complesso.

Gennaio 2011

L'Autore

## Inquadramento normativo e organi di vigilanza e consultivi

### □ 1.1. Le direttive comunitarie

Tra le molteplici disposizioni che gli organi comunitari possono emanare troviamo le direttive e nel campo dei lavori pubblici l'Unione europea ha emanato due direttive e precisamente:

- la direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione Europea n. 134 del 30 aprile 2004;
- la direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione Europea n. 134 del 30 aprile 2004.

Le direttive europee vincolano gli Stati membri per quanto concerne gli obiettivi da raggiungere, salvo la competenza degli Stati stessi in merito alla forma ed ai mezzi da utilizzare per raggiungere gli obiettivi; in certi casi, invece, le direttive, oltre ad indicare gli obiettivi da raggiungere, sono, anche, così dettagliate che non obbligano gli Stati membri ad emanare norme di recepimento in quanto le stesse sono, come suol dirsi, con un termine inglese, "self-executing".

Ovviamente può verificarsi che, nelle direttive, soltanto alcune norme siano "self-executing" mentre altre hanno bisogno di norme di recepimento.

La direttiva 2004/18/CE, emanata in occasione di nuove modificazioni alla direttiva 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, alla direttiva 93/36/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture ed alla direttiva 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, si era resa necessaria per rispondere alle esigenze di semplificazione e di modernizzazione formulate sia dalle amministrazioni aggiudicatrici che dagli operatori economici nel contesto delle risposte al Libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 1996.

Con la pubblicazione della direttiva 2004/18/CE l'Unione europea realizza una svolta epocale nell'opera di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri anche per il fatto che tutta la disciplina in materia di appalti viene unificata ed il recepimento della direttiva stessa consente alle amministrazioni aggiudicatrici l'utilizzazione di procedure innovative come il dialogo competitivo, l'avvalimento, i sistemi dinamici di acquisizione e le aste elettroniche.

Un'altra importante novità consiste, poi, nel fatto che le amministrazioni aggiudicatrici, al fine di evitare che la determinazione di specifiche tecniche eccessivamente

*Direttiva  
2004/18/CE*

restrittive possa avere effetti distorsivi della concorrenza, dovranno motivare la decisione dell'esclusione di un partecipante dalla procedura concorsuale, ove ritengono che la sua offerta non sia equivalente a quella prospettata nel capitolato.

La direttiva 2004/18/CE ha inteso, innanzitutto, aggiornare e razionalizzare le norme comunitarie preesistenti, in materia di appalti pubblici coordinando precedenti normative, semplificando e non riformando l'impianto normativo preesistente.

Con la direttiva 2004/18/CE l'Unione europea ha raggiunto i seguenti obiettivi:

- la semplificazione delle disposizioni comunitarie in tema di appalti pubblici ottenuta con l'accorpamento delle tre precedenti direttive (la direttiva 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, la direttiva 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e la direttiva 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori);
- l'aggiornamento della normativa previgente, coordinando le diverse discipline degli appalti di servizi, di forniture e di lavori ed eliminando le frequenti incongruenze normative;
- il rafforzamento dei principi di concorrenza e trasparenza con la previsione di nuovi criteri di valutazione delle offerte e con la possibilità di istituire Autorità di vigilanza, dotate di poteri effettivi, come quello di annullare la procedura di aggiudicazione.

Con l'occasione ricordiamo che la direttiva 2004/18/CE prevedeva, all'articolo 80, comma 1, che gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva stessa entro il 31 gennaio 2006 ma mentre per alcune disposizioni si è dovuto attendere l'emanazione di una norma specifica (D.Lgs. n. 163/2006), altre sono entrate in vigore l'1 febbraio 2006, prima dell'emanazione della normativa di recepimento, perché della tipologia "self-executing" ; a titolo semplificativo riportiamo, nella Tabella 1, le norme "self-executing" contenute all'interno della direttiva 2004/18/CE.

Tabella 1  
NORME SELF-EXECUTING

ART.	TITOLO	CONTENUTO
5	Condizioni relative agli accordi conclusi in seno all'Organizzazione mondiale del commercio	Gli Stati membri applicano nelle loro relazioni condizioni favorevoli quanto quelle che concedono agli operatori economici dei paesi terzi in applicazione dell'accordo sugli appalti pubblici stipulato nel quadro dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round.
6	Riservatezza	Le amministrazioni aggiudicatrici non rivelano informazioni comunicate dagli operatori economici e da essi considerate riservate.
23	Specifiche tecniche	Le specifiche tecniche dovrebbero essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i portatori di handicap o di una progettazione adeguata per tutti gli utenti ed inoltre devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.
26	Condizioni di esecuzione dell'appalto	Le amministrazioni aggiudicatrici, per particolari motivi socio ambientali, possono esigere condizioni particolari

ART.	TITOLO	CONTENUTO
26	Condizioni di esecuzione dell'appalto	in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri.
30	Aggiudicazione mediante procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara	Le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante procedura negoziata, previa pubblicazione di un bando di gara, o senza previa pubblicazione, nelle fattispecie previste rispettive disposizioni.
31	Aggiudicazione mediante procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara	
45	Situazione personale del candidato o dell'offerente	Le amministrazioni devono introdurre nei bandi altre ipotesi di esclusione per reati commessi nell'ambito della comunità europea.
47	Capacità economica e finanziaria	La capacità economica e finanziaria dell'operatore economico può essere provata mediante una o più delle referenze indicate dallo stesso articolo 47.
48	Capacità tecniche e professionali	Le capacità tecniche e professionali degli operatori economici sono valutate e verificate secondo i paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo 48 e in particolare un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi (avvilimento).
49	Norme di garanzia della qualità	Quando occorre, le amministrazioni aggiudicatrici devono fare riferimento ai sistemi di assicurazione della qualità basati sulle serie di norme europee in materia e certificati da organismi conformi alle serie delle norme europee relative alla certificazione.
50	Norme di gestione ambientale	Qualora l'appalto richieda la indicazione delle misure di gestione ambientale, che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione.
53	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare gli appalti o ricorrendo all'offerta economicamente più vantaggiosa, adottando determinati criteri o esclusivamente il prezzo più basso.
63	Disposizioni in materia di pubblicità: soglie ed eccezioni	Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i concessionari di lavori pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici applichino le disposizioni in materia di pubblicità di cui all'articolo 64 in sede di aggiudicazione di appalti a terzi, se il valore di tali appalti è pari o superiore a 5.923.000 EUR.

La direttiva 2004/17/CE è stata emanata in occasione di nuove modificazioni alla direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, necessaria per rispondere alle esigenze di semplificazione e di modernizzazione formulate sia dagli enti aggiudicatori che dagli operatori economici nel contesto delle risposte al Libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 1996.

*Direttiva  
2004/17/CE*

La direttiva 2004/17/CE si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia ed in particolare sulla giurisprudenza relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce la possibilità, per gli enti aggiudicatori, di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano agli enti aggiudicatori una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino il principio di parità di trattamento (di cui il principio di non discriminazione non è che una particolare espressione), il principio di mutuo riconoscimento, il principio di proporzionalità, nonché il principio di trasparenza.

## □ 1.2. La legge delega

Successivamente alla emanazione da parte dell'Unione europea delle due direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE, lo Stato Italiano, dovendo procedere al recepimento delle stesse, con l'articolo 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) delegò il Governo a recepire le due direttive; nell'articolo 25 veniva precisato, anche, che il Governo era delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea;
- semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, finalizzata a favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici;
- conferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in attuazione della normativa comunitaria, dei compiti di vigilanza nei settori oggetto della disciplina;
- adeguamento della normativa alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 7 ottobre 2004 nella causa C-247/02.

*Emanazione  
del D.Lgs.  
n. 163/2006*

In ottemperanza dell'articolo 25 della legge delega, successivamente ai pareri previsti della Conferenza unificata Stato-Regione, del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni parlamentari, il Governo ha emanato il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante: *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/CE"* con cui è stato possibile:

- recepire le due direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, unificando le disposizioni comuni;
- disciplinare in un unico contesto normativo non soltanto i lavori pubblici ma anche i servizi e le forniture;
- cancellare, abrogandole, ben 29 tra leggi, decreti e regolamenti (tra le altre la Legge n. 109/1994) ed oltre 100 articoli sparsi in circa 30 altre disposizioni di legge.

Con l'emanazione del D.Lgs. n. 163/2006 e, quindi, con il recepimento delle due direttive europee non si sono verificate modifiche sostanziali nel campo dei servizi e delle forniture mentre per quanto concerne i lavori pubblici, si sono verificate importanti variazioni dovute al fatto che le precedenti norme si discostavano parecchio dalle norme dell'Unione europea.

### □ 1.3. Il Codice dei contratti

Successivamente alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 2 maggio 2006, n. 100 – supplemento ordinario n. 107, il 1° luglio 2006 è entrato in vigore nella Repubblica italiana il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante: “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*”.

Il nuovo codice, che consta di ben 257 articoli e 21 allegati, recepisce nella Repubblica Italiana le due direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, come è messo ben in evidenza nella titolazione del decreto legislativo stesso e, contemporaneamente, mette ordine nel corpo normativo relativo ai lavori pubblici, servizi e forniture, realizzando un codice che abroga ben 29 tra leggi, decreti e regolamenti (tra le altre la Legge n. 109/1994) ed oltre 100 articoli sparsi in circa 30 altre disposizioni di legge.

In linea teorica il Codice avrebbe dovuto, quindi, essere applicato a tutti quegli appalti i cui bandi ed avvisi erano stati pubblicati dopo il 1° luglio 2006 mentre nel caso di contratti per i quali non è necessaria la pubblicità, il Codice doveva essere utilizzato per tutti i contratti per i quali alla data del 1° luglio 2006 non erano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.

In realtà il provvedimento ha avuto e continua ad avere una fase transitoria molto complessa e lunga in quanto, per entrare definitivamente a regime, dovrà entrare in vigore il nuovo Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 che sostituirà dall'8 giugno 2011:

- numerosi articoli del Capitolato generale di cui al D.M. n. 145/2000;
- il Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 di cui al D.P.R. n. 544/1999;
- il Regolamento sulla qualificazione delle imprese di cui D.P.R. n. 34/2000.

Con il “Codice dei contratti” andò in pensione dall'1 luglio 2006 la legge 11 febbraio 1994, n. 109 recante “Legge quadro in materia di lavori pubblici” mentre dall'8 giugno 2011 il Regolamento d'attuazione della citata Legge n. 109/1994 di cui al D.P.R. n. 554/1999 viene sostituito dal nuovo Regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

In verità il “Codice dei contratti, dall'emanazione ad oggi ha avuto una vita abbastanza travagliata ed è stato più volte modificato ed integrato perché, successivamente alla pubblicazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, il nuovo Governo, insediatosi dopo le elezioni del mese di aprile del 2006, non condividendo alcune impostazioni del codice stesso, ha apportato le prime modifiche con il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 convertito nella legge 11 agosto 2006, n. 248 e con la legge 12 luglio 2006, n. 228 di conversione del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173.

Le principali modifiche sono quelle qui di seguito riportate:

- articolo 32, comma 1, lettera c) da coordinare con l'articolo 13 del D.L. n. 223/2006;
- articolo 32, comma 3 da coordinare con l'articolo 13 del D.L. n. 223/2006;
- articolo 92, comma 2 nel quale il secondo ed il terzo periodo (“I corrispettivi sono minimi inderogabili ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo unico della legge 4 marzo 1958, n. 143, introdotto dall'articolo unico della legge 5 maggio 1976, n. 340. Ogni patto contrario è nullo.”) devono intendersi abrogati dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del D.L. n. 223/2006;

*Fase  
transitoria*

*Nuovo  
Regolamento*

- articolo 92, comma 4 che deve intendersi abrogato dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del D.L. n. 223/2006;
- articolo 118 da coordinare con la disciplina di cui all'articolo 35, commi da 28 a 33, del D.L. n. 223/2006;
- articolo 177, comma 4, lettera f) abrogata dall'articolo 1-*octies* della Legge n. 228/2006);
- articolo 253, comma 1 sostituito dall'articolo 1-*octies* della Legge n. 228/2006;
- articolo 253, commi 1-*bis* ed 1-*ter* introdotti dall'articolo 1-*octies* della Legge n. 228/2006;
- articolo 253, comma 17 che deve intendersi abrogato dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del D.L. n. 223/2006).

Di fatto con l'articolo 1-*octies* della Legge n. 228/2006 di conversione del D.L. n. 173/2006, erano rinviati all'1 febbraio 2007:

- l'articolo 33, commi 1 e 2, nonché comma 3, secondo periodo, limitatamente alle sole centrali di committenza;
- l'articolo 49, comma 10;
- l'articolo 58;
- l'articolo 59, solo nei settori ordinari;
- sempre nei settori ordinari: gli articoli 3, comma 7, 53 commi, 2 e 3, 56 e 57;
- l'articolo 8, comma 6;

con la precisazione che le disposizioni abrogate, di cui all'articolo 256, comma 1 del D.Lgs. n. 163/2006, continuano ad applicarsi per il periodo transitorio compreso tra la data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 173/2006 e il 31 gennaio 2007.

Successivamente, sono stati emanati tre decreti correttivi.

**Primo  
decreto  
correttivo**

Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 2007 è stata pubblicata, con decreto legislativo 26 gennaio 2007, n. 6, recante: "*Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004)*", la prima modifica al Codice degli appalti.

Si tratta del primo decreto correttivo al Codice dei contratti e lo stesso consta di 4 articoli e precisamente:

- Art. 1 - *Termini di efficacia*;
- Art. 2 - *Disposizioni correttive*;
- Art. 3 - *Disposizioni di coordinamento*;
- Art. 4 - *Disposizioni finanziarie*.

Con l'articolo 1 (*Termini di efficacia*) il termine dell'1 febbraio 2007, inserito con l'articolo 1-*octies* del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2006, n. 228, relativo alla proroga dell'entrata in vigore degli istituti:

- dell'appalto integrato nei settori ordinari (articolo 53, commi 2 e 3);
- del dialogo competitivo (articolo 58);
- dell'accordo quadro nei settori ordinari (articolo 59);
- dell'ampliamento della trattativa privata (articoli 56 e 57);
- delle centrali di committenza (articolo 33);