

# Dalla stipula del contratto d'appalto alla fase di esecuzione

Milano, 28 febbraio 2013

**Alessandro Lucchetti**

Foro di Ancona

Università degli Studi di Macerata

[a.lucchetti@studioavvlucchetti.it](mailto:a.lucchetti@studioavvlucchetti.it)

[a.lucchetti@unimc.it](mailto:a.lucchetti@unimc.it)

# La prevedibilità della spesa come tema centrale

---

- La direttrice legislativa in tema di “*Spending Review*”;
- Le modifiche agli artt.11 e 12 del D.Lgs. n 163/06 e successive modificazioni e integrazioni;
- La determinazione n° 1/13 della A.V.C.P. in tema di forma dei contratti pubblici;

# Prevedibilità della spesa e vincoli negoziali

---

- Scheda contrattuale e programma negoziale nei contratti pubblici;
- I rimedi di diritto comune alle sopravvenienze normative in tema di vincoli finanziari;
- Ritardi nell'avvio dell'esecuzione contrattuale, sospensione dell'esecuzione contrattuale e varianti come fonti di “*imprevedibile*” evoluzione della spesa;
- Ritardo nell'avvio, sospensione e varianti quali fonti di pretesa dell'appaltatore per ingerenza nell'autonomia di impresa

# La sospensione come “*ingerenza*”.

---

- Il punto d'incontro dell'ingerenza dell'amministrazione e dell'autonomia dell'appaltatore – e cioè la determinazione del limite oltre il quale non deve spingersi la prima e deve invece potersi esplicitare la seconda – costituisce il tema cruciale di tutta la teoria dell'appalto (RUBINO, *Ingerenza del committente, autonomia e responsabilità dell'appaltatore*, in Giur. Compl. Cass, 1946, I, 21)

# L'appaltatore e la condotta ingerente

---

- L'ingerenza dell'amministrazione non deve incidere sull'obbligazione dell'appaltatore di eseguire la prestazione secondo il contratto ed a regola d'arte;
- L'appaltatore conserva pertanto un dovere di controllo sugli atti in cui si esplica l'ingerenza dell'amministrazione al fine di contestare quelli che ritenga incompatibili con la regolare e puntuale esecuzione e quindi incidono sulla sua responsabilità di rendere il risultato promesso (Cianflone – Giovannini, L'appalto di opere pubbliche, Milano, 2003, pagg. 292 - 293)

**I precedenti: il D.P.R. n 554/99 ed il D.M. 145/00.**

---

- Artt. 133 e 114 comma 3 nonché 42 comma 3 e 45 comma 10 del D.P.R. n 554/99;
- Artt. 24 e 25 del D.M. n 145/2000.

# **Il quadro normativo rilevante nel D.P.R. n 207/2010 e s.m.i..**

---

- **Per gli appalti di lavori:** gli Artt. 158, 159 e 160 nonché 141 del D.P.R. n 207/10 e s.m.i.,
- **Per gli appalti di servizi e forniture:** l'Art. 308 del D.P.R. n 207/10 e s.m.i..

# I soggetti, i presupposti e gli adempimenti.

---

## Sezione terza - Esecuzione in senso stretto

### Art. 158. Sospensione e ripresa dei lavori

*(art. 133, d.P.R. n. 554/1999)*

- 1. Qualora circostanze speciali impediscano in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d'arte, **il direttore dei lavori** ne ordina la sospensione, indicando le ragioni e l'imputabilità anche con riferimento alle risultanze del verbale di consegna.



# I soggetti, i presupposti e gli adempimenti.

---

- 2. Fuori dei casi previsti dal comma 1 e dall'articolo 159, comma 1, **il responsabile del procedimento** può, per **ragioni di pubblico interesse o necessità**, ordinare la sospensione dei lavori nei limiti e con gli effetti previsti dagli articoli 159 e 160. **Rientra tra le ragioni di pubblico interesse l'interruzione dei finanziamenti disposta con legge dello Stato, della Regione e della Provincia autonoma per sopravvenute esigenze di equilibrio dei conti pubblici.**

# I soggetti, i presupposti e gli adempimenti.

---

- 3. **Il direttore dei lavori**, con l'intervento dell'esecutore o di un suo legale rappresentante, compila il verbale di sospensione indicando le ragioni che hanno determinato l'interruzione dei lavori. Il verbale è inoltrato al responsabile del procedimento entro cinque giorni dalla data della sua redazione.
- 4. Nel verbale di sospensione è inoltre indicato **lo stato di avanzamento dei lavori, le opere la cui esecuzione rimane interrotta e le cautele adottate** affinché alla ripresa le stesse possano essere continuate ed ultimate senza eccessivi oneri la consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione.

# I soggetti, i presupposti e gli adempimenti.

---

5. Nel corso della sospensione, **il direttore dei lavori** dispone visite al cantiere ad intervalli di tempo non superiori a novanta giorni, accertando le condizioni delle opere e la consistenza della mano d'opera e dei macchinari eventualmente presenti e dando, ove occorra, le necessarie disposizioni al fine di contenere macchinari e mano d'opera nella misura strettamente necessaria per evitare danni alle opere già eseguite e facilitare la ripresa dei lavori.

# I soggetti, i presupposti e gli adempimenti.

---

- 6. I verbali di ripresa dei lavori, da redigere a cura del **direttore dei lavori**, non appena venute a cessare le cause della sospensione, sono firmati dall'esecutore ed inviati al responsabile del procedimento nel modi e nei termini sopradetti. Nel verbale di ripresa **il direttore dei lavori** indica il nuovo termine contrattuale.

# I soggetti, i presupposti e gli adempimenti.

---

- 7. Ove successivamente alla consegna dei lavori insorgano, **per cause imprevedibili o di forza maggiore**, circostanze che impediscano parzialmente il regolare svolgimento dei lavori, l'esecutore è tenuto a proseguire le parti di lavoro eseguibili, mentre si provvede alla sospensione parziale dei lavori non eseguibili in conseguenza di detti impedimenti, dandone atto in apposito verbale.

# I soggetti, i presupposti e gli adempimenti.

---

- **8.** Le contestazioni dell'esecutore in merito alle sospensioni dei lavori sono iscritte a pena di decadenza nei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori, salvo che per le sospensioni inizialmente legittime per le quali è sufficiente l'iscrizione nel verbale di ripresa dei lavori; qualora l'esecutore non intervenga alla firma dei verbali o si rifiuti di sottoscriverli, si procede a norma dell'articolo 190.
- **9.** Quando la sospensione supera il quarto del tempo contrattuale complessivo il responsabile del procedimento dà avviso all'Autorità.

# **Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione**

---

**Sezione terza - Esecuzione in senso stretto**

**Art. 159.**

***Ulteriori disposizioni relative alla sospensione e ripresa dei lavori***

***Proroghe e tempo per la ultimazione dei lavori***

***(artt. 24, 26 e 21 d.m. ll.pp. n. 145/2000)***

- 1. È ammessa la sospensione dei lavori, **ordinata dal direttore dei lavori**, ai sensi dell'articolo 158, comma 1, **nei casi di avverse condizioni climatiche, di forza maggiore, o di altre circostanze speciali che ne impediscono la esecuzione o la realizzazione a regola d'arte**; la sospensione permane per il tempo strettamente necessario a far cessare le cause che hanno imposto l'interruzione dell'esecuzione dell'appalto.

# Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione

---

- 2. Tra le circostanze speciali di cui al comma 1 rientrano le situazioni che determinano **la necessità di procedere alla redazione di una variante in corso d'opera nei casi previsti dall'articolo 132, comma 1, lettere a) e b), del codice**; nei casi previsti dall'articolo 132, comma 1, lettere c) e d, del codice, **la sospensione è ammessa solo quando dipenda da fatti non prevedibili al momento della stipulazione del contratto**. Nella sospensione dovuta alla redazione di una perizia di variante, il tempo deve essere adeguato alla complessità ed importanza delle modifiche da introdurre nel progetto.



# Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione

---

- 3. L'esecutore che ritenga **cessate le cause che hanno determinato la sospensione temporanea dei lavori ai sensi dei commi 1 e 2**, senza che la stazione appaltante abbia disposto la ripresa dei lavori stessi, **può diffidare per iscritto il responsabile del procedimento a dare le necessarie disposizioni al direttore dei lavori perché provveda a quanto necessario alla ripresa**. La diffida ai sensi del presente comma è condizione necessaria per poter iscrivere riserva all'atto della ripresa dei lavori, qualora l'esecutore intenda far valere l'illegittima maggiore durata della sospensione.

# Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione

---

- 4. Nei casi previsti dall'articolo 158, comma 2, **il responsabile del procedimento determina il momento in cui sono venute meno le ragioni di pubblico interesse o di necessità che lo hanno indotto a sospendere i lavori.** Qualora la sospensione, o le sospensioni se più di una, durino per un periodo di tempo superiore ad un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori stessi, o comunque quando superino sei mesi complessivi, **l'esecutore può richiedere lo scioglimento del contratto senza indennità;** se la stazione appaltante si oppone allo scioglimento, l'esecutore ha diritto alla rifusione dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento della sospensione oltre i termini suddetti.

# **Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione**

---

- 5. Salvo quanto previsto dall'ultimo periodo del comma precedente, per la sospensione dei lavori, qualunque sia la causa, non spetta all'esecutore alcun compenso o indennizzo.
- 6. In ogni caso, e salvo che la sospensione non sia dovuta a cause attribuibili all'esecutore, la sua durata non è calcolata nel tempo fissato dal contratto per l'esecuzione dei lavori.

# **Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione**

---

- 7. Alla sospensione parziale dei lavori ai sensi dell'articolo 158, comma 7, si applicano i commi 1, 2 e 5; essa determina altresì il differimento dei termini contrattuali pari ad un numero di giorni determinato dal prodotto dei giorni di sospensione per il rapporto tra ammontare dei lavori non eseguiti per effetto della sospensione parziale e l'importo totale dei lavori previsto nello stesso periodo secondo il cronoprogramma di cui all'articolo 40.

# **Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione**

---

- 8. L'esecutore che per cause a lui non imputabili non sia in grado di ultimare i lavori nel termine fissato può richiederne la proroga.
- 9. La richiesta di proroga deve essere formulata con congruo anticipo rispetto alla scadenza del termine contrattuale tenendo conto del tempo previsto dal comma 10. In ogni caso la sua concessione non pregiudica i diritti spettanti all'esecutore per l'eventuale imputabilità della maggiore durata a fatto della stazione appaltante.

# **Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione**

---

- 10. La risposta in merito all'istanza di proroga è resa dal responsabile del procedimento, sentito il direttore dei lavori, entro trenta giorni dal suo ricevimento.
- 11. L'esecutore deve ultimare i lavori nel termine stabilito dagli atti contrattuali, decorrente dalla data del verbale di consegna ovvero, in caso di consegna parziale, ai sensi dell'articolo 154, dall'ultimo dei verbali di consegna.

# **Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione**

---

- 12. L'ultimazione dei lavori, appena avvenuta, è comunicata dall'esecutore per iscritto al direttore dei lavori, il quale procede subito alle necessarie constatazioni in contraddittorio.
- 13. L'esecutore non ha diritto allo scioglimento del contratto né ad alcuna indennità qualora i lavori, per qualsiasi causa non imputabile alla stazione appaltante, non siano ultimati nel termine contrattuale e qualunque sia il maggior tempo impiegato.

# Le ulteriori disposizioni: sospensione e ripresa nonché proroga ed ultimazione

---

- 14. Nel caso di risoluzione del contratto ai sensi dell'articolo 136 del codice ai fini dell'applicazione delle penali, il periodo di ritardo è determinato sommando il ritardo accumulato dall'esecutore rispetto al programma esecutivo dei lavori di cui all'articolo 43, comma 10, e il termine assegnato dal direttore dei lavori per compiere i lavori.



# La sospensione illegittima.

---

## Sezione terza - Esecuzione in senso stretto

### ***Art. 160. Sospensione illegittima***

***(art. 25, d.m.ll.pp. n. 145/2000)***

- 1. Le sospensioni totali o parziali dei lavori disposte dalla stazione appaltante per cause diverse da quelle stabilite dall'articolo 159 sono considerate illegittime e danno diritto all'esecutore ad ottenere il risarcimento dei danni subiti.
  
- 2. Ai sensi dell'articolo 1382 del codice civile, il danno derivante da sospensione illegittimamente disposta è quantificato secondo i seguenti criteri:

# La sospensione illegittima.

---

- 2 a) detratte dal prezzo globale nella misura intera, le spese generali infruttifere sono determinate nella misura pari alla metà della percentuale minima prevista dall'articolo 32, comma 2, lettera b), rapportata alla durata dell'illegittima sospensione;
- 2 b) la lesione dell'utile è riconosciuta coincidente con la ritardata percezione dell'utile di impresa, nella misura pari agli interessi moratori come fissati dall'articolo 144, comma 4, computati sulla percentuale prevista dall'articolo 32, comma 2, lettera c), rapportata alla durata dell'illegittima sospensione;

# La sospensione illegittima.

---

- 2 c) il mancato ammortamento e le retribuzioni inutilmente corrisposte sono riferiti rispettivamente al valore reale, all'atto della sospensione, dei macchinari esistenti in cantiere e alla consistenza della mano d'opera accertati dal direttore dei lavori ai sensi dell'articolo 158, comma 5;
- 2 d) la determinazione dell'ammortamento avviene sulla base dei coefficienti annui fissati dalle vigenti norme fiscali.

# La sospensione illegittima.

---

- 3. Al di fuori delle voci elencate al comma 2 sono ammesse a risarcimento ulteriori voci di danno solo se documentate e strettamente connesse alla sospensione dei lavori.

# Pagamenti in acconto e sospensione

---

**Sezione terza - Esecuzione in senso stretto**

**Art. 141. Pagamenti in acconto**

***(art. 114, d.P.R. n. 554/1999)***

- 3. Nel caso di sospensione dei lavori di durata superiore a quarantacinque giorni la stazione appaltante dispone comunque il pagamento in acconto degli importi maturati fino alla data di sospensione.

# **La sospensione per forniture e servizi.**

---

## **Titolo III**

### **Esecuzione del contratto e contabilità delle forniture e dei servizi.**

#### **Capo I – Esecuzione del Contratto**

#### **Sezione III – Esecuzione del contratto e contabilità.**

#### **Art. 308**

#### **Sospensione dell'esecuzione del contratto**

- 1. Qualora circostanze particolari impediscano temporaneamente la regolare esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto, il direttore dell'esecuzione ne ordina la sospensione, indicando le ragioni e l'imputabilità delle medesime.

# La sospensione per forniture e servizi.

---

- 2. E' ammessa la sospensione della prestazione, ordinata dal direttore dell'esecuzione ai sensi del comma 1, nei casi di avverse condizioni climatiche, di forza maggiore, o di altre circostanze speciali che impediscano la esecuzione o la realizzazione a regola d'arte della prestazione; tra le circostanze speciali rientrano le situazioni che determinano la necessita' di procedere alla redazione di una variante in corso di esecuzione nei casi previsti dall'articolo 311, comma 2, lettera c), qualora dipendano da fatti non prevedibili al momento della stipulazione del contratto. Si applicano gli articoli 159 e 160, in quanto compatibili.

# La sospensione per forniture e servizi.

---

- 3. Fuori dei casi previsti dai commi 1 e 2, il responsabile del procedimento puo', per ragioni di pubblico interesse o necessita', ordinare la sospensione dell'esecuzione del contratto nei limiti e con gli effetti previsti dagli articoli 159 e 160, in quanto compatibili.



# La sospensione per forniture e servizi.

---

- 4. Il direttore dell'esecuzione del contratto, con l'intervento dell'esecutore o di un suo legale rappresentante, compila il verbale di sospensione indicando le ragioni che hanno determinato l'interruzione delle prestazioni oggetto del contratto, le prestazioni già effettuate, le eventuali cautele per la ripresa dell'esecuzione del contratto senza che siano richiesti ulteriori oneri, i mezzi e gli strumenti esistenti che rimangono eventualmente nel luogo dove l'attività contrattuale era in corso di svolgimento. Il verbale di sospensione è firmato dall'esecutore. Nel caso in cui il direttore dell'esecuzione del contratto non coincida con il responsabile del procedimento, il verbale è inviato a quest'ultimo entro cinque giorni dalla data della sua redazione.

# La sospensione per forniture e servizi.

---

- 5. I verbali di ripresa dell'esecuzione del contratto, da redigere a cura del direttore dell'esecuzione non appena sono venute a cessare le cause della sospensione, sono firmati dall'esecutore ed eventualmente inviati al responsabile del procedimento nei modi e nei termini di cui al comma 4. Nel verbale di ripresa il direttore indica il nuovo termine ultimo di esecuzione del contratto, calcolato tenendo in considerazione la durata della sospensione e gli effetti da questa prodotti.

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

---

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione Unite 14/02/1995 n. 1570

legge 109/94 Articoli 25 - Codici 25.3.2

- Nell'appalto di opere pubbliche, qualora la sospensione dei lavori disposta dall'Amministrazione, in presenza delle condizioni stabilite dall'art. 30, secondo comma, prima parte, del D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, superi i termini per la medesima previsti, l'appaltatore ha la scelta tra lo scioglimento del contratto di appalto, ovvero la sua prosecuzione, ma ha diritto alla rifusione dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento della sospensione oltre i termini suddetti soltanto se l'Amministrazione si opponga allo scioglimento, mentre non ha diritto ad ulteriori compensi od indennizzi ove preferisca protrarre l'esecuzione del contratto, ritenendo, nel suo interesse, di proseguire i lavori.

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione I 07/03/1995 n. 2651  
legge 109/94 Articoli 25 - Codici 25.3.2

- In tema di appalti pubblici, l'opzione concessa all'appaltatore dall'art. 30 del D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 di chiedere lo scioglimento del contratto senza indennità in caso di sospensione dei lavori ed il conseguente diritto al risarcimento dei danni solo nel caso in cui l'Amministrazione si sia opposta a tale richiesta di scioglimento, si riferiscono a sospensioni legittime dei lavori, quale che sia stata la loro durata, in quanto « dovute a ragioni di pubblico interesse o necessità » (come espressamente previsto all'inizio del capoverso dall'art. 30 cit.), non già protrazione illegittima della sospensione (nella specie, verificatasi per fatto colposo imputabile all'Amministrazione committente). L'art. 45 del D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 (approvazione del Capitolato generale d'appalto per le opere pubbliche), nello stabilire la composizione del collegio arbitrale, prevede che, dei cinque componenti, tre sono in posizione di terzietà (il presidente, il magistrato del Consiglio di Stato, il componente tecnico del Consiglio superiore dei lavori pubblici), uno è il libero professionista nominato dall'appaltatore, uno è il funzionario del Ministero dei lavori pubblici o l'avvocato dello Stato nominato dal Ministero dei lavori pubblici o da un suo delegato: ne consegue - in base alla logica simmetrica dei criteri di nomina e dell'equilibrio che tendono a realizzare - che il membro del collegio arbitrale nominato dal Ministro assume la qualità di fiduciario della controparte dell'appaltatore cosicché quando, per effetto di delegazione amministrativa intersoggettiva, controparte dell'appaltatore non è più il Ministro, bensì il Comune, è a quest'ultimo (e non al Ministro) che l'appaltatore deve rivolgersi per ottenere la nomina del membro del collegio arbitrale che impersona il fiduciario della controparte.

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

---

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione I 26/07/1995 n. 8178

- In tema di appalto di opera pubblica, l'art. 30 del D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 prevede, in modo univoci, che il diritto dell'appaltatore al conseguimento dei maggiori oneri, derivanti dal prolungamento della sospensione dei lavori, decisa dalla Pubblica amministrazione, oltre i termini previsti dalla norma medesima, presuppone il perdurare del rapporto contrattuale per volontà dell'Amministrazione, la quale, ove intenda tener ferma la sospensione per ragioni di pubblico interesse e, contemporaneamente, mantenere vincolato l'appaltatore (che non abbia esercitato la facoltà di recesso) al rapporto contrattuale, entrato in fase di quiescenza, dovrà rivalerlo degli indicati oneri; tale disciplina non trova applicazione nell'ipotesi in cui, cessata la sospensione, i lavori non siano stati terminati per non avere l'appaltatore ottemperato all'ordine di ripresa degli stessi, impartito dall'Amministrazione alla quale non risultino addebitabili inadempienze di alcun genere (nella specie, neanche dedotte dall'imprenditore).

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

---

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione V 09/10/1996 n. 8824

- In tema di appalto di opera pubblica, la clausola del capitolato particolare (o speciale), che attribuisca all'Amministrazione committente (nella specie, un Comune) la facoltà di ordinare « a seconda delle esigenze » la sospensione dei lavori senza che l'impresa appaltatrice possa formulare riserve, è efficace ancorché non approvata specificamente per iscritto, in quanto l'obbligo dell'indicata approvazione non è configurabile in ordine alle condizioni che, sebbene predisposte da uno dei contraenti, non si riferiscono ad una serie indefinita di contratti e non possono, quindi, comprendersi tra le condizioni generali contemplate dall'art. 1341 c.c., risultando, invece, contenute nel predetto capitolato, integrativo del contratto in concreto concluso e redatto in occasione della stipulazione di questo.

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

---

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione I 05/08/1997 n. 7196

- In tema di appalti pubblici, l'opzione concessa all'appaltatore dall'art. 30 del Capitolato generale approvato col D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 di chiedere lo scioglimento del contratto senza indennità, in caso di sospensione dei lavori, ed il conseguente diritto al risarcimento dei danni solo nel caso in cui l'Amministrazione si sia opposta a tale richiesta di scioglimento, si riferiscono a sospensioni legittime dei lavori, in quanto « dovute a ragioni di pubblico interesse o necessità » (come espressamente previsto all'inizio dell'art. 30 cit. secondo comma, non già ad ipotesi di sospensione illegittima od a protrazione illegittima della sospensione (nella specie, verificatasi per fatto colposo imputabile all'Amministrazione committente)).

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

---

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione I 09/08/1997 n. 7450  
legge 109/94 Articoli 25 - Codici 25.3.2

- In tema di appalto di opere pubbliche, nel caso in cui la sospensione dei lavori disposta dall'Amministrazione in presenza delle condizioni stabilite dall'art. 30 secondo comma prima parte del D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, superi i termini per la medesima prevista, l'appaltatore ha la scelta tra lo scioglimento del contratto o la sua prosecuzione con diritto alla rifusione dei danni derivanti dal prolungamento della sospensione, ove l'Amministrazione si opponga allo scioglimento, ma l'applicazione della richiamata disposizione e l'opzione dell'appaltatore di chiedere lo scioglimento del contratto si riferiscono solo a sospensioni legittime, dovute a ragioni di pubblico interesse o necessità, non già alla protrazione illegittima della sospensione, verificatasi per fatto colposo addebitabile ad uno dei contraenti; ne consegue che la sospensione dei lavori, disposta dall'Amministrazione committente su richiesta dello stesso appaltatore, anche se protratta oltre i limiti segnati dall'art. 30 del D.P.R. n. 1063 del 1962, non fa nascere la facoltà dell'appaltatore di ottenere lo scioglimento del rapporto contrattuale.



# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

---

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione I 05/05/1998 n. 4502  
legge 109/94 Articoli 25 - Codici 25.3.2

- In tema di appalti di opere pubbliche, l'appaltatore deve formulare, a pena di decadenza, la c.d. riserva per maggiori compensi o rimborsi conseguenti alla sospensione dei lavori al più tardi nel verbale di ripresa dei lavori (salva restando la successiva registrazione ed esplicazione della stessa nel registro di contabilità) ovvero, in mancanza di questo (la cui compilazione è rimessa alla iniziativa dell'appaltante) mediante tempestiva comunicazione all'Amministrazione con apposito atto scritto, restando in proposito irrilevante che la sospensione medesima sia ascrivibile a dolo o colpa dell'Amministrazione appaltante, sempre che si tratti di vicende o comportamenti direttamente incidenti sull'esecuzione dell'opera; ai fini della tempestività della riserva, difatti, l'onere della formulazione da parte dell'appaltatore si rende attuale (e va, perciò, adempiuto) nel momento in cui emerge la concreta idoneità del fatto a produrre il conseguente pregiudizio od esborso, ciò che può ben verificarsi anche solo al momento della cessazione della sospensione (c.d. fatto continuativo).

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

---

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione I 22/10/1998 n. 10502  
legge 109/94 Articoli 25 - Codici 25.3.2

- In tema di appalto di opere pubbliche, la riserva dell'appaltatore per pregiudizi o maggiori esborsi conseguenti alla sospensione dei lavori, legittimamente od illegittimamente disposta dall'Amministrazione, deve essere formulata quando emerge, secondo una valutazione riservata al giudice di merito, la concreta idoneità del fatto a produrre i suddetti pregiudizi od esborsi; ove tale momento si verifichi all'atto della cessazione della sospensione, la riserva è tempestiva se inserita nel verbale di ripresa dei lavori o, in mancanza di tale verbale, nel registro di contabilità, subito dopo la revoca dell'ordinanza di sospensione.

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

---

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione I -  
Sentenza 23/05/2002 n. 754 legge 109/94 Articoli 25  
- Codici 25.3.2

- Costituisce causa di legittima sospensione dei lavori da parte dell'amministrazione committente il verificarsi di casi di forza maggiore, fra i quali deve farsi rientrare anche il factum principis consistente in ordini o divieti di un'autorità amministrativa estranea al rapporto contrattuale, dai quali derivi l'impossibilità di eseguire la prestazione a prescindere dal comportamento dell'obbligato e senza sua colpa riguardo alle cause che hanno determinato i medesimi.

# Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità.

Corte di Cassazione, sezione civile, Sezione I 07/03/1995 n. 2651

- In tema di appalti pubblici, l'opzione concessa all'appaltatore dall'art. 30 del D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 di chiedere lo scioglimento del contratto senza indennità in caso di sospensione dei lavori ed il conseguente diritto al risarcimento dei danni solo nel caso in cui l'Amministrazione si sia opposta a tale richiesta di scioglimento, si riferiscono a sospensioni legittime dei lavori, quale che sia stata la loro durata, in quanto « dovute a ragioni di pubblico interesse o necessità » (come espressamente previsto all'inizio del capoverso dall'art. 30 cit.), non già protrazione illegittima della sospensione (nella specie, verificatasi per fatto colposo imputabile all'Amministrazione committente). L'art. 45 del D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 (approvazione del Capitolato generale d'appalto per le opere pubbliche), nello stabilire la composizione del collegio arbitrale, prevede che, dei cinque componenti, tre sono in posizione di terzietà (il presidente, il magistrato del Consiglio di Stato, il componente tecnico del Consiglio superiore dei lavori pubblici), uno è il libero professionista nominato dall'appaltatore, uno è il funzionario del Ministero dei lavori pubblici o l'avvocato dello Stato nominato dal Ministero dei lavori pubblici o da un suo delegato: ne consegue - in base alla logica simmetrica dei criteri di nomina e dell'equilibrio che tendono a realizzare - che il membro del collegio arbitrale nominato dal Ministro assume la qualità di fiduciario della controparte dell'appaltatore cosicché quando, per effetto di delegazione amministrativa intersoggettiva, controparte dell'appaltatore non è più il Ministro, bensì il Comune, è a quest'ultimo (e non al Ministro) che l'appaltatore deve rivolgersi per ottenere la nomina del membro del collegio arbitrale che impersona il fiduciario della controparte.

# Gli orientamenti della giurisprudenza arbitrale.

- LODI ARBITRALI Roma - Lodo 14/05/2010 n. 68/2010

Nell'ambito dell'appalto di opere pubbliche, l'istituto della sospensione dei lavori può essere disposto dall'Amministrazione, in linea generale, per cause determinate e per tempi delimitati. In proposito, l'art. 133 Regolamento d.P.R. 554/1999 legittima l'Amministrazione committente a disporre temporaneamente la sospensione dei lavori, per il tramite della Direzione dei lavori, qualora circostanze speciali impediscano che essi procedano utilmente a regola d'arte (co. 1); ovvero, per il tramite del Responsabile del Procedimento, per ragioni di pubblico interesse o necessità (co. 2). In questa seconda ipotesi, tale facoltà è esercitabile dall'Amministrazione con il limite temporale non superiore ad un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori e comunque non eccedente i sei mesi. Il Capitolato Generale d.m. 145/2000, all'art. 24, nel ribadire detti principi, inserisce fra le circostanze speciali (co. 1) anche il caso di avverse condizioni climatiche, specificando, però, (co. 2) che la sospensione debba permanere "... per il tempo necessario a far cessare le cause che hanno comportato la interruzione dell'esecuzione dell'appalto."

# Gli orientamenti della giurisprudenza arbitrale.

---

- Laddove le cause di sospensione non siano riferibili a fattori obiettivi né riflettono circostanze impreviste ed imprevedibili e tanto meno di forza maggiore, e non rientrano, dunque, fra quelle prescritte dai già richiamati artt. 133 Reg. d.P.R. 554/1999 e 24 C.G.A. d.m. 145/2000, di conseguenza, potrà configurarsi una diretta responsabilità dell'amministrazione in relazione alla impossibilità di proseguire i lavori secondo il progetto posto a base del contratto, con conseguente obblighi indennitari e risarcitori. In argomento, “in tema di sospensione dei lavori, l'interruzione per carenza di fondi non è riconducibile tra le legittime sospensioni nelle quali il Committente resta esonerato da qualunque indennizzo.” (Lodo Roma 27-dic-07 n. 170, in Arch. Giur. OO.PP. 2008, 148 – cfr. lodo Roma 26-lug-06 n. 33, ivi 2006, 19)”;
- “la sospensione dei lavori disposta per mancanza dei mezzi finanziari necessari alla prosecuzione degli stessi è fonte di responsabilità del Committente, costituendo violazione delle obbligazioni che scaturiscono in capo al Committente medesimo a seguito della stipula del contratto d'appalto e che impongono di garantire all'appaltatore la possibilità giuridica di eseguire il lavoro affidatogli.” (Lodo Roma 30-nov-04, in Arch. Giur. OO.PP. 2005, 115 – cfr. lodo Roma 25-nov-03 n. 131, ivi 2004, 145; lodo Roma 03-feb-03 n. 14, ivi 2003, 1002; lodo Milano 27-01-99, ivi 2001, 841).

# Gli orientamenti della giurisprudenza arbitrale.

---

- “è illegittima la sospensione dei lavori riconducibile ad aspetti di natura finanziaria, in quanto essi riguardano la sola Stazione appaltante.” (Lodo Roma 28-giu-02, in Arch. Giur. OO.PP. 2002, 1211); nonchè, “negli appalti di opere pubbliche, la mancata copertura della spesa occorrente per la realizzazione dell’opera è fatto imputabile direttamente all’Amministrazione, con la correlata responsabilità sulla stessa gravante.” (Lodo 17-mag-05 n. 16, in Arch. Giur. OO.PP. 2005, 795).

# Subappalto e avvalimento

---

- L'introduzione del subappalto imposto;
- L'evoluzione dell'avvalimento;



# I vincoli finanziari come sopravvenienze contrattuali

---

- Recesso e rinegoziazione nella disciplina della “*Spending Review*”;
- Il delicato equilibrio tra certezze finanziarie e incertezze contrattuali.