

## APPALTI PUBBLICI TRA PRESTAZIONI A CORPO E A MISURA

Fabio Liparoti - Renato Rolli

SOMMARIO: 1. *Quadro normativo di riferimento e sua evoluzione.* - 2. *Caratteristiche dell'appalto a corpo e a misura.* - 3. *Le varianti in caso di appalti a corpo.* - 4. *La revisione dei prezzi.* - 5. *Azioni successive alla variante di un appalto a corpo.*

**1. Quadro normativo di riferimento e sua evoluzione.** L'art. 53 del Codice dei Contratti pubblici disciplina la tipologia e l'oggetto dei contratti di lavori, servizi e forniture ed è frutto della complessa evoluzione normativa del settore. Infatti, prima dell'entrata in vigore del codice vi era un mare magnum di norme che disciplinavano i contratti pubblici. Gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria erano regolati dalla legge di contabilità dello Stato e dal relativo regolamento di attuazione, rispettivamente il RD 2440/23 e il RD 827/24. La particolarità dell' articolo 53 si trova nel co. 4 là dove è descritta una distinzione che assume rilevanza per la successiva esecuzione del contratto, ovvero la distinzione tra gli appalti a corpo e gli appalti a misura.

Ancor prima, il Titolo VI della legge 20 Marzo 1865, n. 2248/ All. F disciplinava gli appalti a corpo e a misura rispettivamente agli art. 326 e 329. Entrambi sono stati abrogati dall'art. 256 D.lgs. 12.04.2006, n. 163 con decorrenza dal 01.07.2006.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> R. IUSO, “*Lineamenti di giustizia amministrativa*”, Giuffrè editore 2012. La legge 20 Marzo 1865, n. 2248 è costituita da sei allegati, di cui il più importante per gli studi del diritto processuale amministrativo è sicuramente l'allegato E. L'allegato E aveva ad oggetto la soppressione dei tribunali del contenzioso amministrativo. Questi tribunali erano stati introdotti nel Regno sardo sul modello del sistema francese al tempo della conquista napoleonica. La Pubblica Amministrazione intesa in senso lato non poteva essere giudicata dai giudici ordinari, bensì da particolari organi speciali denominati tribunali del contenzioso amministrativo, inseriti nell'organizzazione del potere esecutivo. Questi tribunali erano formati da funzionari dei Ministeri e la sua composizione ha sollevato molteplici dubbi sulla

Per quanto riguarda l'Allegato F, esso è forse uno dei primi riferimenti normativi che disciplina le opere pubbliche nel nostro ordinamento da cui si è originata una lunga evoluzione legislativa che oggi trova compiuta descrizione nel codice dei contratti pubblici.

L'art. 326 stabiliva che i contratti erano lo strumento principale per l'esecuzione di un dato lavoro pubblico e il prezzo veniva regolato a corpo o a misura. Veniva altresì specificato che per le opere a corpo, il prezzo convenuto era fisso ed invariabile e non poteva essere modificato. Per le opere a misura, invece, la somma prevista nel contratto poteva variare, in base alla qualità effettiva dell'opera eseguita.

Il seguente art. 329 disciplinava la possibilità che in un medesimo contratto potevano essere comprese sia opere da eseguirsi a corpo, a misura e ad economia.

La legge n. 2248 del 1865 All. F, ha avuto il merito di riunire le competenze in materia di opere pubbliche ripartite tra gli enti locali, in quanto corrisponde perfettamente al modello napoleonico dell'amministrazione, ovvero un modello di Stato con una struttura centralizzata. Giova precisare che tale legge stabilisce quali siano le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici relativamente alla costruzione di opere pubbliche,<sup>2</sup> ed allo stesso tempo contiene le norme particolari che regolano i pubblici appalti, che sono state modificati dal RD 8 febbraio 1923, n. 422.<sup>3</sup>

---

loro indipendenza, tanto che si è sentita l'esigenza di rivedere la loro organizzazione e successivamente di abolirli.

<sup>2</sup> Si vedano sul punto gli art. 1-7

<sup>3</sup> A. CUNEO, "Appalti pubblici e privati", Cedam 1972, pag. 1 ss.

A seguire, anche la l. 109/94, c.d. “legge Merloni”<sup>4</sup>, agli art. 19 e 20 co. 2 specificava che i lavori pubblici disciplinati nel testo della suddetta legge, potevano essere realizzati esclusivamente tramite contratti di appalto o di concessione. Ai sensi della legge Merloni, i contratti di appalto sono contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta tra un soggetto e una Pubblica Amministrazione intesa in senso lato, e possono riguardare la sola esecuzione di lavori, o la progettazione e la relativa esecuzione, nonché la progettazione esecutiva. L’ambito di applicazione di tale legge riguardava i lavori il cui importo fosse inferiore a 200.000 euro, i lavori la cui componente impiantistica o tecnologica incidesse per più del 60% del valore dell’opera, i lavori riguardanti la manutenzione, restauro e scavi archeologici, nonché i lavori di importo pari o superiore a 10 milioni di euro.

I co. 4 e 5 stabiliscono che i contratti di appalto sono stipulati a corpo ai sensi dell’art. 326 della legge 20 Marzo 1865, n. 2248, All. F, ovvero a misura ai sensi dell’art. 329 della citata legge. 5 Il successivo comma, però, specificava che è facoltà delle stazioni appaltanti, stipulare a misura i contratti pubblici di importo inferiore a 500.000 euro, anche relativi a scavi archeologici o ad opere di consolidamento dei terreni di appalto relativi a manutenzione e restauro. In particolare, l’oggetto del presente articolo, era contenuto anche nella direttiva 18/2004 la quale è stata recepita nel nostro ordinamento insieme alla direttiva 17/2004, entrambe sfociate nel d. lgs 163/2006, denominato “Codice dei Contratti Pubblici”<sup>6</sup>. Entrambe riproducono le precedenti

---

<sup>4</sup> Le legge Merloni è stata anch’essa abrogata dall’art. 256, D. Lgs 12 Aprile 2006, n. 163 con decorrenza dal 1 luglio 2006.

<sup>5</sup> Tale comma è stato sostituito dall’art. 6 D.L. 03.04.1995, n. 101 e successivamente dall’art. 7, L. 01.08.2002, n. 166, con decorrenza dal 18.02.2002.

<sup>6</sup> Sul tema TITOMANLIO F., “*Problemi vecchi e nuovi nella direttiva unificata*,” in BENACCHIO G. A., de PRETIS D. (a cura di), *Appalti pubblici e servizi di interesse generale*, atti dei Seminari della Facoltà di Giurisprudenza di Trento del novembre – dicembre 2004, collana Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, n. 51, 2005, Trento, pag. 242

normative con aggiustamenti formali ma la loro natura di direttive di coordinamento non deve trarre in inganno, dato che da più parti in dottrina si è ritenuto che esse siano un vero e proprio “codice europeo degli appalti”.<sup>7</sup>

Tali direttive sono ispirate al principio della concorrenza e dai principi che da esso derivano quali la tutela della pubblicità, della libera circolazione dei beni, dei servizi e di stabilimento che hanno una chiara origine nella normativa comunitaria.<sup>8</sup>

Infatti, ai sensi della direttiva 18/2004, la presenza di organismi di diritto pubblico nelle procedure di aggiudicazione non deve essere causa di distorsione della concorrenza; che la tutela dell’ambiente deve essere tenuta presente nell’ambito di uno sviluppo sostenibile garantendo il rapporto qualità – prezzo; che possono essere previsti istituti particolari i quali, però, devono sempre salvaguardare la concorrenza come: accordi quadro, acquisti elettronici e relativi sistemi, l’asta elettronica, le centrali di committenza.<sup>9</sup> In particolare, il citato articolo della direttiva comunitaria contiene un’ elencazione di definizioni che riguardano sia la nozione di appalto in senso stretto, sia quelle che riguardano le varie modalità di scelta del contraente, nonché le varie definizioni dei soggetti che sono coinvolti nelle procedure di gara. Infatti, il co. 2 del citato articolo, dopo una breve definizione di appalto pubblico contenuta nella lettera a), effettua una distinzione tra gli appalti di lavori, di servizi e di forniture rispettivamente nelle lettere b), c) e d).

---

<sup>7</sup> G. MESSINA, “Le nuove direttive comunitarie in materia di appalti pubblici”, in *Dir. Comm. Inter.*, n.1/ 2005

<sup>8</sup> R. GAROFOLI, M. A. SANDULLI, “Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/CE e nella Legge Comunitaria n.62” 2005,

<sup>9</sup> D. SPINELLI, F. PETULLA’, M. A. PORTALURI, F. COLAGIACOMI, “Guida alle nuove direttive appalti”, 2004, 153 ss.

Altresì, è contenuta una rilevante distinzione relativa alla concessione di lavori pubblici e la concessione di servizi in quanto per la concessione di lavori pubblici si intende un contratto che presente le caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, con la sola eccezione che il corrispettivo consiste nel diritto di gestire l'opera.<sup>10</sup> Allo stesso modo, per concessione di servizi, si intende un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste nel diritto di gestire i servizi. <sup>11</sup>

La direttiva in questione ha avuto modo di disciplinare in maniera dettagliata cosa si debba intendere per amministrazioni aggiudicatrici, specificando che con essa si debbano intendere sia lo Stato, quanto gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più enti pubblici territoriali o da più organismi di diritto pubblico. Essa contiene una riferimento alle procedure che possono essere eseguite da parte delle stazioni appaltanti, ovvero le procedure aperte, le procedure ristrette e il dialogo competitivo.

**2. Caratteristiche dell'appalto a corpo e a misura.** Dopo una breve disamina normativa, possiamo affermare come l'art. 53 del d. lgs 163/2006 consacra preliminarmente le uniche modalità utilizzabili per la realizzazione dei lavori pubblici rappresentandole con gli strumenti del contratto di appalto e della concessione. <sup>12</sup> Il co.4 dell'art. 53 nel

---

<sup>10</sup> F. LEGGIADRO, *Concessione e appalto: il nocciolo duro della distinzione*, in *Urb. app.*, 2007, p. 1423; S. LUCE, *Il nuovo diritto degli appalti e delle concessioni pubbliche di lavori, servizi e forniture*, Torino, 2006

<sup>11</sup> Per un puntuale definizione di concessione di servizi e per una distinzione con gli appalti di servizi si rimanda a R. CORI, " *La concessione di servizi*" , in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 6- 2007. Sul punto si veda M. PALLOTTINO, *La concessione nelle nuove direttive sugli appalti pubblici*, in *Riv. Giur. Ed.* 2004 fasc. 5 pp. 195 e ss.; L. FIORENTINO e C. LACAVA, " *Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici*", Quaderno IPSOA, Milano, 2004, pp. 135 e ss.

<sup>12</sup>GALLI, " *Corso di diritto amministrativo*", VOL. II, Padova, 2004

testo originario introduceva un'innovazione di grande pregio in ordine al contenuto dei contratti di appalto, consentendo all'amministrazione di procedere con una notevole discrezionalità alla scelta della stipula del contratto.

Secondo la disciplina previgente, la Pubblica Amministrazione, poteva stipulare i contratti di appalto a misura solo in determinate ipotesi, mentre la regola era la stipula a corpo che diveniva obbligatoria nelle ipotesi di appalti integrati. Gli interventi dottrinali e giurisprudenziali hanno dimostrato l'inadeguatezza della presente normativa, facendosi fautori di un ritorno al passato, ovvero del ritorno all'applicazione della regola dell'appalto a corpo. 13

Il terzo correttivo rappresenta, infatti, la quadratura del cerchio, consentendo un ritorno ai tempi della legge 109/94 ove si precisava la regola generale dell'appalto a corpo e si definivano i casi tassativi di quelli a misura. 14 L'amministrazione aggiudicatrice ovvero la stazione appaltante, se sceglie di addivenire alla stipula a corpo non può modificare il prezzo, in considerazione della modifica della quantità o della qualità della prestazione.

---

<sup>13</sup> P. SANTORO, "Manuale dei contratti pubblici", Maggioli editore, 2005.

<sup>14</sup> Sul punto Lodo Arbitrale Roma, 27.05.02, laddove afferma che: *"in caso di contratto a forfait il rischio che grava sull'appaltatore in tale tipo di contratto deve essere inteso nel senso che sull'impresa non possono gravare oneri correlati a difficoltà che sono insorte nel corso dell'appalto e che siano al di fuori di ogni previsione originaria"*.

Diversamente, come sostenuto dal collegio arbitrale di Roma del 6 Aprile 2000, *"nell'appalto a misura l'importo presunto dell'appalto costituisce un tetto economico, concordato tra le parti, indicativo dei limiti di spesa dell'appalto, nonché, secondo certe regole, dell'obbligo e del diritto dell'appaltatore di eseguire le opere indicate nel contratto"*.

Altresì, *"negli appalti a misura l'ampiezza degli oneri espressamente contemplati nella descrizione di uno o più prezzi unitari altro non comporta se non che l'impresa, nel formulare la propria offerta, deve prefigurarsene l'entità in relazione a tutti i dati progettuali a disposizione"*

Rispetto all'appalto a corpo, resta da precisare che esso presuppone un livello progettuale che permetta di definire con sufficiente precisione la quantità di lavorazione necessaria per l'esecuzione dell'appalto. Prestazioni notevolmente inferiori dal punto di vista quali o quantitativo possono, in ogni caso, comportare delle sanzioni a carico dell'appaltatore. Nell'ipotesi di appalto a misura, invece, il prezzo convenuto può variare, in aumento o in diminuzione, secondo la quantità effettiva della prestazione. 15

Soltanto in ipotesi tassativamente fissate, in cui per ragioni di importi modesti, ovvero per le caratteristiche dei lavori da effettuarsi, la stazione appaltante può ricorrere al calcolo matematico tra metri cubi e prezzi.<sup>16</sup>

Questo determina che il computo metrico, costituisce parte integrante della progettazione, ai sensi degli articoli 32, 41 e 44 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (ex 34, 43 e 44 del D.P.R. n. 554/1999), e consiste nell'applicazione dei prezzi unitari alle quantità (ovviamente correttamente stimate e calcolate) delle lavorazioni occorrenti.

D'altra parte, l'art. 106, comma 2 del medesimo regolamento generale, impone che il computo metrico, in quanto appunto parte integrante del progetto, sia dato in visione ai concorrenti, a prescindere dalla circostanza che si tratti di appalto a corpo o a misura.

---

<sup>15</sup> Sul punto si veda Cons. Stato, sez. II, parere 7 marzo 2001, n. 149 dove afferma che *“l'appalto a corpo è quello per cui la determinazione del prezzo, a differenza di quello a misura, avviene con l'individuazione di una somma fissa ed invariabile che è riferita all'opera considerata globalmente e nel suo complesso, anziché nella fissazione di un prezzo calcolato per unità di misura o per categorie di lavoro. Nell'appalto a corpo l'appaltatore sopporta il rischio della quantità. La determinazione a corpo, anziché a misura, del prezzo dell'appalto va correlata non alla determinazione dell'oggetto del contratto, ma soltanto a quella della quota di assunzione di rischio da parte dell'appaltatore in relazione al prezzo determinato.”*

<sup>16</sup> M. BALDI, R. TOMEI, *“La disciplina dei contratti pubblici, commentario al codice appalti”*, Ipsoa 2009, pag. 562 ss.

Il codice conferma la soluzione secondo cui sia i contratti a corpo che quelli a misura possono essere aggiudicati con il metodo del massimo ribasso che con quello dell'offerta dei prezzi unitari, con la differenza che nei contratti a misura, il metodo del massimo ribasso si esplica solo mediante ribasso sull'elenco prezzi posto a base di gara (art. 118, co. 1, lett. a), mentre nei contratti a corpo, il metodo del massimo ribasso si esplica mediante ribasso sull'importo di lavori posto a base di gara (art. 118, co. 1, lett. b).

Si ritiene opportuno richiamare una delibera dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici che ha espressamente affermato: "il concetto di immodificabilità del prezzo a corpo non è però assoluto ed inderogabile, trovando il limite nella corrispondenza dell'opera da eseguire ai disegni esecutivi ed alle specifiche tecniche, entrambi forniti dalla stazione appaltante e sulla base dei quali l'offerente ha eseguito i propri calcoli e proprie stime economiche e si è determinato a formulare la propria offerta, ritenendola congrua e conveniente rispetto alle prestazioni da eseguire".<sup>17</sup>

Altresì, tale posizione è stata sostenuta da parte della suprema Corte di cassazione la quale, in riferimento all'intangibilità del prezzo, ha affermato che il contratto di appalto ha carattere bilaterale, oneroso, ma non aleatorio, nel senso che l'appaltatore ha diritto al corrispettivo per le opere eseguite ma non per quelle eseguite, la cui determinazione è rimessa al giudice secondo i criteri fissati dall'art. 1657 c.c.. Il prezzo, quindi, non può essere intangibile ma deve essere defalcato dalle opere rimaste inesequite. <sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Delibera Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici 25 febbraio 2002, n. 51 pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 22 Marzo 2002, n. 69.

<sup>18</sup> Corte di Cassazione, Sezione II civile, sentenza 8 maggio 2007, n. 10530 che ha affermato: "*il principio di immodificabilità del prezzo determinato globalmente, oltre che desumibile dall'art. 1538 c.c. applicabile analogicamente al contratto di appalto, emergerebbe dagli art. 1659 e 1661 c.c., nel senso che, laddove la prima*



Il progetto costituisce, così, un fondamentale elemento di riferimento nel contratto di appalto con corrispettivo a corpo, e la variazione tipologica e dimensionale dell'opera costituisce una causa di derogabilità alla immodificabilità del prezzo. <sup>19</sup>

Il sinallagma contrattuale viene meno, allorchè vi sia una modifica dei disegni esecutivi che comporti la necessità di maggiori quantità di opere o lavorazioni rispetto a quelle stimate al momento della fissazione del prezzo e della conseguente formulazione dell'offerta da parte dell'appaltatore. In tale eventualità, si dovrà procedere con la nuova determinazione del prezzo a corpo, non assolvendo quest'ultimo alla sua funzione naturale, stabilendo come base di calcolo il prezzo a corpo offerto dall'appaltatore al quale dovranno aggiungersi o diminuire le quantità e le qualità modificate in aumento e in diminuzione.

Per gli appalti a corpo, dunque, i lavori in variante, che riguardano le lavorazioni ricomprese nell'appalto principale, possono essere disposti per le opere in più o in meno rispetto alle previsioni di progetto con la conseguenza che la perizia non deve rielaborare la quantità dei lavori non interessanti le variazioni supplementari o riduttive, anche se le

---

*norma precisa che, nel caso di corrispettivo determinato globalmente, l'appaltatore non ha diritto a compenso per variazioni e per le aggiunte, parallelamente deve intendersi l'immodificabilità del prezzo per eventuali diminuzioni, e nel senso che laddove la seconda norma riconosce il diritto dell'appaltatore al compenso per i maggiori lavori ordinati dal committente, ancorchè il prezzo fosse stato determinato globalmente, introduce solo una specifica deroga al principio dell'immodificabilità del prezzo globalmente determinato. “*

Il principio qui esposto, non ha valore assoluto, in quanto se il progetto è eseguito in parte o le opere sono aggiuntive rispetto a quelle progettuali, la stazione appaltante legittimamente paga le opere effettivamente eseguite e l'appaltatore può pretendere il pagamento delle maggiori opere effettuate che assumono la veste di lavori extra-contrattuali.

<sup>19</sup> La conferma di ciò si ha nella lettura dell'art. 1661 c.c. che descrive le variazioni ordinate dal committente.

quantità originarie, sono di valore differente rispetto alle quantità risultanti in fase di esecuzione.

E' importante sottolineare quanto sostenuto da parte del Consiglio di Stato relativamente alle offerte anomale nell'ambito degli appalti a corpo e a misura in quanto queste possono essere individuate considerando soltanto non solo i singoli prezzi, ma è necessario valutare se il prezzo complessivo offerto, tenuto conto della specifica capacità produttiva ed organizzativa delle imprese offerenti, sia tale da remunerare le singole imprese. 20

Allo stesso modo, l'orientamento di Palazzo Spada in una precedente pronuncia, legittimava l'esclusione dalla procedura ad evidenza pubblica per l'impresa concorrente che non presentava una dichiarazione attestante la presa visione dei prezzi unitari, in considerazione del fatto che in un appalto a corpo i singoli prezzi rappresentano un utile elemento per il calcolo del prezzo offerto. 21

**3. Le varianti in caso di appalti a corpo.** Ai sensi dell'art. 132 del d. lgs 163/06, la stazione appaltante ha la facoltà di prevedere delle varianti in corso d'opera quando si presentano determinate circostanze previste dalla stessa norma. In modo particolare, sono legittime le varianti approvate per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari; per cause imprevedute ed imprevedibili o per l'impossibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione; per la presenza di eventi inerenti la natura e la specificità dei beni sui quali si interviene; nei

---

<sup>20</sup> Sul punto si veda Cons. Stato, sezione V, sentenza 30 gennaio 2002, n. 702 dove afferma che: *“ negli appalti a corpo, al fine di individuare l'anomalia delle offerte, debbano essere considerati non solo i singoli prezzi, ma vada anche accertato se, tenuto conto della specifica capacità produttiva ed organizzativa delle imprese offerenti, il prezzo complessivo offerto sia tale da remunerare le singole imprese in quanto la differenza delle singole voci di spesa potrebbe trovare un'adeguata contropartita nell'ambito di tutti gli altri fattori di produzione.”*

<sup>21</sup> Con. Stato, sez. V, sentenza 7 settembre 2001, n. 4674

casi previsti dall'art. 1664 co. 2 c.c. e per il manifestarsi di errori ed omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano la realizzazione dell'opera o la sua realizzazione. L'esercizio dello ius variandi da parte della stazione appaltante trova però un limite dato dalla necessità di porre delle varianti che siano considerati indispensabili sotto un profilo tecnico o economico per il completamento e la funzionalità dell'opera.<sup>22</sup> Infatti, si deve evitare che la Pubblica Amministrazione ponga in essere un comportamento elusivo dell'evidenza pubblica, affidando all'impresa appaltatrice l'esecuzione di determinati lavori, per poi affidarne nuovi e più rilevanti, ma in riferimento ad una offerta diversa.<sup>23</sup>

Allo stesso tempo si deve segnalare che la Corte dei Conti ha più volte condannato le stazioni appaltanti che hanno fatto un uso distorto delle varianti cui si era fatto ricorso per finalità diverse da quelle contenute nella motivazione.<sup>24</sup> L'appaltatore è tenuto ad eseguire non soltanto le varianti ordinate da parte dell'amministrazione che rientrano nei limiti quantitativi, ma anche quelle varianti che non superino i limiti qualitativi prescritti dalla normativa.

La natura di appalto a corpo non esclude a priori che spettino all'appaltatore maggiori oneri sostenuti durante l'esecuzione su indicazioni della stazione appaltante e allo stesso tempo che la determinazione forfettaria del prezzo sia volta ad evitare complicate

---

<sup>22</sup> S. LUCE, *“Il nuovo diritto degli appalti e delle concessioni pubbliche di lavori, servizi e forniture,”* Roma, 2006, pag. 622 ss.

<sup>23</sup> G. M. DI LIETO, *“Appalti pubblici: mere variazioni, perizia suppletiva, novazione del progetto originario (brevi riflessioni)”* in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

<sup>24</sup>La stessa Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici ha evidenziato che uno scostamento del costo contenuto entro il 5% interessa il 55% degli appalti, mentre uno scostamento del costo entro il 5% interessa il 25% degli appalti. Con determina n.5/ 2007 l' Autorità ha richiamato esplicitamente la necessità che le stazioni appaltanti utilizzino lo strumento della variazioni al contratto qualora si presentino errori nella redazione del progetto o eventi imprevedibili, e non l'accordo bonario, poiché in questo modo si eviterebbe che la risoluzione consensuale oscuri le varianti.

contabilizzazioni in ragione della specificità dell'opera. 25 Infatti, la giurisprudenza di primo grado è concorde nel ritenere che: “In particolare, le varianti progettuali migliorative riguardanti le modalità esecutive dell'opera o del servizio sono ammesse, purché non si traducano in una diversa ideazione dell'oggetto del contratto, del tutto alternativa rispetto a quello voluto dalla p.a.” 26 Infatti, qualora l'amministrazione appaltante richieda l'esecuzione di lavori diversi da quelli indicati nel contratto originario ed in variante ad essi, per un importo che supera il c.d. quinto d'obbligo, tale richiesta non trova fondamento nell'originario contratto di appalto e non determina nessun obbligo da parte dell'appaltatore. 27

Sul punto l'Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici ha avuto modo di rammentare che il forfait come criterio di determinazione della prestazione eseguita da parte dell'impresa appaltatrice non determina la natura dell'appalto ma costituisce una modalità di contabilizzazione del corrispettivo che prescinde dalla effettiva misurazione della quantità di lavorazioni eseguite. Per valutare le quantità, le parti contraenti dovranno riferirsi a quelle previste nel progetto e determinabili con valutazioni oggettive con riferimento a disegni, sulla cui unica base l'appaltatore medesimo ha formulato la propria offerta e non ad altri elementi quantitativi, carenti di rilevanza contrattuale. 28

Bisogna specificare che ai sensi dell'art. 132, comma 3, non costituiscono varianti gli interventi disposti dal direttore dei lavori “per risolvere aspetti di dettaglio” che, senza comportare aumenti

---

<sup>25</sup> Sul punto si veda Corte di Cassazione, sentenza 27 Aprile 1968, n. 1331 nonché Lodo 13 aprile 1979 n. 29 e Lodo 8 Aprile 1987 n. 37.

<sup>26</sup> Tar Puglia- sez. III, 05.05. 2011 n. 802/ 2011; si veda anche Tar Emilia Romagna 08.07.2011 n. 592/2011; Tar Lazio, Sezione II Ter, 09.05.2011 n. 3933/2011.

<sup>27</sup> A. SCIUME', D. TASSAN MAZZOCCO, “ *Il nuovo capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici*”, Milano, 2001, pag. 56 ss.

<sup>28</sup> Autorità di Vigilanza lavori pubblici, delibera 51/2002

dell'importo del contratto stipulato per la realizzazione dell'opera, siano contenuti entro un importo non superiore al 10% per i lavori di recupero, ristrutturazione, manutenzione e restauro e al 5% per tutti gli altri lavori delle categorie di lavoro dell'appalto. 29

Nello specifico, è generalmente ritenuto che tali modifiche, da una parte non debbano essere motivate e non dettate dalla discrezionalità tipica della PA, dall'altra non debbano introdurre variazioni significative e tanto meno sostanziali al progetto. Sia la motivazione sia la discriminante tra aspetti di dettaglio e aspetti significativi sono demandate alla professionalità del direttore dei lavori che dispone la modifica e alla competenza del responsabile del procedimento che ne verifica l'ammissibilità.

Per concludere, possiamo affermare che la dottrina è unanime nel ritenere il potere di introdurre varianti come un potere che viene esercitato da parte della Pubblica Amministrazione non quale autorità ma come parte contrattuale, prescindendo quindi dal mutuo consenso. 30

**4. La revisione dei prezzi.** La revisione dei prezzi nell'ambito dei lavori, servizi e forniture è una delle questioni caratterizzate da una determinata complessità e stravaganza dovuta ad una disorganicità legislativa e ad una normativa incoerente. Infatti, il legislatore si trova dinanzi alla necessità di "bilanciare gli interessi contrapposti delle parti che stipulano un contratto d'appalto, cercando di lasciare inalterato l'equilibrio contrattuale tra le reciproche prestazioni". 31

La nascita dell'istituto della revisione dei prezzi si fa risalire al RDL 6 febbraio 1919, n. 107. Ancora prima si riteneva che il principio

---

<sup>29</sup> Deliberazione Aut. LL. PP. N. 35 del 23.05.2006

<sup>30</sup> Tar Piemonte, Sez. II, 26 maggio 1997, 265, in Foro amm. 1998, pag. 105

<sup>31</sup> F. MARTINOTTI, "Revisione dei prezzi: ritorno al passato"?, in Urbanistica e appalti, 5/2005, p. 520

dell'invariabilità dei prezzi sancita dagli art. 320 e 327 dell'allegato F della legge 2248/1865 era stato considerato più teorico che pratico. Lo scoppio della prima guerra mondiale rese impossibile assicurare l'esecuzione dei contratti stipulati prima dello scoppio delle ostilità. Fu infatti emanato il RDL 20 giugno 1915, n. 890 che doveva servire agli appaltatori per riconsiderare prezzi dell'appalto.

La Suprema Corte di Cassazione sosteneva che la revisione dei prezzi era collegata con discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Particolarmente significativo è il RDL 6 agosto 1937, n. 1896 e il RD 21 giugno 1936, n. 12965, che introducono una forma reclamistica contenziosa nella materia della revisione dei prezzi con possibilità di ricorrere al Ministro. E' la fase del Ministro – giudice, che durerà fino alla sentenza della Corte Costituzionale n. 40/88 con la quale il giudice costituzionale spazzò via tale figura di cui si è parlato in precedenza, affermando che l'atto adottato da quest'ultimo su ricorso dell'appaltatore in materia di revisione dei prezzi, anche se caratteristico del fatto di perseguire fini latu sensu giustiziali, resta pur sempre solo e soltanto un atto amministrativo, come tale impugnabile in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 113 della Costituzione.

Questa posizione è stata confermata dalla Cassazione nella sua pronuncia a sezioni unite del 15 Marzo 1960, n. 529 con la quale fu affermato che “la decisione del Ministro dei lavori pubblici che conclude la procedura della revisione dei prezzi dei pubblici appalti ha carattere amministrativo, dato che l'atto del Ministro è l'atto conclusivo e terminale di un complesso procedimento”.

In base all'art. 133 co.2 del D. lgs 163/06, “non si può procedere alla revisione dei prezzi e non si applica il comma 1 dell'articolo 1664 del codice civile”<sup>32</sup>. Tale disposizione trova già parziali deroghe nei due

---

<sup>32</sup> Esso recepisce il contenuto dell'ultima versione dell'art. 26 della legge n. 109 del 1994 che ha sancito l'inammissibilità della revisione dei prezzi, oltre che l'inapplicabilità dell'art. 1664 c.c., prevedendo invece che per i lavori pubblici si

commi successivi previsti nella norma, finalizzati ad assicurare un adeguamento del corrispettivo in rapporto all'incremento imprevisto dell'inflazione e all'aumento dei materiali per circostanze eccezionali. Dalla lettura della norma citata, sembrerebbe esserci una particolare coerenza con l'art. 53 co. 4 quando specifica che negli appalti a corpo il prezzo dell'opera è immutabile. Come interpretare, invece, la disposizione relativa agli appalti a misura e quindi sulla modificabilità del prezzo, con la disposizione contenuta nell'art. 133 co. 3 e seguenti?

Occorre precisare che il contratto a prezzo chiuso non va confuso con l'appalto a corpo o forfait, nel quale gli incrementi quantitativi restano a carico dell'appaltatore, senza che il contratto diventi aleatorio. Ove praticabile, quindi, la diversità del criterio di determinazione del corrispettivo (a misura) non impedirebbe l'operatività della revisione prezzi tradizionale. 33

E' palesemente accertato che dottrina e giurisprudenza non hanno particolarmente brillato sul punto. 34

Il formarsi e il modificarsi dell'istituto della revisione dei prezzi nell'ambito del contratto di appalto di opere pubbliche sembra obbedire, soprattutto nell'articolarsi della legislazione, a visioni contingenti, ora ponendosi come sprone dei contratti della specie, ora premiando i soggetti appaltatori, compensandoli di possibili sacrifici o atteggiandosi come fumo della spesa pubblica e delle stesse

---

applica il prezzo chiuso. Consistente nel prezzo dei lavori al netto del ribasso d'asta, aumentato di una percentuale da applicarsi, nel caso in cui la differenza tra il tasso d'inflazione reale e il tasso di inflazione programmato nell'anno precedente sia superiore al 2%, all'importo dei lavori ancora da eseguire per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori stessi.

<sup>33</sup> P. SANTORO, *"Manuale dei contratti pubblici"*, Maggioli editore, 2005.

<sup>34</sup> Sul punto si veda E. MELE, *"I contratti della Pubblica Amministrazione"*, Giuffrè, 1998, pag. 331 ss.

contrattazioni, ora addirittura accompagnando l'istituto con una sorta di alea, totalmente estranea ai contratti commutativi.<sup>35</sup>

Uno dei problemi che caratterizza la materia della revisione dei prezzi è quello del suo campo di azione di efficacia oggettiva. Tale istituto si applica solo ai contratti di appalto di opere pubbliche, ed estende la sua efficacia a tutti i contratti di appalto di natura pubblica parallelamente a quanto dispone nell'ambito del diritto comune ex. art. 1664 c.c.

Sulla estensione della revisione dei prezzi si sono divisi due diverse teorie: una era l'estensione di tale istituto anche agli altri contratti pubblici; l'altra che considera i contratti pubblici diversi dall'appalto di opere pubbliche e riconducibili alla disciplina privatistica dell'art. 1664 c.c.

Con il regolamento approvato con RD 25 maggio 1895, n. 359 scompare il riferimento ai contratti in generale e si fa riferimento esclusivamente ad opere pubbliche. Solo con la legge n. 41 del 1986 si ha un riferimento a contratto diverso da quelli di appalto di opere pubbliche. Con la legge n. 109 del 1994 e l'art. 44 della legge 724/94, la revisione dei prezzi si è anche distinta tra contratti di appalto di opere pubbliche e contratti pubblici di servizi e di forniture.

La questione relativa alla posizione giuridica dell'appaltatore riguarda espressamente la fase successiva alla stipula del contratto quando si accerta la finalità di ricomporre l'equilibrio contrattuale alteratosi a cagione di eventi imprevedibili e sopravvenuti.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> M. SANINO, "Commento al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", Torino, 2006

<sup>36</sup> Sul punto è intervenuta la Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 8198 del 19.04.2005 affermando che lo stesso è stato concepito come lo strumento diretto a limitare l'alea contrattuale legata alla lievitazione dei prezzi dei materiali e della mano d'opera nello sviluppo esecutivo del rapporto



Secondo l'orientamento della giurisprudenza amministrativa di primo grado, la posizione dell'appaltatore trova tutela dinanzi al giudice amministrativo, in quanto si configura come interesse legittimo, acquistando natura e sostanza di diritto soggettivo, tutelabile davanti al giudice ordinario, nei casi in cui l'Amministrazione abbia espressamente o implicitamente già riconosciuto l'esistenza del diritto alla revisione ovvero quando tale diritto sia stato già previsto nel contratto di appalto.<sup>37</sup>

Secondo l'orientamento della giurisprudenza precedente all'entrata in vigore del d. lgs 163/06, l'appaltatore si riteneva essere titolare di una posizione di diritto soggettivo, in quanto la sua pretesa poggiava su una pattuizione contrattuale.

L'appaltatore gode di un diritto soggettivo potendo domandare, davanti al giudice ordinario, la condanna alla corresponsione del compenso pattuito in quanto tale diritto è relativo alla fase privatistica del rapporto tra la p.a. committente e l'impresa appaltatrice. <sup>38</sup>

**5. Azioni successive alla variante di un appalto a corpo.** La disciplina contrattuale delle varianti è contenuta nell'art. 10 del D.M. n. 145/2000. Si è ricordato che nell'ambito di tale rapporto, la stazione appaltante può esercitare un proprio diritto potestativo di disporre delle varianti in corso d'opera a cui corrisponde una posizione di mera soggezione dell'appaltatore.

Si può ritenere che la disciplina che regola la sorte del contratto sia abbastanza ibrida per la presenza di istituti di carattere privatistico e pubblicistico in quanto sono presenti sia profili di evidenza pubblica ma altrettanti poteri generalmente riconosciuti al committente privato.

---

<sup>37</sup> Sul punto si veda TAR Sicilia Palermo, 3.11. 2005, n. 4574

<sup>38</sup> Cass. Civ., sez. un., 7 aprile 1994 n. 3272.

39 Infatti, seguendo la teoria tradizione dell'evidenza pubblica, la stipulazione del contratto di appalto da vita ad un rapporto privatistico, ma caratterizzato da una disciplina differenziata, che dipende dalla qualificazione del committente quale ente pubblico.<sup>40</sup>

Nel caso in cui l'imprenditore si rifiuti di eseguire le varianti apportate, si configura un inadempimento contrattuale che determina la risoluzione del contratto e l'eventuale richiesta di risarcimento del danno eventualmente subito. Tale istituto è disciplinato dall'art. 135, comma 2, d. lgs 163/2006 che prevede, nel caso di risoluzione per reati accertati e per revoca dell'attestazione SOA, il mero pagamento dei lavori regolarmente eseguiti e allo stesso modo è previsto nell'art. 138 del Codice con riferimento alle ipotesi di risoluzione per grave inadempimento o per grave irregolarità o ritardo.

Secondo un preciso orientamento dottrinale, il risarcimento del danno, ovvero la monetizzazione della tutela, non basta a realizzare l'effettiva protezione dell'interesse privato e non garantisce una effettiva protezione della concorrenza e del libero mercato. Infatti, l'amministrazione dovrebbe sostenere gli oneri derivanti dal risarcimento oltre al costo programmato per la realizzazione dell'opera e lo svolgimento del servizio.<sup>41</sup>

La risoluzione del contratto per inadempimento produce un effetto retroattivo ai sensi dell'art. 1458 c.c. e impone il ripristino della situazione patrimoniale delle parti, esistente prima della conclusione ed esecuzione del contratto,<sup>42</sup> e allo stesso tempo un effetto

---

<sup>39</sup> GIORGIANNI, "L'incidenza dei principi comunitari sul contratto di appalto", in *Rass. Giur. En.el.* 1993, 71

<sup>40</sup> N. APICELLA, "La giurisdizione ordinaria sulla sorte del contratto tra inconvenienti e rimedi", pubblicato in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

<sup>41</sup> CINTIOLI, "Le Sezioni unite rivendicano a sé il contratto, ma non bloccano il giudizio di ottemperanza", pubblicato in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

<sup>42</sup> Cass. Civ., 19 febbraio 1968 n. 574; Cass. 23 novembre 1965, n. 2406; Cass. Civ. 5 febbraio 1971, n. 275

restitutorio. In tale ipotesi, anche la parte non inadempiente, sia esso il committente, deve restituire la prestazione ottenuta in corso di esecuzione del rapporto poi risolto. Altresì, giova sottolineare che in concreto non risulta conveniente restituire i lavori già realizzati o demolirli, per cui si contempera tale necessità con l'istituto della restituzione per equivalente.<sup>43</sup>

Nell'ipotesi in cui il direttore dei lavori abbia richiesto ed autorizzato la variazioni ed addizioni, o, quando sia stata fatta nel verbale di collaudo espressa menzione della loro esecuzione, l'appaltatore può pretendere in questi casi un maggior compenso per queste ultime non previste dal contratto originario. <sup>44</sup>

E' riscontrabile, quindi, l'errore, quale vizio della volontà, nel quale è stato indotto l'appaltatore e che legittima quest'ultimo a richiedere l'annullamento del contratto ed il risarcimento del danno.<sup>45</sup>

Al fine di evitare il frazionamento della pretesa, sussiste la possibilità per il giudice amministrativo di concedere il risarcimento del danno anche in forma specifica per garantire una migliore realizzazione dell'interesse al bene della vita. E' vero che la monetizzazione del pregiudizio non sempre garantisce una migliore realizzazione dell'interesse sotteso al bene della vita, in quanto può essere più funzionale il risarcimento del danno per equivalente, ovvero l'esecuzione dell'opera o lo svolgimento del servizio. <sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Cass. Civ., 20 marzo 1989, n. 139; Cass. Civ. 26 novembre 1998, n. 44

<sup>44</sup> Cass. Civ., sez. I, 4 novembre 1982, n. 5792

<sup>45</sup> Sul punto si rimanda a R. CARANTA, "La responsabilità extracontrattuale della pubblica amministrazione", Milano 1993; O. CILIBERTI, "L'elemento soggettivo nella responsabilità civile della pubblica amministrazione", Milano 2004; R. GIOVAGNOLI, "Verso un modello autonomo di responsabilità dell'amministrazione", in Urb. e app., 2005

<sup>46</sup> TARULLO, "La giurisdizione sulla sorte del contratto a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione: la soluzione delle Sezioni unite non convince", pubblicato in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

A seguito del diniego dell'amministrazione di sanare il proprio errore con il riconoscimento del maggiore importo corrispondente alle maggiori quantità, l'appaltatore può quindi rivolgersi al Tribunale competente per chiedere l'annullamento del contratto per errore e il risarcimento del danno ai sensi dell'art. 1338 cod. civ.. Secondo tale disposizione, la parte (nella specie, l'amministrazione) che, dovendo conoscere, con la diligenza professionale necessaria, l'esistenza di una causa di invalidità, non ne ha dato notizia all'altra parte (nella specie, l'appaltatore) è tenuta a risarcirla del danno da essa subito, per avere confidato senza sua colpa nella validità del contratto. Il danno, salve ulteriori voci che eventualmente l'appaltatore potrà individuare, corrisponde all'importo delle maggiori quantità eseguite rispetto al computo metrico, in ragione del fatto che, qualora non vi fosse stato l'errore, l'appaltatore avrebbe assunto il contratto a condizioni diverse, comunque remunerative delle effettive quantità da eseguire.

In realtà, secondo un preciso orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato, in materia di risarcimento del danno, “sussiste una violazione dei canoni di correttezza e di buona fede, integrati da fatti imputabili all'amministrazione, quali la carenza progettuale o la mancata consegna dei lavori, riferiti a momenti successivi alla conclusione del contratto di appalto che, hanno sì impedito l'esecuzione dell'opera appaltata, ma non hanno impedito la stipulazione del contratto.”<sup>47</sup> In tali casi l'impresa ha diritto, non al risarcimento dei danni subiti, ma solo ad un indennizzo. <sup>48</sup>

La controversia deve, però, essere fondata sulla dimostrazione dell'errore dell'amministrazione; sulla dimostrazione che l'entità

---

<sup>47</sup> Sul punto si veda Cons. Stato n. 4007/2002; Cons. Stato n. 6393/2002; Cons. Stato 5789/2002 nonché Cons. Stato 5052/2007.

<sup>48</sup> F. VIGNOLI, “*Il tormentato percorso d'individuazione della colpa organizzativa della pubblica amministrazione; un confronto tra sistema punitivo e modello risarcitorio*” in Giust. Civ. 2006

dell'errore è notevole, e perciò tale che l'amministrazione, con la dovuta diligenza, avrebbe potuto evitare; soprattutto sulla dimostrazione che l'impresa ha fatto affidamento sulla correttezza del progetto, senza sua colpa, visto che, per i brevi tempi fissati per la presentazione dell'offerta, non era in condizione di poterlo riconoscere (ciò anche perché era indotta a fare affidamento sulla correttezza della progettazione, per effetto delle norme cogenti che vincolano in tal senso l'ente appaltante). Evidentemente, nel corso del giudizio, l'impresa deve proseguire nell'esecuzione dei lavori, visto che l'annullamento del contratto è una pronuncia costitutiva e può aver luogo, perciò, soltanto a seguito di provvedimento giurisdizionale.

Prima di dar luogo all'azione giurisdizionale, che si prescrive in cinque anni dalla scoperta dell'errore, è ipotizzabile la formulazione di riserva negli atti contabili e l'attivazione del procedimento finalizzato all'accordo bonario, i cui tempi, e connessi pareri necessari, possono condurre l'amministrazione ad una più meditata riflessione, circa la fondatezza del diritto dell'impresa. L' art. 184 del D.P.R. 207/2010 (art. 159, d.P.R. n. 554/1999) in merito alle annotazioni dei lavori a corpo testualmente afferma:

“1. I lavori a corpo sono annotati su apposito libretto delle misure, sul quale, in occasione di ogni stato d'avanzamento e per ogni categoria di lavorazione in cui risultano suddivisi, viene registrata la quota percentuale dell'aliquota relativa alla voce disaggregata della stessa categoria, rilevabile dal contratto, che è stata eseguita.

2. In occasione di ogni stato d'avanzamento la quota percentuale eseguita dell'aliquota relativa alla voce disaggregata di ogni categoria di lavorazione che è stata eseguita viene riportata distintamente nel registro di contabilità.”

Le riserve possono essere avanzate per iscritto anche in documenti contabili diverse dal registro di contabilità, ma producono i loro effetti

solamente se riproposte tempestivamente nel registro di contabilità<sup>49</sup>. Nel caso di sospensione dei lavori l'appaltatore, qualora intenda avanzare domande, deve attenersi alla disciplina prevista per le riserve, con il maggior onere di doverle iscrivere sia nel verbale di sospensione lavori che nel registro di contabilità e ripeterle nel verbale di ripresa lavori e nuovamente nel registro di contabilità<sup>50</sup>.

Altresì, si precisa che l'obbligo di non superare l'importo di spesa stanziato per l'esecuzione dell'opera è previsto solo per le varianti di cui all'art. 132, c. 3 che vengono definite "varianti migliorative di modesta entità". Per quanto riguarda i limiti delle varianti in aumento, l'appaltatore ha l'obbligo di eseguire le variazioni che non superino il quinto dell'importo complessivo dell'appalto. Qualora la variante superi il predetto importo del quinto, l'appaltatore può recedere dal contratto con diritto al pagamento dei soli lavori eseguiti e regolarmente ordinati. Si precisa che ogni modifica contrattuale che sia frutto di variante non dovrà mai snaturare il progetto originario dell'opera in esecuzione, dovendo essa porre con necessaria caratteristica di accessorietà rispetto all'opera progettata<sup>51</sup>.

Ne consegue che le variazioni in diminuzione, secondo il successivo articolo 135, sono regolate dal capitolato generale d'appalto, il quale statuisce (articolo 12) che la stazione appaltante può sempre ordinare l'esecuzione dei lavori in misura inferiore rispetto a quanto previsto in capitolato speciale d'appalto, nel limite di un quinto dell'importo di contratto, aggiungendo che l'intenzione di avvalersi della facoltà di diminuzione deve essere tempestivamente comunicata all'appaltatore e comunque prima del raggiungimento del quarto quinto dell'importo contrattuale.

---

<sup>49</sup> A. CIANFLONE, G. GIOVANNINI, *"L'appalto di opere pubbliche"*, 2003, pag. 1265 ss.

<sup>50</sup> Corte di Cass., 20 gennaio 1981, n. 476, in *Mass. Foro It*, 1981, pag. 109; Corte di Cass. 27 dicembre 1999, n. 14588, in *Boll. Legisl. Tec.*, 2000

<sup>51</sup> *Det. Aut. Di Vigilanza*, n.1/2001.

In ultimo, bisogna specificare un ulteriore elemento descrittivo della norma contenuta nell'art. 10 del capitolato generale laddove si prevede l'ipotesi in cui, ferma l'impossibilità di introdurre modifiche essenziali alla natura dell'opera, all'appaltatore è riconosciuto un equo compenso. Tale ipotesi riguarda i casi in cui le variazioni comportino modifiche nella quantità dei gruppi di lavorazione comprese nell'intervento, da ritenersi omogenee secondo le indicazioni del capitolato speciale. In questi casi la ratio della disposizione ha come fine quello di ricomporre, l'equilibrio del sinallagma contrattuale alteratosi a causa di eventi imprevedibili.

La risoluzione del contratto in tutte queste ipotesi dà luogo al pagamento in favore dell'appaltatore dei lavori eseguiti, dei materiali utili e del 10% dei lavori non eseguiti, fino a quattro quinti dell'importo del contratto. In questo modo, si è rimossa una limitazione presente nella versione originaria che, nell'ipotesi di risoluzione per errori od omissioni del progetto, limitava il rimborso soltanto ai lavori eseguiti e al valore dei materiali presenti in cantiere<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> F. STADERINI, I. FRANCO, S. ZAMBARDI, *"I contratti degli enti locali"* seconda edizione, Cedam, 2000  
F. GARRI- G. GARRI, *"La responsabilità civile della pubblica amministrazione"*, Torino 2007