

I RITARDI NELLA ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE IL DANNO PER GLI APPALTATORI E LE CONSEGUENZE RISARCITORIE A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE APPALTANTE

L'autore del saggio esamina la normativa emanata in materia di lavori pubblici con la legge quadro 109/1994, il relativo regolamento 554/1999 ed il Capitolato Generale d'Appalto 145/2000 e, con particolare riferimento alle cause di ritardo che frequentemente si verificano durante gli appalti, individua le norme che disciplinano la stipula dei contratti, la consegna dei lavori, la sospensione dei lavori, i tempi di contabilizzazione dei lavori e i tempi di collaudazione dell'opera e, alla luce della giurisprudenza intervenuta in materia e delle specifiche norme contenute nella legislazione ora vigente, analizza i danni che i ritardati adempimenti comportano ed i risarcimenti e le sanzioni che da essi conseguono.

oooooooooooooooooooo

Col contratto di appalto di Opere Pubbliche vengono stabiliti i tempi degli adempimenti nella esecuzione dei lavori e definite le relative scadenze in ottemperanza a norma di Capitolato Speciale d'Appalto o di leggi e regolamenti in vigore.

Ma non sempre i lavori si sviluppano secondo tempi contrattuali e spesso si verificano ritardi che danno luogo a conseguenze dannose per l'appaltatore ed obblighi di risarcimenti a carico dell'amministrazione appaltante, a volte anche cospicui.

Gli eventi che spesso determinano ritardi dipendono da vari fattori che possono così raggrupparsi:

- 1) ritardo nella stipula del contratto;
- 2) ritardo nella consegna dei lavori;
- 3) sospensione totale o parziale dei lavori;
- 4) ritardo nella contabilizzazione dei lavori;
- 5) ritardo nella collaudazione dell'opera dopo l'ultimazione.

Le frequenti controversie che conseguono a tali eventi hanno da sempre prodotto numerosa giurisprudenza sia ordinaria che arbitrale, non sempre univoca sulle varie questioni, sicchè il legislatore ha emanato norme legislative e regolamentari sempre più adeguate alla finalità di temperare e rendere più aderenti a concrete esigenze di tutela, in termini di equità, dei diritti e doveri sia delle amministrazioni appaltanti e sia delle ditte appaltatrici.

Appare utile pertanto esaminare le recenti disposizioni emanate con la legge quadro sui lavori pubblici 12/02/1994 n° 109 e successive modificazioni ed integrazioni, col regolamento di attuazione 21/12/1999 n° 554 e col Capitolato Generale d'Appalto approvato con Decreto del Ministero dei LL.PP. 19/04/2000 n° 145, che trova applicazione ai lavori affidati dai soggetti di cui all'art. 2 - comma 2 - lett. a) delle legge 109/1994.

1) Ritardi nella stipulazione del contratto.

E' da premettere che il verbale di aggiudicazione mediante asta pubblica o licitazione privata costituisce l'atto conclusivo della formazione del contratto e la successiva stipula rappresenta ulteriore formalità che nulla aggiunge alla esistenza e alla perfezione del vincolo contrattuale.

Pertanto la ritardata stipula del contratto, ove non dovuta a fatto dell'appaltatore, comporta responsabilità dell'amministrazione appaltante.

L'art. 109 del regolamento 554/1999 riprende il sistema sanzionatorio dell'art. 4 del Capitolato Generale d'Appalto 16/7/1962 n° 1063, e stabilisce che la stipulazione del contratto deve avere luogo entro sessanta giorni dalla aggiudicazione nel caso di pubblico incanto, licitazione privata od appalto-concorso, ed entro sessanta giorni dalla comunicazione di accettazione dell'offerta nel caso di trattativa privata e di cottimo fiduciario.

Per gli appalti di competenza statale, l'approvazione del contratto deve avvenire entro sessanta giorni dalla stipula.

Se la stipula del contratto o la sua approvazioni, ove prevista, non avviene nei termini come sopra fissati, l'impresa può, mediante atto notificato alla stazione appaltante, sciogliersi dal contratto.

L'art. 114 del regolamento di contabilità 23/05/1924 n° 827 stabilisce che la volontà di sciogliersi dall'impegno rimane priva di effetto qualora il decreto di approvazione del contratto sia stato emesso prima che l'istanza di recesso pervenga all'amministrazione.

Gli effetti sanzionatori a carico dell'amministrazione per i ritardi di cui si è detto sopra sono così stabiliti dal citato art. 109 del regolamento 554/1999:

a) in caso di mancata presentazione dell'istanza di scioglimento del contratto, nessun indennizzo spetta all'impresa.

b) nel caso di istanza di scioglimento dall'impegno accolta, l'appaltatore non ha diritto ad alcun compenso o indennizzo, salvo il rimborso delle spese contrattuali sostenute.

c) se è intervenuta la consegna dei lavori in via d'urgenza, l'appaltatore ha diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori ivi comprese quelle per opere provvisorie eseguite. A tal uopo è da segnalare che i lavori ed opere provvisorie eseguiti vanno pagati all'appaltatore non alle condizioni dell'aggiudicazione che non è più efficace, ma con valutazione secondo condizioni di mercato.

Il citato art. 109 del regolamento 554/1999 non prende in considerazione l'eventualità di mancata stipula del contratto per colpa dell'appaltatore, evento che veniva sanzionato con l'art. 332 della legge 20/03/1865 n° 2248 all. 1 e dall'art. 4 del Capitolato Generale d'Appalto 16//7/1962 n° 1063 (entrambi abrogati dall'art. 231 del regolamento 554/1999), che conferivano all'amministrazione facoltà di procedere ad un nuovo incanto a spese del medesimo, il quale perdeva la somma che aveva depositato per sicurezza d'asta (cauzione provvisoria).

In mancanza di analoga disposizione nella innovata normativa, è da ritenere che l'evento possa essere sanzionato in analogia col disposto dell'art. 129 del regolamento 554/1999 ove sono sanciti l'incameramento della cauzione prestata quando l'appaltatore non si presenta alla consegna e la risoluzione del contratto. Ciò si desume anche dall'art. 30 - comma 1 - della legge 109/1994 dove si stabilisce che la cauzione prestata in sede di gara copre la mancata sottoscrizione del contratto.

2) Ritardo nella consegna dei lavori.

I termini entro cui l'amministrazione deve procedere alla consegna dei lavori sono minuziosamente regolati dall'art. 129 del regolamento 554/1999 che, unitamente all'art. 9 del Capitolato Generale d'Appalto 145/2000, sanziona i comportamenti omissivi e/o dilatori sia dell'amministrazione che dell'appaltatore.

La chiara lettura delle citate norme non presenta alcuna difficoltà interpretativa; tuttavia, si ritiene utile alla finalità dell'argomento trattato riportare quanto sanzionato in caso di ritardi nella consegna rispetto ai termini stabiliti.

La regolamentazione considera sia il caso che l'appaltatore non si presenti alla consegna dei lavori dopo reiterato invito, e sia il caso che il ritardo derivi da fatto o colpa dell'amministrazione appaltante.

Nel primo caso l'amministrazione appaltante, dopo avere reiterato il primo invito rimasto inadempito, effettua la consegna facendo decorrere il termine per l'esecuzione contrattuale dalla data del primo invito. Nel caso che anche il secondo invito alla consegna rimanesse inadempito dall'appaltatore, l'amministrazione appaltante ha facoltà di rescindere il contratto e di incamerare la cauzione.

Ove invece vi fosse colposo ritardo dell'amministrazione appaltante, l'appaltatore può chiedere di recedere dal contratto e l'amministrazione ha facoltà di accogliere l'istanza o rifiutarla, salvo che il ritardo maturato abbia già superato la metà del tempo contrattuale di esecuzione dei lavori, nel qual caso l'istanza di recesso non può essere rifiutata.

L'art. 9 del Capitolato Generale d'Appalto approvato con D.M. 19/4/2000 n° 145 regola i compensi da riconoscere all'appaltatore sia in caso di accoglimento che di rifiuto dell'istanza.

a) nel caso di accoglimento dell'istanza: l'appaltatore ha diritto al rimborso delle spese contrattuali (tutte le spese di bollo e registro, delle spese del contratto e dei documenti e disegni di progetto), nonché delle altre spese effettivamente sostenute e documentate, in misura comunque non superiore alle seguenti percentuali calcolate sull'importo netto dell'appalto: 1,00% per la parte dell'importo fino a 500 milioni, 0,50% per l'eccedenza fino a 3000 milioni, 0,20% per la parte eccedente i 3000 milioni. In caso di appalto integrato, l'appaltatore ha altresì diritto al rimborso delle spese del progetto esecutivo nell'importo quantificato nei documenti di gara e depurato del ribasso offerto; con il pagamento, la proprietà del progetto è acquisita dall'amministrazione appaltante. La richiesta dei compensi come sopra valutati, va inoltrata entro 60 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione di accoglimento dell'istanza di recesso, con sanzione di decadenza.

b) Ove l'istanza dell'appaltatore non sia accolta e si sia proceduto tardivamente alla consegna, l'appaltatore ha diritto al risarcimento dei danni derivati dal ritardo, che vengono riconosciuti fortettariamente con un compenso pari all'interesse legale sull'importo corrispondente alla produzione media giornaliera prevista dal programma di esecuzione dei lavori nel periodo di ritardo, calcolato dal giorno di notifica dell'istanza di recesso, fino alla data di effettiva consegna dei lavori. La richiesta del compenso spettante deve essere formulata nel verbale di consegna dei lavori e confermata ed esplicita, nelle forme di regolamento, con la prima sottoscrizione dopo la consegna, nel registro di contabilità, a pena di decadenza.

Il citato art. 9 del Capitolato Generale d'Appalto 145/2000 precisa che all'appaltatore non spetta alcun altro compenso o indennizzo oltre quanto sopra indicato per la ritardata consegna.

Quanto sopra lascia desumere che, se l'appaltatore accetta la consegna in ritardo senza avere preventivamente rivolto istanza di recesso, nessun compenso può ottenere per il danno subito ed eventuale riserva apposta sul verbale di consegna risulterebbe inefficace ai fini del riconoscimento del danno eventualmente subito, anche se ritualmente formalizzata nel registro di contabilità.

E' da segnalare inoltre che, ove iniziata la consegna, questa fosse sospesa dalla stazione appaltante per ragioni non attribuibili a forza maggiore, la sospensione non può durare oltre 60 giorni.

Trascorso inutilmente tale termine l'appaltatore ha facoltà di chiedere di recedere dal contratto con tutte le conseguenze precedentemente indicate per la ritardata consegna.

3) Sospensione totale o parziale dei lavori.

La sospensione dei lavori costituisce evento molto frequente durante la esecuzione dei lavori pubblici e, quando si protrae per tempi lunghi, può dar luogo a cospicui risarcimenti di danni a favore dell'appaltatore ove attribuita a colpevole comportamento della stazione appaltante.

I grossi interessi derivanti dal verificarsi di eventi sospensivi ed i numerosi contenziosi che ne sono conseguiti con decisioni giurisprudenziali non sempre unanimi nella valutazione dei danni riconoscibili, hanno determinato, unitamente agli altri aspetti precedentemente normati in modo lacunoso o inadeguato rispetto alle esigenze evolutive del settore, l'elaborazione della nuova normativa, iniziata con la legge quadro in materia di lavori pubblici ormai definitivamente approvata ed operante (legge 109 del 11/02/1994 e successive integrazioni e modificazioni) e sostanzialmente completata con il regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 21/12/1999 n° 554 e col Capitolato Generale d'Appalto approvato con D.M. 19/04/2000 n° 145 emanato dal Ministero dei LL.PP..

L'art. 133 del regolamento 554/1999 e gli artt. 24 e 25 del Capitolato Generale d'Appalto 145/2000 distinguono e disciplinano gli eventi sospensivi in tre gruppi:

a) Il primo gruppo comprende le sospensioni dovute a circostanze speciali che impediscono, in via temporanea, che i lavori possano procedere utilmente a regola d'arte. Costituiscono circostanze speciali le avverse condizioni climatiche, di forza maggiore ed altre che impediscono la esecuzione o la realizzazione a regola d'arte dei lavori stessi. Inoltre costituiscono circostanze speciali anche le situazioni che determinano la necessità di procedere alla redazione di una variante nel corso dei lavori, nei casi consentiti dall'art. 25 - comma 1- lett. a), b), b/bis) e c) della legge 109/1994,

situazioni che, naturalmente, devono essere non solo imprevedute, ma anche imprevedibili al momento della conclusione del contratto.

Le sospensioni disposte per tali circostanze speciali non danno luogo a compensi o indennizzi a favore dell'appaltatore, purché siano limitate al tempo necessario a fare cessare le cause che l'hanno determinate, tempo che, nel caso fosse dovuta a redazione di perizia, deve essere determinato con riferimento alla complessità ed importanza delle modifiche da apportare al progetto. La sospensione protratta oltre il tempo necessario diventa illegittima.

Ove ritenga che l'evento sospensivo sia cessato e l'amministrazione non abbia proceduto alla ripresa dei lavori, l'appaltatore ha facoltà di diffidare il Responsabile del Procedimento per disporre che il Direttore dei Lavori provveda alla ripresa degli stessi. L'eventuale riserva per danni derivati da ritardata ripresa dei lavori, anche se apposta nel verbale di ripresa e formalizzata con la prima successiva sottoscrizione del registro di contabilità, è soggetta a decadenza se non è preceduta dalla predetta diffida a riprendere i lavori al cessare della causa che ha determinato la sospensione stessa.

E' da segnalare che la precedente normativa non prevedeva alcuna disposizione riferita alla sospensione per redazione di perizia suppletiva e/o di variante, e le decisioni giurisprudenziali ordinarie e arbitrali avevano prevalentemente attribuito la necessità sospensiva a colpevole comportamento dell'amministrazione per non aver provveduto tempestivamente a redigere la perizia in modo da non rendere necessario disporre sospensione.

b) Il secondo gruppo comprende le sospensioni disposte per ragioni di pubblico interesse o necessità e la norma dell'art. 4 del C.G.d'A. 145/2000 prescrive che sia il Responsabile del Procedimento a stabilire il momento in cui sono venute meno le ragioni di pubblico interesse o necessità che lo hanno indotto a sospendere i lavori.

Qualora la sospensione o le sospensioni, se più di una disposte per pubblico interesse o necessità, durino un tempo superiore ad 1/4 del tempo contrattuale o, comunque, più di sei mesi complessivi, l'appaltatore può chiedere lo scioglimento del contratto senza indennità di sorta. Se l'amministrazione appaltante si oppone allo scioglimento del contratto e ordina successivamente la ripresa dei lavori, l'appaltatore acquisisce diritto alla rifusione del danno dal protrarsi della sospensione oltre i termini suddetti che l'hanno fatta diventare illegittima.

c) Sospensione illegittima.

L'art. 25 del C.G.d'A. 145/2000 stabilisce che le sospensioni disposte dalla stazione appaltante per cause diverse da quelle di cui ai punti precedenti a) e b) sono illegittime e danno diritto all'appaltatore di ottenere la rifusione dei danni che ne derivano.

4) Obblighi della Direzione Lavori durante i periodi di sospensione.

Le disposizioni regolamentari sulle sospensioni sopra richiamate indicano gli obblighi, controlli ed adempimenti che il Direttore dei lavori deve osservare durante la sospensione dei lavori per documentarne obiettivamente le cause, la durata ed i danni correlati alla sospensione.

Si ritiene utile elencare le azioni e precauzioni che la Direzione dei lavori dovrà porre in essere durante l'evento sospensivo:

a) l'ordine di sospensione dei lavori va formalizzato con verbale sottoscritto Direttore dei Lavori e dal legale rappresentante dell'appaltatore ed inviato al Responsabile del Procedimento entro i cinque giorni successivi. Nel verbale verranno indicate:

- le ragioni che hanno determinato la sospensione;
- lo stato di avanzamento dei lavori con l'importo aggiornato;
- le opere interrotte e le cautele adottate affinché, alla ripresa dei lavori, le stesse possano essere continuate ed ultimate senza eccessivi oneri di ripristino;
- la consistenza della forza di lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione.

b) durante la sospensione, ad intervallo di tempo non superiore a 90 giorni, il Direttore dei Lavori procede a visite ispettive in cantiere ed accerta le condizioni delle opere, la consistenza della mano d'opera e dei macchinari eventualmente presenti e impartisce eventuali disposizioni al fine di

contenere macchinari e mano d'opera in misura strettamente necessaria per evitare danni alle opera già eseguite e facilitare la ripresa dei lavori senza problemi.

Le visite in cantiere vanno effettuate in contraddittorio con l'appaltatore e, nel caso questi, nonostante l'invito, risulti assente, in presenza di due testimoni. In questo caso il verbale redatto con gli eventuali adempimenti richiesti va notificato all'appaltatore.

Gli stessi adempimenti la Direzione Lavori dovrà attuare anche in caso di sospensioni parziali che si rendessero necessarie in corso d'opera, fermo restando l'obbligo dell'appaltatore di proseguire le parti di lavoro ancora eseguibili.

5) Compensi riconoscibili per sospensioni illegittime.

Come già detto le sospensioni illegittime e quelle divenute illegittime comportano il diritto dell'appaltatore di chiedere ed ottenere il riconoscimento dei danni subiti.

L'art. 25 del C.G.d'A. 145/2000 riporta clausola convenzionale a norma dell'art. 1382 del C.C. con cui, per alcuni danni, vengono stabiliti i limiti risarcitori e le modalità valutative del danno risarcibile. Ed in particolare:

a) Spese generali.

Comprendono tutte quelle spese a carico dell'appaltatore elencate all'art. 5 del C.G.d'A. 145/2000 e quelle altre indicate nel Capitolato Speciale d'Appalto le quali, nell'impossibilità di autonoma specifica determinazione, vengono forfettariamente valutate, a norma dell'art. 34 - comma 2 - lett. c) del regolamento 554/1999, con una percentuale tra il 13% ed il 15% a seconda della categoria e tipologia dei lavori, ed aggiunta nelle analisi di formulazione dei prezzi unitari di progetto. La parte di queste spese che incidono durante tutta la durata dei lavori e sono infruttifere durante la sospensione, va riconosciuta con un compenso determinato nella metà della percentuale minima e quindi in ragione del $13\% : 2 = 6,5\%$, rapportato alla durata dell'illegittima sospensione e riferito all'importo netto contrattuale depurato di spese generali (13%) ed utile (10%).

b) Utile d'impresa.

La norma di C.G.d'A. 145/2000 non consente il riconoscimento del mancato utile ma solo gli interessi sull'importo del mancato utile, al tasso moratorio stabilito a norma dell'art. 30 - comma 4 - dello stesso C.G.d'A. 145/2000, rapportato all'intero periodo della sospensione illegittima.

c) Mancato ammortamento dei macchinari di cantiere.

L'immobilizzo dei macchinari che il Direttore dei Lavori accerta esistenti in cantiere durante la sospensione va compensato all'appaltatore mediante riconoscimento dell'ammortamento valutato in base ai coefficienti annui fissati dalle vigenti leggi fiscali, ed in particolare dal D.M. 31/12/1988 del Ministero delle Finanze.

d) Retribuzione per la mano d'opera inutilizzata.

Le retribuzioni inutilmente corrisposte vanno riconosciute all'appaltatore relativamente alla consistenza di mano d'opera accertata dal Direttore dei Lavori con le visite periodiche a cadenza non superiore a novanta giorni durante la sospensione. Oltre le voci di danno sopra elencate, lo stesso art. 25 del C.G.d'A. 145/2000 ammette a risarcimento ulteriori voci di danno solo se documentate dall'appaltatore e, comunque, strettamente connesse.

Richieste di danni diversi da quelli normati dal C.G.d'A. 145/2000 sono state avanzate ed esaminate con la pregressa giurisprudenza e con l'esperienza personale in materia e si ritiene utile riportare le decisioni e valutazioni prevalentemente intervenute su quelle più ricorrenti.

e) Interessi sulle spese di investimento.

Frequentemente gli appaltatori chiedono, fra le voci di danno da sospensione illegittima, gli interessi sulle spese affrontate per partecipare alla gara di appalto (consulenze per la valutazione tecnica ed economica dei progetti posti in gara, gite di servizio sul luogo dei lavori, spese di formulazione delle offerte, spese di bollo e postali ed altre analoghe). Tali spese di investimento, oltre a costituire spese di rischio, rientrano fra le spese generali che rientrano con l'esecuzione dei lavori in proporzione al tempo. Ma le spese generali infruttuose correnti durante la sospensione sono compensate forfettariamente a norma dell'art. 25 del C.G.d'A. 145/2000, come indicato al

punto a) precedente, per cui non spetta autonomo compenso che costituirebbe ripetizione di compenso per danno già riconosciuto.

f) Premi fidejussori pagati per polizze trattenute durante la sospensione illegittima.

La prevalente giurisprudenza in materia ha riconosciuto rimborsabili i premi che l'appaltatore dimostra di aver pagato per le fidejussioni prestate per cauzioni a garanzia e per l'anticipazione di ritenute di legge sugli acconti. In merito è da rilevare che se è condivisibile il riconoscimento dei premi fidejussori pagati per anticipato svincolo di ritenute, che costituisce facoltà dell'impresa e quindi onere aggiuntivo non previsto contrattualmente, i premi fidejussori per cauzioni e garanzie contrattuali costituiscono invece spese generali che rientrano in proporzione nel tempo di esecuzione dei lavori e quindi, sono comprese fra quelle compensate secondo il precedente punto a) durante la sospensione.

g) Interessi sull'importo dei lavori eseguiti alla data della sospensione ma non potuti pagare per mancata maturazione della rata d'acconto contrattuale.

L'evento determina il diritto dell'appaltatore al riconoscimento degli interessi maturati, valutati al tasso di mora stabilito annualmente dal Ministero dei LL.PP. di concerto con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (art. 30 del C.G.d'A. 145/2000).

Gli interessi vanno riconosciuti sull'importo regolarmente contabilizzato, almeno sul libretto delle misure, e riferito all'intero periodo di sospensione illegittima. Non si ritiene invece che possano essere riconosciuti interessi su lavori eseguiti durante il periodo di sospensione, e neppure per lavori non ancora approvati al momento della sospensione.

h) Spese di vigilanza e guardiana del cantiere.

Su tale specie di danno la giurisprudenza, soprattutto arbitrale, finora espressa non è concorde, ammettendo in alcune decisioni (lodi 3/8/1996 n° 129, 5/9/1996 n°132) la risarcibilità delle spese sostenute per guardiana e vigilanza del cantiere, altre invece escludono la risarcibilità (lodo 9/4/1994 n° 59).

In realtà il C.G.d'A. 145/2000 all'art. 5 - comma 1/h - come pure il precedente C.G.d'A. 16/7/1962 n° 1063 all'art. 16 - comma 1 - comprendono nel prezzo dei lavori e perciò, sono a carico dell'appaltatore "le spese per la custodia e la buona conservazione delle opere fino al collaudo provvisorio o all'emissione del certificato di regolare esecuzione". Pertanto tale onere rientra fra le spese generali compensate globalmente secondo il precedente punto a), e non appare plausibile duplicare il compenso con un autonomo riconoscimento.

i) Oneri di mensa, onorari e spese varie di cantiere, rimborsi di viaggi a personale esterno e analoghi.

Costituiscono oneri rientranti fra le spese generali che incidono in proporzione nel tempo di esecuzione dei lavori e sono globalmente riconosciute nel periodo di sospensione secondo valutazione indicata al precedente punto a), per cui non possono essere ammesse ad autonomo compenso aggiuntivo.

k) Spese per personale direttivo del cantiere (capo cantiere, direttore del cantiere, sorvegliante, ecc.).

Costituiscono anche queste spese generali che rientrano in proporzione nel tempo di esecuzione del lavoro e sono riconosciute nel periodo di sospensione secondo valutazione indicata al precedente punto a), per cui non possono essere ammesse ad autonomo compenso aggiuntivo.

l) Spese per canoni d'acqua, luce, fogna, telefono e simili per le baracche ed uffici di cantiere.

Anche queste costituiscono spese generali che rientrano in proporzione nel tempo di esecuzione dei lavori e sono riconosciute, nel periodo di sospensione, secondo valutazione indicata al punto a), per cui non possono essere ammesse ad autonomo compenso aggiuntivo.

m) Baraccamenti, officine, alloggiamenti, magazzini, dormitori, locali di servizio, strade, piazzali ed, in genere, manufatti per allestimento e funzionamento del cantiere.

Si tratta di costi rientranti fra le spese generali fisse che incidono una tantum con la predisposizione del cantiere e quindi, sono indipendenti dalla durata della sospensione. Peraltro gli interessi che spetterebbero sulla relativa spesa di investimento ovvero sui noli costituiscono spese

generali che rientrano in proporzione durante l'esecuzione dei lavori e, per il periodo di sospensione, sono riconosciuti secondo valutazione globale di cui al punto a).

n) Aumento dei prezzi durante la sospensione.

L'art. 26 della legge 109/1994 ha abrogato l'istituto della revisione del prezzo per l'appalto di Opere Pubbliche e disposto l'inapplicabilità dell'art. 1664 del C.C., mentre ha introdotto nuovo criterio di riequilibrio dell'appalto in periodi di inflazione che prevede il riconoscimento di una percentuale di aumento per i lavori ancora da eseguire che viene fissato annualmente dal Ministero dei LL.PP. quale differenza fra il tasso di inflazione reale e quello programmato, qualora superiore al 2%.

Pertanto l'aumento dei prezzi, specie in periodo di modesta inflazione quale quello presente, non viene compensato col riequilibrio previsto dall'art. 26 della legge 109/1994.

Non risulta che sull'argomento siano intervenute decisioni giurisprudenziali, tuttavia si ritiene che, specie nel caso di sospensione di lunga durata, l'aumento dei prezzi potrebbe incidere sensibilmente sul costo delle opere, con conseguenze negative per l'equilibrio del prezzo contrattuale e l'appaltatore abbia diritto di ottenere il riconoscimento del pregiudizio economico che dimostri di aver subito durante la sospensione illegittima.

Il criterio di valutazione del pregiudizio economico va determinato con criteri obiettivi, facendo ricorso alle variazioni dei prezzi unitari desumibili da prezzari ufficiali della zona e ad analisi dei prezzi, eventualmente utilizzando quelle presentate in sede di offerta a norma dell'art. 21 - comma 1/bis - della legge 109/1994.

6) Ritardo nella contabilizzazione dei lavori e nel rilascio degli atti per il pagamento.

Gli articoli 155 e 184 del regolamento 554/1999 stabiliscono che le annotazioni delle lavorazioni e delle somministrazioni sugli atti contabili vanno fatti immediatamente, contestualmente al loro accadere e sul luogo dei lavori, specie per le partite la cui verifica richieda scavi e demolizioni, affinché l'ufficio di Direzione Lavori si trovi sempre in condizioni di rilasciare gli stati di avanzamento dei lavori ed i certificati di pagamento.

L'appaltatore può anche richiedere che la Direzione Lavori proceda alle misurazioni (art. 160 del regolamento 554/1999), condizione necessaria per dimostrare ritardi sanzionabili con gli interessi.

L'art. 29 del C.G.d'A. 145/2000 stabilisce che il certificato di pagamento relativo agli acconti del corrispettivo dell'appalto deve essere emesso entro 45 giorni decorrenti dalla data di sua maturazione e che il pagamento deve essere disposto con mandato di pagamento emesso entro i successivi 30 giorni.

Il ritardo nell'emissione del certificato di pagamento e del mandato di pagamento per cause imputabili all'amministrazione appaltante sono sanzionati dall'art. 30 del C.G.d'A. 145/2000 che prevede:

a) per il certificato di pagamento: gli interessi corrispettivi al tasso legale per ritardo nell'emissione fino a 60 giorni. Oltre i sessanta giorni di ritardo, sono dovuti gli interessi moratori fissati annualmente con decreto del Ministero dei LL.PP. di concerto col Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, che comprendono anche il maggior danno ai sensi dell'art. 1224 del C.C..

b) per l'emissione del mandato di pagamento: gli interessi corrispettivi al tasso legale per ritardo fino a 60 giorni; oltre i 60 giorni di ritardo si applicano gli interessi di mora definiti come al punto a).

Gli interessi come sopra valutati spettano all'appaltatore indipendentemente dall'iscrizione di riserva negli atti contabili trattandosi di compensi dovuti in base a disposizioni di legge, e sono soggetti a prescrizione quinquennale a norma di C.C..

7) Ritardi nella collaudazione dell'opera.

L'art. 192 del regolamento 554/1999 stabilisce che il collaudo deve essere ultimato entro sei mesi dalla ultimazione dei lavori. Nel caso di lavori di importo sino a 200.000 ECU e, facoltativamente, per lavori eccedenti 200.000 ECU fino ad 1.000.000 di ECU, il certificato di collaudo è sostituito con certificato di regolare esecuzione che deve essere emesso dal Direttore dei

Lavori entro tre mesi dalla ultimazione (art. 28 ex legge 109/1994 e art. 208 del regolamento 554/1999).

Il certificato di collaudo ha carattere provvisorio ed assume carattere definitivo decorsi due anni dalla data della relativa emissione, ovvero dal termine stabilito nel Capitolato Speciale d'Appalto per la relativa emissione. Decorsi i due anni, il collaudo si intende approvato ancorché l'atto formale di approvazione non sia intervenuto entro due mesi dal suddetto termine (art. 199 del regolamento 554/1999).

L'art. 205 del regolamento 554/1999 stabilisce che, alla data di emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione, si procede, con le cautele prescritte dalle leggi in vigore e sotto le riserve dell'art. 1669 del C.C., allo svincolo della cauzione prestata dall'appaltatore a garanzia del mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni del contratto.

Previa garanzia fidejussoria relativa, si procede al pagamento della rata di saldo entro novanta giorni dall'emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione.

Il mancato rispetto dei termini predetti per cause attribuite all'amministrazione appaltante comporta le sanzioni per i danni causati all'appaltatore, come appresso:

a) Ritardo nel rilascio del certificato di collaudo.

Ove per cause non attribuibili all'appaltatore, il certificato di collaudo non sia emesso nei termini stabiliti nel Capitolato Speciale d'Appalto o sei mesi al massimo, l'appaltatore ha diritto al riconoscimento del danno che dimostri di aver subito dopo il termine prescritto.

Il danno subito comprende le spese generali, limitatamente a quelle che continuano ad operare nelle more della emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione, che riguardano le spese amministrative d'impresa ancora attive e la custodia e guardiania delle opere cui l'appaltatore è tenuto fino al collaudo, nonché i premi pagati per garanzie fidejussorie rilasciate a norma degli artt. 101 e 102 del regolamento 554/1999 e per la copertura assicurativa prescritta a norma dell'art. 103 dello stesso regolamento.

La normativa vigente non ha stabilito un criterio globale di valutazione forfettario di tali spese in analogia a quanto sancito dall'art. 25 - comma 2 - punto a) del C.G.d'A. 145/2000 per l'analogo evento dipendente da sospensione illegittima dei lavori.

Tenuto conto delle difficoltà valutative di tali oneri, sono intervenute decisioni arbitrali che li hanno ritenuto riconoscibili, in via equitativa, con un compenso pari al 2% annuo sull'importo netto contrattuale, ridotto di spese generali (13%) ed utile (10%) e rapportato al tempo di ritardo.

b) pagamento rata di saldo e svincolo garanzie fidejussorie prestati ai sensi degli artt. 101, 102 e 103 del regolamento 554/1999.

L'art. 29 del C.G.d'A. 145/2000 stabilisce che il termine di pagamento della rata di saldo e di svincolo delle garanzie fidejussorie non può superare i 90 giorni dall'emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione.

Lo svincolo della rata di saldo è subordinato alla presentazione di polizza fidejussoria e polizza assicurativa indennitaria decennale, a norma dell'art. 104 del regolamento, sicché ove l'appaltatore non abbia presentato preventivamente tale garanzia, il termine di 90 giorni per il pagamento della rata di saldo e per il rilascio delle garanzie fidejussorie ex art. 101, 102 e 103 del regolamento 554/1999 decorre dalla data di presentazione delle garanzie dovute.

8) Ritardo nello svincolo delle garanzie fidejussorie.

Le norme emanate con la legge 109/1994 prescrivono che l'impresa appaltatrice deve presentare varie garanzie fidejussorie per l'esecuzione dei lavori appaltati ed i termini per il loro svincolo. In particolare:

a) Garanzia fidejussoria provvisoria.

L'art. 30/1 della legge 109/1994 e l'art. 101 del regolamento 554/1999 prescrivono cauzione fidejussoria provvisoria da presentare con l'offerta di gara, a copertura della mancata sottoscrizione del contratto per fatto dell'aggiudicatario in caso di aggiudicazione.

La cauzione viene restituita ai non aggiudicatari entro 30 giorni dall'aggiudicazione, ed all'aggiudicatario, invece, è svincolata automaticamente al momento della sottoscrizione del contratto.

b) Garanzia fidejussoria definitiva.

L'art. 30/2 della legge 109/1994 e l'art. 101/2 del regolamento 554/1999 prescrivono l'obbligo dell'appaltatore di costituire, con la sottoscrizione del contratto garanzia fidejussoria del 10% dell'importo dei lavori (aumentato dell'1% per ogni punto in più nel caso di ribasso superiore al 20%), a garanzia dell'adempimento di tutte le obbligazioni di contratto e del risarcimento dei danni derivanti dall'eventuale inadempimento delle obbligazioni stesse.

Tale garanzia fidejussoria cessa alla data di emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione e viene restituita insieme col pagamento della rata di saldo, previa costituzione della prescritta garanzia fidejussoria.

c) Fidejussione a garanzia dell'anticipazione.

L'art. 102 del regolamento 554/1999 stabilisce che l'anticipazione è subordinata alla costituzione di cauzione fidejussoria di importo pari all'anticipazione maggiorata del tasso di interesse legale applicato durante il periodo necessario per il recupero dell'anticipazione stessa. L'importo della garanzia viene gradualmente ridotto nel corso dei lavori in rapporto al progressivo recupero dell'anticipazione da parte della stazione appaltante.

d) Polizza di assicurazione per danni di esecuzione e responsabilità civile.

L'art. 30/3 della legge 109/1994 e l'art. 103 del regolamento 554/1999 stabiliscono che l'appaltatore è obbligato a stipulare polizza assicurativa per tutti i rischi di esecuzione da qualsiasi causa determinati (salvo quelli derivati da errori di progettazione), azione di terzi o cause di forza maggiore e deve prevedere anche garanzia di responsabilità civile per danni a terzi nell'esecuzione dei lavori.

Tale polizza va svincolata insieme col pagamento della rata di saldo dopo l'emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione.

e) Polizza di assicurazione indennitaria decennale.

L'art. 30/4 della legge 109/1994 e l'art. 104 del regolamento 554/1999 stabiliscono che, per lavori di importi stabiliti con Decreto del Ministero dei LL.PP., l'appaltatore è obbligato a stipulare, con decorrenza dalla data di emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione, o, comunque 10 mesi dopo la data di ultimazione dei lavori, polizza indennitaria decennale a copertura dei rischi di rovina totale o parziale dell'opera, ovvero dei rischi derivanti da gravi difetti costruttivi con un limite di indennizzo non inferiore al 20% del valore dell'opera realizzata, con il limite minimo di 14.000.000 di EURO.

E' inoltre obbligato a stipulare assicurazione di responsabilità civile per danni cagionati a terzi, con decorrenza dalla emissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione e per la durata di dieci anni con massimale non inferiore a 4.000.000 di EURO. Naturalmente le polizze hanno durata decennale prestabilita e cessano alla scadenza del periodo di copertura assicurativa.

f) Polizza fidejussoria a garanzia del saldo.

L'art. 102 del regolamento 554/1999 e l'art. 29 del C.G.d'A. 145/2000 stabiliscono che il pagamento della rata di saldo è subordinato alla presentazione di polizza fidejussoria pari all'importo del saldo aumentato del tasso di interesse legale applicato al periodo intercorrente fra il collaudo provvisorio ed il collaudo definitivo (due anni).

Ovviamente scaduti i due anni cessa la copertura della polizza fidejussoria. L'impresa ha diritto a risarcimento dei premi pagati per le fidejussioni e le polizze di cui ai punti b), c), d), e) ed f) durante il periodo di ritardato svincolo.

9) Tempestività delle richieste di compensi per danni da ritardo.

L'art. 155 del regolamento 554/1999 stabilisce fra l'altro che gli atti contabili redatti dal Direttore dei Lavori "hanno ad oggetto l'accertamento e la registrazione di tutti i fatti producenti spesa" affinché l'ufficio di Direzione Lavori si trovi sempre in grado, "di controllare lo sviluppo dei lavori e di impartire tempestivamente le debite disposizioni per la esecuzione entro i limiti delle

somme autorizzate”, e “di promuovere senza ritardo gli opportuni provvedimenti in caso di deficienze di fondi”.

Il successivo art. 165 del regolamento prescrive che le richieste di maggiori compensi cui l'appaltatore ritiene di aver diritto rispetto a quanto annotato dal direttore dei lavori (riserve) vanno iscritte nel registro di contabilità ogni volta che gli viene presentato e deve esplicitare le domande nei successivi quindici giorni indicando con precisione le cifre di compenso cui ritiene di aver diritto e le ragioni di ciascuna domanda. Nel caso l'appaltatore abbia sottoscritto il registro di contabilità senza riserva o non le abbia esplicitate e formalizzate nei modi tassativamente prescritti dal regolamento, i fatti registrati dal Direttore dei Lavori si intendono definitivamente accertati e l'appaltatore decade dal diritto di far valere in qualunque termine e modo le riserve o domande che ad essi si riferiscono.

Nel registro di contabilità confluiscono, quindi, tutte le richieste di compensi non considerati dal Direttore dei Lavori ed ove non avanzate tempestivamente nei modi prescritti, sono soggetti a decadenza, eccezion fatta per alcune richieste che esulano dall'istituto della riserva (esecuzione di opere extracontrattuali, interessi su somme dovute, I.V.A., ecc.) che in genere sono disciplinate autonomamente da norme di legge.

Ma non solo il registro di contabilità è atto contrattuale che determina decadenza delle riserve; il regolamento prevede anche altri atti contrattuali dove l'appaltatore deve anticipare le richieste di maggiori compensi per evitare la decadenza, anche se poi deve ripeterle ed esplicitarle nel registro di contabilità, con la sua prima successiva sottoscrizione.

Particolari norme sono state disposte circa le modalità di iscrizione negli atti contabili delle riserve relative ai danni da sospensione lavori, che si ritiene di segnalare a completamento dell'indagine sulle conseguenze dannose dei ritardi nella esecuzione dei lavori.

Gli artt. 133 e 134 del regolamento 554/1999, e gli artt. 24 e 25 del C.G.d'A. 145/2000 riprendendo e precisando i precedenti orientamenti espressi dalla giurisprudenza in materia, hanno precisato più dettagliatamente le modalità formali di apposizione delle richieste di compensi per danni da sospensione, eliminando dubbi e colmando lacune della precedente normativa. Tali norme sono formulate distintamente in relazione alle tre motivazioni che determinano la sospensione:

a) Sospensione disposta per circostanze speciali (avverse condizioni climatiche, forza maggiore, redazione di perizie di variante nei casi previsti dall'art. 25 - comma 1 - lett. a), b), b/bis) e c), ed altre circostanze speciali che impediscono temporaneamente l'esecuzione a regola d'arte dei lavori).

In tali circostanze la sospensione viene ritenuta legittimamente disposta ed all'appaltatore non spetta alcun compenso per danni, per tutto il tempo che impedisce la esecuzione dei lavori a regola d'arte. Ma nel caso le circostanze impeditive siano cessate oppure il tempo adeguato all'importanza e complessità delle modifiche da introdurre nel progetto sia trascorso senza che la stazione appaltante abbia disposto la ripresa dei lavori, la sospensione diventa illegittima e l'appaltatore può diffidare per iscritto il Responsabile del Procedimento a disporre la ripresa dei lavori stessi. La diffida è condizione senza la quale l'eventuale riserva apposta nel verbale di ripresa rimane inefficace. Naturalmente la riserva proposta nel verbale di ripresa deve essere ripetuta ed esplicitata nel registro di contabilità con la sua prima sottoscrizione dopo la ripresa.

b) Sospensione disposta per ragioni di pubblico interesse o necessità.

Preliminarmente è da precisare che le ragioni di pubblico interesse o necessità devono consistere in circostanze obiettive, non imputabili in alcun modo all'amministrazione per negligenze o sopravvenute esigenze di opportunità ed utilità.

La sospensione regolarmente disposta per le predette ragioni viene ritenuta legittima e l'appaltatore non ha diritto a compensi di sorta se la sospensione o le sospensioni, se più di una, durino un periodo complessivo inferiore ad un quarto del tempo di esecuzione dei lavori contrattuali o, comunque, non superino sei mesi complessivi.

Superati tali limiti di tempo l'appaltatore ha facoltà di chiedere lo scioglimento del contratto senza indennità. Se l'amministrazione appaltante si oppone allo scioglimento del contratto,

l'appaltatore ha diritto al riconoscimento dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento della sospensione oltre i termini suddetti.

Naturalmente ove si verificasse la cessazione delle ragioni di sospensione senza che l'amministrazione appaltante disponga la ripresa dei lavori, l'appaltatore deve agire con modalità analoghe a quelle di cui al punto a) per tutelare i propri diritti ed ottenere il riconoscimento dei danni per il protrarsi della sospensione che pertanto è divenuta illegittima.

c) Sospensioni illegittime.

Si è detto che al di fuori delle circostanze di cui ai precedenti punti a) e b), le sospensioni totali o parziali disposte dalla stazione appaltante sono illegittime e l'appaltatore ha diritto al riconoscimento del danno subito.

Ma il riconoscimento del danno è subordinato alla sottoscrizione del verbale di sospensione e di quello di ripresa con riserva. Le norme vigenti non richiedono l'esplicazione della riserva né nel verbale di sospensione e neppure in quello di ripresa, anche se è bene indicare in tali atti almeno il motivo di iscrizione di riserva.

La riserva però deve essere ripetuta ed esplicita, a norma dell'art. 165 del regolamento 554/1999, con la prima sottoscrizione del registro di contabilità dopo la ripresa dei lavori; e ciò a pena di decadenza.

Altra condizione necessaria per evitarne la decadenza è costituita dalla ripetizione (anche con semplice richiamo) delle riserve apposte sul registro di contabilità, nel conto finale a norma dell'art. 174 del Regolamento 559/1999.

Ing. Giuseppe Liotine

L'ing. Giuseppe Liotine, laureato presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università di Bari, è iscritto all'Ordine degli Ingegneri di Bari dal 1953 ed ha svolto quasi tutta la sua attività professionale alle dipendenze del Ministero dei Lavori Pubblici dal 1957 al 1991, prima con funzioni direttive e poi quale dirigente presso gli Uffici delle sedi di Taranto, Campobasso, Roma, Foggia e Bari.

Col collocamento in quiescenza, viene invitato quale esperto ai sensi dell'art. 7 della legge 18/10/1942 n° 1460, alle adunanze della seconda, terza e quarta sezione del Consiglio Superiore dei LL.PP. con incarichi di referente per vari affari che, principalmente, riguardano la legislazione dei lavori pubblici e, particolarmente in contenzioso negli appalti.

A far data dal 31/03/2001 è iscritto nell'Albo degli Arbitri della Camera Arbitrale istituito presso l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici ai sensi dell'art. 151 — comma 3 — del D.P.R. 21/12/1999 n° 554 per il triennio 2001-2004.