

## LA DISCIPLINA DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE IN ECONOMIA

### SECONDO IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI,

di Aldo Carosi, consigliere della Corte dei conti

- Sommario:
1. Premessa.
  2. Individuazione e definizione dei sistemi di spesa in economia.
  3. Procedure negoziate ordinarie e procedure per cottimo: i nuovi limiti di valore e la procedimentalizzazione degli affidamenti.
  4. La disciplina quadro contenuta nel codice dei contratti.
  5. Principi generali integrativi della disciplina codicistica.
  6. Esecuzione in economia dei lavori di somma urgenza.
  7. Risoluzione del contratto di cottimo dei lavori pubblici.

#### 1. Premessa

L'esame della nuova disciplina delle spese in economia per la esecuzione di lavori, servizi e forniture, contenuta nell'art. 125 del nuovo codice dei contratti pubblici, offre l'occasione per effettuare una ricognizione di questi antichi istituti, che, pur assumendo notevole incidenza in termini di valore complessivo sulla contrattazione pubblica, non hanno mai avuto, da parte del Legislatore e della dottrina, l'attenzione che avrebbero meritato. Ciò soprattutto per definirne i rapporti e i limiti di confine con la cosiddetta contrattazione ad evidenza pubblica, dalla quale venivano originariamente distinti sotto la classificazione di negozi della pubblica amministrazione, esercitati *jure privatorum*.

In realtà, le recenti riforme della pubblica amministrazione in senso aziendalistico, che hanno valorizzato il ruolo della dirigenza e nuovi modelli di rappresentanza organica degli enti pubblici, hanno messo in crisi le antiche classificazioni giuridiche di tipo formale. Tuttavia - come sovente accade - non hanno cancellato istituti come quello delle spese in economia, che si caratterizzavano, rispetto agli altri contratti pubblici, soprattutto per una diversa incardinazione della rappresentanza.

Infatti, per gli atti in questione, l'amministrazione agiva mediante organi a ciò deputati in via straordinaria, quali economisti, consegnatari e titolari degli uffici tecnici, senza avvalersi di quelli ordinariamente dotati di poteri rappresentativi dell'ente: in un contesto quale quello odierno, in cui

l'amministrazione opera all'esterno attraverso i propri dirigenti e funzionari, secondo un analitico riparto di competenze, è difficile accettare le vecchie sistemazioni concettuali proposte dalla dottrina antecedentemente alle grandi riforme degli anni novanta e duemila.

Non di meno, il Legislatore continua ad utilizzare questi istituti, dando per scontati una serie di caratteri "ontologicamente" differenziati, che probabilmente non esistono più, salvo incidentali riconoscimenti della necessità di reinserirli in un ambito concettuale più appropriato rispetto a quello tradizionale.

Così, ad esempio, l'art. 125 - dopo aver ribadito la tradizionale classificazione secondo cui le acquisizioni in economia di beni, servizi e lavori possono essere effettuati attraverso la amministrazione diretta e il cottimo fiduciario - per quest'ultimo istituto, di cui è emblematica la arcaicità semantica, è costretto a richiamare il concetto di procedura negoziata, analogo a quello precedentemente disciplinato per l'attribuzione degli appalti.

Proprio il rapporto tra procedure in economia e procedure negoziate costituisce il nodo irrisolto della moderna legislazione di ispirazione comunitaria, la quale, tutta intesa a valorizzare la tutela della concorrenza, sembra trascurare il fenomeno sostanzialmente elusivo dei precetti in tal senso enunciati, costituito dall'abuso delle spese in economia.

L'attività di controllo della Corte dei conti ha posto in luce[1], sia dal punto di vista economico che giuridico, come alle restrizioni in tema di trattativa privata succedutesi negli anni più recenti, abbia fatto da pendant l' "esplosione" delle spese in economia, che talvolta ha trovato ispirazione e giustificazione nello stesso Legislatore[2].

Quest'ultimo si trincerava, di sovente, dietro esigenze di semplificazione[3], dimenticando che l'assenza di una coerente disciplina dei limiti di valore complessivo di un tale sistema, ne comporta inevitabilmente l'abuso, nonché l'atomizzazione di commesse di una certa rilevanza in micro-contratti di natura seriale.

Particolarmente inefficaci si sono dimostrate, nell'esperienza applicativa, norme come quella contenuta al comma 13, le quali si limitano a vietare l'artificioso frazionamento delle commesse, senza istituire controlli obiettivi e sanzioni su tali pratiche molto diffuse[4].

Il sistema appare particolarmente incoerente sia sotto il profilo normativo che economico: infatti, i sistemi in economia, ancorché tale fenomeno non sia autorizzato dalla legge, costituiscono il naturale veicolo per aggirare corrette analisi di congruità dei prezzi, modernizzazione degli acquisti attraverso procedure centralizzate, corrette procedure di programmazione.

E' ben noto, infatti, come fin dall'anno 2000, con la istituzione di CONSIP, una strategia di risparmio sia stata impostata, attraverso gli istituti delle convenzioni quadro e del market place, cui ancorare - rispettivamente - la economicità della contrattazione e la esplorazione dei prezzi di mercato.

Questo sistema è stato implementato normativamente, sia attraverso la creazione di sistemi cooperativi di acquisto in ambito regionale, sia attraverso l'esplicito riconoscimento del Legislatore comunitario nella direttiva 04/18[5].

Per quel che concerne la programmazione, è notorio come, in tutte le amministrazioni pubbliche, il fabbisogno di prestazioni contrattuali nei tre ambiti di riferimento, debba essere preceduto da una

corretta ricognizione di bisogni e da una ragionata strategia in termini di risparmio e di copertura economica.

Di recente, il settore della Sanità è stato interessato da articolate strategie di programmazione e di contrattazione “associata” nelle realtà regionali più avanzate, proprio per ridurre il costo unitario dei prodotti necessari per la resa dei servizi.

Le esposte considerazioni inducono a ritenere che la materia delle spese in economia meriti una riflessione più ampia e sistematica di quella contenuta nel “Codice”, partendo da un esame della natura degli istituti giuridici catalogati sotto questa definizione, per passare ad un’analisi dinamica della loro utilizzazione nell’ambito della amministrazione pubblica.

## 2. Individuazione e definizione dei sistemi di spesa in economia

L’acquisizione di beni e servizi in economia è un sistema alternativo alle normali procedure di affidamento dei contratti pubblici, che può essere utilizzato soltanto in presenza di particolari situazioni.

Tradizionalmente, la disciplina degli acquisti di beni e servizi in economia era regolata insieme a quella dei lavori pubblici, suddividendosi - a sua volta - in due istituti molto diversi: l’amministrazione diretta e il cottimo.

L’amministrazione diretta è riferibile soprattutto all’esecuzione di lavori, consistendo essenzialmente nella organizzazione ed esecuzione di opere con personale legato da rapporto di lavoro subordinato, attraverso la provvista di materiali e mezzi. Nella buona sostanza, il sistema è misto: di tipo burocratico, per quel che concerne la realizzazione degli obiettivi; di tipo contrattuale, per l’acquisizione dei beni da impiegare.

Il risultato di questa peculiare modalità di gestione (vista con sostanziale disfavore dal legislatore e confinata per le realizzazioni di minore dimensione fisica, economica e finanziaria) è imputato al funzionario della amministrazione, cui spetta il compito di organizzare le risorse umane e strumentali, così diversamente assortite, in vista del suo raggiungimento.

L’amministrazione diretta è esperibile anche con riguardo alla gestione dei servizi, quando il prodotto dell’attività svolta dalla amministrazione risulta da una combinazione di lavoro subordinato ed elaborazione di beni acquisiti contrattualmente.

Più difficile è ipotizzare l’amministrazione diretta nelle forniture, ove non è configurabile un ente pubblico che - attraverso l’acquisizione di materia prima - realizza prodotti complessi. Si tratterebbe di un’attività di tipo industriale, difficilmente compatibile con il ruolo, le attitudini e le finalità dell’agire amministrativo[6].

Il secondo sistema è rappresentato dal cottimo, attraverso il quale l’amministrazione investe un operatore economico del compito di fornire certe prestazioni con obbligo di assicurare un risultato.

Negli anni novanta - a seguito del differenziarsi della legislazione dei lavori pubblici dalla generale normativa dei contratti - le spese in economia hanno subito una separata regolazione: quelle pertinenti ai lavori sono state disciplinate nel regolamento n. 554/99 e negli appositi regolamenti delle stazioni appaltanti; quelle inerenti alla acquisizione di beni e servizi trovano prescrizioni nel

regolamento n. 384/01 per le amministrazioni statali e negli appositi regolamenti per le altre stazioni appaltanti. Tuttavia, mentre il primo atto normativo è caratterizzato da compiute definizioni degli istituti facenti capo al sistema in economia, il secondo - di fattura più frettolosa ed imprecisa - dà per scontati alcuni concetti, che ai nostri fini è invece opportuno richiamare, anche ricorrendo ai riferimenti testuali dell'altro.

Il profilo più importante riguarda la natura degli atti che le amministrazioni pubbliche, attraverso la rappresentanza organica dei propri funzionari, adottano nell'ambito del sistema in economia.

Per quel che concerne la diretta amministrazione, mentre il rapporto con personale proprio, o appositamente assunto, è disciplinato dalle norme generali e speciali in materia di lavoro subordinato, l'acquisizione dei beni si concreta in appositi contratti (compravendita, somministrazione, etc.), di volta in volta stipulati in forma semplificata con il fornitore.

A sua volta il cottimo non trova compiuta definizione contrattuale nel regolamento 384/01[7], ma è correttamente specificato nel regolamento 554/99, in modo congruente sia con il cottimo per la realizzazione di lavori che con quello per forniture e servizi.

Statuisce infatti l'art. 144, comma 1, che "Il cottimo è una procedura negoziata, adottata per l'affidamento dei lavori di particolari tipologie, individuate da ciascuna stazione appaltante.....".

La locuzione "procedura negoziata" individua in modo indefettibile la natura contrattuale degli atti posti in essere dalla amministrazione, ma rimane generica con riferimento alle tipologie contrattuali adottate. 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.

Proprio l'accertata eterogeneità delle fattispecie contrattuali riferibili a questa figura induce le amministrazioni più diligenti ad indicare le norme del codice civile e delle altre leggi speciali, applicabili allo specifico contratto.

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.

### 3. Procedure negoziate ordinarie e procedure per cottimo: i nuovi limiti di valore e la procedimentalizzazione degli affidamenti

Come per i lavori, anche l'acquisizione di beni e servizi può essere gestita in economia solo se l'amministrazione competente provvede ad una previa individuazione e regolamentazione delle tipologie, per le quali può essere adottato detto sistema.

In genere, si tratta di beni e servizi di scarso valore economico e funzionale, la cui provvista non è suscettibile di una gestione seriale, attraverso programmi di spesa o di intervento definibili nel dettaglio in sede di programmazione.

E' bene chiarire che per tutti contratti passivi della pubblica amministrazione, ancorché di valore inferiore alla soglia comunitaria, vale il principio di concorsualità e di formalità degli affidamenti[8], attraverso le procedure concorsuali.

E' altresì innegabile che - sulla base dei principi fissati, tra l'altro, nel testo unico 165/01 - anche l'attività contrattuale della pubblica amministrazione risulta soggetta al principio della programmazione.

Dalle esposte considerazioni risulta che le amministrazioni pubbliche, di norma , dovrebbero stimare attendibilmente il fabbisogno qualitativo e quantitativo di lavori, beni e servizi occorrenti e prevederne il soddisfacimento, attraverso pubbliche gare.

Le procedure negoziate dovrebbero avere sempre il requisito della tassatività.

Quest'ultimo, tuttavia, opera in modo diverso per le procedure negoziate, consistenti nel vecchio istituto della trattativa privata, rispetto a quelle riconducibili al cottimo.

La trattativa privata, infatti, è un sistema di aggiudicazione ammissibile solo in situazioni eccezionali e imprevedibili, mentre i contratti in economia riguardano fattispecie già regolate in astratto e per questo non confondibili con la trattativa stessa.

Con quest'ultima condividono solo il carattere della tassatività, nel senso che non possono estendersi oltre i casi normativamente previsti, ma la tipicità opera in modo diverso: nel primo caso la fattispecie è predeterminata dalla legge, con riguardo a situazioni di carattere eccezionale e prevedibile; nel secondo caso è statuita dal regolamento della stazione committente, in ragione di caratteri peculiari della propria attività contrattuale.

Le procedure negoziate riconducibili allo schema della trattativa privata sono disciplinate dal nuovo codice in modo conforme alla direttiva 04/18 e si distinguono in fattispecie assistite, o meno, dalla pubblicità.

Quelle con pubblicazione di bando riguardano: ipotesi caratterizzate da offerte irregolari o inaccettabili; proposte di contratto, la cui natura non consenta una fissazione preliminare e globale dei prezzi; appalti di servizi rientranti nella categoria 6 dell'allegato II A e di prestazioni di natura intellettuale, insuscettibili di una previa completa definizione delle prestazioni; appalti di lavori inerenti a scopi di ricerca e sperimentazione realizzati senza fini di sfruttamento.

Le procedure negoziate senza pubblicazione di bando sono relative ad appalti andati deserti o improcedibili; affidabili unicamente ad un operatore economico determinato; conseguenti a situazioni di estrema urgenza non imputabili alla amministrazione aggiudicatrice; a forniture di prodotti fabbricati esclusivamente a scopo di ricerca, di sperimentazione, di studio o di sviluppo; a forniture complementari indispensabili per evitare costi e difficoltà tecniche sproporzionate; forniture quotate e acquistate in una borsa di materie prime; forniture acquisibili a condizioni particolarmente vantaggiose, da un fornitore che cessa definitivamente l'attività commerciale oppure dal curatore o liquidatore di un fallimento; ad appalti di servizi conseguenti a concorsi di progettazione; ad appalti di servizi e lavori di natura complementare, divenuti necessari, a seguito di una circostanza imprevista; a servizi e lavori di natura integrativa all'appalto iniziale o necessari per il suo perfezionamento, purché non superiori al 50% dell'importo originario.

Le spese in economia, ed in particolare il cottimo, operano completamente al di fuori delle ipotesi comunitarie e sono giustificabili nel nostro ordinamento solo se concretano ipotesi negoziali di

basso valore, ove possa sostenersi la sostanziale irrilevanza sul mercato complessivo in cui operano e la loro natura semplificante ed economica, rispetto alle procedure aperte alla concorrenza.

Per questo motivo appaiono poco congruenti le soglie di valore stabilite sia per i lavori (elevate dal codice a 500.000 euro con un incremento pari al 150% rispetto al valore stabilito dalla legge Merloni), sia quelle delle forniture e servizi, pari addirittura alla soglia comunitaria (137.000 euro per le amministrazioni statali e 211.000 euro per le altre stazioni appaltanti).

Stupisce, soprattutto, la tecnica normativa utilizzata dal legislatore nazionale, il quale si occupa soltanto del limite di valore di ciascun contratto e non della possibilità, attraverso una seriale riproposizione di procedure in economia, di una sostanziale elusione dei precetti a tutela della concorrenza. Se si considera che il nostro Paese è caratterizzato dalla presenza di decine di migliaia di stazioni appaltanti di piccola dimensione, ben si comprende come l'impatto sul mercato di certe procedure sia molto maggiore di quanto ipotizzabile, avendo riguardo ai singoli committenti.

Per queste ragioni, le ultime finanziarie hanno sovente cercato di ridurre, soprattutto con riguardo alle forniture, l'ambito di applicazione delle procedure economiche, attraverso il riferimento ai prezzi parametrici delle convenzioni CONSIP.

Probabilmente, sarebbe più utile la implementazione dei mercati elettronici, attraverso i quali vincolare in modo più attento le procedure economiche per le acquisizioni.

Al contrario, il Codice sembra perseguire questi obiettivi - secondo quanto disposto dai commi 8 e 11 - attraverso la micro-procedimentalizzazione dei cottimi fiduciari prescrivendo, sia nel caso delle forniture che dei servizi e dei lavori, affidamenti caratterizzati da trasparenza, rotazione, parità di trattamento, requisiti che ritiene rispettati con la mera consultazione di un numero minimo di operatori economici.

#### 4. La disciplina quadro contenuta nel codice dei contratti

L'art. 125 del Codice delinea una sorta di disciplina quadro delle spese in economia, rinviando, per la normativa di dettaglio, al regolamento di attuazione, che dovrà essere emanato ai sensi dell'art. 5. Peraltro, le norme proposte costituiscono una sommatoria, scarsamente amalgamata, delle disposizioni contenute nel d.p.r. n. 384/01, riguardante le forniture e i servizi e nel d.p.r. n. 554/99, inerente ai lavori pubblici.

Mette conto osservare che, mentre la disciplina delle spese in economia per lavori, contenuta nel regolamento n. 554/99 (essenzialmente artt. 88 e 142 e segg.), regola l'istituto in modo organico, altrettanto non può essere detto per il regolamento n. 384/01. Sia per la mancata individuazione tipologica dei contratti, sia per l'elevatissimo limite di spesa, combaciando con la soglia comunitaria delle amministrazioni statali, il regolamento n. 384/01 costituisce una vera anomalia nel campo della contrattazione pubblica.

Considerando che la legge Merloni prevede, per i lavori in economia, un limite pari al 4% della soglia comunitaria mentre quello delle spese in economia delle amministrazioni statali è pari al

100%, ben si comprende l'esagerata consistenza di tale prerogativa, che sembra vanificare il principio di concorsualità nel settore sotto-soglia[9].

L'anomalia delle amministrazioni statali non è in genere presente nei regolamenti delle altre amministrazioni ed in particolare degli enti locali, ove i limiti per l'utilizzazione del sistema in economia sono in genere più bassi.

L'elevazione a normativa quadro delle regole settoriali, contenute nel d.p.r. n. 384/01, può costituire un incentivo indiretto alle amministrazioni non statali per elevare le soglie di valore dei propri regolamenti.

L'art. 125 del Codice si ispira sostanzialmente alle categorie generali contenute nell'art. 88 del d.p.r. n. 554/99, richiamando le ipotesi: di manutenzione o riparazione di opere od impianti quando l'esigenza è rapportata ad eventi imprevedibili e non sia possibile realizzarle con le procedure concorsuali; di manutenzione di opere o di impianti di importo non superiore a 100.000 euro; di interventi non programmabili in materia di sicurezza; di lavori che non possono essere differiti, dopo l'infruttuoso esperimento delle procedure di gara; di lavori necessari per la compilazione di progetti; di completamento di opere o impianti a seguito della risoluzione del contratto o in danno dell'appaltatore inadempiente, quando vi è necessità ed urgenza di completare i lavori.

Per le forniture e i servizi cerca di integrare il deficitario contenuto del d.p.r. n. 384/01, inserendo alcune categorie generali, cui ricondurre le tipologie di spese in economia adottabili dall'amministrazione.

La loro utilizzazione è ricondotta: ad ipotesi di risoluzione di un precedente rapporto contrattuale, o in danno del contraente inadempiente; a casi di necessità e convenienza per conseguire la prestazione nel termine previsto dal contratto; ad esigenze di completamento delle prestazioni di un contratto in corso, ove non sia possibile imporne l'esecuzione nell'ambito del contratto medesimo; a prestazioni periodiche di servizi, forniture, nelle more dello svolgimento delle ordinarie procedure di scelta del contraente; a situazioni di urgenza determinate da eventi oggettivamente imprevedibili, al fine di scongiurare situazioni di pericolo per persone, animali o cose, ovvero per l'igiene e salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale[10].

Rimane peraltro consentito alle stazioni appaltanti di predeterminare altre ipotesi, attraverso un "provvedimento" di carattere generale. Quest'ultima locuzione, per evidenti motivi, non può che corrispondere ad un atto di natura regolamentare, con cui le stazioni, committenti, attraverso la ricognizione delle loro attività minori e non programmabili, determinano tipologie di spese in economia, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

## 5. Principi generali integrativi della disciplina codicistica

L'art. 125 non risolve le rilevanti problematiche, nate dalle norme precedenti, delineando definizioni meramente formali di questi istituti, inidonee a chiarire i rapporti delle negoziazioni in economia con le ordinarie procedure di affidamento e i limiti alla loro utilizzazione. Necessita pertanto di una integrazione ermeneutica, sulla base dei principi generali, pure sinteticamente richiamati nel comma 14.

Il primo di questi riguarda sicuramente il principio di rispetto della programmazione, per il quale ogni bilancio preventivo delle amministrazioni pubbliche dovrebbe essere corredato da un piano delle spese gestibili in economia, comprensivo di un quadro illustrativo del loro importo globale, del rapporto con il budget complessivamente a disposizione per lavori, forniture e servizi, dei funzionari incaricati della loro gestione.

La dimensione complessiva del fenomeno delle spese in economia assume, infatti, importanza sotto diversi profili: rispetto delle regole di concorrenza, di trasparenza, di economicità (è ben nota l'importanza di concentrare, in linea tendenziale, tali tipi di spesa, per conseguire sul mercato condizioni migliori di quelle ottenibili attraverso singoli acquisti).

Quindi, anche per le spese in economia, dovrebbe essere redatta una previsione, ancorché sommaria. Anche per le spese non determinabili con margini di attendibilità la stima dovrebbe avvenire sulla base delle risultanze relative agli esercizi finanziari precedenti.

Un altro principio fondamentale, cui uniformarsi nella redazione dei regolamenti delle spese in economia, è quello della proporzionalità: i limiti di spesa assai elevati, consentiti dal Codice, non possono essere proficuamente adottati da tutte le stazioni appaltanti. Come è noto, l'universo dei soggetti committenti è assai vasto e caratterizzato da una assoluta prevalenza delle piccolissime dimensioni: utilizzare limiti come 500.000 euro per i lavori e la soglia comunitaria per forniture e servizi, significherebbe gestire, per molti, l'intera attività contrattuale, al di fuori delle procedure concorsuali.

Pertanto, l'adozione dei limiti di spesa e la individuazione di fattispecie tipiche dovrebbero essere proporzionate alle dimensioni e alle risorse gestite dai diversi committenti.

Il comma 12 prescrive che l'affidatario di questo genere di contratti semplificati debba possedere i requisiti di idoneità morale, capacità tecnico – professionale ed economico – finanziaria prescritta per le prestazioni affidate con le procedure concorsuali. Inoltre, con norma di dubbia legittimità, consente alle stazioni committenti di istituire elenchi di operatori economici, sulla base di espressa richiesta di questi, da aggiornare con cadenza almeno annuale.

Non sembra ragionevole il suddetto limite temporale, soprattutto in riferimento a quello mensile, ormai consolidato per gli elenchi degli appaltatori qualificabili per la licitazione privata semplificata (cfr. art. 23 della legge n. 109/94).

Di fatto esso può costituire, in ambiti locali, un sensibile ostacolo alla libera competizione tra gli operatori economici, per cui è da ritenere opportuna la istituzione – da parte delle amministrazioni interessate – di periodi di revisione sensibilmente ridotti rispetto all'anno (la revisione può essere gestita automaticamente e non interferisce con la speditezza e la semplicità delle procedure di affidamento).

Dai principi generali si ricava anche la impossibilità di aggirare, attraverso le procedure in economia, gli obblighi e i divieti, sanciti dalla vigente legislazione in tema di verifica di congruità dei prezzi contrattuali e di proroghe e rinnovi di contratti.

Le convenzioni Consip mantengono il loro valore di riferimento, sia per le amministrazioni che ne risultano vincolate, che per quelle semplicemente facultate, a condizione di rispettarne il rinvio parametrico. Ma anche il mercato elettronico Consip e gli altri eventualmente istituiti su base locale e/o settoriale, sono strumenti parametrici da rispettare, ove il gestore della spesa in economia non abbia altri riferimenti ufficiali.

Infine non è suscettibile di interpretazione derogatoria – attraverso la stipula di contratti “ in economia” - la disciplina delle proroghe e dei rinnovi dei contratti a prestazioni periodiche e continuative, dettata dalla legge comunitaria n. 62/05 che, tra l'altro, contiene anche la delega legislativa del Codice in esame.

## 6. Esecuzione in economia dei lavori di somma urgenza

Rimane ferma, pur nel silenzio del Codice, la disciplina dei lavori di somma urgenza, contenuta nell'art. 147 del d.p.r. n. 554/99. Questa particolare fattispecie riguarda situazioni eccezionali di pericolo, che obbligano l'amministrazione ad intervenire, a prescindere da qualsiasi previa negoziazione e copertura della spesa.

Per questo motivo, in deroga ai principi contrattualistici della previa negoziazione e copertura economica, il funzionario della amministrazione, intervenuto sul luogo caratterizzato dalla situazione di somma urgenza, deve provvedere:

- ad ordinare la immediata esecuzione dei lavori, reperendo uno o più soggetti idonei ad assicurare la rimozione dello stato di somma urgenza ed affidando loro, anche in modo informale, i lavori stessi;
- a redigere un verbale, con l'indicazione dello stato di somma urgenza, delle cause che lo hanno provocato e dei lavori necessari per rimuoverlo;
- a compilare, entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori, una perizia giustificativa degli stessi da trasmettere, unitamente al verbale di somma urgenza, al dirigente o funzionario competente della amministrazione, che ha l'obbligo di regolarizzare la pratica sotto il profilo amministrativo e quello della copertura finanziaria.

Il rapporto contrattuale con l'esecutore si perfeziona immediatamente prima, contestualmente, ovvero dopo l'esecuzione dell'intervento, attraverso il dialettico rapporto con il rappresentante dell'amministrazione.

Trattandosi di interventi indifferibili, è possibile che l'esecuzione avvenga anche in mancanza di un accordo economico con l'affidatario dei lavori: in questi casi, l'esecutore può esplicitare le sue richieste, inserendo nel registro contabile le corrispondenti domande di indennità e indicando con precisione il compenso cui ritiene aver diritto, nonché le ragioni di ciascuna domanda. La questione, di regola, viene risolta attraverso un contraddittorio in sede amministrativa, sulla base di un'apposita relazione del responsabile del procedimento, tenendo anche conto delle particolari situazioni in cui l'esecutore si è trovato ad operare.

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.

Sebbene la esecuzione dei lavori in economia preveda un limite di valore per ciascun intervento, la gestione della somma urgenza può comportarne il superamento, purché l'intervento adottato non valichi la misura indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.

## 7. Risoluzione del contratto di cottimo dei lavori pubblici

L'art. 137 contempla la ipotesi di risoluzione del contratto di cottimo dei lavori pubblici per inadempimento del cottimista.

Il testo riproduce, conferendogli rango di norma legislativa, il precetto contenuto nell'art. 120, del regolamento n. 554/1999, ma già presente nell'art. 340 della legge fondamentale n. 2248/1865. Ciò, per sopperire alla dubbia idoneità della fonte regolamentare ad incidere sulla materia contrattuale.

La norma appare ridondante nell'individuare in modo rigido e non del tutto razionale le figure dei funzionari, preposte alla gestione risolutiva del rapporto contrattuale (responsabile del procedimento e direttore dei lavori)[11].

Essa è suscettibile di ingenerare problemi sia con riguardo alla autonomia organizzativa delle amministrazioni appaltanti, che vedono irragionevolmente ridotta la loro discrezionalità nell'attribuzione di competenze gestorie, sia con riguardo alla effettiva consistenza degli organici dei soggetti committenti di piccola dimensione, i quali, non sempre, sono dotati di una così articolata disponibilità di funzionari.

[1] Cfr. per tutte Corte conti, Sez. centr. Controllo, n. 96/97.

[2] Così, ad esempio, il recente regolamento n. 384/01, predisposto nell'ambito dello stesso Ministero (MEF), che continuamente, nelle leggi finanziarie succedutesi negli ultimi anni, propone l'inserimento di norme per sancire la indefettibilità delle procedure concorsuali (cfr. per tutte l'art. 24 della legge finanziaria 2003), appare quasi un invito a generalizzare le spese in economia, attraverso la determinazione di soglie di applicazione elevatissime senza alcun richiamo alle restrizioni tipologiche, che un simile sistema dovrebbe possedere.

[3] Così, ad esempio, le norme di delega, inerenti sia al d.pr. 384/01 che al codice dei contratti.

[4] "Nessuna prestazione di beni, servizi, lavori, ivi comprese le prestazioni di manutenzione, periodica o non periodica, che non ricade nell'ambito di applicazione del presente articolo, può

essere artificiosamente frazionata allo scopo di sottoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia”.

[5] Cfr. art. 1, commi 5 e 10 della direttiva 04/18: “Un "accordo quadro" è un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste”- “Una "centrale di committenza" è un'amministrazione aggiudicatrice che:acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o- aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici”.

[6] Cfr. sul punto l'impropria formulazione dell'art. 2 del d.p.r. 384/01: "1. Il ricorso al sistema di effettuazione delle spese per l'acquisizione in economia di beni ... .l'acquisizione in economia può essere effettuata:a) in amministrazione diretta ... Nell'amministrazione diretta le acquisizioni sono effettuate con materiali e mezzi propri o appositamente noleggiati e con personale proprio”.

[7] L'art. 2, comma 4, parla tecnicamente di affidamento: “Nel cottimo fiduciario le acquisizioni di beni e servizi avvengono mediante affidamento a persone o imprese”.

[8] Principio immanente nel nostro ordinamento ed efficacemente scolpito nella legge di contabilità di Stato (art. 3, comma 2) e nel regolamento n. 827/24 (artt. 37 e ss.).

[9] Eppure non può dimenticarsi che, anche per le amministrazioni statali, rimangono in vigore le norme della legge e del regolamento di contabilità di stato, le quali affermano per tutti i contratti attivi e passivi della pubblica amministrazioni il principio della gara, ancorché di valore inferiore alla soglia comunitaria. Norme, ancor più rigidamente doppiate dal D.P.R. n.573/94 del quale, invece, il Codice sancisce la abrogazione.

[10] Ipotesi, che sembra più pertinente a lavori di somma urgenza, peraltro dimenticati nella stesura della norma in esame.

[11] “1. Per i contratti relativi a cottimo, in caso di inadempimento dell'appaltatore la risoluzione è dichiarata per iscritto dal responsabile del procedimento, previa ingiunzione del direttore dei lavori, salvi i diritti e le facoltà riservate dal contratto alla stazione appaltante”.