Salute, ambiente e sviluppo sostenibile elementi decisivi nella stipula del contratto

Il regolamento ridisegna completamente le norme relative a capitolati e accordi subordinando l'economicità anche a criteri ispirati a esigenze sociali come la sicurezza, la previdenza e l'ordine pubblico

di Alfredo D'Ercole

l regolamento introduce novità sostanziali anche nella parte riguardante la formazione del contratto e l'esecuzione dei lavori. Un riordino delle norme, precedentemente distinte in regolamentari e capitolari, che ridisegnano la disciplina contrattuale nell'ambito della riforma.

Il contratto è una fase sempre delicata nella realizzazione dei lavori pubblici, in quanto è una sorta di interfaccia tra stizzione appaltante ed esecutore dei lavori. La disciplina, semplificata in soli dieci articoli, delinea con più precisione il rapporto tra le norme contrattuali e quelle capitolari.

Nell'articolo 137 sono elencati i documenti facenti parte integrante del contratto. In particolare, al comma I, lettera a), si evidenzia il ruolo del capitolato generale, che diventa elemento integrante del contratto solo se menzionato nel bando o nell'invito. Al comma 1, lettera g), poi, vengono aggiunte le polizze di garanzia, a conferma del ruolo di qualitativo delle imprese e dell'importanza degli stramenti di tutela. Il comma 2 conferma l'esclusione dal contratto di tut-

ti gli elaborati progettuali diversi da quelli elencati al comma precedente. Aggiunti due commi: 3, per il quale i documenti previsti dal comma 1 possono anche non essere materialmente allegati, a eccezione del capitolato speciale d'appalto e dell'elenco prezzi unitari, purché conservati dalla stazione appaltante e controfirmati dai contraenti; il comma 4, infine, ammette la possibilità di allegare altri documenti al contratto, ma solo se previsti nel bando o nella lettera di invito. La stazione appaltante, potendo inserire nel contratto dei documenti non previsti dal regolamento, rafforza il suo ruolo discrezionale.

Il contratto

Totalmente ridisegnato l'articolo 138 (che riprende l'articolo III del Dpr 554/1999) sul contenuto dei capitolati e dei contratti. Il comma 1 disciplina il contenuto del capitolato generale, mentre il comma 2 detta ulteriori indicazioni per formulare capitolato speciale e dei contratti. Il comma 3 si presenta con un contenuto sostanzialmente diverso: richiama la norma di principio del Codice (articolo 2, comma 2) in cui si chiarisce che l'economicità può essere subordinata a criteri ispirati a esigenze sociali, nonche alla tutela della salute, dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

Di analogo tenore il richiamo all'articolo 69 del Codice, sulle particolari esigenze della stazione appaltante per l'esecuzione del contratto. La norma sancisce la facoltà/opportimità di concludere protocolli d'intesa o di intenti con soggetti pubblici con competenze in materia di salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico nonché con le organizzazioni sindacali e imprenditoriali. La redazione del capitolato speciale diventa cosi un'opportunità profondamente innovativa per le stazioni appaltanti, che possono individuare obiettivi specifici da raggiungere con lo strumento contrattuale. L'articolo 138, pertanto, fornisce uno stimolo alle stazioni appaltanti affinche svolgano con più consapevolezza il loro ruolo di committenti pubblici.

In merito alle spese di contratto, di registro e accessorie a carico dell'affidatario nell'articolo 139 del regolamento non c'è nessuna modifica rispetto al precedente testo.

L'articolo 140, sulle anticipazioni, riprende il precedente testo regolamentare e vi aggiunge due commi. Il comma I chiarisce in maniera esplicita il divieto di anticipazioni del prezzo, con riferimento all'articolo 5 del decreto legge 28 marzo 1997 n. 79. Il comma 4, invece, richiama l'articolo 133, comma 1-his, del Codice, introdotto con il terzo decreto correttivo. in virtii del quale il bando di gara può individuare l'acquisto di materiali da costruzione per i quali i contratti prevedono specifiche modalità e tempi di pagamento, nei fimiti delle disponibilità di risorse imputabili a tale scopo. Null'altro viene specificato, perche la norma del Codice ha un contenuto molto dettagliato. Anche in questo caso, la stazione appaltante deve svolgere il suo ruolo di soggetto consapevole delle proprie scelte, in relazione ai lavori da realizzare.

I pagamenti in acconto sono disciplinati dall'articolo 141 (ex articolo 114 del Dpr 554/1999), che riprende il precedente regolamento con la sola precisazione, al comma 2, che i certificati di pagamento delle rate in acconto sono emessi non appena scaduto il termine fissato dal contratto, e non più quello stabilito dal capitolato speciale. Ció mostra l'attenzione che il Legislatore pone sull'importanza dei pagamenti in acconto, prevedendo il comma 3 che possano avvenire anche in caso di sospensione dei lavon superiori a 45 giorni e non più dopo 90. In altri termini, si munifesta la necessità di rendere ancora più evoluti i cronoprogrammi'che, oltre a

prevedere l'andamento fisico dei lavori, dovrebbero regolare l'andamento dei flussi finanziari, sia come impegni, sia come uscite di cassa, nel rispetto dei limiti e delle indicazioni previste dal patto di stabilità.

Le norme per il ritardato pagamento previste dall'articolo 142 (ex articolo 116 del Dpr 554/1999) ripercorrono la vecchia impostazione regolamentare, avendo effettuato solo un riordino in relazione alle precedenti norme del capitolato generale che acquistano un valore regolamentare. Difatti l'articolo 143, nel normare i termini di pagamento degli acconti e dei saldi, introduce il contenuto del precedente articolo 29 del decreto lavori pubblici 145/2000, riordinandone il testo e aggiungendo il comma 4, che richiama la norma del Codice (articolo 6, commi 3,4,5) in merito al documento unico di regolarità contributiva, da acquisire d'ufficio per il pagamento degli stati d'avanzamento. L'articolo 144 ripropone sostanzialmente l'articolo 30 del decreto Lavori pubblici 145/2000, sugli interessi per ntardato pagamento.

Di tutt'altro tenore l'articolo 145, che raggruppa e integra la precedente disposizione regolamentare (ex articolo 117 del Dpr 554/1999) degli articoli 29 e 30 del decreto Lavori pubblici 145/2000. In questo caso è evidente l'intenzione del Legislatore di compiere un'azione di nordino e semplificazione amministrativa, dedicando molta attenzione alle penali sugli appalti di progettazione esecutiva di lavori in base al progetto preliminare o al progetto definitivo.

Interessante, infine, l'articolo 146 inerente l'inadempimento delle obbligazioni di contratto da parte dell'esecutore, che semplifica la realizzazione dei lavori per il completamento di opere in danno dell'esecutore inadempiente.

Direzione dei lavori

Rimane sostanzialmente lo schema génerale del precedente regolamento, ma vengono precisati meglio i ruoli e le competenze dei direttori dei lavori e operativi e degli ispettori di cantiere. Anche in questo caso si tratta di costituire un robusto staff di direzione, capace di esercitare funzioni di controllo e verifica per dare concreta attuazione a progetti di migliore qualità, validati con procedure certe.

Si chiude così un circolo virtuoso che, a partire dalla programmazione dei lavon pubblici per finire con le operazioni di collaudo, può dare tempi più certi alla realizzazione delle opere, riducendo i contenziosi e le opere incompiute. La direzione lavori è sempre una fase molto delicata nel processo di realizzazione di una opera pubblica. Nella nuova formulazione del regolamento, assegnando al direttore operativo la direzione delle lavorazioni specialistiche, si risponde alle attuali esigenze di cantiere che richiedono apporti di professionisti con competenze differenziate. Rimane inalterata la norma per la costituzione dell'ufficio della direzione dei lavori prevista nell'articolo 147. L'articolo 148, sui compiti del direttore dei lavori, riprende la struttura del precedente regolamento, ma rafforza gli obblighi di controllo sulla regolarità contributiva nei confronti di esecutori e subappaltatori (comma 4, lettera a). È inserito il comma 4, lettera c). che prevede l'obbligo del direttore dei lavori di segnalare al responsabile del procedimento l'eventuale inosservanza in merito all'applicazione al subappaltatore degli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione

Gli articoli 149 e 150 trattano rispettivamente dei direttori operativi e degli ispettori di cantiere. La struttura organizzativa rimane identica; al direttore operativo è attribuita la funzione di direzione delle lavorazioni specialistiche, mentre non è più obbligato a controllare il rispetto dei piani di sicurezza da parte del direttore di cantiere e a collaborare alla tenuta dei libri contabili. All'ispettore di cantiere è attribuita anche la funzione di assistenza al coordinatore per l'esecuzione e lo svolgimento delle misurazioni. In passato si pensava a una sorta di scala gerarchica tra direttore dei lavori, direttore operativo e ispettore di cantiere. La norma ridisegna le rispettive competenze e chiarisce che gli ispettori di cantiere rispondono direttamente al direttore: il direttore dei lavori, in sostanza, ha due collaboratori con funzioni e ruoli diversi. Dopo le innovazioni apportate dal Dlgs 81/2008, l'articolo 151 si limita a fare dei rimandi al Testo unico sulla Sicurezza, già sufficientemente dettagliato. Da notare solo che le funzioni del coordinatore per l'esecuzione nella nuova stesura "possono" essere svolte dal direttore dei lavori, segno di una volonta del Legislatore di attribuire ruoli e funzioni con più precisione, separando così il ruolo del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione da quello del direttore dei lavori.

Esecuzione dei lavori

Le norme sull'esecuzione dei lavori è riordinata e innovata in molti aspetti come per esempio l'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto preliminare, già conosciuto come appalto-concorso, che affianca il più utilizzato appalto-integrato, anch'esso ridisegnato. Inoltre, sono state introdotte alcune delle previsioni del capitolato generale in tema di penali, sospensioni, proroghe e varianti. Un'operazione, quindi, di riordino e semplificazione amministrativa per rendere più trasparenti le operazioni di esecuzione dei lavori. In sostanza, rimane inalterata la già robusta struttura regolamentare previgente per le fasi di: consegna dei lavori, processo verbale di consegna, sospensione e ripresa dei lavori. Nel processo di realizzazione di un'opera pubblica la fase di consegna è sempre molto delicata in quanto, proprio nello start up del cantiere, si evidenziano le prime difficoltà in ordine alla realizzazione dei progetti. Ed è per questo che il verbale di consegna dei lavori deve essere un momento centrale nel processo di trasformazione del progetto in opera pubblica. Non la redazione di un semplice atto burocratico, ma la verifica della reale possibilità di realizzare i lavori così come previsti in progetto, limitando il ricorso alle varianti.

L'articolo 152 distingue nettamente tra le disposizioni di servizio, con cui il responsabile del procedimento impartisce al direttore dei lavori le necessarie istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori, e gli ordi-

COSI LA NUOVA GARA IN BASE AL PROGETTO PRELIMINARE



ni di servizio, che quest'ultimo emana nei confronti dell'esecutore, in merito agli aspetti tecnici ed economici della gestione dell'appalto. L'ordine di servizio, nella nuova formulazione, è l'atto con cui il responsabile del procedimento e il direttore dei lavori impartiscono all'esecutore tutte le disposizioni e le istruzioni sui lavori. Ancora una volta, il regolamento ribadisce il molo centrale del responsabile del procedimento, project manager per il governo del processo di realizzazione delle opere, e il direttore dei lavori quale professional del controllo dell'esecuzione dei lavori.

Per quanto riguarda la consegna dei lavori prima della stipula del contratto, il comma 1 dell'articolo 153 rinvia alla norma del Codice che, introdotta con il Digs 113/2007, dettaglia con precisione i tempi. Molto importante è la verifica della rispondenza del verbale di consegna dei lavori all'effettivo stato dei lavori va analizzata con attenzione, perchè crea delle potenzialità dannose nei confronti della stazione appaltante. L'articolo 158, comma 2, specifica

che tra le ragioni di pubblico interesse legittimanti la sospensione dei laveri rientra anche l'interruzione dei finanziamenti disposta per sopravvenute esigenze di equilibrio dei conti pubblici. Così è sempre più necessarie provvedere non solo alla redazione del cronoprogramma dei lavori, uni anche alla programmazione degli impegni e delle uscite di cassa.

Attenzione al comma 8 sulle sospensioni inizialmente legittime e ai frequenti ritardi nelle procedure di redizione delle varianti. Potrebbe essere sufficiente l'iscrizione delle riserve sul verbale di ripresa dei lavori. La maggiore attenzione regolamentare alla qualiti progettuale, unitamente ai processi di validazione più approfonditi e a una migliore selezione qualitativa delle imprese, divrebbe portare il ricorso alle sospensioni e al triste fenomeno delle varianti a livelli finiologici.

L'articolo 159 sulle ulteriori disposizoni relative alla sospensione dei lavori, protoghe e tempo per l'esecuzione, riporta a livella regolamentare e cordana le norme previste negli articoli 24, 26 e 31 del decreto Lavori pubblici 145/2000. Ma se pensiamo al miglioramento della qualità della progettazione imposta dal regolamento e alla successiva fase di validazione, la sospensione dei lavori va considerata come residuale, un provvedimento da unilizzare con parsimonia e solo nei casi strettamente previsti dalla legge Sulle variazioni e addizioni del progetto approvato (articolo 161) vengono integrate le norme regolamentari e quelle capitolari; in particolare si rileva la sottolineatura tra atto di sottomissione e atto aggiuntivo al contratto principale, in funzione del flatto che i lavori devono essere eseguiti fino al rage ungunento del quinto d'obbligo, ovvero oltre tale limite. Altra questione spesso controvensa è

individuare il soggetto competente dell'approvazione della perizia di variante. Il regolamento ribadisce che l'organo decisionale della stazione appaltante approva su parere di quello consultivo, che si è espresso sul progetto (nel caso in cui vi sia necesità di ulteriore spesa rispetto a quella prevista nel quadro economico del progetto approvato). Negli altri casi, e sempre che non venga alterna la

sostanza del progetto, vi provvede direttamente il Rup. Nessun nlievo particolare in merito all'articolo 162. che regola l'esecuzione di lavori e delle varianti migliorative, su proposta dell'esecutore, il cui importo è in diminuzione rispetto alle previsioni contrattuali; in tal caso le economie derivanti possono essere npurtite in parti uguali tra esecutore e sturione appaltante solo se stabilite sul capitolato speciale d'appalto. Il nuovo testo conferma sostanzialmente la precedente formulazione del regolamento in mento ai nuovi prezzi non contemplinti in contratto, alle contestazioni tra stazione appultante ed esecutore, smistri e danni alle persone, accettazione e impiego dei materiali.

L'appalto integrato

Gli articoli 168 e 169 sono molto importanti e innovativi, in quanto prevedono la completa liberalizzazione dell'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto preliminare o del progetto definitivo, così come già introdotto nel Codice (articolo 53 del Codice, comma 2, lettere b) e c) dal terzo decreto correttivo. Un sostanziale muovo disegno per la gara "per" il progetto definitivo, una sorta di "lifting" per l'ex appalto-integrato.

Nel primo caso, dopo l'aggiudicazione definitiva si procede alla stipula del contratto solo dopo l'acquisizione dei pareri necessari all'approvazione del progetto definitivo offerto in fase di gara. Il responsabile del procedimento deve richiede i pareri entro dieci giorni dall'aggiudicazione definitiva e l'affidatano ha l'obbligo di adeguare il progetto proposto a eventuali prescrizioni, pena la revoca dell'aggiudicazzone definitiva e all'interpello degli altri soggetti che hanno presentato le migliori offerte. Solo dopo il superamento di questa fine si può procedere alla stipula del contratto e disporre l'inizio della fase di progettazione esecutiva. E evidente che il progetto esecutivo deve essere redatto in conformità di quello definitivo offerto, a meno di variazioni contenute nel limite del 10% per i lavori recupero, ristrutturazione e altro, e del 5% per tutte le altre categorie. È interessante

notare che non sono riconosciuti all'affidatario i maggiori costi dovuti a eventuali omissioni del progetto definitivo presentato in sede di offerta. Questa norma, oltre a riportare il ricorso alle varianti entro limiti fisiologici, impone all'affidatario una particolare attenzione alla redizione dei procetti definitivo e esecutivo e garantisce maggiormente la stazione appaltante sulla certezza dei costi e dei tempi di realizzazione. Da notare l'inserimento nel progetto preliminare del capitolato speciale prestazionale che, tra l'altro, deve regolare le modalità per il pagamento del corrispettivo per le attività di progettazione. Tra i compiti propri della stazione appaltante c'è quello della nomina del coordinatore per la sicurezza a favore di un nominativo proposto dall'affidatario. Apparentemente molto semplice, in realtà la procedura impone una riflessione sulla piena consapevolezza della stazione appoltante nello svolgere il ruolo di committente pubblico nella redazione del progetto preliminare: non un progetto "più semplice", ma "più preciso" e capace di conseguire gli obiettivi attesi dalla stazione appaltante. Un progetto preliminare coerente rispetto al contesto socio-economico in cui si inserisce, un capitolato prestazionale capace di fissare con esattezza i requisiti e gli standard qualitativi su cui l'esecutore può formulare la propria offerta. Un progetto preliminare poco definito negli aspetti prestazionali potrebbe creare effetti potenzialmente dannosi in fase di gana. L'articolo 169 riprende il precedente articolo 140 del regolamento e lo innova in alcune parti, creando una sotta di analogia con l'articolo 168. Anche in questo cuso l'affidatario provvede a effettuare indagini di maggiore dettaglio per la redazione della progettazione esecutiva, che può subire variazioni qualitative e quantitative contenute nei limiti degli importi indicati ai commi precedenti. Anche in questo caso il progetto esecutivo è soggetto a tutte le nuove verifiche previste dal regolamento.

Gli articoli 168 e 169 precisano quanto già previsto nel Codice e sono un'opportunità molto interessante per le amministrazioni appaltanti, soprat-

tutto per quanto riguarda i possibili contenziosi dovuti a imprecisioni progettuali. Ovviamente va salvaguardata la qualità del progetto, che deve essere sempre rispondente alle reali esigenze del committente pubblico. Alcune innovazioni anche in merito al subarcalto e al cottimo, che diventa più articolato. Prima di tutto si rileva che la percentuale del 30% di lavori della categoria prevalente subappaltabile o affidabile a cottimo da parte dell'esecutore va calcolata con riferimento al prezzo del contratto di appalto, secondo quanto previsto dall'articolo 118, comma 2, del Codice.

Sta l'esecutore, sia il subappaltatore in possesso dei relativi requisiti possono stipulare con il subcontraente il contratto di posa in opera relativo alle categorie OS4, OS5, OS13, OS18-A. OS18-B ed effettuare alla stazione appaltante le comunicazioni con il nominativo del subcontraente, l'oggetto e l'importo del lavoro. Importante il comma 6 dell'articolo 170, in cui si dice che nel caso di cottimo consistente nella sola lavorazione relativa alla categoria subappaltabile, i requisiti di qualificazione devono essere riferiti all'importo totale dei lavori e non all'importo del contratto, che potrebbe risultare inferiore per effetto della fornitura diretta da parte dell'esecutore di materiali, apparecchiature e mezzi d'opera.

Ultima notazione sul subappalto è la sospensione del pagamento a favore dell'esecutore in caso di contestazione della regolantà dei lavori eseguiti dal subappaltatore e accertato dal direttore dei lavori. Queste altre note sul subappalto integrano le norme del Codice costantemente aggiornate dai decreti correttivi. Per quanto riguarda le modalità per il calcolo e il pagamento della compensazione, il regolamento riporta quanto già stabilito con la circolare Infrastrutture del 4 agosto 2005. Infine, l'articolo 172 stabilisce le modalità di applicazione del prezzo chiuso.

Lavori in economia

I lavori in economia riscustono sempre interesse per la loro capacità di risolvere problemi semplici, risultando molto utili per le stazioni appaltanti.

CONTRATTO ED ESECUZIONE DEI LAVORI; LE PRINCIPALI NOVITÀ

ARTICOLO	CONTENUTO
	Contratto
137, comma 1, lettera a)	il capitolato generale diventa elemento integrante del contratto solo se menzionato nel bando o nell'invito
137, comma 1. lettera gi	Le polizze di garanzia vengono inserite tra le perti integranti del contratto.
137, commo 3	I documenti, a occazione del capitolato speciale e dell'elence dei prezzi unitari, possono anche non essere materialmente allegati al contratto, purché siano conservati dalla stazione appaltante e controllemati dal compuent
138	Contenuto dei capitolati e faccità della stazione appaltante di concludere protocolli d'intesa o d'intenti con soggetti pubblid e con le organizzazioni sandacali e imprenditoriali
140, comma 1	Divieto esplicito di anticipazioni del prezzo
141, comma 2	I certificati di pagamento delle rate in acconto sono emessi non appena scadute il termine fiscavo dal contratto e non dal capitolato speciale
141, comma 3	Il termine di sospensione dei lavori che comporta il pagamento di un Sal passa da 90 a 45 giorni
	Esecuzione dei lavori
148, comma 4, lettera a)	Il direttore dei lavori deve verificare la regolarità contributiva ditre che dell'esecutore anche del subappolitatore
148, comma 4, lettera c)	Il direttore dei lavori deve segnalare al responsabile del procedimento l'eventuale inosservanza, da parte dell'esecuto- re nei confronti del subappattatore, in merito all'applicazione degli stessi prezzi unitari risultanti dell'aggiudicazione
149, comma 2	Il direttore operativo si occupa anche della direzione di lavorazioni specialistiche. Non è più obbligato a controllare il rispetto dei pani di sicurezza da porte del direttore di cantiere e a collaborare alla tenuta dei libri contabili
150, comma 2	L'ispettore di cantiere esegue ariche le misurazioni e assiste il coordinatore per l'esecuzione
152, comma 1	Il responsabile del procedimento impartisce al direttore dei lavori le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori con disposizione di servizio, non più con ordine di servizio
152, comma 2	Il direttore dei lavori e il responsabile procedimento emanano ordini di servizio nei confronti dell'esecutore, in merito agli aspetti tecnici ed economici della gestione dell'appatto
158, comma 8	Per le sospensioni inizialmente legittime è sufficiente l'iscrizione nel verbale di ripresa dei lavori
151, comma 4	Nel caso di variazioni fino alla concorrenza di un quinto dell'importo dell'appalto, la perzia di variante è accompagnata da un atto di sottomissione che l'esecutore può accettare o respingere. Se la variante supera quosto limite, la perizia viene accompagnata da un atto aggiuntivo al contratto principale
161, comma 12	La stazione appaltante può ordinare una variazione dei lavori fino alla concorrenza di un quinto dell'importo dell'appalto
168	Disciplina dell'appalto di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare
170, comma 6	L'impresa subappaltatrice deve essere in possesso dell'attestazione del requisiti di qualificazione necessari per l'importo dei tavori affidati e non per l'intero ammontare del contratto
	Il responsabile del procedimento, entro 45 giorni dalla richiesta dell'esecutore, dispone che il direttore dei lavori effettui i conteggi relativi all'applicazione del prezzo chiuso. Verificati e convalidati i conteggi, e rintracciata la disponibilità del fondi, viene emesso il certificato di pagamento
173. comma 1. lettera g)	L'etto di cottimo deve indicare anche la garanzie a carico dell'esecutore

Nel cottimo fiduciario (articolo 173), il riendino conaste essenzialmente nelle garanzie a carico dell'esecutore e nella semplificazione delle misure di postimformazione degli esti mediante semplice pubblicazione sul piofilo del committente. Per i lavori di somma urgenza, l'affidamento piò essere in forma diretta avviene ota a uno o più operatori economici,

a turela di una maggiore trasparmza. In sostanza è mastenuta la struttura del previgente regolamento.

Le novità sopra descritte contribuiscono a irrobustire la struttura procedurale per l'esecuzione dei lavori. Rordino, armonizzazione e semplificazione sono le caratteristiche essenziali desumitili da una prima lettura del ruovotesto, soprattutto in considerazione delle profonde novià in tema di progettazione, verifica dei progetti e del responsabile del procedimento.

Nel rordino è importante sottolireare come molte fasi del procedimento già fortemente consolidate nella prassi operativa, come per esempio la consegna, la sospensione e la ripresa dei lavori, hanno avuto solo un "lifting" più o meno marcato.