

I Lavori in Economia

“VITO POLI PRINCIPI GENERALI E REGIME GIURIDICO DEI CONTRATTI STIPULATI DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. (anno 2002)

5.9. Le procedure contrattuali in economia.

Il mezzo normale con cui la p.a. provvede ai lavori, le forniture e i servizi è il contratto concluso con imprenditori ...omissis... Tuttavia, per particolari ragioni di urgenza o per l'indole stessa del lavoro, del servizio o della fornitura, può accadere che si presenti all'amministrazione la necessità o la viva opportunità di provvedere direttamente, a mezzo dei propri organi ed agenti, senza ricorrere all'opera di privati imprenditori. Le attività che per la loro natura devono farsi in economia sono determinate e rette da speciali regolamentiomissis.... Secondo la tesi tradizionale mentre il rapporto derivante dal contratto di appalto si instaura fra l'amministrazione e l'imprenditore e questi è responsabile dell'organizzazione e della gestione dei lavori che si è impegnato ad eseguire, il rapporto che deriva dalla conduzione in economia si instaura direttamente fra il funzionario ed il privato (artigiano, tecnico, commerciante) scelto in assoluta discrezionalità che diviene suo ausiliario. Sicché il funzionario diviene direttamente responsabile nei confronti dell'amministrazione per l'esecuzione dei lavori, dei servizi e delle forniture.omissis..... I servizi che per loro natura debbono farsi in economia vanno individuati tenendo conto non già della qualità del soggetto che svolge l'attività stessa (agente della p.a. o impresa terza) quanto delle connotazioni dell'attività da compiere, quali la qualità della prestazione, la destinazione, le sue modalità di esecuzione, la limitata estensione del servizio nel tempo, la sua provvisorietà, l'entità della spesa, l'urgenza; tali caratteristiche devono essere oggettive, in modo da rendere evidente l'impraticabilità e l'antieconomicità delle normali procedure di contrattazione (cfr. Cons. Stato, ad. gen., 6 aprile 1995, n. 39). Da ultimo, come si dirà subito appresso, i recenti regolamenti che hanno ridisegnato la materia, si sono preoccupati da un lato di contenere il ricorso a tali speciali procedure nei limiti di soglia comunitaria, dall'altro di accentuare le garanzie procedurali per la pubblica amministrazione, aumentando al contempo gli spazi di competitività per gli operatori di settore. Ne discende, segnatamente con riferimento al cottimo fiduciario, una forte attenuazione delle differenze con le procedure negoziate ed in particolare con la trattativa privata, di cui il cottimo appare sempre più una species. ”

Il regolamento parla, per la verità in modo assai confuso, di lavori in economia con riferimento a due fattispecie tra loro del tutto diverse :

A) Lavori in economia extracontrattuali

(ovvero come sistema autonomo di affidamento ed esecuzione)

B) Lavori in economia contrattuali

Ciò in relazione all'art.32 del reg.

Art. 32. Elenco dei prezzi unitari, computo metrico estimativo e quadro economico del progetto definitivo

“3. In relazione alle specifiche caratteristiche dell'intervento il computo metrico estimativo può prevedere le somme da accantonare per eventuali lavorazioni in economia, da prevedere nel contratto d'appalto o da inserire nel quadro economico tra quelle a disposizione della stazione appaltante.”

A- Lavori in economia extracontrattuali

Trattasi di "lavori in economia", come sistema autonomo di affidamento e di esecuzione di un lavoro pubblico, **nelle due forme del cottimo e dell'amministrazione diretta**; la relativa disciplina è contenuta nel art.125 del codice e nel Dpr 207/10.

Devono trattarsi, in questo caso, di lavorazioni autonome non strettamente riconducibili all'appalto principale (al fine di evitare “un illecito frazionamento” dell'opera art.29 c.3 del codice) oppure devono riferirsi a lavori, riconducibili all'appalto principale, ma determinati da eventi imprevedibili. Possono altresì riferirsi a lavori collegati all'opera principale per i quali vi sia un legittimo impedimento derivante dalla specificità delle opere (art.32 del reg.).

Dalla normativa di settore si evince la natura residuale di tale forma di affidamento ed esecuzione. Ciò lo si deduce anche dall'art.125 c.6 del codice e dalla necessità di adottare una regolamentazione specifica.

*“6. I lavori eseguibili in economia **sono individuati da ciascuna stazione appaltante, con riguardo alle proprie specifiche competenze e nell'ambito delle seguenti categorie generali:***

- a) manutenzione o riparazione di opere od impianti quando l'esigenza è rapportata ad eventi imprevedibili e non sia possibile realizzarle con le forme e le procedure previste agli articoli 55, 121, 122;*
- b) manutenzione di opere o di impianti;*
- c) interventi non programmabili in materia di sicurezza;*
- d) lavori che non possono essere differiti, dopo l'infruttuoso esperimento delle procedure di gara;*
- e) lavori necessari per la compilazione di progetti;*
- f) completamento di opere o impianti a seguito della risoluzione del contratto o in danno dell'appaltatore inadempiente, quando vi è necessità e urgenza di completare i lavori. “*

Ciò è ribadito anche dall'art.33 del regolamento

Art. 33. Documenti componenti il progetto esecutivo *“1. Il progetto esecutivo costituisce la ingegnerizzazione di tutte le lavorazioni e, pertanto, definisce compiutamente ed in ogni particolare architettonico, strutturale ed impiantistico l'intervento da realizzare.”*

In buona sostanza, il fatto che la progettazione esecutiva deve *“definire compiutamente l'opera da realizzare”*, esclude, in generale, che i lavori in economia possano riferirsi a lavorazioni prevedibili al momento della progettazione ed esclude altresì che si possa frazionare il progetto salvo casi particolari (ovvero in base alle *“specifiche caratteristiche dell'intervento”*).

Il limite quantitativo in fase progettuale è definito dall'art.42 c.3 del **dpr 207/10** *“b) l'accantonamento in misura **non superiore al dieci per cento** per imprevisti e per eventuali lavori in economia;”*

*L.Oliveri “ Per tale ragione, per amministrazione diretta si è intesa quella forma procedurale nella quale il responsabile dell'ente si procura i materiali necessari, assume il personale ed esegue i lavori, sotto la propria personale responsabilità. Questa definizione appare appropriata e corretta se riferita, in particolare, all'esecuzione di lavori: infatti, nell'ambito delle opere pubbliche il funzionario che realizza i lavori in amministrazione diretta finisce, in sostanza, per agire **come fosse un appaltatore** nei confronti dell'ente. Pertanto, organizza i mezzi necessari alla realizzazione dell'opera e per questo, oltre a disporre del personale in servizio presso l'ente, nell'ambito delle risorse stanziare in bilancio, può assumere ulteriore personale a termine ed acquisire direttamente, personalmente, i materiali e i mezzi (anche noleggiandoli) occorrenti per l'esecuzione dei lavori. La finzione giuridica di agire “come se” fosse un appaltatore è ancora più forte e i confini con la gestione ordinaria ancora maggiori. Unico ulteriore possibile sconfinamento laddove, in applicazione dell'articolo 338 del D.P.R. 207/2010 l'ente delegasse il responsabile di procedere al pagamento delle spese per l'acquisizione di beni e servizi in economia mediante aperture di credito emesse in suo favore, ai sensi degli articoli da 56 a 61-bis del r.d. 240/1923 e dell'articolo 9 del D.P.R. 367/1994.”*

Riepilogo Lavori in economia extracontrattuali

Amministrazione diretta

Nell'amministrazione diretta la p.a. provvede direttamente al compimento del lavoro a mezzo di un proprio ufficio facente oggi capo al responsabile del procedimento, il quale di volta in volta assume la manodopera o impiega operai dipendenti dell'Amministrazione, acquista i materiali, noleggia i mezzi d'opera e di trasporto, acquista o noleggia quanto altro occorra per l'esecuzione, organizza e gestisce il lavoro.

Cottimo

Tradizionalmente il cottimo costituisce una specie di locazione d'opera in cui manca l'elemento tipico dell'organizzazione d'impresa. In tal caso pur se si riscontra una rudimentale forma di organizzazione quale è data dalla costituzione della squadra di operai si è fuori dal concetto d'impresa. Ciò in ragione del fatto che il cottimo e l'amministrazione diretta fanno parte della stessa tipologia giuridica per cui le due forme di realizzazione non sono fra loro incompatibili ed anzi è prevista la possibilità della **forma mista**. Tale condizione non fa altro che rafforzare il ruolo organizzativo svolto dall'Amministrazione che in tali casi si comporta allo stesso modo di un imprenditore privato che organizza e gestisce il lavoro.

“Ed in effetti, sulla base della concreta combinazione delle clausole inserite negli atti stipulati, i contratti semplificati possono essere di volta in volta riconducibili alla locazione d'opera, all'appalto, alla compravendita, alla somministrazione Dunque, gli atti con cui l'amministrazione - nell'ambito dei sistemi in economia - assicura la provvista di beni o la realizzazione di veri e

propri obiettivi complessi sono contratti stipulati in forma semplificata, rispetto a quelli inerenti agli appalti veri e propri. “

Ne consegue che i lavori a cottimo sono più che altro caratterizzati da **“uniformità e semplicità della prestazione”**. Non a caso l'atto di cottimo è privo di tutti quegli elaborati di complessa portata tecnico-gestionale che caratterizzano invece l'appalto tradizionale. In buona sostanza in tali casi l'Amministrazione si comporta come all'appaltatore privato che organizza quanto è necessario per il compimento dell'opera affida i lavori a cottimisti e/o realizza l'opera in “amministrazione diretta” con propri mezzi ed operai. L'atto di cottimo deve ora contenere a norma dell'art.173 del reg. c.1 lettera g *“ le garanzie a carico dell'esecutore.”*

Cod. Civ. Art. 2222 Contratto d'opera

*Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e **senza vincolo di subordinazione** nei confronti del committente, si applicano le norme di questo Capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel Libro IV .*

Cod. Civ. Art. 1655

L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro.

B - Lavori in economia contrattuali

I lavori in economia contemplati all'interno del contratto di appalto non hanno, come nel caso precedente, una propria autonomia, costituendo semplicemente una o più lavorazioni all'interno di un contratto principale.

Art. 179. Lavori in economia contemplati nel contratto
“1. I lavori in economia a termini di contratto, non danno luogo ad una valutazione a misura, ma sono inseriti nella contabilità secondo i prezzi di elenco per l'importo delle somministrazioni al netto del ribasso d'asta, per quanto riguarda i materiali. Per la mano d'opera, trasporti e noli, sono liquidati secondo le tariffe locali vigenti al momento dell'esecuzione dei lavori incrementati di spese generali ed utili e con applicazione del ribasso d'asta esclusivamente su questi ultimi due addendi. “

In sede di progettazione di un'opera pubblica può risultare difficile quantificare nel dettaglio alcune lavorazioni accessorie e di rifinitura che, pertanto, non vengono analiticamente definite nei disegni, ma lasciate alla futura individuazione da parte del direttore dei lavori secondo le esigenze del caso (si pensi ad alcune particolari pitture o recinzioni o manutenzioni in corso d'opera, ecc ...). Quindi si tratta di lavorazioni fondamentalmente prevedibili ma indeterminate nella sostanza.

In queste ipotesi il progettista non determina specifiche lavorazioni, ma stima in modo generico una determinata somma che presumibilmente potrà occorrere, appunto, per lavori da eseguire in economia. Generalmente nella

pratica vengono riportate e stimate nel computo le semplici lavorazioni quali i materiali, la manodopera ed i noli. Tali previsioni non possono definirsi come "lavori in economia" poiché stimare voci elementari di costo significa eseguire delle regolari analisi del prezzo (ovvero voce a misura).

Sarà poi il direttore dei lavori nel corso dell'esecuzione dell'opera, in base al manifestarsi delle specifiche esigenze, ad attingere alle somme stanziare per lavori in economia, dando luogo alle relative lavorazioni secondo specifiche modalità.

Occorre precisare che i lavori in economia generalmente sono previsti nel contesto degli appalti a misura, nei quali una delle voci dell'elenco prezzi è costituita, appunto, dalla dizione "**lavori in economia**" col relativo importo.

In tal caso, dunque, i lavori in economia altro non sono che una delle varie categorie costituenti l'oggetto dell'appalto, i cui importi, sommati, rappresentano l'ammontare dell'appalto stesso.

Ne consegue che anche i lavori in economia sono soggetti al ribasso d'asta ed eccezione però della mano d'opera.

Rimane in vita l'art Art. 5 comma 2 del dm 145/2000 "**Cantieri, attrezzi, spese ed obblighi generali a carico dell'appaltatore**" "2. *L'appaltatore deve provvedere ai materiali e ai mezzi d'opera che siano richiesti ed indicati dal direttore dei lavori per essere impiegati nei lavori in economia contemplati in contratto.*"

Naturalmente, poiché i lavori in economia - come detto - sono indeterminati, il progettista può prevederli soltanto per lavorazioni accessorie e di modesta entità. Non è stabilito un limite quantitativo, ma è da ritenere che, secondo canoni di ragionevolezza, la loro entità debba essere contenuta entro la misura di pochi punti percentuali dell'importo dell'appalto.

Alla esecuzione di lavori in economia contemplati in contratto può darsi luogo in due modi (la cui scelta è rimessa di volta in volta al direttore dei lavori) stabiliti, rispettivamente, negli artt. 186 e 187 reg., e cioè:

a) su fattura

b) su liste settimanali

In realtà, dette disposizioni attengono alle modalità di contabilizzazione, ma da esse è dato evincere una profonda differenza sostanziale tra le due figure. Di estrema importanza l'introduzione nel regolamento di un nuovo articolo in merito alla possibilità di redigere per il lavori in economia una contabilità semplificata.

Art. 210. Contabilità semplificata

"1. Per i lavori in amministrazione diretta di importo inferiore a 20.000 euro e per i lavori effettuati mediante cottimo fiduciario di importo inferiore a 40.000 euro, la contabilità può essere redatta in forma semplificata mediante apposizione del visto del direttore dei lavori sulle fatture di spesa. Detto visto attesta la corrispondenza del lavoro svolto con quanto fatturato, secondo valutazioni proprie del direttore dei lavori che tengono conto dei lavori effettivamente eseguiti.

2. Il certificato di regolare esecuzione può essere sostituito con l'apposizione del visto del direttore dei lavori sulle fatture di spesa. “

Lavori in economia su Fattura

Il direttore dei lavori dà luogo ai lavori in **economia su fattura** nei casi in cui richieda all'appaltatore una prestazione che l'appaltatore stesso debba commissionare a terzi (es., un cancello in ferro, una apparecchiatura, ecc ...). In questa ipotesi, il direttore dei lavori deve preventivamente dare il benessere su un preventivo del terzo e successivamente, una volta eseguita la prestazione o la somministrazione, verificare la corrispondenza al preventivo del pagamento effettuato dall'appaltatore su fattura del terzo.

Il pagamento della fattura va fatto all'appaltatore previa dimostrazione, da parte di questo, di aver effettuato l'intero pagamento al terzo mediante produzione di quietanza (art. 186 reg.).

Lavori in economia su Liste Settimanali

Quando, invece, il direttore dei lavori dà luogo ai lavori in economia mediante “*liste settimanali*”, l'appaltatore mette a sua disposizione gli operai, i mezzi d'opera necessari e materiali (arg., ex art. 187) ed il direttore dei lavori, avvalendosi di essi, procede alle lavorazioni occorrenti (art. 5 co. 2, CGA).

Il costo degli operai, dei mezzi d'opera e materiali è poi annotato dall'assistente su un “*brogliaccio*” e poi scritte su un documento contabile denominato “*lista settimanale*” per poi essere riversato nel documento contabile essenziale che è il registro di contabilità.

Detti costi di operai e mezzi d'opera (es., un operaio specializzato per 10 ore; un escavatore per 5 ore; ecc.) vanno quantificati sulla base di appositi prezzi che devono essere indicati in contratto (costo orario dell'operaio specializzato; costo orario dell'escavatore) (art. 179 del reg.).

Art. 179. Lavori in economia contemplati nel contratto

“1. I lavori in economia a termini di contratto, non danno luogo ad una valutazione a misura, ma sono inseriti nella contabilità secondo i prezzi di elenco per l'importo delle somministrazioni al netto del ribasso d'asta, per quanto riguarda i materiali. Per la mano d'opera, trasporti e noli, sono liquidati secondo le tariffe locali vigenti al momento dell'esecuzione dei lavori incrementati di spese generali ed utili e con applicazione del ribasso d'asta esclusivamente su questi ultimi due addendi.”

Precedentemente il dpr 554/99 disponeva

Art. 153 (Lavori in economia contemplati nel contratto)

“1. I lavori in economia a termini di contratto, non danno luogo ad una valutazione a misura, ma sono inseriti nella contabilità secondo i prezzi di elenco per l'importo delle somministrazioni al lordo del ribasso d'asta.”

Quando si preveda in sede di progettazione di dar luogo a lavori in economia su liste settimanali, è perciò necessario stabilire in progetto due elementi:

l'importo complessivo dei lavori in economia ed i prezzi orari dei vari tipi di macchinari, dei vari tipi di operai e materiali.

L'importo complessivo dei lavori in economia, poiché fa parte dell'ammontare contrattuale, è soggetto al ribasso d'asta, tranne il costo della manodopera su cui non si applica il ribasso.

I lavori in economia su liste settimanali non costituiscono più un mero rimborso dei costi vivi sostenuti dall'appaltatore (ex dpr 554/99 art.153 "al lordo del ribasso d'asta") ma sono incrementati delle spese generali e dell'utile d'impresa e sono soggette però al ribasso d'asta.

Considerazioni Generali

I lavori in economia rappresentano, in via generale, un sistema di realizzazione residuale riferito a specifiche e motivate esigenze.

Ciò lo si deduce dall'Art. 32 del reg

"3. In relazione alle specifiche caratteristiche dell'intervento il computo metrico estimativo può prevedere le somme da accantonare per eventuali lavorazioni in economia, da prevedere nel contratto d'appalto o da inserire nel quadro economico tra quelle a disposizione della stazione appaltante."

Ed Art.174 del reg. *"2. Nel caso di esigenze impreviste, non dovute ad errori o omissioni progettuali, sopraggiunte nell'ambito di interventi per i quali non è stato disposto un accantonamento per lavori in economia, questi possono essere autorizzati dalla stazione appaltante, su proposta del responsabile del procedimento, nei limiti in precedenza specificati, attingendo dagli accantonamenti per imprevisti o utilizzando le eventuali economie da ribasso d'asta."*

Tale disposizione va letta in relazione all'art.33 del reg. allorché specifica che *"1. Il progetto esecutivo ...definisce compiutamente ed in ogni particolare architettonico, strutturale ed impiantistico l'intervento da realizzare".* Si esclude quindi la possibilità, oramai diventata prassi, di eseguire, in economia, opere complementari od accessorie non previste in progetto.

Possiamo quindi distinguere:

- 1 - Lavori in economia contemplati nel contratto**
- 2 - Lavori in economia previsti in progetto ma esclusi d'appalto**
- 3 - Lavori in economia per cause impreviste**
(non dovute ad errori o omissioni progettuali)

Art. 174. Autorizzazione della spesa per lavori in economia

1. Nel caso di lavori di cui all'articolo 125, comma 6, del codice, nell'ambito delle somme a disposizione dei quadri economici degli interventi compresi nel programma l'autorizzazione è direttamente concessa dal responsabile del procedimento.

2. Nel caso di esigenze impreviste, non dovute ad errori o omissioni progettuali, sopraggiunte nell'ambito di interventi per i quali non è stato disposto un accantonamento per lavori in economia, questi possono essere autorizzati dalla stazione appaltante, su proposta del responsabile del procedimento, nei limiti in precedenza specificati, attingendo dagli accantonamenti per imprevisti o utilizzando le eventuali economie da ribasso d'asta.

Art. 175. Lavori d'urgenza

1. Nei casi in cui l'esecuzione dei lavori in economia è determinata dalla necessità di provvedere d'urgenza, questa deve risultare da un verbale, in cui sono indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo.

2. Il verbale è compilato dal responsabile del procedimento o dal tecnico competente per territorio o dal tecnico all'uopo incaricato. Il verbale è trasmesso con una perizia estimativa alla stazione appaltante per la copertura della spesa e l'autorizzazione dei lavori.

Art. 176. Provvedimenti in casi di somma urgenza

1. In circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio, il soggetto fra il responsabile del procedimento e il tecnico che si reca prima sul luogo, può disporre, contemporaneamente alla redazione del verbale di cui all'articolo 175 la immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 200.000 euro o comunque di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

2. L'esecuzione dei lavori di somma urgenza può essere affidata in forma diretta ad uno o più operatori economici individuati dal responsabile del procedimento o dal tecnico.

3. Il prezzo delle prestazioni ordinate è definito consensualmente con l'affidatario; in difetto di preventivo accordo si procede con il metodo previsto all'articolo 163, comma 5.

4. Il responsabile del procedimento o il tecnico compila entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori una perizia giustificativa degli stessi e la trasmette, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante che provvede alla copertura della spesa e alla approvazione dei lavori.

5. Qualora un'opera o un lavoro intrapreso per motivi di somma urgenza non riporti l'approvazione del competente organo della stazione appaltante, si procede alla liquidazione delle spese relative alla parte dell'opera o dei lavori realizzati.