

Determinazione n. 9/2004 del 19/5/2004

Oggetto: "Contenzioso in fase di appalto conseguente ad una o piu' sospensioni dei lavori, disposte - in esito a prescrizioni degli organi preposti alla tutela dei beni culturali - per l'esecuzione di campagne di indagini archeologiche nel sottosuolo. Valutazione della possibilita' di limitare gli effetti negativi di ordine economico correlati a tale fattispecie".

IL CONSIGLIO

Premesso che:

Nell'ambito della propria attivita', questa Autorita' si e' trovata con una certa frequenza ad analizzare procedure d'appalto il cui espletamento - in termini di rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione - e' stato condizionato da rinvenimenti archeologici nel sottosuolo e dalle conseguenti attivita' di scavo e documentazione, oltre che dalle ulteriori fasi di valutazione e di adozione degli opportuni provvedimenti di conservazione; iniziative tutte che sono nella competenza degli organi preposti alla tutela dei beni culturali.

In particolare, nei suddetti casi e' risultata ricorrente la sospensione dei lavori di significativa durata, correlata non solo al tempo materialmente necessario per lo svolgimento delle indagini archeologiche, ma anche a quello successivo per la redazione ed approvazione delle varianti in corso d'opera che tenessero conto del valore dei ritrovamenti e della loro possibile fruizione o, quanto meno, che ne salvaguardassero l'integrita'.

Aldila' dei costi per le maggiori o diverse lavorazioni che a tal fine si rendono necessarie, le procedure d'appalto per le quali si concretizza l'evenienza in questione possono comportare impegni economici imprevisi e ben piu' significativi, in conseguenza delle richieste delle imprese esecutrici dei lavori, che si estrinsecano principalmente sotto forma di riserve iscritte, nei modi di legge, sugli atti contabili ed incentrate sul calcolo degli oneri derivanti dalla protratta gestione delle attivita' lavorative di cantiere.

L'insorgenza di un simile contenzioso e' sempre e comunque legata ad una circostanza di oggettivo gravame per l'appaltatore, cui viene precluso il dispiegamento compiuto di quella capacita' organizzativa che deve contraddistinguere ogni realta' imprenditoriale e che si esprime - nell'esecuzione delle opere aggiudicate - con un'accurata programmazione temporale delle singole fasi di lavoro e delle relative sovrapposizioni, delle forniture, dei noli e via dicendo, al fine di ottimizzare i risultati economici della gestione dell'appalto.

L'elevata probabilita' che ad una sospensione dei lavori, disposta a seguito di rinvenimenti archeologici (e protratta per il tempo necessario a compiere le connesse indagini di scavo e documentazione) faccia seguito la rappresentazione formale di una doglianza dell'impresa, induce quindi a rilevare che il verificarsi della fattispecie in questione si accompagna quasi sempre ad un significativo aumento dei costi che la stazione appaltante dovra' sopportare in dipendenza della controversia avviata, con le possibili conseguenze che cio' puo' comportare in termini di giudizio da parte dell'organo di magistratura contabile.

Ne deriva l'utilita' di operare alcune riflessioni sul tema in questione, al fine di valutare quali possano essere - nell'evenienza di ritrovamenti archeologici a lavori iniziati e cioe' *'a cantiere aperto'* - le possibilita' di limitare le ricadute negative di ordine economico che tale occorrenza imprevista puo' indurre sulla procedura d'appalto in corso.

Tanto premesso, ravvisata l'esigenza e l'importanza di conoscere l'avviso del Ministero dei Beni e delle Attivita' Culturali in ordine alle possibili iniziative da intraprendere, ne sono stati sentiti i rappresentanti nell'audizione disposta in data 21.4.2004.

In tale sede gli intervenuti hanno dettagliatamente rappresentato che le problematiche evidenziate investono aspetti da tempo all'attenzione del Ministero, il quale ha ben presente la necessita' di mettere a punto regole capaci di consentire con pari efficacia l'azione di tutela e la realizzazione degli appalti *"con il minor sacrificio degli operatori"*.

Ritenuto in diritto

una considerazione preliminare riguarda la natura dell'area sulla quale e' prevista la realizzazione dell'opera pubblica, intendendo con cio' se la stessa sia sottoposta o meno ad uno specifico vincolo archeologico.

In caso affermativo, la normativa vigente prevede che l'organo preposto alla tutela esprima il proprio parere - di norma in sede di conferenza di servizi - al fine di chiarire alla stazione appaltante se e a quali condizioni l'opera a farsi sia compatibile con i principi sui quali si basa la conservazione del patrimonio culturale e, nel contesto particolare, se l'esecuzione delle specifiche categorie di lavoro

previste dal progetto possa interferire con la salvaguardia dei resti archeologici presumibilmente esistenti nel sottosuolo.

Questa ipotesi, sufficientemente disciplinata nei suoi aspetti procedurali, dovrebbe portare ad una conoscenza preventiva degli elementi ostativi alla proficua esecuzione dei lavori, escludendo perciò (o, quanto meno, riducendo significativamente) la possibilità che in corso d'opera si verificano circostanze impeditive connesse ai ritrovamenti archeologici, con gli effetti negativi indicati in precedenza.

Appare evidente che il passaggio procedurale appena descritto, benché articolato in forma semplice e 'lineare', non può garantire alcun effetto realmente positivo se il rapporto fra la stazione appaltante e l'organo preposto alla tutela non risulta improntato alla massima collaborazione, diligenza e chiarezza.

Per fare un esempio concreto, se l'amministrazione che ha indetto la *conferenza di servizi* presenta in quella sede un progetto privo degli opportuni approfondimenti di dettaglio in ordine alla tipologia ed alle caratteristiche geometriche delle strutture di fondazione, non consentirà l'espressione di un parere compiuto da parte del rappresentante della competente soprintendenza archeologica, oppure ne potrà ottenere un assenso condizionato alla esecuzione - in corso d'opera - dei necessari saggi e della correlata valutazione dei risultati, senza perciò conseguire alcun risultato utile ad evitare interferenze tra svolgimento della fase esecutiva dell'appalto ed azione di tutela dei beni archeologici eventualmente presenti.

La Soprintendenza Archeologica competente per territorio, per contro, non può esimersi dal rappresentare in maniera esaustiva le esigenze derivanti dalle proprie attribuzioni, senza però dimenticare che il proprio parere interviene nell'ambito di una procedura d'appalto, la cui finalità è la costruzione di un'opera pubblica da realizzarsi attraverso un'attività uniformata ai criteri di cui all'art.1 della legge n.109/94.

Questo non può - ovviamente - significare che gli organi preposti alla tutela debbano improntare la loro azione riferendosi unicamente al rispetto dei principi di efficienza, efficacia, tempestività ed economicità dell'azione amministrativa in materia di appalti.

Difatti, la tutela dei beni archeologici e, più in generale, di quelli culturali, ha il fine di garantire la fruizione, anche per le generazioni future, di un patrimonio universale ed inestimabile, la cui conservazione assume un valore che prescinde da qualsiasi monetizzazione e si pone - oggettivamente - come principio superiore a quelli indicati dall'art.1 della legge n.109/94 e perciò prevalente su di essi.

Risulta tuttavia più facile il tentativo di coniugare l'esercizio di ogni necessaria azione di tutela nell'eventualità di ritrovamenti archeologici ed il rispetto di tempestività ed economicità nella procedura d'appalto allorché - in un'ottica di comprensione dei rispettivi limiti di competenza e margini di operatività, anche finanziaria - viene assicurata la conoscenza reciproca e preventiva di tutti gli elementi utili alla valutazione delle problematiche da affrontare, nonché delle difficoltà connesse.

Ad avviso del competente Ministero - che considera parimenti essenziale l'azione preventiva - un'opzione praticabile potrebbe essere quella di 'istituzionalizzare' la presenza dei tecnici della Soprintendenza sin dalle prime fasi della progettazione, con il risultato di garantire l'approccio metodologico più idoneo e l'adozione delle proprie determinazioni su basi conoscitive certe, evitando di restringere l'espressione del parere di competenza all'unica sede della conferenza di servizi, in esito alla quale scaturisce - quasi inevitabilmente - un'autorizzazione subordinata all'esecuzione di successivi accertamenti.

In sostanza, l'Amministrazione dei BB. e delle AA.CC. delinea ed auspica l'affermazione di un ruolo differente per le Soprintendenze, superando quello 'autorizzatorio' o 'ensorio', per rivestire quello di piena collaborazione e di corresponsabilità; in tal senso, la recente attuazione di alcune iniziative 'pilota' di collaborazione con altri Enti avrebbe già consentito di sperimentare una gestione dell'appalto più attenta alle reciproche esigenze.

Comunque, pur nell'ipotesi di una collaborazione anticipata alla fase della progettazione preliminare, non è infrequente che sopravvenga la necessità dell'esecuzione di indagini o campagne di scavo preventive, cui consegue l'esigenza del reperimento delle risorse economiche per dare seguito alle stesse.

In proposito è noto come le Soprintendenze lamentino la persistente insufficienza dei fondi per procedere direttamente ed autonomamente all'espletamento di indagini archeologiche: in quest'ottica si inquadra la richiesta che debbano essere le stesse amministrazioni appaltanti a dotarsi dei finanziamenti sufficienti a garantire l'esecuzione delle opportune indagini archeologiche, da condurre sotto la direzione tecnico-scientifica della competente Soprintendenza archeologica, così da consentire ad essa la completa conoscenza dell'area e quindi l'espressione di pareri basati su elementi scientifici concreti.

In sede di audizione il Ministero ha tenuto ulteriormente a precisare che tale assunto - già richiamato in alcune disposizioni normative per particolari opere - ha trovato esplicita conferma nel Nuovo Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs.n.41 del 22.1.04), in vigore dall'1.5.2004, costituendo conseguenzialmente un obbligo di legge 'generalizzato'.

Sull'argomento e' stato anche aggiunto che le risorse necessarie devono consentire - in prima analisi - la sola esecuzione di saggi preliminari condotti sotto la direzione scientifica della Soprintendenza competente, fermo restando che eventuali ritrovamenti di significativa rilevanza comportano - nel naturale ordine delle cose - l'obbligatoria richiesta di uno scavo 'a tappeto', con le relative conseguenze in termini di disponibilita' dei fondi.

Per contenere gli effetti di questa possibile incertezza finanziaria, il Ministero ha formulato l'ipotesi concreta di anticipare le indagini archeologiche già alla fase del progetto preliminare, contenendone l'entità economica, con la finalità di valutare l'opportunità di proseguire nella progettazione definitiva e, nel caso, con quali vincoli, nonché con l'obiettivo di valutare l'esigenza di un successivo scavo 'integrale'.

Cio' anticiperebbe la cognizione di due aspetti fondamentali:

1) verifica della fattibilita' dell'opera programmata;

2) necessita' di reperire ulteriori ed adeguate risorse, anche attingendo a differenti fonti di finanziamento, per assicurare tanto l'esecuzione dello scavo 'integrale', quanto la conservazione e la fruizione di reperti archeologici di eccezionale importanza.

Risulta infatti evidente come sia difficile che una stazione appaltante possa essere in grado di disporre di risorse economiche tali da indagare completamente ed esaustivamente (nell'accezione intesa dalle Soprintendenze archeologiche) le aree interessate dai vari appalti di opere pubbliche contemplati nel programma triennale, tanto più che indagini siffatte finirebbero per costituire dei veri e propri interventi autonomi, il cui svolgimento - in termini di tempi, costi, valutazione degli esiti e finanche di esecuzione dell'opera originariamente prevista - sarebbe per di più sottratto alla potestà discrezionale ed alla connessa responsabilità, poste in capo alle singole amministrazioni.

Quest'ultima considerazione, tra l'altro, incide anche sul ruolo del responsabile del procedimento, svuotando parzialmente di significato il possibile richiamo alle disposizioni regolamentari (artt.18, 19 e 36 del D.P.R. n.554/99), le quali pongono a carico della stazione appaltante tutti quegli adempimenti correlati alla progettazione che possano ridurre gli imprevisti in corso d'opera, e che trovano un loro limite proprio nella fattispecie trattata, imperniata sulla tutela dei beni archeologici.

Infatti, l'unico organo preposto alla individuazione, con metodo scientifico, dei beni da tutelare nonché alla determinazione delle relative modalità - intese sia con riferimento alle tecniche di rilevamento che a quelle di conservazione - resta, in via esclusiva, la Soprintendenza Archeologica competente per territorio.

Cio' significa che l'esecuzione preventiva di indagini archeologiche, qualora venisse disposta unicamente su iniziativa dal Responsabile del procedimento nominato dalla stazione appaltante, risulterebbe condotta da un soggetto privo della necessaria legittimazione in ordine alla conoscenza ed all'utilizzo delle corrette metodiche di scavo, rilievo e catalogazione, nonché - soprattutto - in ordine alla valutazione dell'importanza che i ritrovamenti rivestono per la collettività ed alla più opportuna tipologia d'intervento per assicurarne la fruizione o, quanto meno, per documentarne l'esistenza.

Paradossalmente, un'attività siffatta - benché ispirata dalla volontà di ridurre gli imprevisti in corso d'opera ed i conseguenti prevedibili oneri - potrebbe configurare essa stessa un maggior costo, concretizzandosi in un'attività i cui frutti risultano incerti e quindi privi di una concreta utilità, sia ai fini della tempestiva conduzione dell'appalto, sia ai fini della tutela del patrimonio archeologico.

L'anticipazione delle prospezioni archeologiche a cura della competente Soprintendenza risulta perciò auspicabile, ma deve altresì sottolinearsi come in molti casi le relative indagini vengano disposte perché non può escludersi - a priori - la presenza di resti antichi nella zona interessata dal nuovo intervento e che spesso le strutture riportate alla luce non rivestono un'importanza tale da imporre un ripensamento dell'intero progetto; anzi - una volta eseguiti i rilievi grafici e fotografici, documentando l'attività svolta ed i risultati conseguiti - l'iter può anche concludersi disponendo la ricopertura di quanto scavato (in particolare quando la conservazione risulti problematica), al fine di evitarne il degrado.

Se quindi continua ad avere un valore l'affermazione secondo cui *"il miglior museo e' la terra"*, come può desumersi dalle Carte del restauro e dalle Convenzioni internazionali (quali la Carta di Atene, che sintetizza l'esito dei lavori della Conferenza Internazionale del 1931), nulla vieta che l'organo preposto alla tutela - preso atto della onerosità (e quindi dell'estrema difficoltà di realizzazione, se non addirittura dell'impossibilità economica) di compiere un'indagine archeologica 'a tappeto' estesa all'intera area di sedime della nuova costruzione e delle sue pertinenze - esprima un parere

favorevole, per quanto di competenza, subordinando l'esecuzione dei lavori alla previsione di soluzioni tecniche progettuali non interferenti con il sottosuolo archeologico (intendendo con tale termine lo strato di terreno, situato ad una determinata profondita', che puo' racchiudere in se' i segni dell'attivita' umana antica), cosi' da non precludere future eventuali azioni di scavo e documentazione.

Volendo trarre delle prime conclusioni da quanto sin qui riportato, deve percio' evidenziarsi che quando l'appalto a farsi insiste su di un'area sottoposta a vincolo archeologico, la successiva sospensione dei lavori - disposta in esito a rinvenimenti di significativo interesse - si ricollega ad una circostanza indubbiamente impreveduta, ma che non puo' definirsi - con altrettanta certezza - imprevedibile.

Se quindi la stazione appaltante e l'organo di tutela non hanno improntato la loro azione, ognuno per quanto di rispettiva competenza, a rendere esaurientemente chiare e precise le condizioni di fattibilita' dell'intervento da realizzare, gli eventuali maggiori oneri connessi alle interruzioni nella fase esecutiva dei lavori potranno dar luogo a contestazioni di addebito da parte della Corte dei Conti, rivolte ai soggetti che ne sono stati responsabili.

Fin qui si e' trattato della fattispecie in cui la presenza di un vincolo archeologico impone un vaglio progettuale - ad opera della competente Soprintendenza - che interviene prima dell'aggiudicazione dell'appalto e, spesso, prima della redazione del progetto esecutivo, per cui e' possibile operare tutte le valutazioni del caso al fine di evitare che le problematiche irrisolte si possano tradurre in impedimenti all'atto dell'esecuzione dei lavori, con le conseguenze economiche e temporali che sono state indicate.

Vi sono pero' anche i casi in cui sull'area di sedime dell'opera a farsi non grava uno specifico vincolo archeologico, oppure casi in cui, pur in presenza dell'anzidetto vincolo, non e' possibile eseguire preventivamente tutti i saggi necessari, per la presenza di corpi di fabbrica da demolire nell'ambito dell'appalto da affidare.

Sono queste le fattispecie nelle quali il problema dei rinvenimenti archeologici si manifesta pienamente solo in corso d'opera ed in quella sede deve essere affrontato, imponendo quindi l'interruzione delle attivita' di cantiere per consentire l'espletamento delle opportune indagini sotto la direzione scientifica della Soprintendenza archeologica.

Se al verificarsi di tale ipotesi risulta ovviamente tramontata ogni possibilita' di azione in termini di prevenzione, la consapevolezza del concreto rischio di una configurazione di maggiori oneri - che ogni protrazione temporale dell'appalto reca in se' - rende ancora piu' necessario che la stazione appaltante e l'organo di tutela adottino comportamenti e provvedimenti idonei a limitare l'entita' degli eventuali danni.

Per quanto concerne l'Amministrazione appaltante, non puo' nemmeno escludersi - in casi particolari - il recesso dal contratto, ai sensi dell'art.122 del D.P.R.n.554/99, qualora cio' risulti opportuno in esito ad una valutazione ponderata delle circostanze di fatto.

Nella generalita' dei casi, invece, qualora venga disposta la sospensione dei lavori, deve innanzitutto ricordarsi l'importanza delle disposizioni contenute nell'art.133, commi 4 e 5, del D.P.R. n.554/99, il cui rigoroso rispetto da parte del direttore dei lavori e' sicuramente utile ad evitare contrastanti descrizioni in ordine alla consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione e durante l'intera protrazione della stessa, ferma restando la necessita' che vengano impartite le necessarie disposizioni al fine di contenere macchinari e mano d'opera allo stretto indispensabile.

Inoltre, sara' opportuno che in corso di esecuzione delle indagini archeologiche, svolte sotto la direzione scientifica della competente Soprintendenza, il direttore dei lavori si mantenga in stretto contatto con i rappresentanti dell'organo di tutela, per conoscere in tempo reale le valutazioni sull'importanza dei reperti messi in luce e sulle modalita' per assicurarne l'eventuale conservazione in situ, al fine di prefigurare le possibili ripercussioni sui lavori appaltati ed anticipare - per quanto possibile - lo studio delle modifiche che si dovessero rendere necessarie, riducendo i tempi di redazione di un'eventuale variante in corso d'opera.

Per quanto riguarda le possibili iniziative poste in essere da parte dell'organo preposto alla tutela dei beni culturali, e' fuor di dubbio che il peculiare ambito di competenza porta a focalizzare l'attenzione soprattutto sui possibili ritrovamenti, con l'evidente finalita' di assicurarne la conoscenza e - se possibile - la fruizione. Cio' tuttavia non esclude che debbano essere ben presenti anche le funzioni attribuite all'Ente appaltante, tenuto a garantire la tempestivita' ed economicita' di ogni procedura di esecuzione di lavori pubblici.

In concreto, la consapevolezza delle altrui responsabilita' non puo' che tradursi in tempi di espletamento delle attivita' di competenza che siano sempre contenuti nella misura strettamente necessaria all'espressione delle proprie valutazioni, dovendo altresì ribadire che eventuali comportamenti caratterizzati da lungaggini o inerzie, potendo dar luogo a maggiori oneri, implicano

l'imputabilità del danno erariale, ad opera della magistratura contabile, nei confronti di tutti i soggetti che - a qualsiasi titolo - ne siano ritenuti artefici.

Anche sotto questo aspetto il Ministero dei BB. e delle AA.CC. ha inteso sottolineare la propria costante attenzione, dando conoscenza della recente emanazione di un provvedimento interno (Circolare DGBA n.9786 del 10.6.03), finalizzato proprio allo snellimento delle procedure amministrative ed inteso ad incrementare l'autonomia decisionale degli uffici periferici, con l'obiettivo di ridurre quei tempi decisionali che possono comportare le note conseguenze in termini di maggiori oneri.

Infine, restano da svolgere alcune ulteriori riflessioni sulle attività che, di norma, fanno seguito all'interruzione dei lavori connessa al ritrovamento di reperti archeologici.

In primo luogo, deve rilevarsi che le campagne di scavo archeologico disposte in regime di sospensione risultano frequentemente attuate con il sistema delle liste in economia ed il ricorso alla mano d'opera della stessa impresa aggiudicataria, previa verifica della disponibilità all'affidamento diretto dei relativi lavori. Il ricorso a tale modalità di effettuazione viene giustificato con l'urgenza e l'opportunità di avvalersi di una forza lavoro già presente in cantiere, da porre agli ordini della direzione scientifica della Soprintendenza.

Benche' l'importo complessivo di tali lavori in economia possa risultare scarsamente significativo se paragonato a quello contrattuale, e' indubbio che al ricorrere di tale circostanza l'appaltatore ottenga un affidamento aggiuntivo - sottraendosi, per le suddette ragioni di correttezza, a qualsivoglia procedura concorsuale - e ne tragga un utile.

In secondo luogo, può verificarsi con analoga ricorrenza che per effetto delle risultanze dello scavo archeologico sia necessario apportare variazioni al progetto approvato, prevedendo un incremento delle lavorazioni a farsi, concordando gli eventuali nuovi prezzi con l'aggiudicatario e perfezionando il rapporto contrattuale in essere tramite la sottoscrizione di un apposito atto di sottomissione o di un atto aggiuntivo al contratto stesso.

Anche in questo caso l'appaltatore trae un utile dai maggiori lavori affidati, per l'assunzione dei quali sostiene indubbiamente oneri in misura ridotta, in considerazione del fatto che - oltre a non sobbarcarsi le spese di una nuova gara - ottiene certamente il risparmio connesso all'utilizzo dell'impianto di cantiere già esistente.

è altrettanto frequente che l'impresa iscriva riserve in conseguenza della sospensione dei lavori, lamentando il danno subito in termini di protrazione gestionale ed elencando gli oneri aggiuntivi sostenuti per spese generali, macchinari e mano d'opera, mancato utile, ecc., determinandoli - in ossequio ad una prassi invalsa - mediante calcoli aritmetici deduttivi.

Ad esempio, per la stima delle spese generali infruttifere sostenute e delle quali si chiede il ristoro, viene spesso operato il confronto tra la *produzione giornaliera effettiva* e quella che viene definita *produzione giornaliera teorica*, assumendo come unico riferimento per quest'ultima le originarie condizioni contrattuali ed il relativo cronoprogramma, ma senza considerare le eventuali modifiche economiche o temporali che reggono l'appalto, intervenute su richiesta dell'impresa o che si rivelano comunque migliorative per essa.

Sulla base delle considerazioni che precedono, non sembra privo di utilità il richiamo alle disposizioni di cui agli artt.24 e 25 del D.M.LL.PP. n.145/2000 (*Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici*), in materia di ammissibilità delle sospensioni e di modalità di calcolo del danno eventualmente derivante, cosicché, all'atto della valutazione di ammissibilità e fondatezza delle riserve iscritte dall'impresa sui registri contabili, risulti ben chiara e presente l'esigenza di svolgere le seguenti verifiche:

- 1) sussistenza dei presupposti per ottenere il riconoscimento dei danni prodotti dalla sospensione dei lavori, ai sensi dell'art.24 del D.M.LL.PP. n.145/2000;
- 2) conformità della quantificazione del danno operata dall'appaltatore, accertata con riferimento ai criteri indicati nel successivo art.25, comma 2-lettere a), b), c), d), e comma 3;
- 3) riconsiderazione degli importi calcolati a titolo di spese generali infruttifere, lesione dell'utile, ammortamenti e retribuzioni inutilmente corrisposte, qualora nel medesimo periodo di sospensione l'impresa abbia ottenuto affidamenti aggiuntivi, traendone profitto.

In estrema sintesi, nell'argomentare le controdeduzioni in merito alle doglianze dell'impresa, non ci si può limitare all'analisi dei soli elementi riportati nelle iscrizioni sugli atti contabili, dovendosi invece apprezzare nella giusta misura tutte le circostanze che si sono verificate nel corso della fase di esecuzione dell'appalto, al fine di evitare la corresponsione di somme eccedenti l'effettivo danno patito dall'impresa affidataria.

Dalle considerazioni svolte segue che,

1. al fine di assicurare sia il rispetto di tempestività ed economicità nella procedura d'appalto, sia l'esercizio di ogni necessaria azione di tutela nell'eventualità di ritrovamenti archeologici, appare utile che le stazioni appaltanti valutino l'opportunità di coinvolgere il competente organo preposto alla tutela sin dalla fase della progettazione preliminare, studiandone - d'intesa con esso - le possibili modalità di concreta attuazione.

2. nel caso in cui il progetto di un'opera insistente su area soggetta a vincolo archeologico venga sottoposto all'esame della competente Soprintendenza solo all'atto della *conferenza di servizi*, l'amministrazione appaltante ha l'obbligo di rendere chiaro in ogni dettaglio il progetto presentato, così da consentire all'organo di tutela l'espressione di un parere compiuto, sia esso pienamente favorevole oppure condizionato allo svolgimento di ulteriori indagini preventive. Il medesimo organo di tutela, per suo conto, dovrà in quella sede indicare con altrettanta chiarezza (anche e soprattutto al fine di determinare tempi e costi presuntivi) quali siano le condizioni da rispettare per poter dar corso all'opera programmata, tanto nell'ipotesi in cui vi siano sufficienti risorse per effettuare campagne di scavo sotto la direzione scientifica della medesima Soprintendenza, che nell'opposta circostanza in cui possa realisticamente ipotizzarsi unicamente l'adozione di soluzioni progettuali non interferenti con il sottosuolo archeologico.

3. nel caso di sospensione dei lavori connessa a ritrovamenti archeologici in corso d'opera, il concreto rischio di una configurazione di maggiori oneri, conseguente alla protrazione temporale dell'appalto, impone la massima sinergia tra la stazione appaltante e l'organo di tutela, al fine di adottare comportamenti e provvedimenti idonei, che tengano in giusto conto tanto la necessità di non arrecare pregiudizio ai reperti presenti nel sottosuolo, quanto l'esigenza di limitare l'entità degli eventuali danni che l'affidatario potrà subire.

4. qualora alla sospensione dei lavori abbia fatto seguito l'insorgenza di un contenzioso con l'impresa esecutrice, oltre a rimarcare l'importanza della corretta applicazione delle disposizioni contenute nell'art.133, commi 4 e 5, del D.P.R. n.554/99, e negli artt. 24 e 25 del D.M.LL.PP. n.145/2000, deve precisarsi che la disamina delle doglianze annotate sul registro di contabilità e la conseguente valutazione non potrà prescindere dalla conoscenza di tutte le circostanze di fatto intervenute durante l'espletamento dell'appalto, comprese quelle - non citate tra le riserve - che sono oggettivamente suscettibili di implicare una riduzione del danno lamentato.