

Capitolo 6.

CONTABILITÀ E PAGAMENTI

6.1- Appalti a corpo e appalti a misura. 6.2- La contabilità dei lavori. Gli atti contabili come atti pubblici. 6.3- I singoli documenti contabili. 6.3.1- Il giornale dei lavori. 6.3.2- Il libretto delle misure. 6.3.3- Le liste settimanali. 6.3.4- Il registro di contabilità. 6.3.5- Sommario del registro di contabilità. 6.3.6- Lo stato di avanzamento dei lavori ed il relativo certificato di pagamento. 6.3.7- Il conto finale e la relativa relazione. 6.4- La contabilità provvisoria. 6.5- I pagamenti all'appaltatore. 6.6- L'anticipazione sul corrispettivo dell'appalto. 6.7- Gli interessi per i ritardi nei pagamenti. 6.8- Il premio per l'anticipato completamento dell'opera. 6.9- Il pagamento di stipendi e contributi. 6.10- Compiti del responsabile del procedimento.

6.1 APPALTI A CORPO E APPALTI A MISURA.

Il corrispettivo dell'appalto può essere determinato a misura o a corpo.

La distinzione attiene alle modalità di contabilizzazione del corrispettivo: negli appalti a misura essa avviene sulla base di misurazioni delle quantità realmente eseguite; negli appalti a corpo si prescinde da dette misurazioni e la contabilità viene effettuata sulla base di quote percentuali dell'opera autonomamente stimate dal direttore dei lavori.

Nell'appalto a corpo, perciò, sempreché non debbano essere eseguite lavorazioni maggiori e/o diverse rispetto a quelle risultanti dagli elaborati progettuali, il corrispettivo non può subire variazioni, perché a fronte di esso l'appaltatore ha assunto l'obbligo di eseguire l'opera come risultante dal progetto a prescindere dalle effettive quantità occorrenti a realizzarla.

Ne consegue che di fatto l'appalto a corpo si traduce in un vantaggio per l'appaltatore se il computo di progetto è stato sovrastimato (perché percepisce lo stesso corrispettivo anche se risultano necessarie minori quantità) ed in uno svantaggio se il computo è stato sottostimato.

Nell'appalto a misura tale margine di rischio bilaterale evidentemente non si verifica, perché il corrispettivo reale dovuto all'appaltatore sarà quello risultante dalle misurazioni definitive che potranno discostarsi in più o in meno rispetto all'importo contrattuale calcolato in via presuntiva in base al computo.

Relativamente agli appalti a corpo occorre però sgombrare il campo da un equivoco.

La natura di appalto a corpo non esclude che competano all'appaltatore compensi per i maggiori oneri sostenuti in dipendenza di circostanze a lui non imputabili e che allo stesso siano imposti al di fuori delle previsioni contrattuali. In altri termini, finalità della determinazione forfettaria del prezzo di appalto è quella di evitare conteggi e

misurazioni, più o meno contrastanti, al termine dei lavori; il che comporta che il compenso pattuito copra tutto quanto contrattualmente affidato ma non anche lavori eccedenti il progetto. Il corrispettivo a corpo è perciò funzionalmente collegato al contratto al quale inerisce ed è invariabile solo fino a quando l'oggetto del contratto resta immutato, mentre è soggetto a variazione qualora l'oggetto del contratto subisca mutamenti.

Tali conclusioni sono delineate dall'art. 1661 cod. civ. secondo cui il committente può apportare variazioni al progetto, ma l'appaltatore ha diritto al compenso per i maggiori lavori eseguiti, anche se il prezzo dell'opera era stato determinato *globalmente*, cioè a corpo.

La norma dimostra il ruolo determinante che il progetto svolge nell'appalto a forfait e prova che l'invariabilità, certamente non assoluta, del prezzo in tale forma di appalto trova il suo fondamento nella determinatezza, anche sul piano delle dimensioni, dell'opera appaltata, poiché l'appaltatore deve essere posto in grado di sapersi regolare al momento della fissazione del prezzo e non deve restare esposto a sorprese.

Dunque, sul piano sostanziale non vi sono particolari differenze tra appalti a corpo e appalti a misura perché in entrambi, qualora siano necessarie lavorazioni *ulteriori rispetto al progetto*, l'appaltatore ha diritto al relativo compenso.

6.2 LA CONTABILITÀ DEI LAVORI. GLI ATTI CONTABILI COME ATTI PUBBLICI.

Avuto riguardo a quanto sancito dall'art. 155 reg., può dirsi che la contabilità dei lavori ha la finalità essenziale di accertare, man mano che i lavori vengono eseguiti, quanta parte di essi è stata realizzata; e ciò al fine di consentire il tempestivo pagamento all'appaltatore degli acconti stabiliti in contratto e rendere possibile il controllo circa lo sviluppo dell'opera per mettere in condizione gli organi dell'amministrazione di dare le necessarie disposizioni per la sua corretta e tempestiva esecuzione, e, in caso di deficienza dei fondi, di promuovere senza indugio i necessari provvedimenti. La contabilità dei lavori può essere effettuata anche attraverso l'utilizzo di programmi informatici (art. 155 co. 4, reg.).

In base all'art. 155, co. 2, reg. gli atti contabili *redatti* dal direttore dei lavori sono *atti pubblici* (art. 2699 cod. civ.). Malgrado l'infelice formulazione della norma, è da ritenere che la qualità di atto pubblico sia da riconoscere non soltanto agli atti che materialmente compila il direttore dei lavori – quali gli stati di avanzamento dei lavori (art. 168, co. 1, reg.) ed il conto finale (art. 173 reg.) – ma anche agli altri documenti contabili, quali il giornale dei lavori, i libretti delle misure ed il registro di contabilità che, pur essendo di regola compilati dagli assistenti del direttore dei lavori, devono essere da questo sottoscritti con conseguente assunzione diretta di responsabilità (art. 157, co. 4; 160, co. 1; 163, co. 2, reg.).

L'eventuale falsità (ovviamente volontaria) delle attestazioni contenute negli atti contabili configura perciò la grave ipotesi di reato di cui all'art. 476 cod. pen., e cioè quel-

la della falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici.

6.3 I SINGOLI DOCUMENTI CONTABILI.

In base all'elencazione fornita dall'art. 156 reg., i documenti contabili sono:

- il giornale dei lavori;
- i libretti di misura delle lavorazioni e delle provviste;
- le liste settimanali;
- il registro di contabilità;
- il sommario del registro di contabilità;
- gli stati d'avanzamento dei lavori;
- i certificati per il pagamento delle rate di acconto;
- il conto finale e la relativa relazione.

Si passa di seguito ad analizzarne il contenuto e le finalità più salienti.

6.3.1 Il giornale dei lavori.

Il giornale dei lavori (art. 157 reg.) è tenuto da un assistente del direttore dei lavori ed in esso, giorno per giorno, vanno annotati i fatti salienti dell'appalto, quali le modalità con cui procedono i lavori, il numero e le tipologie di operai, i macchinari esistenti in cantiere ed ogni altro fatto che interessi l'andamento tecnico ed economico dei lavori (situazioni metereologiche, natura dei terreni, ecc.). Tali annotazioni possono rivelarsi di particolare interesse per l'amministrazione nei casi di controversie con l'appaltatore nelle quali questo lamenti sospensioni o rallentamenti dei lavori attribuibili a responsabilità dell'amministrazione stessa. In questi casi una quota consistente del danno è rappresentata dalla mancata o ridotta utilizzazione dei macchinari esistenti in cantiere e dagli stipendi improduttivamente corrisposti agli operai, sicché le attestazioni del giornale dei lavori possono risultare, sul piano probatorio, determinanti per contestare richieste dell'appaltatore ritenute infondate o spropositate.

Nel giornale devono inoltre essere annotati tutti gli ordini di servizio, le relazioni al responsabile del procedimento, i verbali di accertamento, le sospensioni e riprese dei lavori, le varianti disposte ed i nuovi prezzi approvati.

6.3.2 Il libretto delle misure.

Il libretto delle misure (art. 158 reg.) è il documento nel quale il direttore dei lavori, o un suo incaricato, registra – indicandone la misura e la classificazione – le lavorazioni eseguite “*contemporaneamente al loro accadere*” (art. 155, co. 3, reg.) e perciò via via che i lavori procedono.

La misurazione deve avvenire in contraddittorio con l'appaltatore, il quale perciò deve essere invitato ad intervenire al rilevamento delle misure (art. 185, co. 1, reg.). Qualora l'appaltatore non ottemperi all'invito, il direttore dei lavori effettua le misurazioni in

presenza di due testimoni; questi, in mancanza di indicazioni legislative, è da ritenere possano essere anche soggetti facenti parte dell'ufficio di direzione lavori.

La tenuta del libretto delle misure è di competenza del direttore dei lavori, il quale può delegare tale compito al personale che lo coadiuva (art. 160 reg.). Qualora attui tale delega, il direttore dei lavori è comunque tenuto a verificare di tanto in tanto, con l'assiduità che ritiene necessaria, l'esattezza delle misurazioni eseguite provvedendo eventualmente alle opportune rettifiche e, successivamente, a sottoscrivere anch'egli il libretto. La frequenza delle operazioni oggetto del libretto è diversa a seconda che si tratti di lavori a misura o di lavori a corpo. In effetti il libretto assolve alla sua funzione tipica esclusivamente per gli appalti a misura, poiché, come è noto, negli appalti a corpo l'entità del corrispettivo prescinde dalle misurazioni.

Negli *appalti a misura* il libretto deve essere compilato personalmente e deve essere sottoscritto dal funzionario che ha eseguito la misurazione (il direttore dei lavori o il suo delegato) e dall'appaltatore a conclusione di ogni operazione (art. 185 reg.). Le misurazioni, evidentemente, devono essere reali e non presuntive, devono cioè essere il risultato di una verifica geometrica di ogni tipo di lavorazione risultante dall'elenco prezzi allegato al contratto. Il libretto, pertanto, deve contenere: a) la specificazione della quantità relativa ad ogni categoria, eseguita e rilevata al termine di ogni operazione o comunque di ogni giorno, con indicazione del posto e del riferimento progettuale; b) i disegni della lavorazione eseguita, quando ciò sia ritenuto necessario per identificare le lavorazioni cui le misure si riferiscono; è invece obbligatoria l'allegazione al libretto dei profili e dei piani quotati raffiguranti lo stato delle cose prima e dopo le lavorazioni quando queste modificano lo stato preesistente dei luoghi (es., uno scavo); c) eventuali altre notazioni ritenute necessarie per identificare le parti di opera cui si riferiscono le misurazioni eseguite.

Qualora non sia possibile una misurazione analitica, ma si debba procedere sulla scorta di calcoli basati su medie (es. uno sbancamento), il libretto deve indicare non soltanto i risultati del calcolo, ma anche tutti gli elementi posti alla base del calcolo stesso, e cioè i punti di riferimento (es., le sezioni dello scavo) ed il metodo geometrico seguito (art. 158, co. 2, reg.). È possibile l'utilizzo di programmi di contabilità computerizzata (art. 158, co. 3, reg.). In tal caso, la registrazione delle misurazioni eseguite viene effettuata in apposito documento (definito dalla norma brogliaccio, e cioè registro adibito alle prime annotazioni) per essere poi riportata nei libretti compilati sulla base dei programmi informatici.

Negli *appalti a corpo* il libretto delle misure viene compilato soltanto in occasione di ogni stato di avanzamento dei lavori, e cioè allorquando l'avanzamento stesso raggiunge l'aliquota corrispondente all'importo contrattualmente stabilito per il pagamento dell'acconto. Il libretto delle misure, pertanto, negli appalti a corpo non contiene misurazioni (e perciò impropriamente è definito libretto delle misure), ma soltanto l'indicazione delle aliquote dei lavori realizzati ai fini dell'emissione dello stato di avanzamento.

Il direttore dei lavori deve quindi valutare il momento in cui viene raggiunto l'impor-

to per il pagamento dell'acconto attraverso la determinazione della quota di ogni gruppo di lavorazioni (o di ogni lavorazione) effettivamente eseguite.

In base all'art. 159, co. 3, seconda parte, reg., il direttore dei lavori ha facoltà (scelta, perciò, rimessa ad un suo libero apprezzamento) di verificare il raggiungimento delle aliquote attraverso un riscontro con il *computo metrico* estimativo di progetto che, come è noto, è il documento nel quale il progettista deve indicare le quantità di ogni singola categoria di lavoro per dare l'opera compiuta. Peraltro, la stessa disposizione si preoccupa di evidenziare che, nel caso degli appalti a corpo, detto computo metrico non è documento contrattuale e non dispiega, perciò, nessun effetto ai fini della determinazione del corrispettivo. Esso è un semplice documento di ausilio per il direttore dei lavori nelle sue operazioni di determinazione dell'avanzamento dei lavori. E perciò, ove al termine dell'opera dovesse risultare che per realizzare i lavori come risultanti dai disegni di progetto l'appaltatore ha dovuto eseguire quantità maggiori o minori rispetto a quelli indicati nel computo, la circostanza non ha alcuna rilevanza, ed il corrispettivo a corpo pattuito resta fisso e non subisce alcun aggiustamento; ciò perché il corrispettivo a corpo è soggetto ad aumenti o decurtazioni esclusivamente nel caso in cui vengono eseguite legittimamente opere in più o in meno rispetto ai disegni di progetto. In occasione di ogni stato di avanzamento le quote percentuali annotate sul libretto delle misure vanno trascritte sul registro di contabilità, ai fini del pagamento dell'acconto (art. 159, co. 2, reg.). Negli appalti a corpo, dunque, il libretto delle misure sostanzialmente è un doppio del registro di contabilità.

6.3.3 Le liste settimanali.

Le liste settimanali sono il documento nel quale vengono registrati, dall'assistente del direttore dei lavori, i lavori in economia previsti nel contratto, e cioè le lavorazioni eseguite con operai e mezzi d'opera messi dall'appaltatore a disposizione dell'amministrazione (art. 162 reg.).

Esse, una volta compilate, devono essere sottoposte all'appaltatore per la sottoscrizione.

6.3.4 Il registro di contabilità.

Negli appalti a misura i rilevamenti dei lavori eseguiti e registrati nel libretto delle misure e quelli in economia risultanti dalle fatture e dalle liste settimanali vengono trascritti nel *registro di contabilità* (artt. 163 e 166 reg.) che è il documento tenuto dal direttore dei lavori o da un suo assistente, che accentra e riassume l'intera contabilizzazione dell'opera; in esso, alle quantità e qualità di lavorazioni eseguite e registrate nel libretto e nelle liste, vengono applicati i corrispondenti prezzi contrattuali, sicché viene determinato l'avanzamento dei lavori non soltanto dal punto di vista delle quantità, ma anche da quello del corrispettivo maturato a favore dell'appaltatore.

In particolare: a) alle quantità risultanti dal libretto delle misure vengono applicati i prezzi di elenco depurati del ribasso d'asta; b) alle prestazioni di operai e mezzi d'opera risultanti dalle liste settimanali vengono applicati i prezzi di contratto al lordo del

ribasso d'asta (art. 153 reg.); c) le fatture sono trascritte per il corrispondente importo sotto un capo distinto (art. 166, co. 2, reg.).

Negli appalti a corpo le quote percentuali di ogni gruppo di categorie di lavorazioni (o di ogni categoria) annotate sul libretto delle misure in occasione dello stato di avanzamento vengono riportate sul registro di contabilità ed in questa sede completate con l'indicazione della quota parte dei prezzi corrispondenti, indicati nel capitolato speciale (es. scavi, 100; eseguiti 30%; credito maturato 30).

Il registro è tenuto dal direttore dei lavori o dal personale da lui designato ed è sottoposto all'appaltatore per la sua sottoscrizione in occasione della maturazione di ogni stato di avanzamento, perché è questo il momento da cui contabilmente deriva la più significativa delle conseguenze, e cioè il sorgere del diritto dell'appaltatore al pagamento dell'acconto.

6.3.5 Sommario del registro di contabilità.

Tale documento contabile ha importanza del tutto secondaria, e nessuna finalità sostanziale, poiché serve soltanto a riassumere i dati del registro di contabilità onde consentire alla direzione dei lavori di avere un quadro sintetico di insieme dei lavori via via eseguiti.

6.3.6 Lo stato di avanzamento dei lavori ed il relativo certificato di pagamento.

Quando dalle risultanze del registro di contabilità o del sommario del registro di contabilità il direttore dei lavori ricava che l'appaltatore ha raggiunto l'importo stabilito nel capitolato speciale per il pagamento della rata di acconto, deve emettere entro il termine fissato dallo stesso capitolato, al fine di consentire il pagamento dell'acconto, un documento contabile denominato *stato di avanzamento dei lavori*, nel quale sono riassunte tutte le lavorazioni eseguite dall'appaltatore dall'inizio dei lavori. Tale documento inoltre, in relazione all'indicazione di tutte le lavorazioni eseguite, deve precisare il corrispettivo complessivo maturato, gli acconti già corrisposti e, di conseguenza, l'ammontare dell'acconto da corrispondere, costituito dalla differenza tra i primi due.

Il direttore dei lavori deve trasmettere immediatamente lo stato di avanzamento al responsabile del procedimento, il quale, sulla base di esso, deve emettere tempestivamente il documento contabile denominato *certificato di pagamento* (art. 156, co. 4, reg.), la cui funzione è semplicemente quella di indicare il credito liquido dell'appaltatore ai fini del pagamento.

Il responsabile del procedimento nella emissione del certificato deve procedere ad una verifica soltanto formale e contabile dello stato di avanzamento. Ciò, peraltro, non esclude che, ove egli nutra dubbi circa la regolarità della contabilità e della conseguente maturazione dello stato di avanzamento, abbia pieno titolo per procedere ad ogni altro controllo da lui ritenuto necessario (art. 8, co. 1, lett. r, reg.).

Il certificato di pagamento viene annotato sul registro di contabilità e deve essere tempestivamente trasmesso all'amministrazione appaltante perché proceda alla corrispondenza dell'acconto a favore dell'appaltatore con l'emissione del *mandato di pagamento*.

6.3.7 Il conto finale e la relativa relazione.

Subito dopo l'ultimazione dei lavori il direttore dei lavori compila il *conto finale dei lavori* (art. 173 reg.), che è il documento contabile nel quale sono riassunte tutte le lavorazioni eseguite dall'inizio dell'appalto e fino all'ultimazione, con l'indicazione del corrispettivo complessivo dell'appaltatore e degli acconti corrisposti, la cui differenza costituisce la rata di saldo che dovrà essere corrisposta all'appaltatore dopo l'emissione del certificato di collaudo provvisorio.

Unitamente al conto finale il direttore dei lavori compila una relazione illustrativa delle vicende significative dell'appalto, con allegata la relativa documentazione (verbale di consegna dei lavori, atti di approvazione di perizie, ordini di servizio, ecc.). Tale relazione non contiene alcuna valutazione o parere sulle riserve dell'appaltatore.

Acquisita la firma dell'appaltatore sul conto finale, questo e la relazione illustrativa del direttore dei lavori vengono trasmessi al responsabile del procedimento, che a sua volta li trasmette al collaudatore perché possa dare inizio alle operazioni di collaudo (art. 190 reg.).

6.4 LA CONTABILITÀ PROVVISORIA.

Secondo l'art. 165, co. 6, reg. il direttore dei lavori, qualora per "*qualsiasi legittimo impedimento*" non sia possibile procedere a misurazioni precise, esegue misurazioni sommarie, e cioè approssimative, che registra sul libretto delle misure e sul registro di contabilità con l'annotazione che esse sono "in partita provvisoria".

In sostanza, ai sensi di questa norma, il direttore dei lavori ha facoltà di far luogo alla contabilità provvisoria in tutti i casi in cui ritenga che la situazione di fatto non consenta misurazioni precise come richiede l'art. 158 reg. e che siano possibili soltanto misurazioni sommarie, fondate cioè non sul rilevamento puntuale e analitico delle quantità eseguite, ma su una stima di larga massima. Quando, poi, si verificano i presupposti per le misurazioni definitive, egli deve procedere alla contabilizzazione delle quantità realmente eseguite.

La distinzione tra contabilità provvisoria e definitiva rileva sul piano sostanziale perché la mancata iscrizione di riserve sulla prima non determina decadenza, sorgendo l'onere di formulazione delle riserve stesse solo all'atto della redazione della seconda, quando l'appaltatore viene invitato a sottoscriverla (art. 165, co. 6, seconda parte, reg.).

Nei casi in cui il direttore dei lavori abbia dato luogo a misure provvisorie, lo stato di avanzamento viene da lui redatto ed emesso sulla base di dette misurazioni provvisorie (art. 168, co. 3, reg.).

6.5 I PAGAMENTI ALL'APPALTATORE.

L'amministrazione committente è tenuta a prevedere nel capitolato speciale la corresponsione all'appaltatore sia di acconti con le relative modalità e tempi di liquidazione (art. 114, co. 1, reg.) sia di una rata di saldo da erogare soltanto dopo che sia stato effettuato il collaudo provvisorio dell'opera e previa prestazione di garanzia fideiussoria da parte dell'appaltatore pari all'importo della rata stessa (art. 205, co. 2, reg.).

Il credito finale complessivo dell'appaltatore diviene però certo soltanto con il collaudo dell'opera.

Gli acconti e la rata di saldo quindi non hanno carattere definitivo e non implicano riconoscimento di debito nei confronti dell'appaltatore, né tanto meno accettazione dell'opera.

L'amministrazione, nonostante l'avvenuto pagamento di una rata di acconto, mantiene il potere di esercitare il controllo sui lavori oggetto di quella rata ed eventualmente ordinarne la demolizione ed il rifacimento (art. 18 CGA), così come mantiene il diritto di rifiutare l'opera ove ritenuta dal collaudatore affetta da vizi tali da renderla inidonea alle sue finalità.

Anche il pagamento della rata di saldo non costituisce presunzione di accettazione dell'opera.

Di conseguenza, anche dopo il collaudo provvisorio l'amministrazione, ove non ne condivida le risultanze, conserva il potere di rifiutarne l'approvazione e perciò rifiutare l'opera (se ritenuta non correttamente eseguita ed inidonea alle finalità cui è preordinata) ovvero disporre un nuovo collaudo, ovvero, ancora, disporre d'ufficio detrazioni sul credito dell'appaltatore non effettuate dal collaudatore (art. 205, co. 3, reg.).

In conclusione, dalla avvenuta corresponsione degli acconti e della rata di saldo nessuna presunzione può trarsi circa la corretta esecuzione dei lavori cui gli acconti stessi e la rata di saldo si riferiscono.

L'entità degli acconti e della rata di saldo è rimessa alla valutazione del progettista in sede di redazione del capitolato speciale. Tuttavia è da ritenere che il responsabile del procedimento, in sede di convalidazione del progetto, possa modificarne la misura in relazione alle concrete esigenze dell'appalto. Egli in questa sua valutazione deve tener conto dell'esigenza di contemperare la finalità di evitare anticipazioni eccessive da parte dell'appaltatore con l'altra di evitare l'emissione di stati di avanzamento troppo frequenti. Relativamente alla rata di saldo deve tenere conto dell'esigenza di stabilirne la misura in modo che essa abbia entità significativa e che possa perciò assolvere alla sua funzione di garanzia per il periodo intercorrente tra l'ultimazione dei lavori ed il collaudo provvisorio.

Quando maturano le condizioni per il pagamento dell'acconto, il direttore dei lavori ed il responsabile del procedimento devono tempestivamente rilasciare, rispettivamente, lo stato di avanzamento dei lavori ed il certificato di pagamento onde consentire all'amministrazione di emettere il mandato di pagamento.

Lo stato di avanzamento può contenere parte del valore dei materiali e dei manufatti introdotti in cantiere e non ancora posti in opera (art. 28 CGA).

Relativamente ai manufatti, qualora il capitolato speciale nulla dica, il loro corrispettivo può essere liquidato all'appaltatore, conformemente alla disciplina generale, soltanto dopo che essi siano stati posti in opera. L'amministrazione, peraltro, ha facoltà di prevedere nel capitolato speciale che il corrispettivo dei manufatti possa essere liquidato in una determinata misura (non superiore comunque al 50% del loro valore) anticipatamente e cioè all'atto in cui essi vengono introdotti in cantiere. Peraltro, condizione perché nei capitolati speciali possa essere legittimamente stabilito detto pagamento anticipato è che si tratti di manufatti il cui valore sia preminente rispetto al costo della loro posa in opera.

La disciplina dei materiali è opposta a quella dei manufatti. Infatti qualora il capitolato nulla dica, è obbligo dell'amministrazione liquidare all'appaltatore l'importo corrispondente al 50% *fisso* del valore dei materiali allorché essi vengono introdotti nel cantiere (a differenza dei manufatti, per i quali il capitolato speciale può stabilire pagamenti *fino* al 50% del loro valore, e quindi anche di importo inferiore).

Il capitolato speciale può escludere con apposita clausola il parziale pagamento dei materiali prima della loro posa in opera, ma ove ciò non faccia tale pagamento costituisce per essa obbligo.

La disciplina dei pagamenti dei manufatti e materiali è rimessa al progettista in sede di redazione del capitolato speciale, ma il responsabile del procedimento ha facoltà di modificarla in base ad un suo diverso apprezzamento delle concrete esigenze del caso.

Il pagamento anticipato della quota parte di manufatti e materiali è subordinato alla loro accettazione da parte del direttore dei lavori, il quale deve constatarne la qualità e conformità ai requisiti tecnici prescritti.

In alcuni casi il prezzo specifico di materiali e manufatti non è indicato (generalmente ciò avviene negli appalti a corpo e negli appalti a misura allorché il prezzo di manufatti e materiali è conglobato in un unico prezzo contenente anche la posa in opera); in queste ipotesi la valutazione avviene "ai prezzi di stima" e cioè secondo l'apprezzamento del direttore dei lavori, il quale si basa sulle analisi di progetto, sulle fatture di acquisto fornitegli dall'appaltatore e sui prezziari vigenti nel luogo dei lavori.

6.6 L'ANTICIPAZIONE SUL CORRISPETTIVO DELL'APPALTO.

La legge 28.5.1997, n. 140, art. 5, ha vietato alle pubbliche amministrazioni ed agli enti pubblici economici di concedere, sotto qualsiasi forma, anticipazioni del corrispettivo in materia di contratti di appalto di lavori, forniture e servizi, con esclusione dei contratti già aggiudicati alla data del 29.3.1997 e dei contratti da eseguire con cofinanziamento da parte dell'UE.

Allorché sia prevista la corresponsione dell'anticipazione, questa costituisce non una facoltà, ma un obbligo per l'amministrazione che deve provvedere all'erogazione entro

il termine di 15 giorni dalla data di effettivo inizio dei lavori accertata e certificata dal responsabile del procedimento (art. 113, co. 1, reg.). L'erogazione è però subordinata alla costituzione, da parte dell'appaltatore, di fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia della restituzione dell'anticipazione stessa, pari all'importo di questa maggiorato degli interessi legali calcolati per il periodo necessario al recupero secondo il cronoprogramma (art. 102, co. 1, reg.).

L'“*effettivo inizio dei lavori*” non coincide necessariamente con la data del verbale di consegna dei lavori, visto che di regola con la consegna dei lavori si dà luogo esclusivamente alla messa a disposizione dell'appaltatore, da parte dell'amministrazione, delle aree su cui eseguire i lavori. Esso consiste nel concreto avvio di qualsiasi attività oggetto della prestazione posta dal contratto a carico dell'appaltatore. Per es., se il contratto pone a carico dell'appaltatore indagini preliminari o anche attività immateriali, quali l'attuazione delle procedure per occupazioni ed espropriazioni, il concreto inizio di tali prestazioni, pur essendo esse propedeutiche alla esecuzione dell'opera, costituisce “*effettivo inizio dei lavori*”.

6.7 GLI INTERESSI PER I RITARDI NEI PAGAMENTI.

Relativamente agli interessi per il ritardo nei pagamenti, sono previsti tre tipi di ritardi: il primo concerne il ritardo nel pagamento degli acconti; il secondo riguarda il ritardo nella emissione, da parte del responsabile del procedimento, del certificato di pagamento (art. 30 CGA); il terzo il ritardo nel pagamento della rata di saldo.

a) Quanto al primo tipo di ritardo, va ricordato che il pagamento degli acconti passa attraverso tre momenti, e cioè:

- l'emissione dello stato di avanzamento dei lavori cui il direttore dei lavori deve procedere non appena rilevi dal registro di contabilità che è stato raggiunto l'importo per il pagamento;
- l'emissione del certificato di pagamento da parte del responsabile del procedimento;
- l'effettivo pagamento ad opera dell'amministrazione.

La disciplina temporale dei tre adempimenti risulta così articolata:

- 1) quando è raggiunto, secondo le risultanze del registro di contabilità, l'importo stabilito per il pagamento dell'acconto, il direttore dei lavori deve emettere lo stato di avanzamento nel termine indicato nel capitolato speciale di appalto (art. 168, co. 1, reg.);
- 2) il responsabile del procedimento deve emettere il certificato di pagamento entro 45 giorni dalla data dello stato di avanzamento (art. 29, co. 1, CGA);
- 3) infine, il pagamento deve avvenire, con l'emissione del mandato, entro 30 giorni dalla data del certificato di pagamento (art. 29, co. 1, secondo periodo, CGA).

A partire dal momento in cui dal registro di contabilità risulta raggiunto l'importo per l'acconto, l'amministrazione, per effettuare il pagamento, dispone del termine complessivo di 75 giorni, cui va aggiunto l'ulteriore termine indicato nel capitolato speciale per l'emissione dello stato di avanzamento.

Peraltro, il termine per l'emissione dello stato di avanzamento di cui al punto 1 deve essere stabilito nel capitolato speciale in misura del tutto ragionevole (tutt'al più 15 giorni, salvi casi particolari).

Infatti l'art. 155, co. 3, reg. prevede che, una volta maturato l'importo per l'acconto secondo le risultanze della contabilità, l'ufficio di direzione dei lavori deve "*rilasciare prontamente*" lo stato di avanzamento. Ne consegue che questo deve essere emesso immediatamente e che l'amministrazione può legittimamente stabilire nel capitolato speciale un termine ragionevolmente breve.

Se il capitolato speciale nulla stabilisce, lo stato di avanzamento deve essere emesso immediatamente e cioè contestualmente al raggiungimento dell'importo per l'acconto, con la conseguenza che l'amministrazione in tal caso dispone per il pagamento soltanto di 75 giorni.

Se il pagamento non è effettuato entro il termine a disposizione dell'amministrazione, e cioè entro 30 giorni dalla data del certificato di pagamento, spettano all'appaltatore a partire dal 31° giorno gli interessi legali per i primi 60 giorni e quelli moratori per il periodo successivo. La misura degli interessi moratori è determinata ogni anno con decreto del Ministero dei LL. PP. ed è comprensiva del maggior danno di cui all'art. 1224, co. 2, cod. civ.

- b) Una disciplina particolare (art. 30, co. 1, CGA) è prevista per il caso che il ritardo nel pagamento dipenda da ritardo nell'emissione del certificato di pagamento oltre il 45° giorno dalla data dello stato di avanzamento. In tal caso, la disposizione fa retroagire la maturazione degli interessi (legali per i primi 60 giorni e moratori per il periodo successivo) facendoli decorrere dalla data di scadenza del termine per l'emissione del certificato di pagamento, e cioè dal 46° giorno successivo all'emissione dello stato di avanzamento. In altri termini, se il certificato di pagamento viene emesso dopo i 45 giorni consentiti, gli interessi, nelle stesse misure prima dette, decorrono dal 46° giorno (e cioè, al tasso legale dal 46° al 106° giorno, ed al tasso degli interessi moratori oltre il 106° giorno) fino alla data di emissione del certificato di pagamento.
- c) Relativamente alla rata di saldo, il suo pagamento deve avvenire entro 90 giorni dall'emissione del certificato di collaudo provvisorio (che a sua volta deve aver luogo entro sei mesi dall'ultimazione dei lavori: art. 192, co. 1, reg.) o di quello di regolare esecuzione (che a sua volta

deve essere rilasciato nei tre mesi successivi alla ultimazione dei lavori: art. 208, co. 1, reg.). Se il pagamento non avviene entro questo termine spettano all'appaltatore gli interessi legali per 60 giorni (e cioè dal 91° giorno successivo all'emissione del certificato fino al 151° giorno) e quelli moratori per il periodo successivo (art. 30, co. 3, CGA). Anche in tal caso gli interessi moratori sono comprensivi del maggior danno di cui all'art. 1224, co. 2, cod. civ.

Se il certificato di collaudo provvisorio o quello di regolare esecuzione vengono emessi fuori dai termini (rispettivamente, 6 e 3 mesi dalla data di ultimazione dei lavori), la franchigia di 90 giorni decorre dalla scadenza del termine per emettere il certificato di collaudo o quello di regolare esecuzione, sicché da tale scadenza (sei mesi dall'ultimazione per il certificato di collaudo, e tre mesi per quello di regolare esecuzione) decorrono 90 giorni di franchigia e successivamente per 60 giorni gli interessi legali e poi quelli moratori.

Il pagamento della rata di saldo è subordinato alla prestazione, da parte dell'appaltatore, di garanzia fideiussoria pari all'importo della rata stessa (art. 205, co. 2, reg.) maggiorata degli interessi legali calcolati per il periodo intercorrente fino al collaudo definitivo e perciò in pratica per il tempo intercorrente tra il pagamento della rata di saldo e la scadenza di due anni decorrenti dal certificato di collaudo provvisorio (art. 102, co. 3, reg. ed art. 28, co. 3, della legge). Pertanto, se l'appaltatore non perfeziona tale garanzia non mette in condizione l'amministrazione di poter effettuare il pagamento, dando così luogo all'ipotesi tipica di mora del creditore, tra i cui effetti vi è quello che non sono dovuti gli interessi.

Infine, l'art. 29, co. 2, seconda parte, CGA stabilisce che, qualora l'appaltatore non abbia presentato la garanzia fideiussoria prima o contestualmente all'emissione del certificato di collaudo provvisorio, ma la presenti solo successivamente, il termine di franchigia di 90 giorni decorre dalla data di presentazione della garanzia.

- d) Per quanto concerne il ritardato pagamento degli acconti di cui ai precedenti punti a) e b), l'art. 116, co. 4, reg. stabilisce che, nel caso in cui relativamente ad uno stato di avanzamento siano maturati interessi, questi debbono essere computati e corrisposti in occasione del pagamento immediatamente successivo a quello eseguito in ritardo, senza necessità per l'appaltatore di formulare alcuna domanda o di iscrivere riserva negli atti contabili (per es., se il primo stato di avanzamento viene pagato in ritardo e ciò ha comportato la maturazione di interessi, questi debbono essere determinati direttamente dall'amministrazione e corrisposti dalla stessa in occasione del pagamento del secondo stato di avanzamento).

La norma non esclude la possibilità di attuare quella che dovrebbe essere la prassi ordinaria, e cioè il pagamento degli interessi contestualmente al pagamento ritardato dello stesso stato di avanzamento (e non di quello successivo) cui essi si riferiscono, sempreché ovviamente sussista l'immediata disponibilità economica.

6.8 IL PREMIO PER L'ANTICIPATO COMPLETAMENTO DELL'OPERA.

In base all'art. 23 CGA l'amministrazione ha facoltà di stabilire nel capitolato speciale, e perciò nel contratto, un premio di acceleramento per l'ipotesi che l'appaltatore concluda i lavori in anticipo rispetto al termine di esecuzione. Il premio va stabilito nella stessa misura prevista per la penale nel capitolato speciale e deve corrispondere agli stessi criteri di questa (tra lo 0,3 e l'1 per mille al giorno).

Il premio può essere previsto soltanto *“in casi particolari che rendano apprezzabile l'interesse a che l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo”*. L'interesse sussiste sia quando si tratta di opera suscettibile di produrre reddito, e la cui anticipata ultimazione anticipa perciò la fruibilità economica, sia nei casi di opere con rilevanti finalità sociali con caratteri di urgenza.

Presupposto logico per la previsione del premio è che il termine di ultimazione sia stabilito in modo rigoroso attraverso la simulazione di produzioni molto elevate; perché diversamente, ove il tempo contrattuale fosse stabilito con larghezza, il premio di acceleramento risulterebbe privo di fondamento sostanziale. In altri termini l'appaltatore, per ottenere il premio, deve porre in essere uno sforzo produttivo notevole; circostanza che ricorre soltanto se il termine contrattuale è determinato con severità.

Il diritto dell'appaltatore a percepire il premio sorge all'atto del certificato di collaudo provvisorio in quanto a seguito di questo risulta accertato il presupposto che lo determina, e cioè la anticipata ultimazione dell'opera e la sua avvenuta esecuzione a regola d'arte.

6.9 IL PAGAMENTO DI STIPENDI E CONTRIBUTI.

Con la stipula del contratto l'appaltatore assume non soltanto l'obbligo nei riguardi dell'amministrazione di eseguire l'opera correttamente e nei tempi pattuiti, ma anche le obbligazioni nei confronti del proprio personale dipendente per il pagamento dei contributi previdenziali e per quello degli stipendi.

Ove si verificano le inadempienze in questione, l'amministrazione procede al pagamento diretto delle somme dovute ai titolari del relativo credito (personale dipendente o enti previdenziali) detraendo il relativo importo dagli acconti maturati in favore dell'appaltatore, (artt. 7 e 13, co. 1, CGA). Se gli acconti non sono sufficienti, l'amministrazione si rivale sulla cauzione definitiva e, per quanto concerne i contributi, sulla trattenuta dello 0,5% operata su ogni stato di avanzamento (art. 7 CGA).

La disciplina del pagamento diretto degli stipendi e dei contributi è però diversa e le due ipotesi vanno perciò trattate distintamente.

Quando il responsabile del procedimento viene a conoscenza del mancato pagamento delle retribuzioni, diffida l'appaltatore invitandolo ad adempiere ai suoi obblighi entro 15 giorni. Se l'appaltatore contesta il diritto del personale alle retribuzioni, il responsabile del procedimento informa l'ufficio provinciale del lavoro per i necessari accertamenti; dà luogo ai pagamenti delle retribuzioni detraendoli dai crediti dell'appaltatore soltanto se e quando l'ufficio provinciale del lavoro gli abbia comunicato l'esito dei suoi accertamenti in ordine all'inadempimento dell'appaltatore.

Se, invece, l'appaltatore a seguito della diffida non contesta la legittimità del diritto dei propri dipendenti, il responsabile del procedimento procede senz'altro al pagamento diretto delle retribuzioni loro spettanti detraendone gli importi dal credito dell'appaltatore maturato con le rate di acconto o con la rata di saldo. La cauzione ha perciò carattere sussidiario in quanto ad essa l'amministrazione può fare ricorso soltanto se le rate di acconto o quella di saldo su cui operare le ritenute necessarie risultino insufficienti.

La disciplina legislativa concerne le "*retribuzioni dovute al personale dipendente*"; sicché il dovere di pagare direttamente riguarda non soltanto le retribuzioni degli operai, ma anche quelle degli impiegati e dei dirigenti purché addetti all'esecuzione dei lavori.

Relativamente al mancato pagamento dei contributi, l'art. 7 CGA dispone che a garanzia dell'osservanza delle relative norme venga trattenuta sull'ammontare netto progressivo dei lavori (e cioè sugli acconti e, riteniamo, anche sulla rata di saldo) un importo pari allo 0,5%, ed inoltre che il responsabile del procedimento dia comunicazione agli enti previdenziali dell'emissione di ogni certificato di pagamento. Se l'ente previdenziale comunica l'inadempienza dell'appaltatore quantificando l'importo dei contributi non versati, l'amministrazione procede al loro pagamento diretto all'ente stesso attingendo alle somme accantonate con la trattenuta dello 0,5% (art. 7, co. 3, CGA).

Se le somme accantonate risultano insufficienti l'amministrazione deve trattenere i contributi da versare sulle somme dovute all'appaltatore a titolo di acconto o di saldo.

6.10 COMPITI DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.

Prima di esaminare gli specifici compiti del responsabile del procedimento in materia di contabilità dei lavori, è utile ricordare la disposizione di cui all'art. 186, co. 1, reg. secondo cui ciascuno dei soggetti preposti alla redazione degli atti contabili assume, per la parte di sua competenza, la responsabilità dell'esattezza delle cifre e delle operazioni che ha rilevato.

Ne consegue che il responsabile del procedimento, relativamente agli atti di competenza di altri soggetti (direttore dei lavori e suoi ausiliari) può essere ritenuto corresponsabile soltanto se non abbia rilevato irregolarità che, in base a principi di media diligenza, era in condizione di poter rilevare.

Detto ciò, occorre osservare che in materia di contabilità i compiti del responsabile del

procedimento non sono particolarmente significativi.

Egli, che il registro di contabilità sia utilizzato, deve firmarne e numerarne ogni pagina (art. 163, co. 1, reg.).

Successivamente, allorché il registro viene sottoscritto dal direttore dei lavori in occasione dell'emissione di ogni stato di avanzamento dei lavori, è da ritenere che detto registro debba essere controfirmato dal responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 186, co. 3, reg., secondo cui il responsabile del procedimento appone la sua firma sui documenti che riassumono la contabilità dopo averli riscontrati.

Competenza specifica del responsabile del procedimento è l'emissione del certificato di pagamento, che ha la funzione di consentire la liquidazione all'appaltatore degli acconti via via maturati con gli stati di avanzamento dei lavori.

Infine, compito particolarmente delicato è quello che attiene agli adempimenti relativi al conto finale. Questo è redatto dal direttore dei lavori, che lo trasmette immediatamente al responsabile del procedimento, il quale è tenuto ai seguenti tre adempimenti:

- 1) invito all'appaltatore a sottoscrivere il conto finale entro un termine non superiore a 30 giorni, con la conseguenza che, qualora l'appaltatore non firmi il conto finale ovvero lo firmi senza confermare le riserve iscritte in contabilità, incorre nella decadenza dal diritto di farle valere in qualsiasi tempo e modo (art. 174, reg.);
- 2) redazione di una relazione finale riservata concernente le vicende dell'appalto e contenente un motivato parere sulle riserve dell'appaltatore non già definite con accordo bonario (art. 175, reg.);
- 3) trasmissione tempestiva al collaudatore del conto finale, della sua relazione finale riservata e di tutta la documentazione dell'appalto, in modo da consentire al collaudatore stesso di effettuare le operazioni ed adempimenti di sua competenza ed emettere il certificato di collaudo entro il termine di sei mesi dall'ultimazione dei lavori. Si tratta di passaggio assai delicato perché, ove il responsabile del procedimento ritardi ed il collaudatore non venga messo perciò in condizione di emettere il certificato di collaudo nel termine di sei mesi dall'ultimazione, la conseguente responsabilità non potrà fare carico al collaudatore ed andrà ricollegata, in tutto o in parte, al responsabile del procedimento.