

ANAC: LINEE GUIDA PER IL DIRETTORE DEI LAVORI

GIACOMO MORETTI

EXCURSUS SULLE NORME DIREZIONE LAVORI

Il Direttore dei Lavori ha sempre ricoperto un ruolo importante nella realizzazione delle opere edilizie e la normativa ha previsto questa figura già alla fine del XIX secolo con il R.D. del 25 maggio 1895, n. 350 “Regolamento per la direzione, la contabilità e la collaudazione dei lavori dello Stato”; l’art. 3 del R.D. cita quali sono le responsabilità del Direttore dei Lavori pubblici: “l’accettazione dei materiali”, la verifica “della buona e puntuale esecuzione dei lavori in conformità ai patti contrattuali ed agli ordini dell’Ingegnere capo”.

Occorre subito precisare che la normativa si riferisce spesso alla direzione dei lavori pubblici, salvo quanto previsto per la realizzazione delle opere in c.a., ma si possono tranquillamente trasporre tutte le attività previste anche nella realizzazione di appalti privati con il fine principale di una **“esecuzione dei lavori in conformità ai patti contrattuali” e della regola dell’arte.**

La figura del Direttore dei Lavori entra in diverse leggi dello Stato italiano, così nel corso degli anni la possiamo trovare nella Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 al capo IV relativo alle Norme regolatrici dell’attività costruttiva edilizia art. 31, nella Legge 5 novembre 1971, n.1086 riguardante le Norme per la disciplina delle opere in c.a. agli artt. 2, 3, 5, 6 e 15, nella Circolare del



Nello svolgimento delle sue attività istituzionali l’Ente Nazionale Anticorruzione ha emanato alcune Linee Guida attuative del nuovo Codice degli Appalti e Concessioni. In queste pagine vengono analizzate le modalità secondo cui il direttore dei lavori deve effettuare le attività di controllo tecnico, contabile e amministrativo dell’esecuzione dell’intervento, per garantire che i lavori siano eseguiti a regola d’arte e in conformità al progetto e al contratto. Da sottolineare la svolta innovativa dell’Anac che, nel definire profili generali, ruoli e funzioni, modalità di svolgimento del controllo tecnico, contabile e amministrativo del direttore lavori, ha introdotto il ricorso alle metodologie e strumentazioni elettroniche anche per i controlli di contabilità.

L'ANAC, ENTE NAZIONALE ANTICORRUZIONE, HA EMANATO ALCUNE LINEE GUIDA ATTUATIVE DEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI TRA CUI "IL DIRETTORE DEI LAVORI: MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI DI DIREZIONE E CONTROLLO TECNICO, CONTABILE E AMMINISTRATIVO DELL'ESECUZIONE DEL CONTRATTO".

Min. LL.PP. 14 febbraio 1974, n. 11951 collegata alla L.1086/71, nella Legge 28 febbraio 1985, n. 47 contenente le Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia che all'art. 6 individua le responsabilità del Direttore dei lavori oltre che del Committente e del Costruttore.

Arriviamo quasi ai nostri giorni con la Legge 11 febbraio 1994, n. 109 "Legge Quadro in materia di Lavori pubblici" che agli artt. 17 e 27 disciplina l'attività del Direttore dei lavori ed al D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 "Regolamento di attuazione della Legge Quadro 109/94" ove all'art. 124 del Titolo IX descrive le responsabilità del Direttore dei lavori. Segue il D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2014/17/CE e 2004/18/CE per finire con il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia" dove all'art. 29 comma 2 ribadisce i contenuti della L. 47/85 afferenti alle responsabilità del Direttore dei lavori.

Infine le ultime leggi: il D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della di-

sciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" che, all'art. 101 "Soggetti delle stazioni appaltanti", ha abrogato il "Codice degli appalti" di cui al D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e il D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 "Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti" al Titolo VIII, Esecuzione dei Lavori art. 148 "Il Direttore dei Lavori".

Nello svolgimento delle sue attività istituzionali l'ANAC, Ente Nazionale Anticorruzione, ha emanato una serie di Linee Guida e Proposte di Linee Guida relative al Codice degli Appalti (<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ContrattiPubblici/LineeGuida>) ed alcune Linee Guida attuative del nuovo Codice degli Appalti e Concessioni tra cui "Il Direttore dei Lavori: modalità di svolgimento delle funzioni di direzione e controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto".

Il Consiglio di Stato con parere n. 2282 del 3 novembre 2016, "Linee guida Anac: Direttore dei Lavori – Direttore dell'esecuzione" ha espresso parere favorevole con osservazioni e condizioni da rispettare. In particolare ha osservato e prescritto:

- al punto 1.1 Natura giuridica delle linee guida
- a) Le linee guida "hanno una portata di attuazione e completamento della fonte primaria, con una chiara efficacia innovativa nell'ordinamento, che si accompagna ai caratteri di generalità e astrattezza" della disciplina introdotta";
 - b) ... tali atti devono essere considerati quali 'regolamenti ministeriali' ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con tutte le conseguenze in termini di:
 - forza e valore dell'atto (tra l'altro: resistenza all'abrogazione da parte di fonti sotto-ordinate, disapplicabilità entro i limiti fissati dalla giurisprudenza amministrativa in sede giurisdizionale);
 - forma e disciplina procedimentale stabilite dallo stesso comma 3 (ad esempio: comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri prima della loro emanazione) e dal successivo comma 4 della legge da ultimo citata.

Questo, a mio avviso, è il passo principale e fonda-

IL SECONDO CAPITOLO, “PROFILI GENERALI” PONE LE INDICAZIONI PER LA NOMINA DEL DIRETTORE DEI LAVORI DETTANDO CONCETTI BASILARI MA CHE RISULTANO ESSERE PRINCIPALMENTE FUNZIONALI.



mentale del parere del C.d.S. benché muova numerose critiche alla stesura della *“Linee guida Anac: Direttore dei Lavori – Direttore dell’esecuzione”*.

È pur vero che proprio uno degli appunti mossi dal C.d.S. alle *“Linee guida Anac”* è la richiesta che venga modificata la forma delle linee guida allegate al decreto che hanno una struttura discorsiva, mentre dovranno essere scritte come un articolato legislativo proprio per renderlo più chiaramente vincolante.

È pertanto prevedibile una nuova stesura delle *“Linee guida Anac: Direttore dei Lavori – Direttore dell’esecuzione”* per correggere le osservazioni e condizioni poste dal C.d.S. che, per chi volesse approfondire, sono reperibili al seguente link: www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mjgz/~edisp/nsiga_4162238.doc

Analisi del contenuto delle Linee guida attuative ANAC “Il Direttore dei Lavori”

Il testo si compone di diciannove cartelle di facile e veloce consultazione. Vengono posti in evidenza, trascrivendoli con specifiche elencazioni, quelli che sono, e sono sempre stati, i compiti e le mansioni del Direttore dei Lavori nella esecuzione degli appalti di lavori rifacendosi all’articolato del Codice degli appalti e dando ai tecnici un importante strumento di lavoro.

È suddiviso in quattro macro-capitoli:

- I. Ambito di applicazione;
- II. Profili generali;
- III. Funzioni;
- IV. Abrogazioni.

Tralascio il primo capitolo che riguarda l’ambito di applicazione, ma mi domando: quando si arriverà ad uno strumento tecnico e legislativo uni-

co sia per gli appalti pubblici che per quelli privati considerando che questi ultimi, spesso proprio per mancanza di regole, portano a controversie tra le parti?

Il secondo capitolo, “Profili Generali” pone le indicazioni per la nomina del Direttore dei Lavori dettando concetti basilari ma che risultano essere principalmente funzionali come:

- *“la nomina del Direttore dei Lavori deve effettuarsi prima dell’avvio delle procedure di gara”* (punto 1.2. lett. a) ponendo lo stesso nella condizione di poter verificare la progettazione e la documentazione tecnica dell’appalto prima che venga appaltato, mettendo il professionista in condizione di condividere o meno le scelte progettuali e dandogli la possibilità di rettificare inefficienze e/o carenze degli elaborati;
- *“Il Direttore dei Lavori svolge, qualora sia provvisto dei requisiti previsti dalla normativa sulla sicurezza (D. Lgs. 9 aprile 2008, n. 81), le funzioni di coordinatore per l’esecuzione dei lavori* (punto 1.3) già presente nel “Regolamento di attuazione del codice degli appalti” di cui al D.P.R. 554/99; a mio avviso si tratta di una scelta lineare che, al fine di garantire la sicurezza dei lavoratori negli appalti edilizi, dà la responsabilità al soggetto che gestisce di fatto l’appalto, mentre ancora oggi si continua a discutere tra tecnici la incompatibilità del doppio incarico dato allo stesso professionista.

Al punto 3 vengono descritti, dettando chiare indicazioni circa le modalità operative, quelli che sono e devono essere i rapporti del Direttore dei Lavori con le altre figure che partecipano al processo produttivo edilizio quali: il R.U.P. negli appalti pubblici (che può individuarsi facilmente nel Committente negli appalti privati), l’eventuale coordi-

NEL TERZO CAPITOLO “FUNZIONI”, VIENE SANCITO CHE LO STRUMENTO CON CUI IL DIRETTORE DEI LAVORI IMPARTISCE DISPOSIZIONI ED ISTRUZIONI ALL’IMPRESA AFFIDATARIA È “L’ORDINE DI SERVIZIO”.



natore per la sicurezza in fase di realizzazione, qualora venga nominato altro professionista, e i direttori di cantiere.

Nel terzo capitolo “Funzioni”, al punto 4, viene sancito che lo strumento con cui il Direttore dei Lavori impartisce disposizioni ed istruzioni all’impresa affidataria è “L’Ordine di Servizio”, strumento sempre esistito ma molto poco e spesso male utilizzato, tanto che nel comma si legge “che devono riportare le motivazioni alla base dell’ordine e devono essere comunicati al Rup e all’impresa affidataria, nonché annotati nel giornale dei lavori”.

Una novità importantissima è contenuta nel punto 4.1.2: “La trasmissione delle disposizioni e degli ordini di servizio, dei verbali, degli atti e delle comunicazioni tra Rup, Direttore dei Lavori e imprese esecutrici deve avvenire mediante PEC. In tal caso, i documenti trasmessi si hanno per conosciuti dall’impresa esecutrice acquisita la ricevuta di avvenuta consegna del documento via PEC”. Questa assoluta rivoluzione digitale nella trasmissione tra le parti degli atti fondamentali di un appalto garantisce la conoscenza di ordini di servizio da parte delle imprese e dello stesso Rup. Negli appalti privati risulta importante inserire nel contratto un articolo relativo alla trasmissione della documentazione tra le parti a mezzo PEC.

Fatte salve le importanti funzioni del Direttore dei Lavori che già venivano indicate nel “Regolamento di attuazione del codice degli appalti” di cui al D.P.R. 554/99, è d’uopo sottolineare quanto indicato nel punto 6.1 che prevede “l’attestazione sullo stato dei luoghi”, redatta dal Direttore dei Lavori, in merito all’accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali, all’assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti

effettuati prima dell’approvazione del progetto, alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo e a quanto altro occorre per l’esecuzione dei lavori. Alcune parole da spendere anche sul punto “6.2 La consegna dei Lavori” che rende “Il Direttore dei Lavori responsabile della corrispondenza del verbale di consegna dei lavori all’effettivo stato dei luoghi” mediante le verifiche effettuate in contraddittorio con l’impresa che devono essere riportate nel verbale riguardo le condizioni e circostanze speciali locali riconosciute e le operazioni eseguite, come i tracciamenti, gli accertamenti di misura, i collocamenti di sagome e capisaldi, le aree, i locali, l’ubicazione e la capacità delle cave e delle discariche concesse o comunque a disposizione dell’impresa affidataria, unitamente ai mezzi d’opera per l’esecuzione dei lavori, la dichiarazione che l’area su cui devono eseguirsi i lavori è libera da persone e cose e, in ogni caso, che lo stato attuale è tale da non impedire l’avvio e la prosecuzione dei lavori, le modalità di azione nel caso in cui siano riscontrate differenze fra le condizioni locali ed il progetto esecutivo.

Personalmente aggiungerei anche la constatazione dello stato dei luoghi nel caso l’appalto riguardi opere su fabbricati esistenti che interessino diverse proprietà.

Altro fondamento dell’attività del Direttore dei Lavori viene indicato al “punto 7 Funzioni e compiti in fase di esecuzione” laddove al punto 7.1 Accettazione materiali viene indicato che “Il Direttore dei Lavori provvede ai sensi dell’art. 101, comma 3, del Codice all’accettazione dei materiali, verificando che i materiali e i componenti corrispondano alle prescrizioni del capitolato speciale e ai contenuti dell’offerta presentata in sede di gara, nonché che

SIAMO DI FRONTE AD UNA VERA AVVENTURA NEL MONDO INFORMATICO, NELL'UNIVERSO DEL CLOUD E DELLE PIATTAFORME DIGITALI, VERSO LA COMPLETA DIGITALIZZAZIONE DELLA PROGETTAZIONE E DELLA REALIZZAZIONE DELLE OPERE.

siano stati approvati dalle strutture di controllo di qualità del fornitore e che abbiano superato le fasi di collaudo prescritte dal controllo di qualità o dalle normative vigenti o dalle prescrizioni contrattuali in base alle quali sono stati costruiti”.

La qualità dell'opera dipende da due fattori fondamentali:

a) La qualità dei materiali utilizzati per la realizzazione delle singole lavorazioni che devono rispondere alle esatte prescrizioni del capitolato speciale di appalto ma che spesso vengono disattese o sostituite con materiali aventi caratteristiche fisiche e chimiche differenti. Occorre pertanto fare molta attenzione alle richieste effettuate dalle imprese esecutrici e verificare con meticolosità le schede di qualità e di controllo dei materiali;

b) La corretta posa in opera secondo le schede tecniche dei prodotti e la regola dell'arte dei materiali: qui entrano in gioco non solo le capacità organizzative delle imprese esecutrici e delle relative maestranze ma anche la capacità di controllo e verifica del Direttore dei Lavori.

Il punto 7.2 verte per intero sui controlli degli obblighi in capo alla impresa esecutrice con la verifica della documentazione di regolarità contributiva, del mantenimento dei requisiti e delle verifiche in cantiere sulla presenza delle ditte esecutrici e subappaltatrici.

Restano sempre in capo al Direttore dei Lavori la redazione degli atti contabili dell'appalto, la redazione delle perizie di varianti e la redazione degli eventuali nuovi prezzi, nonché, nel caso l'impresa firmi con riserva il registro di contabilità, entro quindici giorni l'esposizione *“nel registro delle sue motivate deduzioni al fine di consentire alla stazione appaltante la percezione delle ragioni ostative al riconoscimento delle pretese dell'impresa affidataria; in mancanza il Direttore dei Lavori è responsabile per le somme che, per tale negligenza, la stazione appaltante deve riconoscere all'impresa affidataria”.*

Le Linee Guida elencano con precisione e dettaglio, al punto 9.2, *“I diversi documenti contabili, predisposti e tenuti dallo stesso (Direttore dei Lavori) o dai suoi assistenti, se dal medesimo delegati, e che devono essere firmati contestualmente alla compilazione rispettando la cronologia di inserimento dei dati, che sono: il giornale dei lavori, i libretti di misura delle lavorazioni e delle provviste, il registro di contabilità, lo stato di avanzamento lavori (SAL), il conto finale dei lavori.*

Ribadisco, come già scritto in passato su diversi articoli (si veda il n. 55/14), che il giornale dei lavori è un documento contabile di fondamentale importanza la cui redazione viene posta in carico all'assistente del direttore dei lavori dal disposto normativo (art. 182). In ambito contabile, una novità è contenuta al punto 9.3 *“La contabilità dei lavori è effettuata mediante 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). Tali strumenti elettronici devono essere in grado di garantire l'autenticità, la sicurezza dei dati inseriti e la provenienza degli stessi dai soggetti competenti. Qualora la direzione dei lavori sia affidata a professionisti esterni, i programmi informatizzati devono essere preventivamente accettati dal Rup, che ne verifica l'idoneità e la conformità alle prescrizioni contenute nelle presenti linee guida”.*

Siamo di fronte ad una vera avventura nel mondo informatico, nell'universo del cloud (la famigerata nuvola), delle piattaforme digitali e del futuro che, collegato all'apertura dell'ANAC e della normativa alla tecnologia B.I.M. (Building Information Modeling), proietta i professionisti nella completa digitalizzazione sia della progettazione che della realizzazione delle opere.