

PAOLO ORETO

LA CONTABILITÀ DEI LAVORI NELLE OPERE PUBBLICHE

*Le clausole contrattuali, gli atti contabili
ed i tempi dell'appalto*

■ Collana editoriale diretta da G. Armao e P. Oreto



i book dei lavori pubblici


GRAFILL

Paolo Oreto

LA CONTABILITÀ DEI LAVORI NELLE OPERE PUBBLICHE

ISBN 88-8207-186-3
EAN 9 788882 071868

I book dei lavori pubblici, 7
Prima edizione: ottobre 2005

Oreto, Paolo <1948>

La contabilità dei lavori nelle opere pubbliche / Paolo Oreto.
– Palermo : Grafill, 2005.

(I book dei lavori pubblici ; 7)

ISBN 88-8207-186-3

1. Lavori pubblici – Appalti – Contabilità.

657.869 CDD-20

SBN Pal0201225

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

Finito di stampare nel mese di ottobre 2005 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

1. DOCUMENTAZIONE PRECONTRATTUALE E CLAUSOLE CONTRATTUALI	p.	7
1.1. Premesse	"	7
1.2. Il computo metrico estimativo.....	"	8
1.3. Lo schema di contratto ed il Capitolato speciale d'appalto	"	10
1.4. Il cronoprogramma.....	"	11
1.5. I sistemi di realizzazione dei lavori pubblici.....	"	13
1.6. L'importo del contratto.....	"	16
1.7. L'invariabilità dei prezzi.....	"	17
■ Note al capitolo 1.....	"	19
2. LA CONTABILITÀ NELLE OPERE PUBBLICHE	"	22
2.1. Norme generali per la tenuta della contabilità.....	"	22
2.2. L'appalto e la contabilità.....	"	23
2.3. La Direzione dei lavori e la redazione della contabilità.....	"	24
2.4. Il giornale dei lavori	"	24
2.5. Accettazione, qualità ed impiego dei materiali.....	"	25
2.6. La cessione dei crediti.....	"	31
■ Note al capitolo 2.....	"	32
3. LE NORME DI MISURAZIONE	"	33
3.1. Norme generali.....	"	33
3.2. Manodopera	"	35
3.3. Lavori in economia	"	36
3.4. Trasporti e movimentazioni	"	36
3.5. Noli	"	37
3.6. Demolizioni.....	"	37
3.7. Scavi in genere.....	"	38
3.8. Rilevati e rinterrì	"	40
3.9. Pali, trivellazioni e paratie.....	"	41
3.10. Murature.....	"	43

3.11. Murature e opere in pietra da taglio	p. 45
3.12. Opere in cemento armato.....	" 46
3.13. Solai	" 47
3.14. Controsoffitti.....	" 48
3.15. Tetti ed impermeabilizzazioni.....	" 48
3.16. Isolamenti termici ed acustici.....	" 49
3.17. Intonaci	" 49
3.18. Tinteaggiature, coloriture e verniciature	" 50
3.19. Decorazioni	" 52
3.20. Vespai.....	" 53
3.21. Pavimenti e rivestimenti	" 53
3.22. Fornitura in opera di marmi, pietre naturali od artificiali.....	" 54
3.23. Opere in legno	" 54
3.24. Opere in ferro.....	" 55
3.25. Opere in metallo e da lattoniere.....	" 56
3.26. Infissi e vetri.....	" 56
3.27. Canali di gronda, tubi pluviali.....	" 57
3.28. Tubazioni.....	" 57
3.29. Impianti termici, idrico-sanitari, antincendio, gas, innaffiamento.....	" 60
3.30. Impianti elettrici e telefonici	" 63
3.31. Impianti di ascensori e di montacarichi	" 65
3.32. Opere di assistenza agli impianti	" 65
4. GLI ATTI CONTABILI.....	" 67
4.1. Premesse e norme generali	" 67
4.2. Il libretto delle misure e delle provviste	" 68
4.3. I verbali di pesatura e di misurazione.....	" 72
4.4. I verbali di prova idraulica e di prelievo di campioni.....	" 72
4.5. Le note settimanali delle somministrazioni.....	" 73
4.6. I lavori e le somministrazioni su fatture	" 74
4.7. Il registro di contabilità	" 75
4.8. Il sommario del registro di contabilità.....	" 79
4.9. Lo stato d'avanzamento dei lavori	" 80
4.10. Il quadro comparativo	" 82
4.11. Il certificato di pagamento	" 82
4.12. La cessione dei crediti.....	" 85
4.13. I disegni contabili	" 85
4.14. Contabilità particolari.....	" 86
■ Note al capitolo 4.....	" 87
5. LE MODIFICHE AL CONTRATTO D'APPALTO	" 89
5.1. Le varianti in corso d'opera	" 89
5.2. Le tipologie di perizie di variante e suppletive.....	" 98

5.3.	Lo schema d'atto di sottomissione.....	p.	114
5.4.	L'ordine di servizio.....	"	115
5.5.	Il verbale di concordamento nuovi prezzi.....	"	116
6.	I TEMPI NELL'APPALTO	"	119
6.1.	Termini di ultimazione dei lavori.....	"	119
6.2.	Il programma dei lavori.....	"	120
6.3.	Il verbale di consegna.....	"	121
6.4.	I verbali di sospensione e di ripresa	"	128
6.5.	Le proroghe e la novazione del termine di ultimazione	"	130
6.6.	Il certificato di ultimazione	"	131
6.7.	La penale ed il premio di accelerazione	"	132
6.8.	La consegna anticipata prima del collaudo	"	134
■	Note al capitolo 6.....	"	135
7.	GLI ATTI PER LA LIQUIDAZIONE FINALE	"	136
7.1.	Il conto finale.....	"	136
7.2.	La relazione sul conto finale	"	136
7.3.	La relazione del Responsabile del procedimento sul conto finale.....	"	137
7.4.	Il collaudo dei lavori.....	"	139
7.5.	Il certificato di regolare esecuzione	"	140

Documentazione precontrattuale e clausole contrattuali

□ 1.1. Premesse

Con l'entrata in vigore della Legge quadro (Legge n. 109/1994), del Regolamento di attuazione (D.P.R. n. 554/1999), del Capitolato generale d'appalto (D.M. LL.PP. n. 145/2000) e del Regolamento recante l'istituzione del nuovo sistema di qualificazione per gli esecutori dei lavori pubblici (D.P.R. n. 34/2000) è entrata completamente a regime la riforma degli appalti di Lavori pubblici.

Con una scelta diretta del contraente quale la licitazione privata o il pubblico incanto, ai sensi degli articoli 19, 20 e 21 della Legge n. 109/1994, i contratti possono essere stipulati a corpo o a misura o a corpo e a misura ed il criterio di scelta del contraente può essere quello del prezzo più basso determinato:

- per i contratti da stipulare a misura, mediante ribasso sull'elenco dei prezzi posto a base di gara o mediante offerta a prezzi unitari, anche riferiti a sistemi o sottosistemi;
- per i contratti da stipulare a corpo, mediante ribasso sull'importo dei lavori posto a base di gara ovvero mediante l'offerta a prezzi unitari;
- per i contratti da stipulare a corpo e a misura, mediante l'offerta a prezzi unitari.¹

Per quanto concerne i contratti, occorre fare riferimento all'articolo 19 della Legge n. 109/1994 e, in generale, i contratti dovrebbero essere stipulati a corpo, ai sensi dell'articolo 326 della Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F ovvero a corpo e a misura ai sensi dell'articolo 329 della Legge n. 2248/1865 e soltanto in alcuni casi a misura e d'altra parte con progetti esecutivi, in cui a disegni generali e di dettaglio corrisponde un dettagliato computo metrico-estimativo, tale soluzione è possibile senza che né l'Ente appaltante né l'Appaltatore possano riscontrare, durante il corso dei lavori, problemi di natura economica.

*Contratti
a corpo
e contratti
a misura*

□ 1.2. Il computo metrico estimativo

Il computo metrico-estimativo, richiamato all'articolo 44 del Regolamento n. 554/1999, deve essere redatto applicando alle quantità delle lavorazioni, dedotte dagli elaborati grafici del progetto esecutivo, i prezzi unitari dell'elenco dei prezzi adottati per il progetto definitivo, integrati, ove necessario, da nuovi prezzi redatti con la stessa modalità con cui sono stati determinati quelli utilizzati per il progetto definitivo.

Il computo metrico-estimativo, previsto dal Regolamento n. 554/1999, all'articolo 34 per il progetto definitivo ed all'articolo 44 per il progetto esecutivo, è un documento progettuale e non contrattuale, ma riveste una basilare importanza per la quantificazione economica dell'appalto delle opere sia che si tratti di appalto a corpo, sia che si tratti di appalto a misura.

*Computo
metrico
e importo
lavori*

Il computo metrico-estimativo è necessario, sia al fine di determinare l'importo complessivo degli investimenti che l'Amministrazione deve effettuare, sia al fine di consentire l'affidamento dei lavori e nel caso di lavori o a corpo o a misura e di scelta del contraente per mezzo della licitazione privata o del pubblico incanto, mediante aggiudicazione con il prezzo più basso determinato mediante offerta dei prezzi unitari, è propedeutico alla predisposizione di un riepilogo nel quale, così come stabilito dall'articolo 90, comma 1 del D.P.R. n. 554/1999, vengono indicati gli articoli di elenco, la descrizione degli stessi e le quantità da eseguire, lasciando tre colonne in bianco, due per i prezzi unitari (in cifra ed in lettera) ed una per gli importi, che saranno, successivamente, compilate dalle Imprese concorrenti.

Nel caso di lavori o a corpo o a misura e di scelta del contraente per mezzo di licitazione privata o di pubblico incanto mediante aggiudicazione con il prezzo più basso determinato mediante ribasso sull'elenco dei prezzi unitari posto a base di gara, il computo metrico-estimativo è necessario per definire l'importo da porre a base di gara.

È, quindi, evidente l'importanza che assume il computo metrico-estimativo in entrambi i precedenti casi ed, infatti, così come previsto all'articolo 90 del Regolamento n. 554/1999, quando l'aggiudicazione viene effettuata al prezzo più basso determinato mediante offerta a prezzi unitari, il prezzo complessivo offerto viene ricavato dalla somma dei prodotti dalle quantità da eseguire indicate dall'Ente appaltante per i prezzi offerti da ogni concorrente.

Nel caso, invece, di aggiudicazione con prezzo più basso determinato mediante massimo ribasso sull'elenco dei prezzi, ai sensi dell'arti-

colo 89 del Regolamento n. 554/1999, il computo metrico-estimativo è alla base della determinazione dell'importo posto a base di gara e sullo stesso i concorrenti offrono il ribasso percentuale per mezzo del quale si determina l'importo netto dell'appalto.

Risulta, quindi, evidente l'importanza che assume il computo metrico-estimativo e la predisposizione dello stesso è un'operazione nella quale possiamo cogliere due aspetti di notevole importanza:

- l'individuazione, attraverso un progetto esecutivo, di tutti quei dati necessari e sufficienti a determinare le probabili quantità delle lavorazioni da effettuare;
- l'individuazione dei prezzi unitari da applicare alle quantità delle lavorazioni determinate con il computo metrico.

Appare, quindi, evidente come la predisposizione di un progetto che sia veramente esecutivo è alla base della redazione di un computo metrico-estimativo nel quale non si abbiano scostamenti, diversi da quelli di lieve entità, rispetto alla contabilità effettuata nel corso dei lavori.

Dobbiamo, poi, ricordare l'importanza che assume il computo metrico-estimativo nella redazione del Capitolato speciale d'appalto anche al fine della stesura di eventuali perizie di variante e/o suppletive ed, infatti, nello stesso, così come previsto all'articolo 45 del D.P.R. n. 554/1999, devono essere indicate:

- le quantità dei vari gruppi di lavorazioni comprese nell'intervento e ritenute omogenee e rilevabili soltanto dal computo metrico-estimativo, al fine di verificare che eventuali introduzioni di modifiche, ritenute essenziali per l'Ente appaltante ed obbligatorie per l'Appaltatore, siano contenute nel quinto delle corrispondenti quantità originarie;
- la categoria prevalente e le eventuali categorie diverse dalla prevalente necessarie per la predisposizione del bando di gara.

Per quanto non espressamente previsto nel Capitolato speciale d'appalto occorre fare riferimento al Capitolato generale d'appalto n. 145/2000 ma, in caso di contestazioni e di difformità tra il Capitolato generale ed il Capitolato speciale, ha prevalenza il Capitolato speciale, in virtù del principio che la legge speciale prevale sulle norme di carattere generale. Per ultimo occorre precisare che il computo metrico-estimativo è un documento che non fa parte dei documenti contrattuali e non è, per altro, incluso nei documenti amministrativi e contabili rilevabili nel Titolo XI del Regolamento n. 554/1999, relativo alla contabilità dei lavori.

*Importanza
del computo
metrico*

*Computo
metrico
e Capitolato
speciale
d'appalto*

□ 1.3. Lo schema di contratto ed il Capitolato speciale d'appalto

Tra i tanti documenti che devono essere contenuti all'interno del progetto esecutivo di un'opera, l'articolo 35 del Regolamento n. 554/1999 individua anche lo "Schema di contratto e Capitolato speciale d'appalto" del quale lo stesso Regolamento n. 554/1999, all'articolo 45, dà precise indicazioni.

Schema di contratto

Lo schema di contratto deve contenere, per quanto non disciplinato nel Regolamento stesso e nel Capitolato generale d'appalto n. 145/2000, le clausole dirette a regolare il rapporto tra l'Ente appaltante e l'Appaltatore, in relazione alle caratteristiche dell'intervento con particolare riferimento a:

- a) termini di esecuzione e penali;
- b) programma di esecuzione dei lavori;
- c) sospensioni e riprese dei lavori;
- d) oneri a carico dell'Appaltatore;
- e) contabilizzazione dei lavori a misura, a corpo;
- f) liquidazione dei corrispettivi;
- g) controlli;
- h) specifiche modalità e termini di collaudo;
- i) modalità di soluzione delle controversie.

Capitolato speciale d'appalto

Allo schema di contratto deve essere, poi, allegato il Capitolato speciale d'appalto relativo alle specifiche tecniche da applicare alle opere oggetto del contratto d'appalto.

Il Capitolato speciale d'appalto deve essere diviso in due parti, la prima contenente tutti gli elementi necessari per una compiuta definizione tecnica ed economica dell'oggetto dell'appalto anche ad integrazione degli aspetti non pienamente deducibili dagli elaborati del progetto esecutivo e la seconda contenente le modalità di esecuzione e le norme di misurazione di ogni lavorazione, i requisiti di accettazione dei materiali e componenti, le specifiche di prestazione e le modalità di prove, nonché, ove necessario, in relazione alle caratteristiche dell'intervento, l'ordine da tenersi nello svolgimento di specifiche lavorazioni; nel caso, poi, in cui il progetto preveda l'impiego di componenti prefabbricati, ne vanno precisate le caratteristiche principali, descrittive e prestazionali, la documentazione da presentare in ordine all'omologazione e all'esito di prove di laboratorio nonché le modalità di approvazione da parte del Direttore dei lavori, sentito il progettista, per assicurarne la rispondenza alle scelte progettuali.

□ 1.4. Il cronoprogramma

Il cronoprogramma delle lavorazioni, di cui all'articolo 42 del Regolamento n. 554/1999, deve essere allegato al progetto esecutivo ed è un documento necessario a stabilire in via convenzionale, nel caso di lavori compensati a prezzo chiuso, l'importo degli stessi da eseguire per ogni anno intero decorrente dalla data della consegna.

Ricordiamo che per i lavori pubblici affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi dell'articolo 26, comma 3 della Legge n. 109/1994, non è ammesso procedere alla revisione dei prezzi e non si applica il primo comma dell'articolo 1664 del Codice civile² mentre è possibile applicare il "prezzo chiuso".

*Revisione
prezzi e
prezzo
chiuso*

Il cronoprogramma, predisposto dal progettista dell'opera, deve essere allegato al progetto esecutivo; nei casi di appalto-concorso e di appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione, il cronoprogramma è presentato dall'Impresa unitamente all'offerta, mentre nel caso di concessione non viene predisposto poiché il corrispettivo della concessione deve ritenersi comprensivo di qualsivoglia compenso.

Nella redazione del cronoprogramma non è necessario riferirsi alle categorie di lavoro ma soltanto agli importi di lavoro che, in funzione delle condizioni poste a base del cronoprogramma stesso, è possibile eseguire nei vari periodi di vita dell'appalto.

*Redazione del
crono-
programma*

Per la redazione e l'eventuale aggiornamento dello stesso, nel calcolo del tempo contrattuale, in sede di progettazione, deve tenersi conto dell'incidenza dei giorni, nella misura delle normali previsioni, di andamento stagionale sfavorevole; il cronoprogramma sarà generalmente rappresentato da un diagramma di Gantt, fatti salvi i casi più complessi per i quali dovrà ricorrersi a programmi di tipo Pert e ad altri programmi matematici; per la stesura dello stesso si consiglia quanto segue:

- il cronoprogramma dei lavori non deve risolversi in un mero andamento lineare dei lavori, come se in ogni giorno lavorativo venisse realizzata la medesima frazione dell'intero importo contrattuale;
- deve essere preso in considerazione un periodo iniziale con produzione a sviluppo zero, per il cosiddetto incantieramento e, quando previsto, per l'acquisizione delle aree;
- per quanto riguarda il tempo contrattuale, occorre stabilire quello necessario per l'esecuzione dei lavori in considerazione:
 - a) della zona climatica in cui si svolgono i lavori;
 - b) della potenzialità dell'Impresa;

- c) dell'ammontare dei lavori;
 - d) dell'incidenza di opere d'arte o, comunque, di categorie di lavoro impegnative;
 - e) della possibile attività lavorativa annua, per effetto dei contratti collettivi di lavoro vigenti nell'edilizia, che presenta un tempo di svolgimento di 1762 ore, che corrispondono a 220 giorni lavorativi annui;
 - f) dei giorni di normale andamento stagionale sfavorevole la cui percentuale sul tempo contrattuale deve essere riportata nel Capitolato speciale d'appalto;
- a seguito di sospensione dei lavori che non siano di pochi giorni occorrerà considerare un altro periodo con produzione a sviluppo zero ed in questi casi, nell'apportare al programma gli adattamenti del caso, dovrà essere tenuto in considerazione il tempo necessario per ridare operatività al cantiere;
 - nessuna variazione viene apportata al cronoprogramma, nel caso di ritardi addebitabili all'Impresa o per i giorni di andamento stagionale sfavorevole già considerati nello stabilire il tempo contrattuale;
 - il cronoprogramma va allineato alla nuova realtà quando, durante il corso dei lavori, si manifesti la necessità di varianti in corso d'opera.

Collegato soltanto all'applicazione del "prezzo chiuso", il cronoprogramma dei lavori deve aderire, il più possibile, alla tipologia dell'opera, al grado di difficoltà della stessa, alla natura dei terreni, al luogo dove devono eseguirsi i lavori, ecc.

Nel caso in cui sono previste, ai sensi dell'articolo 22, comma 2 del Capitolato generale n. 145/2000, scadenze differenziate di varie lavorazioni oppure sia prevista l'esecuzione dell'appalto articolata in più parti, il cronoprogramma è necessario per l'applicazione della penale, nell'ammontare stabilito, nella singola scadenza.

L'applicazione di eventuali penali non è un'azione da intraprendere soltanto a lavori ultimati ed, infatti, il Capitolato generale n. 145/2000 stabilisce che, qualora il Capitolato speciale preveda scadenze differenziate di varie lavorazioni, oppure sia prevista l'esecuzione articolata in più parti, il ritardo della singola scadenza comporta l'applicazione della rispettiva penale nell'ammontare contrattualmente stabilito.

L'esecuzione dell'appalto potrebbe essere articolata in più parti, mettendo in relazione il tempo contrattuale con una percentuale di la-

vori eseguiti; si potrebbe, ad esempio, assegnare un tempo iniziale, molto breve, in cui i lavori possono avere uno sviluppo nullo e tempi successivi, con percentuali di lavoro più piccole inizialmente e di maggiore entità successivamente.

Un'altra possibilità potrebbe essere quella di legare la produzione mensile alla tipologia di opere da eseguire, ed in funzione del tipo di clima del luogo dove debbono essere eseguite le opere, redigendo una tabella con la quale è possibile vedere mese per mese l'importo dei lavori eseguiti e stabilendo, successivamente, le parti in cui deve essere articolato il lavoro.

□ 1.5. I sistemi di realizzazione dei lavori pubblici

I lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 19 della Legge n. 109/1994, possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione, tranne casi particolari in cui sono ammessi i lavori in economia e precisamente quelli di importo sino ad € 200.000 ed i lavori del Ministero della Difesa che sono eseguiti per mezzo delle truppe e dei reparti del Genio militare.

L'articolo 1655 del Codice civile recita testualmente: "Si ha un contratto di appalto allorché una parte assume, con la propria organizzazione e mezzi necessari e con la gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo di denaro".

Negli appalti pubblici la scelta del contraente deve essere effettuata dall'Amministrazione precisando, però, che si tratta di una scelta vincolata, dovendo essere effettuata nel rispetto delle norme che regolano le procedure di scelta dell'Appaltatore tra le quali occorre ricordare l'articolo 20 della Legge n. 109/1994 e gli articoli 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 e 83 del Regolamento n. 554/1999.

Le procedure di scelta del contraente sono quelle del pubblico incanto, della licitazione privata, dell'appalto-concorso e della trattativa privata³.

Nel caso di pubblico incanto o di licitazione privata, deve essere posto a base di gara un progetto di livello esecutivo regolarmente validato ed approvato dall'Amministrazione; soltanto nel caso di concessione affidata mediante licitazione privata può essere posto a base di gara un progetto almeno di livello preliminare corredato, comunque, anche degli elaborati relativi alle preliminari essenziali indagini geologiche, geotecniche, idrogeologiche e sismiche.

*Procedure di
scelta del
contraente*

*Pubblico
incanto
licitazione
privata*

Appalto-concorso

L'affidamento degli appalti mediante appalto-concorso è consentito ai soggetti appaltanti, in seguito a motivata decisione, previo parere del Consiglio superiore dei Lavori Pubblici per i lavori di importo pari o superiore ad € 25.000.000, per speciali lavori o per la realizzazione di opere complesse o ad elevata componente tecnologica, la cui progettazione richieda il possesso di competenze particolari o la scelta tra soluzioni tecniche differenziate e lo svolgimento della gara è effettuato sulla base di un progetto preliminare, redatto ai sensi dell'articolo 16 della Legge n. 109/1994, nonché di un Capitolato prestazionale corredato dall'indicazione delle prescrizioni, delle condizioni e dei requisiti tecnici inderogabili e, quindi, l'offerta ha ad oggetto il progetto esecutivo ed il prezzo dell'opera.

Trattativa privata

L'affidamento degli appalti mediante trattativa privata è ammesso, per i soli appalti di lavori pubblici, esclusivamente nei seguenti casi⁴:

- lavori di importo complessivo non superiore ad € 100.000;
- lavori di importo complessivo compreso tra oltre € 100.000 e € 300.000 nel rispetto delle norme sulla contabilità generale dello Stato e, in particolare, dell'articolo 41 del Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827⁵;
- lavori di importo complessivo superiore ad € 300.000 nel caso di ripristino di opere già esistenti e funzionanti, danneggiate e rese inutilizzabili da eventi imprevedibili di natura calamitosa, qualora motivi di imperiosa urgenza, attestati dal dirigente o dal funzionario responsabile del procedimento, rendano incompatibili i termini imposti da altre procedure di affidamento degli appalti.

Per le concessioni, come già precedentemente detto, l'unica procedura di scelta del contraente è la licitazione privata sulla base di un progetto di livello almeno preliminare corredato, comunque, anche degli elaborati relativi alle preliminari indagini geologiche, geotecniche, idrogeologiche e sismiche.

Procedure aperte, ristrette, negoziate

Ma vediamo adesso come si differenziano le procedure di scelta del contraente.

Il pubblico incanto è una "procedura aperta" e, pertanto, tutte le imprese interessate possono presentare l'offerta con la sola sostanziale condizione di possedere i requisiti richiesti nel bando di gara.

La licitazione privata è, invece, una "procedura ristretta" ed alla stessa partecipano soltanto le imprese invitate dalle amministrazioni. Il procedimento di gara si articola nelle fasi di "qualificazione", di "invito", e di "presentazione dell'offerta"; ovviamente la scelta dell'offerta

deve essere regolata dal fondamentale principio dell'individuazione nel bando del numero minimo e massimo di imprese da invitare, garantendo un sufficiente numero di inviti al fine di consentire una reale concorrenza.

La trattativa privata, definibile "procedura negoziata", è una procedura per mezzo della quale l'amministrazione, consultate le imprese di propria scelta, negozia con una o più di esse i termini del contratto ed è applicabile per lavori di importo superiore ad € 300.000⁶ nel caso di ripristino di opere già esistenti e funzionanti, danneggiate e rese inutilizzabili da eventi imprevedibili di natura calamitosa, precisando che l'affidamento avviene mediante gara informale alla quale devono essere invitati almeno quindici concorrenti.

Sempre in caso di trattativa privata e per lavori di importo inferiore ad € 300.000⁶, anche se non obbligatoria per legge, la procedura della gara informale può essere adottata invitando un numero di soggetti inferiore a quello di legge e comunque non inferiore a cinque⁷.

L'appalto-concorso è, una "procedura ristretta" cui partecipano esclusivamente le imprese invitate dall'amministrazione che compilano, in sede di offerta, anche il progetto definitivo ed esecutivo dell'opera.

Per quanto concerne, poi, i criteri di aggiudicazione, per gli stessi occorre fare riferimento all'articolo 21 della Legge n. 109/1994; nel caso di pubblico incanto o trattativa privata, l'aggiudicazione stessa è effettuata con il criterio del prezzo più basso determinato nei modi di cui al citato articolo 21, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*⁸, mentre nel caso di aggiudicazione di appalto-concorso o di affidamento in concessione mediante licitazione privata, l'aggiudicazione viene effettuata per mezzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa prendendo in considerazione per l'appalto-concorso:

- il prezzo;
- il valore tecnico ed estetico delle opere progettate;
- il tempo di esecuzione dei lavori;
- il costo di utilizzazione e di manutenzione;
- ulteriori elementi individuati in base al tipo di lavoro da realizzare,

e per la concessione:

- il prezzo di cui all'articolo 19, comma 2 della Legge n. 109/1994;
- il valore tecnico ed estetico delle opere progettate;
- il tempo di esecuzione dei lavori;
- il rendimento;
- la durata della concessione;

- le modalità di gestione, il livello ed i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare all'utenza.

Per ultimo, facendo riferimento all'articolo 88 del Regolamento n. 554/1999, è possibile che le amministrazioni realizzino lavori in economia, con riguardo alle proprie specifiche competenze e nell'ambito delle seguenti categorie generali:

- a) manutenzione o riparazione di opere od impianti quando l'esigenza è rapportata ad eventi imprevedibili e non sia possibile realizzarle con le forme e le procedure previste agli articoli 19 e 20 della Legge;
- b) manutenzione di opere o di impianti di importo non superiore ad € 50.000;
- c) interventi non programmabili in materia di sicurezza;
- d) lavori che non possono essere differiti, dopo l'infruttuoso esperimento delle procedure di gara;
- e) lavori necessari per la compilazione di progetti;
- f) completamento di opere o impianti a seguito della risoluzione del contratto o in danno dell'Appaltatore inadempiente, quando vi è necessità ed urgenza di completare i lavori.

□ 1.6. L'importo del contratto

La determinazione dell'importo contrattuale può essere effettuata per mezzo dei due diversi sistemi definiti "a corpo" e "a misura".

*Sistema
a corpo
e sistema
a misura*

Il sistema definito a "corpo" fa determinare un importo contrattuale, riferito globalmente all'opera nel suo complesso, fisso ed invariabile mentre quello definito "a misura" può consistere nella determinazione di un prezzo per ogni voce così come definita nell'elenco dei prezzi allegato al progetto.

È comprensibile la differenza concettuale nelle due tipologie e nella definizione dell'importo contrattuale, nel caso di contratto a corpo, lo stesso potrebbe essere assunto come importo fisso, mentre nel caso di appalto a misura l'importo del contratto è puramente indicativo poiché l'importo finale sarà determinato in funzione dei prezzi unitari allegati al contratto e delle quantità delle categorie di lavoro effettivamente eseguite. È opportuno precisare una sostanziale differenza tra il prezzo a corpo che si riferisce globalmente all'opera nel suo complesso ed il prezzo a forfait con cui sono accollati all'Appaltatore il rischio delle quantità delle lavorazioni e, quando il progetto è dello stesso Appaltatore, anche

quello della qualità delle lavorazioni. Diversamente, nel caso di appalto a corpo in senso stretto e di appalto a misura il rischio sia delle quantità che della qualità sono accollati all'Ente appaltante.

□ 1.7. L'invariabilità dei prezzi

Con l'emanazione della Legge n. 109/1994 viene attenuato l'istituto della revisione dei prezzi contrattuali che sino al 1994, con meccanismi e con percentuali variabili, aveva tenuto conto dell'articolo 1664 del Codice civile².

L'articolo 26 della Legge n. 109/1994, con il comma 3 dispone l'abrogazione dell'articolo 33 della Legge 28 febbraio 1986, n. 41⁹ che aveva regolato l'istituto della revisione dei prezzi dal 1986 al 1994 e precisa che nei lavori pubblici affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli altri enti aggiudicatori o realizzatori non è ammesso procedere alla revisione dei prezzi e non si applica il primo comma dell'articolo 1664 del Codice civile².

*Abrogazione
istituto
della
revisione
dei prezzi*

Con la Legge 30 dicembre 2004, n. 311, all'articolo 1 comma 550, in deroga a quanto previsto dall'articolo 26, comma 3 della Legge n. 109/1994, qualora il prezzo di singoli materiali da costruzione, per effetto di circostanze eccezionali, subisca variazioni in aumento o in diminuzione, superiori al 10% rispetto al prezzo rilevato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'anno di presentazione dell'offerta, si fa luogo a compensazioni, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il 10% e nel limite delle somme appositamente accantonate per imprevisti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel quadro economico di ogni intervento, in misura non inferiore all'1% del totale dell'importo dei lavori.

*Deroga non
applicabilità
revisione
prezzi*

La compensazione è determinata, applicando la percentuale di variazione che eccede il 10%, al prezzo dei singoli materiali da costruzione impiegati nelle lavorazioni contabilizzate nell'anno solare precedente al Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nelle quantità accertate dal Direttore dei lavori.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, entro il 30 giugno di ogni anno, a partire dal 30 giugno 2005, rileva con proprio decreto le variazioni percentuali annuali dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi.

A tal fine, la compensazione si applica ai lavori eseguiti e contabilizzati a partire dal 1° gennaio 2004. Il primo Decreto Ministeriale è

stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 5 luglio 2005 e contiene i prezzi medi relativi all'anno 2003 e la variazione percentuale relativa all'anno 2004.

Il "prezzo chiuso"

È, poi, prevista l'applicazione del "prezzo chiuso", consistente nel prezzo dei lavori al netto del ribasso d'asta, aumentato di una percentuale da applicarsi, nel caso in cui la differenza tra il tasso di inflazione reale e il tasso di inflazione programmato nell'anno precedente sia superiore al 2%, all'importo dei lavori ancora da eseguire per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori stessi. Tale percentuale è fissata, con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici¹⁰ da emanare entro il 30 giugno di ogni anno, nella misura eccedente la predetta percentuale del 2%.

Concetto di "prezzo chiuso"

Il concetto del "prezzo chiuso" è, poi, ripreso all'articolo 42 del Regolamento n. 554/1999 nel quale viene precisato che il progetto esecutivo deve essere corredato dal cronoprogramma delle lavorazioni, redatto al fine di stabilire in via convenzionale, nel caso di lavori compensati a "prezzo chiuso", l'importo degli stessi da eseguire per ogni anno intero decorrente dalla data della consegna precisando che:

- nell'appalto-concorso e nell'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione, il cronoprogramma è presentato dall'Appaltatore unitamente all'offerta;
- nel calcolo del tempo contrattuale deve tenersi conto della prevedibile incidenza dei giorni con andamento stagionale sfavorevole;
- nel caso di sospensione o di ritardo dei lavori per fatti imputabili all'Impresa, lo sviluppo esecutivo risultante dal cronoprogramma deve restare invariato.

Applicabilità del "prezzo chiuso"

Ovviamente, il presupposto per l'applicabilità del "prezzo chiuso" è che per ogni anno intero di lavori da eseguire la differenza tra inflazione programmata¹¹ ed inflazione reale sia superiore al 2% ed occorre precisare che l'importo che scaturisce dall'incremento per l'applicazione del "prezzo chiuso", così come previsto all'articolo 152, comma 1, lettera e) del Regolamento n. 554/1999, deve essere inserito nel progetto esecutivo all'interno delle somme a disposizione; se ciò si verifica entro il 30 giugno dell'anno successivo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è tenuto ad emanare un provvedimento con cui fissa la percentuale eccedente. Il meccanismo del "prezzo chiuso", quindi, non è legato all'inflazione ed al principio dell'equilibrio economico del corrispettivo a favore dell'Appaltatore; è legato soltanto alla previsione del Governo relativa al tasso di inflazione programmato.

La norma, quindi, fa dipendere l'adeguamento dei prezzi non unicamente alla reale variazione dei costi ma alla esattezza o meno delle valutazioni operate dal Governo in sede di fissazione del tasso di inflazione programmato con una possibile oscillazione del 2%.

Non risulta che negli anni trascorsi dalla emanazione della Legge n. 109/1994 tale oscillazione sia stata superiore al 2% e, quindi, non essendo applicabile il "prezzo chiuso" non è stato emanato dal Ministero alcun decreto ministeriale.

Volendo chiarire il concetto con un esempio e riferendosi ad un lavoro di ventitre mesi consegnato nel mese di ottobre del 2001 precisiamo quanto segue:

Esempio di "prezzo chiuso"

- a) per i lavori la cui esecuzione è prevista, nel cronoprogramma allegato al progetto, nel primo anno intero, occorre applicare la percentuale determinata con decreto ministeriale emanato nell'anno 2001 sempre che la differenza tra il tasso di inflazione programmata ed il tasso di inflazione reale sia superiore al 2%;
- b) per i lavori la cui esecuzione è prevista, nel cronoprogramma allegato al progetto, nel secondo anno intero, occorre applicare la percentuale determinata con decreto ministeriale emanato nell'anno 2001 unitamente a quella determinata con decreto ministeriale emanato nell'anno 2002.

□ Note al capitolo 1

- 1 Nella Regione Siciliana il criterio del prezzo più basso deve essere determinato soltanto con offerta espressa in cifra percentuale di ribasso, con due cifre decimali, sull'importo complessivo a base d'asta, da applicare uniformemente a tutto l'elenco prezzi posto a base di gara.
- 2 Si riporta l'articolo 1664 del Codice civile:
"Art. 1664 (Onerosità o difficoltà dell'esecuzione). Qualora per effetto di circostanze imprevedibili si siano verificati aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera, tali da determinare un aumento o una diminuzione superiori al decimo del prezzo complessivo convenuto, l'Appaltatore o il committente possono chiedere una revisione del prezzo medesimo. La revisione può essere accordata solo per quella differenza che eccede il decimo.
Se nel corso dell'opera si manifestano difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti, che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'Appaltatore, questi ha diritto a un equo compenso".
- 3 Nella Regione Siciliana non è ammessa la licitazione privata.
- 4 Nella Regione Siciliana l'affidamento degli appalti mediante trattativa privata è ammesso nei seguenti casi:

- lavori di importo complessivo non superiore ad € 150.000 nel rispetto delle norme sulla contabilità generale dello Stato e, in particolare, dell'articolo 41 del R.D. n. 827/1994;
- lavori di importo complessivo superiore ad € 150.000 nel caso di ripristino di opere già esistenti e funzionanti, danneggiate e rese inutilizzabili da eventi imprevedibili di natura calamitosa, qualora motivi di imperiosa urgenza, attestati dal dirigente o dal funzionario responsabile del procedimento, rendano incompatibili i termini imposti da altre procedure di affidamento degli appalti;
- appalti di importo complessivo non superiore ad € 150.000, per lavori di restauro e manutenzione di beni mobili e superfici architettoniche decorate di cui alla Legge 1 giugno 1939, n. 1089 e successive modificazioni.

- 5 L'articolo 41 del Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, recante "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato", è il seguente: "Art. 41. Si procede alla stipulazione dei contratti a trattativa privata:
- 1) Quando gli incanti e le licitazioni siano andate deserte o si abbiano fondate prove per ritenere che ove si sperimentassero andrebbero deserte;
 - 2) Per l'acquisto di cose la cui produzione è garantita da privativa industriale, o per la cui natura non è possibile promuovere il concorso di pubbliche offerte;
 - 3) Quando trattasi di acquisto di macchine, strumenti od oggetti di precisione che una sola ditta può fornire con i requisiti tecnici e il grado di perfezione richiesti;
 - 4) Quando si debbano prendere in affitto locali destinati a servizi governativi;
 - 5) Quando l'urgenza dei lavori, acquisti, trasporti e forniture sia tale da non consentire l'indugio degli incanti o della licitazione;
 - 6) E in genere in ogni caso in cui ricorrano speciali ed eccezionali circostanze per le quali non possano essere utilmente seguite le forme degli articoli da 37 a 40 del presente regolamento.

Nei casi previsti dal presente articolo la ragione per la quale si ricorre alla trattativa privata, deve essere indicata nel decreto di approvazione del contratto e dimostrata al Consiglio di Stato quando occorra il suo preventivo avviso".

- 6 Nella Regione Siciliana è applicabile per i lavori di importo inferiore ad € 150.000.
- 7 Nella Regione Siciliana il numero minimo di soggetti è pari a quindici.
- 8 Nella Regione Siciliana l'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto è effettuata con il criterio del prezzo più basso inferiore a quello posto a base di gara, determinato, per tutti i contratti, sia a corpo che a misura, che a corpo e misura, mediante offerta espressa in cifra percentuale di ribasso, con 2 cifre decimali, sull'importo complessivo a base d'asta, da applicare uniformemente a tutto l'elenco prezzi posto a base di gara.
- 9 L'articolo 33 della Legge 28 febbraio 1986, n. 41, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 1986" è il seguente:
- "Art. 33. 1. Il secondo comma dell'articolo 3 della Legge 10 dicembre 1981, n. 741, è abrogato.
2. Per i lavori relativi ad opere pubbliche da appaltarsi, da concedersi o da affidarsi dalle Amministrazioni e dalle Aziende dello Stato, anche con ordinamento

autonomo, dagli enti locali o da altri enti pubblici, non è ammessa la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi.

3. Per i lavori di cui al precedente comma 2 aventi durata superiore all'anno, la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi è ammessa, a decorrere dal secondo anno successivo alla aggiudicazione e con esclusione dei lavori già eseguiti nel primo anno e dell'intera anticipazione ricevuta, quando l'Amministrazione riconosca che l'importo complessivo della prestazione è aumentato o diminuito in misura superiore al 10% per effetto di variazioni dei prezzi correnti intervenute successivamente alla aggiudicazione stessa. Le variazioni dei prezzi da prendere a base per la suddetta revisione per ogni semestre dell'anno sono quelle rilevate, rispettivamente, con decorrenza 1° gennaio e 1° luglio di ciascun anno.

4. Per i lavori di cui al comma 2 è introdotta la facoltà, esercitabile dall'Amministrazione, di ricorrere al prezzo chiuso, consistente nel prezzo del lavoro al netto del ribasso di asta, aumentato del 5% per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori.

5. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano altresì ai contratti aventi per oggetto forniture e servizi aggiudicati successivamente all'entrata in vigore della presente legge.

6. Sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto con quelle di cui al presente articolo*.

¹⁰ Oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹¹ Attualmente il tasso di inflazione programmato è indicato nel documento di programmazione economico-finanziaria che il Governo è tenuto a presentare al Parlamento entro il 30 giugno.