Le nuove regole dei lavori pubblici

Dal contratto al collaudo: contestazioni, eccezioni, riserve e responsabilità

Pubblicazione numero 24/2001

dott. ing. Sergio Polese	Presidente
prof. ing. Giancarlo Giambelli	Vice Presidente
dott. ing. Alberto Dusman	Segretario
dott. ing. Alessandro Biddau	Tesoriere
dott. ing. Leonardo Acquaviva	Consigliere
dott. ing. Renato Buscaglia	Consigliere
dott. ing. Ugo Gaia	Consigliere
dott. ing. Alcide Gava	Consigliere
dott. ing. Romeo La Pietra	Consigliere
dott. ing. Ferdinando Luminoso	Consigliere
dott. ing. Domenico Ricciardi	Consigliere

Presidenza e Segreteria 00187 Roma – Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6788895 Fax 06.6782783

segreteria@cni-online.it

CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

dott. ing. Giovanni Angotti	Presidente
dott. ing. Alberto Speroni	Vice Presidente
dott. ing. Renato Cannarozzo	Consigliere
dott. ing. Alberto Dusman	Consigliere
dott. ing. Giancarlo Giambelli	Consigliere
dott. Massimiliano Pittau	Direttore

COLLEGIO DEI REVISORI

dott. Domenico Contini	Presidente
dott. Stefania Libori	Revisore
dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800,

www.centrostudicni.it

Il presente testo è stato redatto dal dott. ing. Giovanni Angotti.

Sommario

Premessa pag. 1

1. La progettazione ” 3

2. Verifiche, vidimazione e approvazione del progetto ” 6
   - *a) Progetto preliminare* ” *6*
   - *b) Progetto definitivo* ” *6*
   - *c) Progetto esecutivo* ” *7*
   - *d) Modalità delle verifiche e della validazione* ” *8*

3. Le fasi dell’affidamento e precontrattuale ” 10

4. La gestione del contratto e la realizzazione del progetto ” 12
   - *4.1 Le varianti in corso d’opera per errori od omissioni progettuali: le garanzie assicurative* ” *12*
   - *4.2 Le altre varianti e le relative sospensioni dei lavori* ” *14*
   - *4.3. Altri casi di sospensione legittima* ” *16*

5. Il danno per il periodo di sospensione illegittima ” 21

6. La consegna dei lavori ” 23

7. La contabilità dei lavori ” 25

8. Contestazioni, eccezioni, riserve ” 26

9. L’accordo bonario ” 29

10. Il collaudo ” 31

11. Le relazioni riservate ” 32

Premessa

La nuova legislazione in materia di lavori pubblici ha innovato in modo significativo anche in tema di responsabilità dei soggetti professionali caratterizzandone la partecipazione in ogni fase dell'intero processo di realizzazione delle opere pubbliche: programmazione, progettazione, direzione lavori, collaudo.

Il garante del risultato di ciascuna fase e di quello finale per ogni intervento è però il responsabile unico del procedimento, al quale fanno capo variegati ed eterogenei poteri ma anche molteplici compiti e responsabilità.

Si tratta di una nuova, complessa figura professionale, la cui partecipazione decisiva in ogni situazione, sarà sottolineata spesso in seguito, della quale perciò è opportuno dare un cenno indicandone sommariamente i compiti ad essa affidati ed indicando i requisiti ad essa richiesti.

Il responsabile unico del procedimento trova la sua caratterizzazione nell'art. 7 del regolamento come *"un tecnico in possesso di titolo di studio adeguato alla natura dell'intervento da realizzare, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, è un funzionario con idonea professionalità e con una anzianità di servizio in ruolo non inferiore a cinque anni"* (comma 4), *"nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del proprio organico, prima della fase di predisposizione del progetto preliminare da inserire nell'elenco annuale della programmazione"* (comma 1). Sotto la sua diretta responsabilità e vigilanza vengono eseguite tutte *"le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento"* (comma 1).

Le altre figure professionali - progettista, direttore dei lavori, collaudatore - pur dotate di autonomia e specifica responsabilità, trovano nelle rispettive attività in vario modo riferimento in quella del responsabile unico del procedimento. Il contesto normativo è, naturalmente, anche in tema di responsabilità quello vigente costituito dalla legge quadro 109/94, come modificata ed integrata dalle leggi 216/96 e 415/98, nonché dal regolamento di attuazione D.p.r. 554/99 e dal capitolato generale di appalto D.M. 145/2000.

L'esperienza, a lungo maturata in materia, concerne invece la precedente longeva legislazione costituita dalla legge fondamentale del 1865, dal regolamento

del 1895 e dal capitolato generale del 1962. Di questa il nuovo legislatore ne ha colmato tante lacune e ne ha corretto molte insufficienze, anacronismi ed incoerenze rispetto al contesto istituzionale, tecnico, giuridico e sociale del Terzo Millennio, profondamente mutato rispetto a quello dell'Ottocento che l'aveva vista nascere, tenendo opportunamente conto della copiosa giurisprudenza arbitrale ed ordinaria sviluppatasi in materia.

Si aggiunga però che, malgrado ciò, esistono ancora fondate ragioni per ulteriori modifiche, anche significative, della nuova legislazione. È perciò auspicabile, che le Regioni, nel rinnovato assetto federalista e nell'esercizio del loro potere legislativo, ne modifichino e ne integrino tante procedure inopportune ed inadeguate, salvaguardandone però i principi, che vanno invece difesi.

Con questa finalità il Centro Studi del Consiglio Nazionale degli Ingegneri ha svolto e pubblicato una recente ricerca intitolata "*Spazi e opportunità di intervento per le amministrazioni regionali in materia di lavori pubblici*".

Le nuove norme sulle responsabilità del progettista, del direttore dei lavori, del collaudatore e del responsabile del procedimento concernono aspetti delle rispettive prestazioni in materia di lavori pubblici:

- la progettazione e le sue varianti durante la gestione dell'appalto;
- le attività preordinate alla scelta del contraente ed alla stipula del contratto;
- la gestione del contratto e del progetto durante l'esecuzione dei lavori;
- il collaudo.

Ciascuno di essi verrà analizzato singolarmente nei capitoli che seguono.

Giovanni Angotti

1. La progettazione

Presupposti essenziali per il buon esito di ogni opera pubblica sono innanzitutto la progettazione, alla quale il legislatore ha affidato un ruolo fondamentale ed, ovviamente, anche la qualità e le modalità di esecuzione dei relativi lavori.

L'inosservanza delle norme che regolano i contenuti e le procedure della progettazione od a questa connesse si proietta negativamente nell'immediato anche sulla esecuzione dei lavori e nella gestione dell'appalto, costituendo una delle cause più delicate di uno specifico contenzioso che il legislatore avrebbe invece inteso eliminare attraverso un maggiore rigore prescrittivo rispetto alla precedente legislazione.

Si tratta di norme che permeano gradatamente innanzitutto e per prima la fase della progettazione vera e propria e quindi quelle successive delle verifiche e validazione, dell'affidamento dei lavori, precontrattuale, dell'esecuzione e del collaudo.

Il riferimento dell'appalto e del relativo contratto è sempre, naturalmente, il progetto esecutivo, la cui redazione compete di norma all'amministrazione aggiudicatrice, salvo casi particolari specificatamente previsti dalla legge come la concessione e l'appalto integrato.

Per la comprensione delle implicanze del progetto esecutivo durante la realizzazione dell'opera è opportuno però richiamare le valenze essenziali dei tre livelli della progettazione, come previsti dall'art. 16 della legge 109/94 che, in ogni caso, si compendiano e si concludono in quella esecutiva posta a base del contratto di appalto (fig.1).

- "***Il progetto preliminare*** *definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire*" (comma 3).
- "***Il progetto definitivo*** *individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni*

stabiliti nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni ed approvazioni" (comma 4).

- *"**Il progetto esecutivo**, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed il relativo costo previsto deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo"*. (comma 5).

  Il progetto esecutivo, infine, deve essere redatto *"in modo da assicurare il coordinamento della esecuzione dei lavori, tenendo conto del contesto in cui si inseriscono, con particolare attenzione, nel caso di interventi urbani, ai problemi della accessibilità e della manutenzione degli impianti e dei servizi a rete"*. (comma 8).

La progettazione, ovviamente affidata alla responsabilità del progettista, deve conclusivamente assicurare

a) *"la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative;*
b) *la conformità alle norme ambientali ed urbanistiche;*
c) *il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario"* (comma 1).

Fig. 1 - La progettazione nei lavori pubblici

LA PROGETTAZIONE

Deve assicurare:

- "la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative"
- "la conformità alle norme ambientali ed urbanistiche"
- "il soddisfacimento dei requisiti essenziali definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario" (Legge 109/94, art.16 comma 1)

si suddivide in

Progetto preliminare	Progetto definitivo	Progetto esecutivo
"Definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire" (Legge 109/94, art.16, comma 3)	"Individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni" (Legge 109/94, art.16 comma 4)	"Redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed il relativo costo previsto deve essere sviluppato ad un livello tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo" (Legge 109/94, art.16, comma 5). "Deve assicurare il coordinamento dell'esecuzione dei lavori , tenendo conto del contesto in cui si inseriscono, con particolare attenzione, nel caso di interventi urbani, ai problemi della accessibilità e della manutenzione degli impianti e dei servizi a rete" (Legge 109/94, art.16, comma 8)

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

2. Verifiche, vidimazione e approvazione del progetto

Per il conseguimento di questi obiettivi tutti i livelli della progettazione, sia interna che esterna, devono essere sottoposti ad iniziativa del responsabile del procedimento, ancor *"prima della approvazione"*, alle verifiche sulla rispondenza dei loro contenuti, con riferimento alla normativa vigente, alle indicazioni del documento preliminare della progettazione, che costituisce una specifica e fondamentale prestazione del responsabile del procedimento, nonché alle disponibilità finanziarie (art. 8 comma 1 lettera *o* regolamento).

Per ogni livello della progettazione sono pure previste specifiche attività conclusive sempre a cura del responsabile del procedimento (fig.2).

a) Progetto preliminare

Verifica, alla presenza dei progettisti, del progetto preliminare in rapporto alla tipologia, alla categoria, all'entità e all'importanza dell'intervento, finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta e la sua conformità alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali e tecniche contenute nel documento preliminare alla progettazione, e con l'obiettivo di ottimizzare la soluzione progettuale prescelta.

Verifica che comporta il controllo della coerenza esterna tra la soluzione progettuale prescelta e il contesto socio economico e ambientale in cui l'intervento progettato si inserisce, nonché il controllo della coerenza interna tra gli elementi o componenti della soluzione progettuale prescelta ed il rispetto dei criteri di progettazione indicati dal regolamento sui lavori pubblici, ed ancora la valutazione della sua efficacia sotto il profilo della capacità di conseguire gli obiettivi attesi, ed infine la valutazione della sua efficienza intesa come capacità di ottenere il risultato atteso minimizzando i costi di realizzazione, gestione e manutenzione (art. 46 comma 3 regolamento).

b) Progetto definitivo

Espletamento della conferenza dei servizi, pubblicità delle relative deliberazioni, allegazione del verbale della conferenza stessa al progetto definitivo od a quello preliminare quando questo è posto a

base delle procedure di appalto concorso o di affidamento della concessione di lavori pubblici (art. 8 comma 1/9 regolamento).

La conferenza dei servizi si svolge dopo l'acquisizione dei pareri tecnici necessari alla definizione di tutti gli aspetti del progetto definitivo. Essa procede - sempre a cura del responsabile del procedimento - a nuovo esame del progetto dopo che siano state apportate le modifiche eventualmente richieste e dopo che su di esse siano intervenuti i necessari pareri tecnici (art. 49 comma 1 regolamento).

"*Terminata la verifica e svolta la conferenza di servizi, ciascuna amministrazione aggiudicatrice procede alla approvazione del progetto definitivo secondo i modi ed i tempi stabiliti dal proprio ordinamento*" (art. 49 comma 2 regolamento).

Tale approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori (art. 14 comma 13 legge 109/94).

c) Progetto esecutivo

Prima della approvazione del progetto esecutivo, il responsabile del procedimento procede in contraddittorio con i progettisti a verificarne la conformità alla normativa vigente e al documento preliminare. In caso di appalto integrato la verifica ha ad oggetto il progetto definitivo.

"La validazione riguarda fra l'altro:

a) la corrispondenza dei nominativi dei progettisti a quelli titolari dell'affidamento e la sottoscrizione dei documenti per l'assunzione delle rispettive responsabilità;
b) la completezza della documentazione relativa agli intervenuti accertamenti di fattibilità tecnica, amministrativa ed economica dell'intervento;
c) l'esistenza delle indagini, geologiche, geotecniche e, ove necessario, archeologiche nell'area di intervento e la congruenza dei risultati di tali indagini con le scelte progettuali;
d) la completezza, adeguatezza e chiarezza degli elaborati progettuali, grafici descrittivi e tecnico-economici, previsti dal regolamento.
e) l'esistenza delle relazioni di calcolo delle strutture e degli impianti e la valutazione dell'idoneità dei criteri adottati;
f) l'esistenza dei computi metrico - estimativi e la verifica della corrispondenza agli elaborati grafici, descrittivi ed alla prescrizioni capitolari;
g) la rispondenza delle scelte progettuali alle esigenze di manutenzione e gestione;
h) l'effettuazione della valutazione di impatti ambientale, ovvero della verifica di esclusione dalle procedure, ove prescritte;

i) l'esistenza delle dichiarazioni in merito al rispetto delle prescrizioni normative, tecniche e legislative comunque applicabili al progetto;

l) l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge, necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto;

m) il coordinamento tra le prescrizioni del progetto e le clausole dello schema di contratto e del capitolato speciale d'appalto nonché la verifica della rispondenza di queste ai canoni della legalità". (art. 47 comma 2 regolamento).

d) Modalità delle verifiche e della validazione

Le verifiche e la validazione sono demandate, come già detto, al responsabile del procedimento che vi provvede con il supporto tecnico dei propri uffici oppure, nei casi di accertata carenza di adeguate professionalità, avvalendosi del supporto di organismi di controllo accreditati ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 individuati secondo le procedure e con le modalità previste dalla normativa vigente in materia di appalto di servizi (art. 48 comma 1 regolamento ed art. 30 comma 6 della legge 109/94).

***

Con un'analitica, dettagliata descrizione dei contenuti e delle procedure della progettazione sommariamente richiamati il legislatore ha voluto sottolinearne non solo l'importanza decisiva, ai fini del conseguimento degli obiettivi della legge ma anche caratterizzarne i percorsi perché non vengano elusi. Ma, come vedremo, ed è questa la ragione per cui mi sono soffermato su questo argomento, il mancato rispetto delle procedure della progettazione e del conseguimento dell'esito prefigurato dal progetto implicano notevoli responsabilità a carico del progettista e di quanti vi abbiano concorso.

Fig. 2 - Le verifiche dei tre livelli di progettazione

Prima dell'approvazione dei diversi livelli progettuali, su iniziativa del responsabile del procedimento, si procede alle seguenti verifiche:

Progetto preliminare	Progetto definitivo	Progetto esecutivo
Verifica, alla presenza dei progettisti, del progetto preliminare in rapporto alla tipologia, alla categoria, all'entità e all'importanza dell'intervento, finalizzata ad accertare la qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta. (Art. 46 D.P.R. 554/99)	Espletamento della conferenza dei servizi, pubblicità delle relative deliberazioni, allegazione del verbale della conferenza stessa al progetto definitivo od a quello preliminare quando questo è posto a base delle procedure di appalto concorso o di affidamento della concessione di lavori pubblici. (Art. 8 comma 1/9 D.P.R. 554/99).	Le verifiche vengono svolte in contraddittorio con i progettisti. La validazione riguarda fra l'altro: a) la corrispondenza dei nominativi dei progettisti a quelli titolari dell'affidamento e la sottoscrizione dei documenti per l'assunzione *delle rispettive responsabilità;* b) la completezza della documentazione relativa agli intervenuti accertamenti di fattibilità tecnica, amministrativa ed economica dell'intervento; c) l'esistenza delle indagini, geologiche, geotecniche e, ove necessario, archeologiche nell'area di intervento e la congruenza dei risultati di tali indagini con le scelte progettuali; d) la completezza, adeguatezza e chiarezza degli elaborati progettuali, grafici descrittivi e tecnico-economici, previsti dal regolamento; e) l'esistenza delle relazioni di calcolo delle strutture e degli impianti e la valutazione dell'idoneità dei criteri adottati; f) l'esistenza dei computi metrico - estimativi e la verifica della corrispondenza agli elaborati grafici, descrittivi e alle prescrizioni capitolari; g) la rispondenza delle scelte progettuali alle esigenze di manutenzione e gestione; h) l'effettuazione della valutazione di impatti ambientale, ovvero della verifica di esclusione dalle procedure, ove prescritte; i) l'esistenza delle dichiarazioni in merito al rispetto delle prescrizioni normative, tecniche e legislative comunque applicabili al progetto; l) l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge, necessarie ad assicurare l'immediata cantierabilità del progetto; m) il coordinamento tra le prescrizioni del progetto e le clausole dello schema di contratto e del capitolato speciale d'appalto nonché la verifica della rispondenza di queste ai canoni della legalità. (Art. 47 D.P.R. 554/99)

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

3. Le fasi dell'affidamento e precontrattuale

Esaurita la fase della progettazione vera e propria con l'approvazione del progetto da parte dell'amministrazione, il responsabile del procedimento, ancor prima della indizione della gara, deve acquisire ai sensi dell'art. 71 del regolamento l'attestazione del direttore dei lavori in merito:

"a) alla accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali;

b) alla assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima della approvazione del progetto;

c) *alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo ed a quanto altro occorre per l'esecuzione dei lavori"* (comma 1).

***

In sede di offerta l'appaltatore deve presentare una dichiarazione con la quale, fra l'altro, attesta "*di aver giudicato i lavori realizzabili, gli elaborati progettuali adeguati e i prezzi nel loro complesso remunerativi*" (comma 2).

***

Effettuata la gara, sempre ai sensi dell'art. 71 del regolamento, "***in nessun caso si procede alla stipulazione del contratto***, *se il responsabile del procedimento e l'impresa appaltatrice non abbiano concordemente dato atto, con verbale da entrambi sottoscritto, del permanere delle condizioni che consentono l'immediata esecuzione dei lavori"* (comma 3).

***

In questa fase, quindi, i soggetti protagonisti dell'appalto - direttore dei lavori, responsabile del procedimento ed appaltatore - devono assolvere con scrupolo un compito essenziale loro demandato dal regolamento, che potrebbe definirsi di verifica finale del progetto prima del contratto nei limiti ovviamente stabiliti dalla norma (fig.3). Si tratta cioè delle ultime attività alle quali è affidato - con ben definite conseguenti responsabilità individuali - il concreto avvio della esecuzione del progetto al riparo di fatti negativi ancora accertabili gradatamente prima dell'affidamento, della stipula del contratto e dell'inizio dei lavori. Il loro eventuale insorgere successivamente diventa più rilevante nonchè causa di contestazioni e di contenzioso, del quale le responsabilità iniziano dal progettista ma si estendono, per le ragioni illustrate, al direttore dei lavori, al responsabile del procedimento e per alcuni aspetti connessi anche all'appaltatore.

Fig. 3 - Gli adempimenti precedenti alla stipulazione del contratto

Prima della indizione della gara	Il **responsabile del procedimento** deve acquisire l'attestazione del **direttore dei lavori** in merito a) all'accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali; b) all'assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima della approvazione del progetto; c) alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo e a quanto altro occorre per l'esecuzione dei lavori".
In sede di offerta	Il **concorrente** deve presentare una dichiarazione con la quale, fra l'altro, attesta "di aver giudicato i lavori realizzabili, gli elaborati progettuali adeguati ed i prezzi nel loro complesso remunerativi".
Prima della stipula del contratto	Il **responsabile del procedimento** e l'**impresa appaltante** devono concordemente dare atto, con verbale sottoscritto da entrambe, del permanere delle condizioni che consentono l'immediata esecuzione dei lavori.

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

4. La gestione del contratto e la realizzazione del progetto

Durante l'esecuzione dei lavori possono manifestarsi tante circostanze riconducibili al progetto che rendono difficile la gestione del contratto e la realizzazione del progetto stesso.

Si tratta generalmente di circostanze che danno luogo a sospensioni illegittime e quindi diritto all'appaltatore ad ottenere il riconoscimento dei danni da queste prodotti.

Ma può trattarsi anche di circostanze speciali che al loro insorgere danno luogo a sospensioni legittime per le quali *"non spetta all'appaltatore alcun compenso o indennizzo"* (capitolato generale art. 24 comma 5); anche ad esse però, se non governate diligentemente, possono seguire situazioni pregiudizievoli per l'appaltatore. Tali circostanze non possono in questa sede essere trattate tutte ed in modo esaustivo; ne verranno perciò prese in esame, sinteticamente, solo alcune.

4.1 Le varianti in corso d'opera per errori

La causa prima, per importanza e temporalmente della sospensione dei lavori è rappresentata dalla progettazione insufficiente, scarsamente approfondita, peggio ancora se sbagliata, non solo per le conseguenze gravissime che si riflettono sulla vita, sull'uso e sull'utilità dell'opera realizzata, ma anche per quelle immediate, anch'esse molto gravi, che già si appalesano durante l'esecuzione e che riguardano la realizzabilità dell'opera o di parti di essa. Conseguenze che richiedono la redazione di varianti sostanziali al progetto, la sospensione dei lavori e comportano un maggiore costo dell'opera, ritardi nel suo compimento nonchè l'insorgere di contestazioni, riserve e contenzioso per danni ed a volte anche la risoluzione del contratto.

Il legislatore ha inteso porre un forte freno a siffatte situazioni che in passato hanno dato luogo al malcostume della variante - una sorta di progettazione in corso d'opera - redatta, nei fatti, dall'appaltatore e perciò governata dalle leggi economiche dell'azienda e del profitto anziché da quelle dell'economia pubblica e dell'utilità sociale.

Oggi, giustamente, la nuova legislazione assegna importanza centrale al progetto in tutte le sue fasi coinvolgendo, nei modi possibili, fino alla vigilia dell'inizio dei lavori tutti i soggetti protagonisti dell'appalto, pretendendo, con conseguente rigore, il rispetto delle procedure previste e individuando specifiche responsabilità.

"Per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione" (art. 25 comma 1 / d) la legge, infatti, prescrive che

a) il responsabile del procedimento ne dia "*immediata informazione all'Osservatorio"* indipendentemente dalla loro entità;
b) il soggetto aggiudicante proceda, quando il maggior costo ecceda il quinto dell'importo originario del contratto, "*alla risoluzione del contratto e ad indire una nuova gara*".

Le varianti dovute ad errori od omissioni, pur se consentite nel limite del quinto dell'importo del contratto, danno luogo - per il tempo della loro redazione - a sospensioni illegittime, come è logico e implicito nel combinato disposto degli articoli 24 e 25 del capitolato generale di appalto (D.M. 145/00), e quindi danno *"diritto all'appaltatore ad ottenere il riconoscimento dei danni prodotti"* da valutarsi secondo i criteri tassativamente fissati dallo stesso art. 25 del capitolato generale.

Va infine sottolineato che l'art. 25 della legge individua nella fattispecie precise ed ineludibili responsabilità a carico del progettista *"per i danni subiti dalle stazioni appaltanti"* (comma 2).

L'insorgenza dell'errore o dell'omissione va perciò obbligatoriamente e tempestivamente comunicata dal responsabile del procedimento al progettista perchè possa formulare le proprie valutazioni.

Al progettista va pure resa nota, anche se non esplicitamente stabilito dalla legge, la soluzione progettuale proposta dal direttore dei lavori con la perizia. Non potrebbe infatti egli, diversamente, essere chiamato a rispondere dell'intero danno, ove divenisse, per qualsiasi ragione, sproporzionato all'errore o non fosse direttamente a questo riconducibile.

Infine, tutte le procedure della variante vanno svolte a cura del direttore dei lavori, del responsabile del procedimento e, per quanto concerne l'approvazione, dalla stazione appaltante in tempi ragionevoli e proporzionati alla importanza della perizia stessa, senza aggravio del danno per il protrarsi della sospensione illegittima, cosa della quale il progettista non potrebbe essere chiamato a rispondere.

Va anche chiarito che la legge (art. 25 comma 5 bis) ha ben circoscritto l'ambito della variante per errore od omissione progettuale e quindi le conseguenti specifiche responsabilità del progettista e il suo obbligo al risarcimento del danno alle seguenti cause:

a) *"l'inadeguata valutazione dello stato di fatto";*
b) *"la mancata od erronea identificazione della normativa tecnica vincolante per la progettazione";*
c) *"il mancato rispetto dei requisiti funzionali ed economici prestabiliti e risultanti da prova scritta"*;
d) *"la violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali"*(fig. 4).

Per la determinazione dell'ammontare del danno, sul presupposto che il progettista debba sempre essere obbligatoriamente garantito da polizza assicurativa, in caso di mancata offerta da parte dell'assicuratore oppure nel caso di offerta ritenuta incongrua dalla stazione appaltante *"la stima dell'ammontare del danno è demandata ad un perito designato dall'Autorità*" (regolamento art. 105 comma 7).

* * *

Perché sia concreta e ineludibile la rivalsa nei confronti del progettista nel caso di perizie per *"errori od omissioni che pregiudicano in tutto od in parte la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione"* l'art. 30 comma 5 della legge prescrive tassativamente quanto segue.

"Il progettista o i progettisti incaricati della progettazione esecutiva devono essere muniti, a far data dall'approvazione del progetto, di una polizza di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza, per tutta la durata dei lavori e sino alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio. La polizza del progettista o dei progettisti deve coprire, oltre alle nuove spese di progettazione, anche i maggiori costi che l'amministrazione deve sopportare per le varianti resesi necessarie in corso di esecuzione"

E inoltre: "*La mancata presentazione da parte dei progettisti della polizza di garanzia esonera le amministrazioni dal pagamento della parcella professionale"*.

L'art. 105 comma 4 del regolamento, poi, conferisce maggiore concretezza al disposto legislativo facendo carico al progettista di produrre all'atto del conferimento dell'incarico *"una dichiarazione di una compagnia di assicurazioni autorizzata all'esercizio del ramo 'responsabilità civile generale' nel territorio dell'Unione Europea, contenente l'impegno a rilasciare la polizza di responsabilità civile professionale con specifico riferimento ai lavori progettati"* con la precisazione che "*la mancata presentazione della dichiarazione determina la decadenza dell'incarico e autorizza la sostituzione del soggetto affidatario"*.

Il comma 4 dello stesso articolo del regolamento, infine, salvaguarda, in caso di eventuale mancata costituzione della polizza, l'amministrazione, anche nel caso fossero intercorsi pagamenti a favore del progettista nel corso della redazione del progetto:

"*Nel caso in cui il pagamento dei corrispettivi professionali sia dal contratto frazionato in via di anticipazione non correlata allo svolgimento per fasi del progetto, ciascuna anticipazione in acconto è subordinata alla costituzione di una garanzia fidejussoria bancaria o asicurativa di importo pari all'acconto medesimo. Il saldo è corrisposto soltanto a seguito della presentazione della polizza. Lo svincolo delle garanzie fidejussorie è contestuale alla presentazione della polizza, che deve in ogni caso avvenire al momento della consegna degli elaborati progettuali"*.

4.2. Le altre varianti e le relative sospensioni dei lavori

Oltre a quella precedente vi sono altre quattro tipologie di variante al progetto in corso d'opera che danno luogo però a sospensioni legittime.

Due riguardano le varianti:

a) *"derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari";*
b) "*impreviste e imprevedibili*" o *"per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di*

costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale".

Altre due tipologie di variante pure luogo a sospensioni legittime solo però se dipendenti "*da fatti non prevedibili al momento della conclusione del contratto*". In caso contrario le relative sospensioni con le connesse conseguenti responsabilità devono essere ritenute illegittime.

Tali perizie sono attribuibili ai seguenti motivi:

b-bis) "*Per la presenza di eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale";*

c) "*nei casi previsti dall'articolo 1664, secondo comma, del Codice Civile"* concernenti "*difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche o simili, non previste dalle parti, che rendono notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore"*per le quali "*questi ha diritto ad un equo compenso"*.

Le quattro circostanze speciali elencate, nei termini in cui danno luogo a sospensione legittima per consentire la redazione della perizia di variante sono così ulteriormente regolate dal capitolato generale (art. 24):

- la sospensione deve durare "*per il tempo necessario a far cessare le cause che hanno comportato la interruzione dell'esecuzione dell'appalto"*. La sua durata cioè deve essere "*adeguata alla complessità ed importanza delle modifiche da introdurre al progetto";*
- l'appaltatore può "*diffidare per iscritto il responsabile del procedimento a dare le necessarie disposizioni al direttore dei lavori perchè provveda alla ripresa dei lavori quando ne ritenga cessate le cause"*. Tale diffida è "*condizione necessaria per poter iscrivere riserva"* sul verbale di ripresa dei lavori onde "*far valere l'illegittima maggiore durata della sospensione*".

Diffida, in verità, prevista dal capitolato generale, con le medesime conseguenze, anche quando ricorrano altri casi di sospensione legittimamente ordinata come quelli per "*avverse condizioni atmosferiche e di forza maggiore"*.

***

Nel caso di sospensione, da qualsiasi circostanza determinata, ma in particolare per tutte quelle fin qui considerate, il direttore dei lavori, ai sensi dell'art. 133 del regolamento:

- deve indicare nel verbale di sospensione *"lo stato di avanzamento dei lavori, le opere la cui esecuzione rimane interrotta e le cautele adottate affinchè alla ripresa le stesse possano essere continuate ed ultimate senza eccessivi oneri, la consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione"* (comma 4);
- nel corso della sospensione deve "*disporre visite al cantiere ad intervalli di tempo non superiori a novanta giorni, accertando le condizioni delle opere e la consistenza della mano d'opera e dei macchinari eventualmente presenti e dando, ove occorra, le necessarie disposizioni al fine di contenere*

macchinari e mano d'opera nella misura strettamente necessaria per evitare danni alle opere già eseguite e facilitare le ripresa dei lavori" (comma 5).

Gli accertamenti eseguiti in occasione della sospensione e delle visite in cantiere durante la sospensione, a qualsiasi causa dovuta senza eccezioni, devono naturalmente risultare dal verbale di sospensione e da ulteriori verbalizzazioni, anche se quest'ultime non specificatamente prescritte dal regolamento. La loro mancanza potrebbe essere, infatti, causa di incertezza nella determinazione della entità del danno eventualmente da corrispondere all'appaltatore e potrebbe, quindi, ascriversi alla responsabilità del direttore dei lavori imprevidente.

"Ferma l'impossibilità di introdurre modifiche essenziali alla natura dei lavori oggetto dell'appalto" attraverso le quattro tipologie di varianti esaminate, diverse cioè da quelle conseguenti ad errori ed omissioni progettuali, può però accadere che si incorra, in variazioni con modifiche tali da produrre *"un notevole pregiudizio economico dell'appaltatore"*.

Si versa in questa fattispecie, ai sensi dell'art. 10 del capitolato generale, allorquando la variazione dell'importo di almeno un gruppo omogeneo di lavorazioni ecceda del 20% quello originario indicato nel capitolato speciale e *"solo per la parte che supera tale limite"* (comma 6).

In tal caso lo stesso articolo del capitolato generale riconosce a favore dell'appaltatore "*un equo compenso comunque non superiore al quinto dell'importo dell'appalto*" da accreditarsi in contabilità nella misura convenuta o, in caso di dissenso, in quella "*riconosciuta dalla stazione appaltante*". Salvo, ovviamente, *"il diritto dell'appaltatore di formulare la relativa riserva per l'ulteriore richiesta"* (comma 7).

4.3. Altri casi di sospensione legittima

Vi sono altri casi di sospensione legittima considerati dal regolamento. Ad esempio "*per ragioni di pubblico interesse o necessità*" il responsabile del procedimento può, ai sensi dell'art. 133, legittimamente ordinare la sospensione e la ripresa dei lavori.

Anche se non esplicitamente sancito dalla norma si ritiene debba farlo attraverso il direttore dei lavori in applicazione dell'art. 128 che regola, come segue, i rapporti fra responsabile del procedimento, direttore dei lavori ed appaltatore.

"L'ordine di servizio è l'atto mediante il quale sono impartite tutte le disposizioni e istruzioni da parte del responsabile del procedimento al direttore dei lavori e da quest'ultimo all'appaltatore" (comma 1).

Ma anche in applicazione dell'art. 124 laddove prescrive che il direttore dei lavori *"interloquisce in via esclusiva con l'appaltatore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto"* (comma 2).

Ad ogni modo la sospensione dei lavori per pubblico interesse o necessità "*non può complessivamente eccedere un tempo superiore ad un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori stessi"* o comunque sei mesi complessivi.

Diversamente l'appaltatore, ai sensi dell'art. 24 del capitolato generale "*può richiedere lo scioglimento del contratto senza indennità*". In caso di opposizione della stazione appaltante, egli ha però "*diritto di rifusione dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento della sospensione oltre i termini suddetti*".

Anche in questo caso le contestazioni dell'appaltatore seguono la procedura delle riserve mentre il direttore dei lavori è obbligato ad effettuare durante la sospensione le visite in cantiere per gli accertamenti già esaminati, prescritti dall'art. 133 comma 5 del regolamento.

Fig. 4 - Gli errori e le omissioni progettuali che determinano varianti in corso d'opera per responsabilità del progettista

ERRORI E OMISSIONI PROGETTUALI

Inadeguata valutazione dello stato di fatto	Mancata o erronea identificazione della normativa tecnica vincolante per la progettazione	Mancato rispetto dei requisiti funzionali ed economici prestabiliti e risultanti da prova scritta	Violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali

Variante e sospensione dei lavori
per errore e omissione progettuale

Determinazione dell'ammontare
del danno a carico del progettista
da coprirsi mediante
assicurazione obbligatoria

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

Fig. 5 - Le varianti che danno luogo a sospensioni dei lavori legittime

Variante derivante da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari	Variante per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale.	Variante per la presenza di eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale. Tali eventi non devono essere prevedibili nemmeno al momento della conclusione del contratto .	Variante per difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche o simili, non previste dalle parti, che rendono notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore (art.1664, 2° comma, codice civile), per le quali questi ha diritto a un equo compenso. Tali cause non devono essere prevedibili al momento della conclusione del contratto

SOSPENSIONE LEGITTIMA
Sua durata: per il tempo necessario a far cessare le cause che hanno comportato l'interruzione dell'esecuzione dell'appalto e comunque adeguata alla complessità ed importanza delle modifiche da introdurre al progetto.

Direttore lavori	**Appaltatore**
Deve indicare nel verbale di sospensione "lo stato di avanzamento dei lavori, le opere la cui esecuzione rimane interrotta e le cautele adottate affinché alla ripresa le stesse possano essere continuate ed ultimate senza eccessivi oneri, la consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione". Nel corso della sospensione deve "disporre visite al cantiere ad intervalli di tempo non superiori a novanta giorni, accertando le condizioni delle opere e la consistenza della mano d'opera e dei macchinari eventualmente presenti e dando, ove occorra, le necessarie disposizioni al fine di contenere macchinari e mano d'opera nella misura strettamente necessaria per evitare danni alle opere già eseguite e facilitare le ripresa dei lavori". Gli accertamenti eseguiti in occasione della sospensione e delle visite in cantiere durante la sospensione, a qualsiasi causa dovuta senza eccezioni, devono naturalmente risultare dal verbale di sospensione e da ulteriori verbalizzazioni, anche se quest'ultime non specificatamente prescritte dal regolamento.	Può diffidare per iscritto il responsabile del procedimento a dare le necessarie disposizioni al direttore dei lavori perché provveda alla ripresa dei lavori quando ne ritenga cessate le cause. La diffida è condizione necessaria per poter iscrivere riserva sul verbale di ripresa dei lavori onde far valere l'illegittima maggiore durata della sospensione.

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

Fig. 6 - La sospensione per ragioni di pubblico interesse o necessità

Il responsabile del procedimento ordina all'appaltatore, tramite il direttore dei lavori la sospensione dei lavori

La sospensione non eccede un tempo superiore ad un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori stessi o comunque i sei mesi complessivi. Il responsabile del procedimento ordina all'appaltatore, tramite il direttore dei lavori, la ripresa dei lavori	La sospensione eccede un tempo superiore ad un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori stessi o comunque i sei mesi complessivi L'appaltatore può richiedere scioglimento del contratto senza indennità

Stazione appaltante **non si oppone**	Stazione appaltante **si oppone**
Contratto viene sciolto	Appaltatore ha diritto di rifusione dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento del contratto

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

5. Il danno per il periodo di sospensione illegittima

Colmando una lacuna del precedente quadro normativo, alla quale avevano posto riparo, non sempre in modo costante, la giurisprudenza arbitrale e quella ordinaria, il nuovo capitolato generale stabilisce in modo chiaro le regole e le modalità di determinazione delle tre componenti principali del danno da corrispondere all'appaltatore nel caso di sospensione illegittima: le spese generali infruttifere, la lesione dell'utile, il mancato ammortamento e le retribuzioni inutilmente corrisposte.

I criteri della loro quantificazione sono fissati dall'art. 25 comma 2 dal capitolato generale come segue:

a) "*detratte dal prezzo globale nella misura intera, le spese generali infruttifere sono determinate nella misura pari alla metà della percentuale minima prevista dall'articolo 34, comma 2, lettera c) del regolamento* (pari al 6,5%), *rapportata alla durata della illegittima sospensione*";

b) "*la lesione dell'utile è riconosciuta coincidente con la ritardata percezione dell'utile di impresa, nella misura pari agli interessi moratori come fissati dall'articolo 30, comma 4* (stabiliti ogni anno con decreto del Ministro dei lavori pubblici in concerto con il Ministro del Tesoro, misura comprensiva del danno ai sensi dell' articolo 1224 secondo comma del codice civile) *computati sulla percentuale prevista dall'articolo 34, comma 2, lettera d) del regolamento* (del 10%), *rapportata alla durata della illegittima sospensione*";

c) "*il mancato ammortamento e le retribuzioni inutilmente corrisposte sono riferiti rispettivamente ai macchinari esistenti in cantiere ed alla consistenza della mano d'opera accertati dal direttore dei lavori* (durante i sopralluoghi effettuati nel corso della sospensione dei lavori) *ai sensi dell'articolo 133, comma 5, del regolamento*";

d) "*la determinazione dell'ammortamento avviene sulla base dei coefficienti annui fissati dalle vigenti norme fiscali*".

È pure ammesso, ai sensi dello stesso articolo 25 terzo comma, il risarcimento di "*ulteriori voci di danno solo se documentate e strettamente connesse alla sospensione dei lavori*".

Fig. 7 - La quantificazione dei danni da corrispondere all'appaltatore nel caso di sospensione illegittima

Spese generali infruttifere	Detratte dal prezzo globale nella misura intera, le spese generali infruttifere sono determinate nella misura pari alla metà della percentuale minima prevista dall'articolo 34, comma 2, lettera c) del regolamento (pari al 6,5%), rapportata alla durata della illegittima sospensione.
Lesione dell'utile	La lesione dell'utile è riconosciuta coincidente con la ritardata percezione dell'utile di impresa, nella misura pari agli interessi moratori come fissati dall'articolo 30, comma 4 (stabiliti ogni anno con decreto del Ministro dei lavori pubblici in concerto con il Ministro del Tesoro, misura comprensiva del danno ai sensi dell' articolo 1224 secondo comma del codice civile) computati sulla percentuale prevista dall'articolo 34, comma 2, lettera d) del regolamento (10%), rapportata alla durata della illegittima sospensione.
Mancato ammortamento	Sono riferiti ai macchinari esistenti in cantiere accertati dal direttore dei lavori durante i sopralluoghi effettuati nel corso della sospensione. La determinazione dell'ammortamento avviene sulla base dei coefficienti annui fissati dalle vigenti norme fiscali.
Retribuzioni inutilmente corrisposte	Sono riferite alla consistenza della manodopera accertata in cantiere dal direttore dei lavori durante i sopraluoghi effettuati nel corso della sospensione.
Ulteriori voci di danno	Sono ammesse solo se documentate e strettamente connesse alla sospensione dei lavori.

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

6. La consegna dei lavori

Altre contestazioni possono insorgere però sin dalla consegna per motivi espressamente considerati dal regolamento.

a) Ritardo nella consegna per fatto o colpa della stazione appaltante oppure sospensione per ragioni non di forza maggiore oltre sessanta giorni

In tali circostanze *"l'appaltatore può chiedere di recedere dal contratto"* ai sensi dell'art. 129 comma 8 del regolamento. Se l'istanza è accolta egli ha diritto al rimborso delle spese contrattuali nonché delle altre spese effettivamente sostenute e documentate ma in misura comunque non superiore ai limiti fissati dall'art. 9 del capitolato generale *("1,00% per la parte dell'importo fino a 500 milioni; 0,50% per la eccedenza fino a 3000 milioni; 0,20% per la parte eccedente i 3000 milioni").* Rimborso da richiedersi però *"a pena di decadenza entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione di accoglimento dell'istanza di recesso"*.

Se invece l'istanza non è accolta e si procede tardivamente alla consegna, l'appaltatore ha diritto al risanamento dei danni *"pari all'interesse legale calcolato sull'importo corrispondente alla produzione media giornaliera prevista dal programma dei lavori nel periodo di ritardo, calcolato dal giorno di notifica dell'istanza di recesso fino alla data di effettiva consegna dei lavori"* (art. 9 comma 2 capitolato generale).

La richiesta in tal caso *"deve essere formulata a pena di decadenza mediante riserva da iscrivere sul verbale di consegna dei lavori"* e da confermare, debitamente quantificata, sul registro di contabilità seguendo la procedura stabilita dall'art. 165 del regolamento.

b) Difformità dello stato dei luoghi rispetto a quello previsto in progetto

Si premette, che il verbale di consegna deve essere redatto dal direttore dei lavori *"in contraddittorio con l'appaltatore"* (art. 129 comma 6 del regolamento) e che lo stesso direttore dei lavori è responsabile della corrispondenza della verbalizzazione *"all'effettivo stato dei luoghi"* (art. 131 comma 1 del regolamento).

Per far valere le proprie pretese conseguenti alla riscontrata difformità l'appaltatore deve però, ai sensi dell'art. 131 comma 3 del regolamento *"formulare riserva sul verbale di consegna con le modalità e con gli effetti"* dell'art. 165 del regolamento stesso.

Fig. 8 - Contestazioni derivanti da ritardo nella consegna dei lavori per fatto o colpa della stazione appaltante oppure da sospensione per ragioni non di forza maggiore oltre 60 giorni

Ritardo consegna lavori per fatti o colpa stazione appaltante

Appaltatore chiede di recedere dal contratto	
Istanza accolta	*Istanza non accolta*
Appaltatore entro 60 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione di accoglimento dell'istanza può richiedere rimborso spese Appaltatore ha diritto al rimborso delle spese contrattuali nonché delle altre spese effettivamente sostenute e documentate ma in misura comunque non superiore ai limiti fissati dall'art. 9 del capitolato generale ("1,00% per la parte dell'importo fino a 500 milioni; 0,50% per la eccedenza fino a 3.000 milioni; 0,20% per la parte eccedente i 3.000 milioni")	Appaltatore può richiedere risanamento danni solo attraverso riserva da ascrivere sul verbale consegna dei lavori, da confermare, debitamente quantificata, sul registro di contabilità come stabilisce art.165 regolamento. L'appaltatore ha diritto al risanamento dei danni "pari all'interesse legale calcolato sull'importo corrispondente alla produzione media giornaliera prevista dal programma dei lavori nel periodo di ritardo, calcolato dal giorno di notifica dell'istanza di recesso fino alla data di effettiva consegna dei lavori" (art. 9 comma 2 capitolato generale)

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

7. La contabilità dei lavori

Gli aspetti della contabilità dei lavori che più frequentemente danno luogo a contestazioni da parte dell'appaltatore sono regolati identicamente sia dal capitolato generale abrogato che da quello in vigore (art. 30). Riguardano l'emissione dei certificati di pagamento degli acconti e del saldo finale entro termini fissati nonché gli interessi legali e di mora da corrispondere all'appaltatore per eventuali ritardi.

Va però richiamata l'attenzione sull'articolo 116 comma 4 del regolamento laddove prescrive che *"l'importo degli interressi per ritardato pagamento viene computato e corrisposto in occasione del pagamento, in acconto od a saldo, immediatamente successivo a quello eseguito in ritardo, senza necessità di apposite domande o riserve"*.

Le responsabilità dei ritardi anzidetti fanno capo:

- al direttore dei lavori per la redazione dello stato di avanzamento;
- al responsabile del procedimento per l'emissione dei certificati di pagamento e del saldo finale nonché per l'iscrizione sugli stessi atti degli interessi dovuti;
- alla stazione appaltante per il concreto pagamento dei crediti all'appaltatore.

8. Contestazioni, eccezioni, riserve

Opportunamente il regolamento (art. 137) distingue le contestazioni fra quelle insorte su *aspetti tecnici* e quelle che riguardano *fatti*.

Le prime devono essere sottoposte dal direttore dei lavori o dall'appaltatore al responsabile del procedimento, che entro quindici giorni convoca *"le parti"* e ne promuove l'esame in contraddittorio.

Alla decisione del responsabile del procedimento l'appaltatore deve uniformarsi salvo il diritto di iscrivere riserva nel registro (comma 1) con la consueta procedura.

Nel secondo caso invece, il direttore dei lavori deve redigere, proprio perchè trattasi di fatti, *"un processo verbale delle circostanze contestate"* in contraddittorio con l'appaltatore, che può iscrivervi le proprie *"eventuali osservazioni"*.

L'art. 31 comma 2 del capitolato generale precisa poi in via del tutto generale e non solo per il caso delle sospensioni che *"le riserve devono essere iscritte a pena di decadenza sul primo atto dell'appalto idoneo a riceverle, successivo all'insorgenza del fatto che ha determinato il pregiudizio all'appaltatore.*

In ogni caso, sempre a pena di decadenza, le riserve devono essere iscritte nel registro di contabilità all'atto della firma immediatamente successiva al verificarsi od al cessare del fatto pregiudizievole.

Le riserve non espressamente confermate sul conto finale si intendono abbandonate".

Nel caso delle sospensioni il regolamento prescrive (art. 133 comma 8) esplicitamente che le contestazioni dell'appaltatore *"devono essere iscritte a pena di decadenza nei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori*".

Le modalità di iscrizione delle riserve sul registro da parte dell'appaltatore (art. 165 regolamento) sono sostanzialmente le stesse del precedente regolamento.

Il registro deve essere firmato dall'appaltatore all'atto della presentazione o in caso di suo rifiuto, deve essere invitato a farlo nel termine perentorio di quindici giorni.

In ogni caso l'appaltatore, se vuole far valere le proprie pretese, deve quindi firmare, a pena di decadenza, con riserva di esplicarle, sempre a pena di decadenza, entro i successivi quindici giorni *"scrivendo e firmando sul registro le corrispondenti domande di indennità ed indicando con precisione le cifre di compenso cui crede aver diritto, e le ragioni di ciascuna domanda"* (comma 3)

"Il direttore dei lavori, nei successivi quindici giorni, espone nel registro le sue motivate deduzioni. Se il direttore dei lavori omette di motivare in modo esauriente le proprie deduzioni e non consente alla stazione appaltante la percezione delle ragioni ostative al riconoscimento delle pretese dell'appaltatore, incorre in responsabiulità per le somme che, per tale negligenza, l'amministrazione dovesse essere tenuta a sborsare" (comma 4).

Questa prescrizione, quanto mai opportuna, corregge una prassi invalsa in vigenza della precedente legislazione secondo la quale le controdeduzioni del direttore dei lavori alle riserve dell'appaltatore potevano limitarsi semplicemente ad una frase rituale: si rigettano perché infondate in fatto e in diritto.

Fig. 9 - Le contestazioni

CONTESTAZIONI	
Su aspetti tecnici	**Su fatti**
Direttore dei lavori o appaltatore le sottopone al responsabile del procedimento	Direttore dei lavori redige un processo verbale delle circostanze contestate in contraddittorio con l'appaltatore che può iscrivervi le proprie eventuali osservazioni
Entro 15 giorni responsabile del procedimento convoca le parti e promuove l'esame della contestazione in contradditorio	
Responsabile procedimento decide su contenzioso	
Appaltatore deve uniformarsi salvo diritto di iscrivere riserva nel registro	

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

9. L’accordo bonario

Nell’ipotesi in cui l’entità delle riserve iscritte dall’appaltatore sul registro nel corso dei lavori raggiunga o superi il 10% dell’importo contrattuale il responsabile del procedimento, *“valutata l’ammissibilità e la non infondatezza delle riserve ai fini del raggiungimento”* del limite suddetto (art. 149 comma 2 regolamento), attiva la procedura dell’accordo bonario prescritta dall’art. 31 bis della legge 109/94. A tal fine egli deve acquisire *immediatamente* la relazione riservata del direttore dei lavori e del collaudatore (se già nominato) e formulare all’amministrazione, entro novanta giorni dall’apposizione dell’ultima riserva, *“proposta motivata di accordo bonario”*.

La procedura successiva concerne la deliberazione dell’amministrazione, da assumersi entro sessanta giorni dalla proposta e la sottoscrizione dell’eventuale accordo bonario da parte dell’appaltatore.

Anche nel caso esaminato il rispetto dei tempi comporta responsabilità a carico dei soggetti che abbiano concorso a farli superare. Quelli delle relazioni riservate del direttore dei lavori e del collaudatore devono essere fissati dal responsabile del procedimento con la richiesta.

Fra le anzidette responsabilità possono ascriversi quella del mancato tempestivo possibile accordo bonario ed anche quella di aver fatto superare i termini fino a rendere inapplicabile la procedura.

Fig. 10 - L'accordo bonario

Entità riserve iscritte dall'appaltatore sul registro raggiunge o supera 10% dell'importo contrattuale

Responsabile procedimento valuta l'ammissibilità e la non infondatezza delle riserve ai fini del raggiungimento limite 10%

Riserve ammissibili superano o sono pari al 10%	Riserve ammissibili non raggiungono limite del 10%
Si attiva procedura accordo bonario	Non si attiva procedura accordo bonario
Responsabile del procedimento acquisisce immediatamente la relazione riservata del direttore dei lavori e del collaudatore (se già nominato)	
Responsabile del procedimento entro 90 giorni dall'apposizione dell'ultima riserva, formula all'amministrazione una proposta motivata di accordo bonario	
Amministrazione entro 60 giorni dalla proposta assume propria deliberazione	

10. Il collaudo

Il collaudo dell'opera costituisce una prestazione di rilevante importanza per la conclusione dell'appalto con riferimento al progetto ed alle varianti, al contratto ed agli atti di sottomissione, concernendo (art. 187 del regolamento):

- le valutazioni di ordine tecnico sulla buona esecuzione dei lavori e le verifiche previste dalle leggi di settore specifiche dell'appalto;
- le verifiche ed i controlli contabili nonchè l'accertamento del credito liquido dell'appaltatore;
- l'esame delle riserve dell'appaltatore.

Sulla base dei propri accertamenti, verifiche e controlli il collaudatore certifica o meno a quali condizioni l'opera sia collaudabile. Dall'esito del certificato egli assume le conseguenti responsabilità.

Fa pure obbligo al collaudatore, ai sensi dell'art. 192 del regolamento:

- il compimento delle operazioni di collaudo *"non oltre sei mesi dall'ultimazione dei lavori"* (comma 1);
- la comunicazione all'appaltatore ed al responsabile del procedimento dell'eventuale *"prolungarsi delle operazioni rispetto al termine di legge e delle relative cause … con l'indicazione dei provvedimenti da assumere per la ripresa ed il completamento delle operazioni di collaudo"* (comma 3).

Per ritardi attribuibili a sua inadempienza, il collaudatore risponde dei danni che dovrebbero derivarne (comma 3).

Al certificato di collaudo l'appaltatore può aggiungere *"le domande che ritiene opportune, rispetto alle operazioni di collaudo"* (art. 203 comma 1 regolamento) e quindi anche quelle concernenti i ritardi nel suo rilascio.

"Tali domande devono essere formulate e giustificate nel modo prescritto dal regolamento con riferimento alle riserve e con le conseguenze previste" (comma 2).

Su di esse il collaudatore riferisce al responsabile del procedimento (comma 3).

11. Le relazioni riservate

In sede di conto finale (art. 175 regolamento) il responsabile del procedimento redige *"una propria relazione finale riservata"* nella quale *"esprime parere motivato sulla fondatezza delle domande dell'appaltatore per le quali non sia intervenuto l'accordo bonario di cui all'art. 149"*.

Tale relazione non risulta però fra gli atti che il responsabile del procedimento deve trasmettere al collaudatore per gli adempimenti relativi al collaudo.

Questi invece è tenuto ad esporre in relazione riservata (art. 195 comma 2 regolamento) *"il proprio parere sulle domande dell'impresa e sulle eventuali penali sulle quali non è già intervenuta una risoluzione definitiva"*. e a trasmetterla, ai sensi dell'art. 204, insieme ad altri atti compreso la *"relazione sulle osservazioni dell'appaltatore al certificato di collaudo"*, al responsabile del procedimento.

È da presumersi quindi che, analogamente ma non esattamente a quanto previsto per la procedura di *"accordo bonario"* il responsabile del procedimento sia tenuto a trasmettere la propria relazione riservata e quella del collaudatore sulle riserve dell'appaltatore all'amministrazione, che assumerà le proprie decisioni in merito.

Vi è da precisare, infine, che ai sensi dell'art. 10 del regolamento *"sono sottratte all'accesso le relazioni riservate del direttore dei lavori e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve dell'Impresa"*.

Nulla si dice a riguardo, senza una logica motivazione, della relazione riservata del responsabile del procedimento.