

La fase di esecuzione del contratto nel Codice dei Contratti Pubblici e il correttivo 2024: un riequilibrio tra flessibilità e rigore normativo

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 2-5-2025

La riforma organica apportata dal D.Lgs. n. 209 del 31 dicembre 2024, recante disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. n. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici), rappresenta uno snodo cruciale per la piena attuazione di un sistema di *procurement* pubblico più moderno, efficace e giuridicamente certo. L'intervento correttivo, che interviene a meno di due anni dalla promulgazione del nuovo Codice, dimostra una reattività normativa alle criticità emerse nella pratica e pone in equilibrio due esigenze spesso in tensione: la flessibilità operativa e il rigore normativo.

Particolare rilievo assume la ridefinizione della **fase esecutiva del contratto**, il momento in cui l'amministrazione pubblica si confronta concretamente con l'operatore economico nella realizzazione dell'opera, del servizio o della fornitura. È qui che, in mancanza di regole chiare o di controlli adeguati, il rischio di contenziosi, inefficienze, varianti abusive e squilibri economici si manifesta con maggiore forza. Il correttivo mira - dunque - a **rafforzare i presidi di legalità, chiarezza e trasparenza**, ponendo una particolare attenzione al controllo tecnico-contabile, alla figura del RUP e del Direttore dell'Esecuzione, al subappalto, alle varianti, alle misure premiali e sanzionatorie e alla digitalizzazione dei processi.

La fase esecutiva è, da sempre, il terreno più critico nella gestione degli appalti pubblici. Mentre le fasi di programmazione e aggiudicazione sono perlopiù normate da disposizioni formali e consolidate, l'esecuzione implica una dimensione relazionale, dinamica e operativa, che espone le stazioni appaltanti a rischi elevati: dall'inadempimento contrattuale alle frodi, dal ritardo al degrado della qualità.

Il correttivo si propone, *in primis*, di rafforzare la **certezza giuridica** dei rapporti contrattuali, incidendo su tre direttrici principali:

- la **disciplina delle riserve** (ora più puntuale e vincolata a limiti temporali e formali),
- la **tipizzazione delle varianti** (con un'esplicita distinzione tra modifiche ordinarie e sostanziali),
- e un **sistema strutturato di penalità e premialità**, volto a incentivare comportamenti virtuosi.

Nel nuovo impianto, si delinea con maggiore chiarezza il rapporto tra **Responsabile Unico del Progetto (RUP)** e **Direttore dell'Esecuzione del Contratto (DEC)**. Sebbene spesso coincidano nella stessa figura, vi sono casi in cui la loro separazione è imposta:

- contratti sopra soglia UE;
- interventi tecnologicamente complessi;
- progetti con forte componente multidisciplinare;
- motivazioni organizzative interne.

Il **RUP** mantiene una responsabilità trasversale, assicurando il rispetto di tempi, costi e qualità del progetto; il **DEC**, invece, opera nella sola fase esecutiva, con compiti tecnico-contabili e di controllo operativo.

Uno dei temi più dibattuti è il **subappalto (art. 119)**, riformato secondo logiche di concorrenza e tutela del lavoro. Il correttivo introduce:

- una **riserva obbligatoria del 20%** per le PMI, salvo motivate deroghe;
- la **regolamentazione del subappalto a cascata**, con obbligo di estensione delle tutele contrattuali e di sicurezza;
- la **responsabilità solidale dell'appaltatore** per il rispetto del DURC e delle norme sulla sicurezza.

Inoltre, si vieta l'utilizzo strumentale delle prestazioni subappaltate ai fini della qualificazione dell'appaltatore, rafforzando il presidio di legalità sull'intera filiera.

La **tipizzazione delle varianti** in corso d'esecuzione (**art. 120**) è uno degli aspetti più innovativi. Si distinguono:

- **varianti ordinarie**, ammesse solo in caso di circostanze imprevedibili;
- **varianti marginali**, non considerate tali se imposte dal direttore dei lavori per esigenze esecutive;
- **varianti sostanziali**, vietate se alterano la concorrenza o modificano l'identità del contraente.

Questa distinzione riduce l'ambito di discrezionalità delle amministrazioni e limita il contenzioso, rafforzando la **prevedibilità del quadro giuridico**.

Il correttivo prevede:

- **penalità più severe** (0,5‰ - 1,5‰ per giorno di ritardo fino a un massimo del 10%);
- **premierie obbligatorie**, da inserire nei bandi;
- **anticipazioni** fissate al 20%, estensibili al 30% in caso di adeguata copertura, anche per servizi e forniture.

Queste misure sono volte a riequilibrare la posizione dell'appaltatore virtuoso, incentivando la consegna anticipata e la qualità dell'opera.

L'**Allegato II.14** è oggetto di una revisione radicale:

- introduzione obbligatoria di **software in formato aperto** per la contabilità;

- **obbligo di pubblicazione *online* delle modifiche contrattuali** entro 30 giorni;
- **tracciabilità digitale dei controlli sui materiali;**
- **rafforzamento dei poteri del direttore dei lavori**, che può rifiutare componenti non conformi.

Il sistema è così orientato verso una **gestione trasparente, digitale e controllabile**, in linea con le missioni PNRR.

Al di là della fase esecutiva, il correttivo si muove lungo la direttrice del **principio del risultato** (art. 1 del Codice), finalizzato a garantire la realizzazione tempestiva e conforme degli interventi pubblici. Tra le innovazioni più rilevanti:

- **revisione prezzi automatica** per variazioni superiori al 3% (lavori) o 5% (servizi e forniture);
- introduzione dell'**accordo di collaborazione** (art. 82-*bis*), per la gestione condivisa dei rischi in fase esecutiva;
- **abolizione del *rating* di impresa**, ritenuto contrario ai principi UE;
- **semplificazioni sotto-soglia** e nuove regole per i **consorzi**.

Questa brevissima panoramica sulle novità del correttivo, con specifico riferimento alla fase esecutiva, deve concludersi con l'affermazione che le novità normative di recente introduzione si configurano come un **intervento di "manutenzione straordinaria"**, volto a colmare le lacune operative e giurisprudenziali emerse nei primi mesi di applicazione del D.Lgs. n. 36/2023. L'equilibrio tra **rigore formale** e **flessibilità gestionale** si traduce in una **maggiore responsabilizzazione degli attori pubblici e privati**.

Il successo della riforma dipenderà tuttavia:

- dalla **formazione continua** del personale delle stazioni appaltanti;
- dalla **dotazione tecnologica** degli enti;
- dalla **reale applicazione del principio del risultato**;
- e, soprattutto, dalla **volontà politica di far prevalere la legalità sull'arbitrio**.

Solo allora si potrà affermare che l'Italia ha fatto un passo avanti verso un sistema di appalti pubblici efficiente, equo e trasparente.