

PAOLO CARBONE

LA DISCIPLINA DELLA SOSPENSIONE DEI LAVORI
NEL D.P.R. 21 DICEMBRE 1999, N. 554
E NEL D.M.19 APRILE 2000, N. 145

SOMMARIO: 1. La nuova disciplina della sospensione dei lavori ed il quadro normativo di fondo ad essa sotteso. - 2. La disciplina della sospensione nell'art. 133, d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e nell'art. 24, d.m. 19 aprile 2000, n. 145: i soggetti abilitati a disporla in funzione delle cause genetiche e gli adempimenti formali in ordine alla redazione del verbale di sospensione. - 3. La diversa disciplina della sospensione in ragione delle cause genetiche della stessa. - 4. I motivi di sospensione legittima indicati nel comma 1 dell'art. 24, d.m. n. 145 del 2000 e nel comma 1 dell'art. 133, d.P.R. n. 554 del 1999: la forza maggiore. - 5. Gli altri motivi di sospensione legittima indicati dal comma 1 dell'art. 24, d.m. n. 145 del 2000. - 6. La sospensione dei lavori per pubblico interesse o necessità (art. 133, comma 2, d.P.R. n. 554 del 1999, ed art. 24, comma 4, d.m. n. 145 del 2000). - 7. La durata della sospensione legittima e le attività nel corso di essa. - 8. La sospensione parziale e la sua disciplina. - 9. La cessazione della sospensione e la natura dei verbali di sospensione e ripresa. - 10. La sospensione illegittima e le richieste dell'appaltatore. - 11. Compatibilità della disciplina della sospensione con gli artt. 348, l. 20 marzo 1865, n. 2248, All. F; 136, d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e 1664, comma 2, cod. civ. - 12. Sospensione, cronoprogramma lavori redatto ex art. 42, comma 1, d.P.R. n. 554 del 1999, e programma esecutivo lavori redatto ex art. 45, comma 10, d.P.R. n. 554 del 1999. - 13. Ulteriori disposizioni relative alla sospensione dei lavori.

1. *La nuova disciplina della sospensione dei lavori ed il quadro normativo di fondo ad essa sotteso.* - La sospensione dei lavori costituisce un evento assai frequente nell'esecuzione delle opere pubbliche; può affermarsi che non vi sia appalto che non sia interessato - almeno una volta - da una sospensione ⁽¹⁾. La disciplina del fenomeno - per quanto attiene il capitolato generale dei lavori pubblici -

(1) Secondo A. SCIUMÉ e D. TASSAN MAZZOCCO, *Il nuovo capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici*, Milano, 2001, p. 120, il tema della sospensione "sembra fatto apposta per vellicare litigiosità di parte (specie di quella privata, ma non solo), offrendo da sempre abbondanti spunti per spesso strumentali contenziosi di natura risarcitoria".

è consegnata all'art. 24, d.m. 19 aprile 2000, n. 145 ma deve essere necessariamente completata attraverso la considerazione delle prescrizioni contenute nell'art. 133, d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, oltre che nell'art. 114, comma 3, d.P.R. n. 554 del 1999, per quanto attiene ad alcuni aspetti relativi alla contabilizzazione dei lavori in caso di protrazione della sospensione per un tempo eccedente i novanta giorni, nonché negli artt. 42, comma 3, e 45, comma 10, sempre del d.P.R. n. 554 del 1999 per quanto attiene agli effetti della sospensione dei lavori in relazione al programma dei lavori. La prima delle indicate norme prevede che il direttore dei lavori ordini (in prosieguo vedremo se possa ovvero debba ordinare) la sospensione dei lavori qualora circostanze speciali impediscano in via temporanea l'esecuzione dei lavori e prescrive altresì che nel relativo verbale debbano essere indicate le ragioni che l'hanno cagionata e l'imputabilità delle stesse anche con riferimento alle risultanze del verbale di consegna. Tale ultima parte della disposizione appare coordinata con le molteplici norme finalizzate a far sì che l'esecuzione dei lavori proceda – per quanto possibile – senza interruzioni e volte a garantire che sin dall'inizio non vi siano difformità tra quanto esistente e quanto previsto in progetto. Si inquadrano in tale prospettiva le norme di cui all'art. 71, d.P.R. n. 554 del 1999 che subordinano l'avvio della procedura di scelta del contraente all'acquisizione da parte del responsabile del procedimento dell'attestazione del direttore dei lavori circa l'accessibilità alle aree ed agli immobili interessati dai lavori; all'assenza d'impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto ed alla realizzabilità del progetto anche in relazione al tracciamento, al sottosuolo ed a quant'altro occorra per l'esecuzione dei lavori ⁽²⁾.

(2) È evidente che tale dichiarazione ricalca il contenuto degli accertamenti che il direttore dei lavori doveva effettuare, prima dell'avvio delle procedure di gara, ai sensi dell'art. 5, r.d. 25 maggio 1895, n. 350. In vero, tale disposizione non è stata oggetto di puntuale osservanza, come dimostrato dalla frequenza di controversie derivanti da difformità tra le condizioni locali e quelle previste in progetto, situazione che – ai sensi dell'art. 11, r.d. n. 350 del 1895 – avrebbe dovuto imporre la sospensione delle operazioni di consegna. La giurisprudenza formatasi sull'art. 5, r.d. n. 350 del 1895 – che, riteniamo, finirà con l'influenzare anche quella che eventualmente si formerà in relazione all'art. 71, comma 1, d.P.R. n. 554 del 1999 – non è univoca atteso che secondo alcune pronunzie la indicata disposizione pone solo una regola di condotta nei confronti degli organi dell'amministrazione, senza che sorga in capo al contraente privato alcun affidamento in ordine all'effettivo rispetto di essa, per cui la violazione della disposizione non costituirebbe fonte di responsabilità a carico della stazione appaltante (così Trib. Roma, 26 febbraio 1967, in *Foro it. Rep.*, voce *Opere pubbliche*, n. 92-93; Coll. Arb. 15 febbraio 1957, in *Acque, bonifiche e costruzioni*, 1957, p. 538; Coll. Arb. Roma, 10 aprile 1970, in *Arbitrati e appalti*, 1972, p. 54; Coll. Arb., 25 luglio 1981, in *Foro it. Rep.*, voce *Opere pubbliche*, n. 275). Secondo altro filone giurisprudenziale, di contro, la disposizione avrebbe una rilevanza anche esterna, per cui la violazione di essa costituirebbe fonte di responsabilità del committente (Cass. 29 maggio 1976, n. 1945, in *Foro it. Rep.*,

Sempre nell'indicata ottica trova spiegazione anche la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 71, d.P.R. n. 554 del 1999, che impone al concorrente di rendere – in una con l'offerta – anche una dichiarazione con la quale attesti di aver esaminato gli elaborati progettuali, compreso il computo metrico, di essersi recato sul luogo d'esecu-

voce *Opere pubbliche*, n. 102; App. Napoli 2 febbraio 1978, n. 163, in *Arch. giur. oo. pp.*, 1979, II, p. 428; Trib. Roma, 17 luglio 1982, *ivi*, 1983, III, p. 397; Coll. Arb., 28 febbraio 1995, *ivi*, 1997, p. 29; Coll. Arb., 31 gennaio 1991, *ivi*, 1996, p. 76; Coll. Arb., 12 marzo 1992, *ivi*, 1993, p. 222; Coll. Arb., 8 agosto 1991, *ivi*, 1992, p. 1270; Coll. Arb., 24 aprile 1990, *ivi*, 1991, p. 1359; Coll. Arb., 3 maggio 1989, *ivi*, 1990, p. 295; Coll. Arb., 13 giugno 1988, *ivi*, 1989, p. 439; Coll. Arb., 13 aprile 1985, *ivi*, 1986, p. 1135; Coll. Arb., 20 maggio 1985, *ivi*, 1985, p. 1145; Coll. Arb., 12 luglio 1983, *ivi*, 1984, p. 537; Coll. Arb., 25 luglio 1981, *ivi*, 1981, III, p. 150).

Al momento della redazione del presente contributo manca una elaborazione giurisprudenziale dell'art. 71, comma 1, d.P.R. n. 554 del 1999; la dottrina che di esso s'è occupata ravvisa nell'art. 71 citato "i motivi conduttori della legge n. 109/1994" e pur individuando un antecedente dell'art. 71 nell'art. 5, r.d. n. 350 del 1895, ha ritenuto che "nell'art. 5, tutto si svolgeva all'interno della pubblica amministrazione. Si trattava, cioè, di una norma mirata a disciplinare il comportamento della sola amministrazione committente. L'art. 71, invece, si snoda lungo un percorso normativo-procedurale, che va dal binomio responsabile-direttore dei lavori (comma 1) ai concorrenti (comma 2), chiudendo il cerchio con la presa d'atto del responsabile del procedimento con l'appaltatore. (...). La fase d'apertura («L'avvio delle procedure di scelta del contraente presuppone ...») evoca la sequenza procedimentale, da parte del responsabile del procedimento, dell'attestazione del direttore dei lavori (cosiddetto principio di derivazione)" giungendo ad affermare che "a differenza delle verifiche previste dall'art. 5, r.d. n. 350 del 1895, che o erano cadute in disuso o si risolvevano in formule traslative, prive di qualsiasi verifica pratica; l'art. 71 si colloca in un contesto normativo che indica con precisione quali siano le conseguenze dell'assenza di diligenza" (così F. TITOMANLIO, in AA.VV., *Commento al regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici*, a cura di L. GIAMPAOLINO, M.A. SANDULLI e G. STANCANELLI, Milano, 2001, p. 232-233, il quale non manca di sottolineare come l'art. 71, comma 1, non stabilisca quali siano le conseguenze derivanti da una attestazione negativa, ancorché ritenga che esse non possano essere diverse da quelle in precedenza previste dal r.d. n. 350, assumendo che "l'avvio delle procedure di scelta dovrà essere rinviato finché il direttore dei lavori non avrà riscontrato la sussistenza delle condizioni per il rilascio dell'attestazione"). Altra dottrina ha ritenuto che l'art. 71, comma 1, d.P.R. n. 554 del 1999 "non rappresenta una novità assoluta, quanto piuttosto un tentativo di rafforzare meccanismi già presenti nel tessuto normativo ordito nel tempo in tema di lavori pubblici" (così R. DALOISO, in AA.VV., *L'attuazione della legge quadro sui lavori pubblici*, Commentario a cura di L. CARBONE, F. CARINGELLA e G. DE MARZIO, Milano, 2000, p. 249, il quale evidenzia come l'art. 71 nulla dica nel caso in cui l'attestazione del direttore dei lavori abbia contenuto negativo, mentre l'art. 5, r.d. n. 350 del 1895 prevedeva la possibilità che l'ingegnere capo potesse proporre all'amministrazione i provvedimenti che riteneva necessari ad adeguare il progetto già approvato ad eventuali mutamenti giuridici o fattuali, pervenendo a concludere che, nonostante la mancanza di un espresso potere in capo al responsabile del procedimento, si debba tuttavia ritenere che questi abbia comunque la "facoltà di proporre le eventuali modifiche progettuali – da valutare ed eventualmente approvare nelle sedi opportune – necessarie alla luce delle risultanze dell'attestazione di tenore negativo"). Anche M. ZOPPOLATO, in AA.VV., *Il regolamento della legge sui lavori pubblici*, Milano, 2000, p. 197, osserva che l'art. 71 "ha omesso qualsiasi preclusione sull'espletamento delle gare" in caso di attestazione negativa e P.M.

zione dei lavori e di aver preso cognizione delle condizioni locali, della viabilità d'accesso, delle cave eventualmente necessarie e delle discariche autorizzate nonché di tutte le circostanze generali e particolari suscettibili di influire sulla determinazione dei lavori e di aver giudicato i lavori stessi realizzabili, gli elaborati progettuali adeguati ed i prezzi remunerativi e tali da consentire il ribasso offerto ⁽³⁾. Ulteriore garanzia dell'assenza d'impedimenti che ostaco-

PIACENTINI, *Regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici*, Rimini, 2000, p. 118, dopo aver sottolineato che l'art. 71, comma 1, ha come suo immediato precedente l'art. 5, r.d. n. 350 del 1895, osserva che "a differenza peraltro di quanto previsto dal richiamato art. 5, non si dice nulla circa il da farsi nel caso che l'attestazione del direttore dei lavori sia negativa. Singolare poi è la formulazione della norma: mentre il testo precedente prevedeva che "prima dell'avvio delle procedure di scelta del contraente, il responsabile del procedimento acquisisce l'attestazione", nel testo definitivo, l'obbligo è divenuto un "presupposto", la cui mancanza non è sanzionata in alcun modo (il che lascia presumere che si intenda persistere nella situazione di inattuazione di quella che dovrebbe essere una delle disposizioni cardine dell'intero sistema)".

(3) Precisato altresì che la dichiarazione deve contenere anche l'attestazione della verifica della disponibilità della mano d'opera necessaria per l'esecuzione dei lavori nonché della disponibilità di attrezzature adeguate all'entità ed alla tipologia e categoria dei lavori, appare evidente che la dichiarazione prescritta dall'art. 71, comma 2, d.P.R. n. 554 del 1999, ricalca - con il solo elemento differenziale della attestazione relativa alla disponibilità della mano d'opera ed all'adeguatezza del progetto - la dichiarazione già prevista dall'art. 1, d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063. La dichiarazione prescritta dall'art. 1, d.P.R. n. 1063 del 1962 era già prevista dall'art. 2 del precedente capitolato generale per le opere del Ministero dei lavori pubblici del 1895; mentre parte della dottrina formatasi in relazione al testo del 1962 sottolineava l'importanza della dichiarazione, evidenziando che essa non poteva essere considerata come una clausola di stile (in tal senso F. CASALE, *Il nuovo capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici*, Parma, senza anno, p. 29), altra parte ne evidenziava il valore limitato, soprattutto allorché all'appaltatore non era consentito di compiere quelle indagini e quelle verificazioni consentite solo all'amministrazione (in tal senso A. CIANFLONE e G. GIOVANNINI, *L'appalto di opere pubbliche*, 10^a ed., Milano, 1999, p. 727; L. RABACHINO, *Il nuovo capitolato generale degli appalti 28 maggio 1895*, Torino, 1899, p. 22; A. CUNEO, *Appalti pubblici e privati*, Padova, 1972, p. 67 ss.; A. BELLESI, *Governo, appalti e appaltatori*, Firenze, 1904, p. 40). La dottrina più recente in argomento, reagendo alla tendenza a rendere la dichiarazione di conoscenza dei luoghi del tutto pleonastica, ha affermato che "alla dichiarazione di conoscenza dello stato dei luoghi, richiesta dalla norma come condizione essenziale per la partecipazione alle gare, va riconosciuta una sua validità. La stessa obbliga l'appaltatore non solo con riguardo a quanto si è conosciuto ma anche al conoscibile secondo l'ordinaria diligenza. È chiaro che se l'amministrazione non abbia consentito l'accesso, l'appaltatore non potrà essere chiamato a rispondere di quelle conseguenze che avevano a presupposto l'effettiva conoscenza dello stato dei luoghi. Viceversa, se l'amministrazione non abbia impedito l'accesso ma l'appaltatore non vi si è recato, lo stesso non potrà ricusare la clausola di cui trattasi. Tutto quello che non risulta in modo apparente dallo stato dei luoghi e/o dal progetto e dalla documentazione allegata al contratto non può essere imputato all'appaltatore sulla base della semplice dichiarazione della conoscenza dei luoghi" (così C. VOLPE, *Clausole cosiddette «di stile» e dichiarazione di conoscenza dello stato dei luoghi negli appalti di lavori*, in *Arch. giur. oo. pp.*, 1995, p. 1433). Più incisiva la posizione di altra dottrina, per la

lino o precludano l'esecuzione dei lavori è costituita dalla prescrizione contenuta nel comma 3 dell'art. 71, d.P.R. n. 554 del 1999, che

quale "ha poco senso dire, anzitutto, che l'obbligo di verifica dell'appaltatore è sempre limitato allo stato apparente o generale dei luoghi, in quanto tali espressioni sono (...) inidonee a definire univocamente il contenuto dell'obbligo di «verifica» facente capo al contraente privato: il concetto di «apparenza» dei luoghi è infatti assai vago, e non meno lo è quello di «stato generale» della località destinata ad ospitare il cantiere. (...) è semmai più corretto affermare – come pure è stato fatto – che l'obbligo conoscitivo dell'appaltatore possa limitarsi all'«apparenza» dei luoghi solo se ed in quanto le informazioni che si ricavano da «ciò che appare» siano sufficienti a fornire a chi dovrà eseguire i lavori un quadro chiaro ed esauriente (alla luce delle prescrizioni contrattuali) dello *status loci*" (così S. TARULLO, *La dichiarazione di conoscenza dello stato dei luoghi nell'appalto di lavori pubblici: profili ricostruttivi e soluzioni interpretative*, in *Riv. amm. degli appalti*, 1998, pp. 95-96, il quale ritiene che la maggior parte delle questioni sarebbe risolta se nel testo contrattuale si stabilisse in cosa sia consistita l'acquisizione della conoscenza dello stato dei luoghi da parte dell'appaltatore, consentendo così all'organo giudicante di apprezzare la diligenza posta dall'appaltatore nello svolgimento di tale attività conoscitiva e, quindi, di valutare se essa sia stata adeguata o inadeguata).

La giurisprudenza arbitrale ha ritenuto che la dichiarazione di presa visione dei luoghi abbia un limitato valore e debba ritenersi riferita solo allo stato generale o apparente dei luoghi in relazione agli elaborati di progetto ed alle disposizioni contrattuali; in tale ottica si assume che l'impresa non sia tenuta a procurarsi una conoscenza dei luoghi ed una cognizione delle condizioni dell'appalto diversa e più ampia di quelle poste a base del capitolato speciale e dei disegni ad esso allegati (cfr. tra i tanti, Coll. Arb., 27 aprile 1993, n. 43, in *Arch. giur. oo. pp.*, 1993, III, p. 1296; Coll. Arb., 22 aprile 1993, n. 38, *ivi*, 1993, III, p. 1269; Coll. Arb., 21 ottobre 1992, *ivi*, 1994, p. 348; Coll. Arb., 16 aprile 1992, *ivi*, 1993, p. 364; Coll. Arb., 14 settembre 1991, n. 91, *ivi*, 1991, III, p. 1323; Coll. Arb., 25 gennaio 1990, *ivi*, 1991, p. 555; Coll. Arb., 27 settembre 1983, n. 29, *ivi*, 1983, III, p. 635; Coll. Arb., 4 febbraio 1983, n. 4, *ivi*, 1983, III, p. 263; Coll. Arb., 22 ottobre 1982, *ivi*, 1983, p. 71; Coll. Arb., 25 luglio 1981, *ivi*, 1981, III, p. 150; Coll. Arb., 28 maggio 1980, n. 28, *ivi*, 1980, III, p. 189; Coll. Arb., 16 maggio 1975, n. 31, *ivi*, 1975, III, p. 420; Coll. Arb., 27 febbraio 1975, n. 17; *ivi*, 1975, III, p. 353; Coll. Arb., 15 novembre 1967, n. 86, in *Riv. Giur. Edil.*, 1969, I, p. 759; Coll. Arb., 19 aprile 1966, n. 18, in *Arbitrati*, 1967, p. 427). Più rigorosa è la posizione assunta dalla giurisprudenza della Cassazione che ha affermato che "l'espressa dichiarazione resa, in sede di contratto, dall'appaltatore, di avere preso conoscenza dello stato dei luoghi ove devono essere eseguiti i lavori e di averne valutato i riflessi ai fini dell'esecuzione degli stessi (...) non identifica clausola di stile, ed esclude ogni responsabilità del committente per preteso difetto di informazione sullo stato geologico dei luoghi" (così Cass., Sez. I, 21 dicembre 1996, n. 11469, in *Appalti urbanistica edilizia*, 1997, p. 1177) e che "in tema di appalto di opere pubbliche, "la dichiarazione del partecipante alla gara di essersi recato sul luogo dove debbono eseguirsi i lavori e di aver preso conoscenza delle condizioni locali ... nonché di tutte le circostanze che possono aver influito sulla determinazione dei prezzi e delle condizioni contrattuali che possono influire sull'esecuzione dell'opera", comprende, allorché i lavori consistano nella costruzione di fognature nel sottosuolo di una strada ricompresa in città, la conoscenza della insistenza, in tale sottosuolo, di canalizzazioni concernenti i servizi essenziali alla città stessa (quali acqua, corrente elettrica, telefono, gas) e l'accettazione, da parte dei partecipanti alla gara del rischio derivante dalla loro concreta localizzazione" (così Cass., Sez. I, 24 giugno 1996, n. 5820, in *Giust. civ.*, 1996, I, p. 2866).

La dottrina formatasi sull'art. 71, comma 2, d.P.R. n. 554 del 1999 ha sottolineato che l'art. 1, d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, ne costituisce il precedente normativo, ma ha sottolineato che la dichiarazione prevista dalla nuova norma regolamentare

preclude la possibilità di stipulare il contratto ove non sia sottoscritto tra il responsabile del procedimento e il concorrente rimasto aggiudicatario dell'appalto un verbale attestante il permanere delle condizioni che consentano l'immediata esecuzione dei lavori (4). Inoltre, sempre al fine di far sì che la consegna dei lavori segni il momento effettivo di inizio delle attività di realizzazione dell'opera, l'art. 71, comma 4, del citato d.P.R. n. 554 del 1999 prevede che "gli adempimenti necessari per l'avvio delle procedure espropriative e per il conseguimento del decreto di occupazione di urgenza sono posti in

"sembrerebbe avere – almeno nelle intenzioni del *conditor juris* – una portata più impegnativa per l'offerente. (...) infatti dispone che in detta dichiarazione confluiscono elementi ulteriori rispetto a quelli previsti nell'art. 1 del d.P.R. n. 1063/1962. In particolare l'art. 71, *in parte qua*, fa espresso riferimento all'avvenuto esame anche "«degli elaborati progettuali, compreso il computo metrico»" (così R. DALOISO, in AA.Vv., *L'attuazione della legge quadro*, cit., p. 252); osservazioni sostanzialmente analoghe formulano P.M. PIACENTINI, *Regolamento di attuazione della legge quadro*, cit., p. 119 e F. TITOMANLIO, in AA.Vv., *Commento al regolamento di attuazione della legge quadro*, cit., p. 235, mentre M. ZOPPOLATO, in AA.Vv., *Il regolamento della legge sui lavori pubblici*, cit., p. 198, afferma che la dichiarazione di cui all'art. 71, comma 2, d.P.R. n. 554 del 1999 "era già prevista dall'articolo 1 del d. P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, ma è stata interpretata dalla giurisprudenza come mera attestazione da riferirsi alle incongruenze rilevabili immediatamente; sicché anche nel nuovo regime la dichiarazione in questione appare destinata a rivelarsi sostanzialmente priva di effetti per le imprese concorrenti. Complessivamente, dunque, la pretesa del regolamento di vincolare l'appaltatore prima dell'avvio dei lavori e di precludergli successive contestazioni appare destinata inevitabilmente a trovare accoglimento solo per quelle circostanze rilevabili *ictu oculi* o comunque a seguito di modifiche di modesta rilevanza; non, viceversa, per gli elementi che richiederebbero particolari approfondimenti o addirittura per situazioni non immediatamente verificabili che siano tali da smentire le previsioni contrattuali"; conseguentemente, secondo l'autore appena citato, la dichiarazione che lo stato dei luoghi consente l'esecuzione dei lavori non impedisce all'appaltatore la formulazione di riserve qualora riscontri in sede esecutiva la sussistenza di circostanze che precludano l'esecuzione dei lavori come originariamente prevista.

(4) Ha ritenuto P.M. PIACENTINI, *Regolamento di attuazione della legge quadro*, cit., p. 119 che il comma 3 dell'art. 71, d.P.R. n. 554 del 1999, è finalizzato ad evitare che si possa ritenere priva di effetti pratici la dichiarazione resa dal concorrente ai sensi del comma 2 della medesima disposizione, ed osserva tuttavia che "la disposizione è peraltro carente circa gli effetti di tale atto, qualora l'accertamento dia esito negativo e circa le relative conseguenze in relazione ai termini per la stipulazione del contratto". Altra dottrina ha affermato che il richiamo alle «condizioni che consentano l'immediata esecuzione dei lavori» rinvia ai presupposti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 71, d.P.R. n. 554 del 1999, per cui "se (...) l'impresa dovesse eccepire l'indisponibilità di mano d'opera o delle attrezzature, la stipulazione è preclusa e il committente potrà consultare il secondo classificato. Reciprocamente, se l'assenza delle condizioni per stipulare risale al committente, perché le aree sono indisponibili o il progetto esige rifacimenti, l'appaltatore avrà diritto agli stessi indennizzi che gli competono in caso di risoluzione unilaterale (e quindi al 10% sui 4/5 dei lavori non eseguiti) e, in più, al risarcimento dei danni" (così F. TITOMANLIO, in AA.Vv., *Commento al regolamento di attuazione della legge quadro*, cit., p. 235); a diversa soluzione approda R. DALOISO, in AA.Vv., *L'attuazione della legge quadro*, cit., p. 252, il quale – dopo aver sottolineato che il verbale di cui al comma 3 dell'art. 71, d.P.R. n. 554 del 1999 rafforza la tesi della vincolatività

essere in tempi compatibili con la stipulazione del contratto”⁽⁵⁾. In tale contesto normativo appare, in vero, assai singolare l’ipotesi – considerata dall’art. 131, comma 2, d.P.R. n. 554 del 1999 – di differenze tra le condizioni locali ed il progetto esecutivo: ove si verifici tale evenienza il direttore dei lavori non procede alla consegna dei lavori e ne dà comunicazione al responsabile del procedimento, indicando le cause e l’importanza delle difformità riscontrate rispetto agli accertamenti effettuati in sede di redazione del progetto esecutivo e delle successive verifiche, proponendo i provvedimenti da

delle attestazioni e dichiarazione di cui ai primi due commi della medesima norma – si pone il problema pratico delle ripercussioni che derivino dall’esito negativo dell’accertamento, giungendo ad affermare che se esse sono da ricondurre a fatto del concorrente aggiudicatario, la stazione appaltante può aggiudicare la gara ad altro concorrente utilmente classificatosi a seguito dell’esperimento della gara, mentre nel caso che la mancanza delle condizioni tali da consentire l’immediato inizio dei lavori sia da ricondurre a fatto del committente, l’aggiudicatario potrà “chiedere di sciogliersi da ogni impegno o di recedere dal contratto”, giusta l’art. 109, comma 3, d.P.R. n. 554 del 1999, osservando che “la norma regolamentare non sembra ostare, in caso di comportamento negligente imputabile alla pubblica amministrazione, alla configurazione della responsabilità integrale per i danni ai sensi dell’art. 1337 e dell’art. 1338 cod. civ.”. Per M. ZOPPOLATO, in AA.VV., *Il regolamento della legge sui lavori pubblici*, cit., p. 199, nel caso che vengano riscontrate situazioni diverse da quelle in base alle quali è stata formulata l’offerta “dovrà applicarsi nei limiti del possibile l’art. 25, l. n. 109 del 1994, in materia di varianti in corso d’opera” senza che ciò possa costituire una lesione delle posizioni degli altri concorrenti risultati non aggiudicatari della gara, poiché la loro offerta è stata formulata sulla scorta delle medesime condizioni in forza delle quali l’aggiudicatario ha presentato la propria. Tuttavia, nel caso che si riscontrasse un errore progettuale, la possibilità di modificare il contratto dovrebbe ritenersi ammissibile solo entro il limite del quinto, come sancito dall’art. 25, comma 4, della legge quadro.

(5) P.M. PIACENTINI, *Regolamento di attuazione della legge quadro*, cit., p. 119, considera “criptica (...) la disposizione di cui al comma 4: invero o le si attribuisce una valenza di mera indicazione di comportamenti doverosi (nel qual caso avrebbe potuto anche essere soppressa, essendo di manifesta ovvietà) ovvero c’è il rischio di una possibile contraddizione con quanto previsto dalla lett. A) del comma 1 che richiede (*rectius*: presuppone) l’accertamento della “accessibilità” (e cioè della disponibilità) delle aree e degli immobili interessati dai lavori “prima dell’avvio delle procedure di scelta del contraente”; la previsione del conseguimento del decreto di occupazione di urgenza “in tempi compatibili con la stipulazione del contratto” può essere quindi intesa come possibilità che si possa procedere alla gara anche in assenza della richiamata “accessibilità”, con tutte le conseguenze prevedibili in tema di possibili ritardi nella consegna dei lavori”. Anche F. TITOMANLIO, in AA.VV., *Commento al regolamento di attuazione della legge quadro*, cit., p. 234, ravvisa una possibile contraddizione tra il comma 4 ed il comma 1 dell’art. 71, del d.P.R. n. 554 del 1999 e ritiene possibile risolverla assumendo che “il primo comma si riferisca all’assenza di impedimenti fisici, mentre l’ultimo comma concerne la disponibilità giuridica delle aree”; ad analoga soluzione compositiva della contraddizione sembra giungere anche R. DALOISO, in AA.VV., *L’attuazione della legge quadro*, cit., p. 255, osservando tuttavia che anche tale soluzione non ovvia agli inconvenienti già evidenziati dal Consiglio di Stato nel parere reso dall’Adunanza generale il 12 luglio 1999 sullo schema di regolamento poi approvato con il d.P.R. n. 554 del 1999, “avvalorando anzi la possibilità – immotivata – di dilazionare l’avvio degli adempimenti in questione fino al termine di cui al quarto comma dell’art. 71”. Per

adottare ⁽⁶⁾. Naturalmente, l'eventuale sospensione dei lavori non revoca necessariamente in dubbio l'attendibilità delle dichiarazioni rese *ex art.* 71, d.P.R. n. 554 del 1999 né il corretto svolgimento della progettazione, atteso che diviene importante, a questo fine, apprezzare le cause che danno luogo alla sospensione stessa ⁽⁷⁾, ragione

M. ZOPPOLATO, in AA.VV., *Il regolamento della legge sui lavori pubblici*, cit., p. 202, al direttore dei lavori non spetta di attestare la disponibilità giuridica dell'area, essendo "sufficiente che gli adempimenti necessari per acquisire la disponibilità siano avviati in tempo utile per pervenire alla disponibilità delle aree prima del momento previsto per la consegna dei lavori", ancorché – così interpretata – la disposizione introdotta dal comma 4 paia "invero di assai modesta portata precettiva, rispondendo ad ovvietà, prima ancora che ai principi di buona amministrazione che l'amministrazione coordini le sue attività in modo da garantirsi la disponibilità delle aree entro la data stimata di consegna dei lavori".

(6) In vero, la sola considerazione dell'ipotesi induce a ritenere che lo stesso legislatore non dia eccessivo credito alle molteplici dichiarazioni ed ai verbali di cui all'art. 71 e, prima ancora, alla serietà nello svolgimento dell'attività di progettazione. Va da sé, poi, che la sussistenza di differenze tra le condizioni locali ed il progetto esecutivo – non originate da cause di forza maggiore – integra l'errore progettuale, giusta la previsione di cui all'art. 25, comma 5 *bis*, l. 11 febbraio 1994, n. 109. Giova peraltro rammentare che l'art. 129, comma 10, d.P.R. n. 554 del 1999 dispone che la sospensione delle operazioni di consegna originate da fatti diversi dalla forza maggiore non possano differire la consegna per un tempo eccedente i sessanta giorni e che – trascorso inutilmente detto termine – trovano applicazione le disposizioni di cui ai commi 8 e 9 del medesimo art. 129, d.P.R. n. 554 del 1999. Al riguardo, rammentato che il termine per la consegna dei lavori è fissato per le amministrazioni statali in quaranta giorni decorrenti dalla data di registrazione del decreto di approvazione del contratto da parte della Corte dei conti ed in quarantacinque giorni decorrenti dalla approvazione del contratto, allorché non sia richiesta per legge la registrazione della Corte dei conti – giusta le previsioni dell'art. 129, comma 2, d.P.R. n. 554 del 1999 –, occorre domandarsi se ai fini del computo dei sessanta giorni occorra fare riferimento allo scadere dei predetti termini ovvero si debba dare rilievo alla data concreta di convocazione per la consegna operata dal direttore dei lavori. In altri termini, può ben accadere – in un caso in cui non sia necessaria per legge alcuna registrazione da parte della Corte dei conti – che il direttore dei lavori, dieci giorni dopo l'approvazione del contratto, ossia trentacinque prima della scadenza del termine di cui all'art. 129, comma 2, d.P.R. n. 554 del 1999 –, convochi l'aggiudicatario per la consegna che deve essere poi sospesa per fatti non riconducibili a forza maggiore, per cui può divenire importante stabilire se il termine di sessanta giorni decorra dalla data fissata per la consegna – poi rivelatasi infruttuosa – ovvero, comunque, dallo scadere del termine massimo entro il quale la consegna doveva aver luogo, ossia – nell'esempio in esame – dai quarantacinque giorni dalla approvazione del contratto. In altri termini si tratta di stabilire se la sospensione delle operazioni di consegna possa protrarsi per sessanta giorni, come indicato dalla norma, ovvero se detto termine possa incrementarsi – in questo caso – in ragione dei trentacinque giorni, costituenti l'ulteriore termine a disposizione della stazione appaltante per la consegna e di cui essa non s'è concretamente avvalsa. Nel silenzio della disposizione e tenuto conto del fatto che il termine dei sessanta giorni sembra avere carattere perentorio, avuto riguardo alle conseguenze che dal suo inutile scadere possono derivare, mi pare che si debba dare rilievo – ai fini del computo di detto termine – alla data nella quale era prevista la consegna, senza considerare il tempo entro il quale essa deve essere effettuata, eventualmente non utilizzato dalla stazione appaltante.

(7) È infatti evidente che una sospensione originata dalla necessità di redigere

per la quale la norma ne impone l'indicazione anche con riferimento alle risultanze del verbale di consegna. Peraltro, sullo sfondo della disciplina della sospensione si pone l'intero complesso delle disposizioni – sia della legge quadro sia del d.P.R. n. 554 del 1999 – che regola lo svolgimento delle attività di progettazione. Infatti, nel recente passato una delle principali cause di sospensione era costituita dalla necessità di apportare delle integrazioni o variazioni al progetto, sovente per ovviare a carenze originarie dello stesso. In tale ottica, le norme della legge quadro e del regolamento di attuazione che puntigliosamente disciplinano le varie fasi di sviluppo della progettazione, costituiscono disposizioni finalizzate anche a combattere il fenomeno delle frequenti sospensioni originate dalla necessità di apportare modifiche al progetto.

2. La disciplina della sospensione nell'art. 133, d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e nell'art. 24, d.m. 19 aprile 2000, n. 145: i soggetti abilitati a disporre in funzione delle cause genetiche e gli adempimenti formali in ordine alla redazione del verbale di sospensione. – L'art. 24 del capitolato generale dispone che “è ammessa la sospensione dei lavori, ordinata dal direttore dei lavori, ai sensi dell'art. 133, comma 1, del regolamento, nei casi di avverse condizioni climatiche, di forza maggiore, o di altre circostanze speciali che impediscano l'esecuzione o la realizzazione a regola d'arte dei lavori stessi”. In vero, si evidenzia una non perfetta redazione della disposizione in quanto sarebbe stato più opportuno che nel comma di apertura della norma regolante la sospensione venissero indicate immediatamente tutte le cause genetiche della sospensione legittima, dettandone poi la disciplina. Invece, occorre esaminare attentamente il comma 1 ed il comma 4 dell'art. 24, d.m. n. 145 del 2000 per scoprire che il direttore dei lavori può disporre le sospensioni per cause di forza maggiore, per avversità climatiche ed altre condizioni che precludano la regolare esecuzione dei lavori, e che 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”, affermandosi così – in modo indiretto – una competenza del responsabile del procedimento a disporre le so-

una perizia di variante per il sopravvenire di nuove disposizioni di legge che incidano sull'esecuzione delle opere non ha alcun rapporto con le dichiarazioni rese ex art. 71, d.P.R. n. 554 del 1999, mentre ben diverso è il caso in cui – ad esempio – la sospensione sia stata originata dalla inadeguatezza delle cave, o dal fatto che l'area di sedime delle opere non sia disponibile; è evidente che in tale seconda ipotesi non solo non risulteranno rispondenti al vero le indicazioni contenute nel verbale di consegna dei lavori – giusta le prescrizioni di cui all'art. 130, d.P.R. n. 554 del 1999 – ma anche le dichiarazioni rese in attuazione dell'art. 71 del medesimo regolamento.

sensioni per le indicate ragioni. Molto più chiari, al riguardo, i primi due commi dell'art. 133, d.P.R. n. 554 del 1999 allorché indicano che il direttore dei lavori ordina la sospensione degli stessi "qualora circostanze speciali impediscano in via temporanea che i lavori proseguano a regola d'arte", indicando le ragioni di imputabilità anche con riferimento alle risultanze del verbale di consegna, mentre – al di fuori dei casi di cui al comma appena riportato – il responsabile del procedimento "può, per ragioni di pubblico interesse o necessità, ordinare la sospensione dei lavori nei limiti e con gli effetti del capitolato generale". Viene così delineata una ben precisa ripartizione di competenze in ordine al potere di disporre la sospensione dei lavori. Infatti – come si desume dall'esame combinato dell'art. 24, d.m. n. 145 del 2000 e del d.P.R. n. 554 del 1999 – il direttore dei lavori dispone la sospensione delle attività per ragioni climatiche, di forza maggiore o allorché sussistano altre particolari ragioni che precludano che l'esecuzione dei lavori possa svilupparsi a regola d'arte, mentre il responsabile del procedimento ha il potere di disporre la sospensione per ragioni di pubblico interesse o necessità⁽⁸⁾. La competenza del responsabile del procedimento in ordine alla sospensione dei lavori è, pertanto, limitata alle sole ipotesi del pubblico interesse o della necessità, come emerge non solo dalla circostanza che il potere di sospensione dei lavori gli è riconosciuto unicamente in tali casi, ma anche dal fatto che il potere di sospensione dei lavori gli è riconosciuto "al di fuori dei casi previsti dal comma 1", espressione che contempla – con formula assai elastica – le ipotesi in cui a poter disporre la sospensione sia il direttore dei lavori. Questi, infatti, può ordinare la sospensione delle attività non solo nel caso di avversità meteorologiche o per cause di forza maggiore, ma anche allorché vi siano circostanze tali che precludano la possibilità che i lavori proseguano a regola d'arte, utilizzandosi così solo per il direttore dei lavori una formula necessariamente aperta, suscettibile di essere riempita dei contenuti più vari a seconda degli accadimenti che si verificano nel corso dell'appalto⁽⁹⁾.

(8) A. SCIUMÉ e D. TASSAN MAZZOCCO, *Il nuovo capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici*, cit., p. 125, nt. 16, dopo aver indicato come "sospensione ordinaria" quella disposta per avversità meteorologiche, per cause di forza maggiore o per altre circostanze speciali che non consentano la regolare esecuzione dell'opera, affermano – con riferimento alle sospensioni originate da ragioni di pubblico interesse o pubblica necessità – che "spetta dunque, in questo caso, al responsabile del procedimento l'apprezzamento della sussistenza di eventuali ragioni di pubblico interesse o necessità, diversamente da quanto si è in precedenza rilevato con riguardo alla sospensione ordinaria. La differenza si spiega in considerazione del carattere *lato sensu* politico, e non semplicemente tecnico, di questa seconda valutazione". Con riferimento alla sospensione per pubblico interesse M. MAZZONE e C. LORIA, *Manuale di diritto dei lavori pubblici*, Roma, 2000, p. 484, parlano di sospensione discrezionale.

(9) L'art. 16, r.d. 25 maggio 1895, n. 350 e l'art. 30, d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063,

La ripartizione delle competenze porta con sé l'interrogativo circa le sorti di una sospensione dei lavori disposta da un soggetto non competente. Prescindendo, ovviamente, dalle ipotesi in cui un qualsiasi organo della stazione appaltante – che non rivesta il ruolo di responsabile del procedimento o di direttore dei lavori – ordini una sospensione delle attività che, in quanto proveniente da un soggetto del tutto incompetente deve essere ritenuta *tamquam non esset*, occorre domandarsi cosa accada se il responsabile del procedimento ordini una sospensione per avversità meteorologiche, ovvero se il direttore dei lavori disponga una sospensione per fatti di pubblico interesse. Ovviamente, nel porci tale problema, prescindiamo dall'ipotesi in cui vi sia coincidenza tra responsabile del procedimento e direttore dei lavori ⁽¹⁰⁾.

attribuivano all'ingegnere capo il potere di disporre la sospensione dei lavori, quale che fosse la causa genetica della sospensione; la giurisprudenza formatasi sotto il vigore della normativa oggi abrogata ha affermato al riguardo che "nel rapporto di appalto pubblico il direttore dei lavori, in caso di sospensione dei lavori, è solo abilitato a redigere il relativo verbale, mentre nessun potere gli è conferito, fatto salvo quello di proposta, ai fini dell'esercizio della facoltà di sospensione" (così App. Lecce, 13 novembre 1995, in *Arch. civ.*, 1996, p. 615).

(10) Ai sensi dell'art. 7, comma 4, seconda parte, d.P.R. n. 554 del 1999, infatti, il "responsabile del procedimento può svolgere per uno o più interventi, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche funzioni di progettista o direttore dei lavori. Tali funzioni non possono coincidere nel caso di interventi di cui all'articolo 2, comma 1, lett. *h* ed *i*, e di interventi di importo superiore a 500.000 euro". In relazione a tale norma, P.M. PIACENTINI, *Regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici*, cit., p. 49, suggerisce "un uso più che moderato di tale facoltà (di conferire alla medesima persona sia l'incarico di direttore dei lavori che di progettista e di responsabile del procedimento, n.d.r.) sia in considerazione della mole e dell'importanza delle funzioni già affidate a tale figura (il responsabile del procedimento, n.d.r.), sia per la possibilità che una simile commistione di ruoli possa dar luogo a conflitti di interessi (si pensi all'ipotesi della verifica dei progetti che il responsabile del procedimento deve compiere)". In vero, l'art. 7, comma 4, ultima parte, d.P.R. n. 554 del 1999 – al pari dell'art. 7, comma 2, l. n. 109 del 1994 – usa la disgiuntiva "o" tra le parole "progettista" e "direttore dei lavori" generando in tal modo il dubbio che il responsabile del procedimento possa coincidere con una sola delle due distinte figure. La questione è stata affrontata in sede dottrina pervenendo alla conclusione di una possibile confluenza delle tre funzioni in un unico soggetto, assumendo che "la disgiuntiva tiene opportunamente conto del fatto che, nel sistema della legge, la stessa identificazione in un unico soggetto delle funzioni di progettista e direttore lavori, seppure valutata con favore (art. 17, comma 14), è tutt'altro che necessaria", così A. COSTANTINI, *Il responsabile del procedimento, la conferenza di servizi e l'accesso agli atti*, in AA.VV., *Il regolamento della legge sui lavori pubblici*, Milano, 2000, 39, nt. 5; per F. CARINGELLA e C. MEZZABARBA, *Commento all'art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109*, in AA.VV., *La nuova legge quadro sui lavori pubblici*, commentario a cura di F. CARINGELLA, Milano, 1999, p. 231, "non si rinviene alcun ostacolo a che le tre figure funzionali si concentrino in capo ad un unico soggetto. Non vi è alcun dato testuale dal quale evincere che il responsabile possa coincidere solo separatamente con il progettista ed il direttore dei lavori ma non con entrambi"; per C. ANGELETTI, in D. TASSAN MAZZOCCO, C. ANGELETTI e M. ZOPPOLATO, *La legge quadro sui lavori pubblici (Merloni ter) – commento alla legge 18 novembre 1998, n. 415*, Milano, 1999, p. 176, "in teoria non si comprende

In vero, quando non vi sia una unione personale di cariche, la legge quadro non si preoccupa di chiarire quale rapporto sussista tra il responsabile del procedimento ed il direttore dei lavori, né il regolamento offre contributi diretti al riguardo ⁽¹⁾. Alcune disposizioni del regolamento consentono, tuttavia, di acquisire alcuni ele-

come possa essere disgiunta automaticamente la possibilità di far coincidere il responsabile del procedimento, anche se solo per alcuni tipi di lavoro, con il progettista ed il direttore dei lavori. Infatti per motivi evidenti di razionalità nell'organizzazione e nell'esecuzione dei lavori, è sempre stato preferito dalle stazioni appaltanti di nominare come direttore dei lavori lo stesso professionista che aveva redatto la progettazione".

(1) Le finalità di questo scritto non consentono di soffermarsi sulla figura del responsabile del procedimento nell'esecuzione delle opere pubbliche; per un esame di tale fondamentale figura rinviamo ai contributi apparsi nei vari commentari alla legge quadro. Senza pretesa di completezza si possono qui ricordare F. CARINGELLA e C. MEZZABARBA, *Commento all'art. 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109*, cit., p. 219 ss.; L. CARBONE, F. CARINGELLA, M. D'ADAMO e C. SILVESTRI, *Organi del procedimento*, in AA.VV., *L'attuazione della legge quadro sui lavori pubblici*, Milano, 2000, p. 43 ss.; A. COSTANTINI, *Il responsabile del procedimento, la conferenza di servizi e l'accesso agli atti*, cit., p. 33 ss.; U. REALFONZO e M. ATELLI, *I principi della legge quadro sui lavori pubblici*, Bergamo, 1999, p. 83 ss.; G. MARCHIANÒ, *Commento all'art. 7 della legge quadro*, in AA.VV., *La legge quadro in materia di lavori pubblici*, a cura di A. CARULLO ed A. CLARIZIA, Padova, 2000, p. 240 ss.; C. ANGELETTI, *Il responsabile del procedimento*, cit., p. 162 ss.; A.R. TASSONE, *Misure per l'adeguamento della funzionalità della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *La riforma dei lavori pubblici*, Commentario diretto da A. ANGELETTI, Torino, 2000, p. 133 ss.; P. URBANI, *Il responsabile del procedimento e la conferenza di servizi nei lavori pubblici*, in AA.VV., *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, a cura di A. BARGONE e P. STELLA RICHTER, Milano, 2001, p. 127; nonché, tra i vari contributi al di fuori di opere collettanee, A. POLICE, *Il responsabile del procedimento in materia di lavori pubblici*, in *N. Rass.*, 1995, p. 34 ss.; I. FRANCO, *Il responsabile del procedimento con particolare riguardo alla realizzazione delle opere pubbliche*, in *Cons. Stato*, 1995, p. 145; M. POET, *La nuova legge quadro sui lavori pubblici: le figure del coordinatore unico dei lavori e del responsabile del procedimento*, in *Quaderni amm.*, 1997, p. 7 ss.; A. POZZI, *Notazioni sulla figura del responsabile del procedimento, con particolare riferimento alla Merloni ter*, in *Appalti urbanistica edilizia*, 1999, p. 328; G. RUGGERI, *Il responsabile del procedimento, la redazione dei progetti e la direzione dei lavori nella l. 109/94 sui lavori pubblici*, in *N. Rass.*, 1998, p. 2028; I. FRANCO, *Il responsabile del procedimento, con particolare riguardo alla realizzazione delle opere pubbliche*, in *Ragiusan*, 1997, fasc. 162, p. 87; F. GARRI, *Responsabile del procedimento: un problema che sopravviverà alle modifiche*, in *Appalti urbanistica edilizia*, 1998, p. 323; G. PANASSIDI, *Il coordinatore unico e il responsabile del procedimento nel settore dei lavori pubblici*, in *N. Rass.*, 1998, p. 1887; A. CANCRINI, *Responsabilità dei professionisti che operano per conto della pubblica amministrazione: il direttore dei lavori, il collaudatore e il responsabile del procedimento*, in *Appalti urbanistica edilizia*, 1998, p. 75; G. PASCONI, *Responsabile del procedimento: compiti e attribuzioni nella normativa settoriale dei lavori pubblici*, ivi, 1997, p. 773; P. LA ROCCA, *Il responsabile del procedimento con particolare riguardo alla materia dei ll.pp.*, in *Comuni*, 1997, p. 519; F. GENCHI, *Il responsabile del procedimento con particolare riferimento alla legge quadro in materia di lavori pubblici*, ivi, 1996, p. 275; P. MANTINI, *Il responsabile del procedimento nei lavori pubblici*, in *Riv. amm.*, 1995, p. 1117; A.M. BALESTRERI, *Il ruolo del responsabile del procedimento e del coordinatore unico con l'entrata in vigore della l. 216: obblighi delle p.a.*, in *Riv. amm. Lombardia*, 1996, p. 27; E. MELE, *Il responsabile del procedimento nella esecuzione di lavori pubblici*, in *N. Rass.*, 1993, p. 1636.

menti orientativi indiretti che possono assumere rilevanza ai fini della questione ora in esame. Infatti, l'art. 128, comma 2, d.P.R. dispone che il responsabile del procedimento possa impartire disposizioni al direttore dei lavori mediante ordini di servizio e stabilire, in relazione all'importanza dei lavori, la periodicità con la quale il direttore dei lavori è tenuto a presentare un rapporto sulle principali attività di cantiere e sull'andamento dei lavori. Tale disposizione, unita a quelle che riconoscono al direttore dei lavori un potere di proposta mentre il momento decisionale è di competenza esclusiva del responsabile del procedimento (ad esempio, art. 134, comma 8, d.P.R. n. 554 del 1999 in materia di varianti) ed a quelle che impongono al direttore dei lavori un obbligo di comunicazione e trasmissione di relazioni, mentre l'esame delle questioni e le proposte relative sono demandate al responsabile del procedimento (ad esempio, art. 149, d.P.R. n. 554 del 1999, in materia di accordo bonario) porta a ritenere che, ancorché non inquadrabile in termini gerarchici, vi sia una supremazia del responsabile del procedimento rispetto al direttore dei lavori, con la conseguenza che devono ritenersi valide anche le sospensioni disposte – ed eventualmente verbalizzate – dal responsabile del procedimento per cause di forza maggiore o per avversità meteorologiche, mentre si devono ritenere non valide – perché emesse da un soggetto privo della necessaria competenza – le sospensioni dei lavori eventualmente ordinate dal direttore dei lavori per pubblico interesse o necessità ⁽¹²⁾.

Quale che sia il soggetto che abbia disposto la sospensione, il relativo verbale deve essere comunque redatto dal direttore dei lavori, giusta il comma 3 dell'art. 133, d.P.R. n. 554 del 1999; ovviamente – in ragione di quanto appena esposto – il direttore dei lavori, in caso di sospensione disposta per ragioni di pubblica necessità o interesse, verbalizzerà che il responsabile del procedimento ha ordinato la sospensione delle attività per una delle indicate ragioni. Al pari di quanto previsto dall'art. 16, r.d. n. 350 del 1895, anche l'art. 133, d.P.R. n. 554 del 1999 dispone che il verbale di sospensione debba essere redatto “con l'intervento dell'appaltatore o di un suo legale rappresentante”; precisato che per “legale rappresentante” deve intendersi qualunque soggetto munito di idonea procura che possa rappresentare l'appaltatore, occorre domandarsi cosa accada nel caso che l'appaltatore – o il suo rappresentante – non intervenga alla redazione del verbale di sospensione. È evidente che non può

(12) Inquadrano il rapporto tra responsabile del procedimento e direttore dei lavori in termini di supremazia gerarchica, M. MAZZONE e C. LORIA, *Manuale di diritto dei lavori pubblici*, cit., p. 479, che – in ragione di essa – affermano che il responsabile del procedimento abbia “il potere di annullare la disposta sospensione, dandone comunicazione all'appaltatore, allorché rilevi che le ragioni indicate nel verbale non sono veritiere o non configurano una causa di forza maggiore”.

certo ritenersi vi sia in capo all'appaltatore un potere di inibizione della sospensione, per cui ove l'appaltatore – purché ritualmente convocato ⁽¹³⁾ – non si presenti per la compilazione del verbale, tale circostanza non ne potrà certo inibire la redazione, sarà tuttavia necessario che il direttore dei lavori provveda ad indicare che l'appaltatore – pur ritualmente convocato – non s'è presentato nella data indicata per la redazione del verbale di sospensione. Peraltro, che l'appaltatore abbia la possibilità di non intervenire alla sottoscrizione del verbale di sospensione si desume, indirettamente, dall'art. 133, comma 8, d.P.R. n. 554 del 1999, allorché prevede che nel caso in cui l'appaltatore non intervenga alla sottoscrizione del verbale – ovvero rifiuti di sottoscriverlo – si procede a norma dell'art. 165, d.P.R. n. 554 del 1999. Il richiamo a tale disposizione – che al comma 3 fissa il termine decadenziale di quindici giorni per l'esplicazione della riserva eventualmente apposta accanto alla sottoscrizione – pone un problema di coordinamento temporale con la previsione dell'art. 133, comma 3, d.P.R. n. 554 del 1999 che prevede che il verbale di sospensione debba essere inoltrato al responsabile del procedimento entro i cinque giorni decorrenti dalla data della sua redazione ⁽¹⁴⁾.

A nostro avviso l'unico modo per ricomporre la contraddizione è quello di ritenere che il verbale di sospensione debba essere inviato al responsabile del procedimento entro i cinque giorni decorrenti dalla data della sua redazione solo ove esso sia stato sottoscritto senza riserve dall'appaltatore, ovvero sia stato sottoscritto con una riserva immediatamente esplicita; di contro, ove l'appaltatore abbia sottoscritto il verbale con riserva senza esplicitarla immediatamente, la trasmissione del verbale al responsabile del procedimento non può avvenire prima che sia spirato il termine di quindici giorni entro il quale l'appaltatore può esplicitare tale riserva. Infine, ove l'appaltatore non si presenti alla sottoscrizione del verbale di sospensione o si rifiuti di firmarlo, dovrà essere invitato a farlo entro il termine perentorio di quindici giorni e, ove persista nel rifiuto, se ne dovrà fare menzione nel verbale. Anche in questo caso, non è evidentemente possibile trasmettere il verbale al responsabile del

(13) Ove per ritualità della convocazione ci si intende riferire non tanto ad una particolare formalità di convocazione, che né la legge quadro né il regolamento prescrivono, ma ad una convocazione che risponda sostanzialmente a criteri di correttezza, per cui essa deve essere effettuata – per quanto possibile – con opportuno anticipo, deve indicare le ragioni per le quali la sospensione sarà disposta onde consentire all'appaltatore di fare le proprie valutazioni.

(14) In relazione al termine entro il quale il verbale di sospensione doveva essere inoltrato, la previgente normativa non era univoca, infatti, mentre l'art. 16, comma 2, r.d. n. 350 del 1895, ne disponeva l'inoltro al Ministero entro i tre giorni dalla data di redazione, l'art. 1, comma ult., l. 10 dicembre 1981, n. 741, ne prevedeva l'inoltro all'amministrazione appaltante entro i cinque giorni dalla redazione.

procedimento entro i cinque giorni decorrenti dalla redazione, ma solo alla scadenza del termine fissato.

Il verbale di sospensione – quale che sia la causa genetica della stessa – deve recare l'indicazione delle opere la cui esecuzione resti interrotta, le cautele adottate affinché alla ripresa esse possano essere realizzate senza eccessivi oneri, lo stato di avanzamento dei lavori, nonché la consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione. Si tratta di una innovazione rispetto alla previgente disciplina e tali indicazioni devono essere inserite nel verbale anche ove la sospensione sia stata originata da cause legittime, quali, ad esempio, le avversità meteorologiche. È tuttavia evidente che le menzionate indicazioni acquistano una specifica rilevanza allorché l'appaltatore intenda formulare delle richieste risarcitorie in conseguenza della sospensione, ad esempio perché ritiene che essa sia illegittima, o perché – in relazione al suo protrarsi – ritiene che sia diventata illegittima. In tali casi, l'accertamento eseguito in occasione della sospensione diviene particolarmente importante, atteso che esso potrà costituire la base per un apprezzamento delle eventuali richieste formulate dall'appaltatore.

Il verbale – come s'è detto – deve indicare anche lo stato di avanzamento dei lavori, tale prescrizione deve essere posta in relazione all'art. 114, comma 3, d.P.R. n. 554 del 1999 che dispone che “nel caso di sospensione dei lavori di durata superiore a novanta giorni la stazione appaltante dispone comunque il pagamento degli importi maturati sino alla data di sospensione”. Ne consegue che – quale che sia la causa genetica della sospensione, poiché all'atto della stessa non se ne può prevedere con certezza la durata – è necessario che nel verbale sia indicato non solo quale sia l'avanzamento dei lavori, ma anche che si indichi quale importo sia già stato contabilizzato e quale sia l'ammontare dei lavori eseguiti ma non ancora inseriti in contabilità. Tale norma – se non dovrebbe creare difficoltà in ordine ai lavori da contabilizzare a misura, in quanto si tratterà semplicemente di moltiplicare le quantità eseguite e non ancora contabilizzate per i relativi prezzi – può indubbiamente porre dei problemi in relazione ai lavori da contabilizzare a corpo, in quanto imporrà di creare, in via del tutto eccezionale, delle frazioni delle percentuali fissate per la eventuale contabilizzazione straordinaria ⁽¹⁵⁾. È peraltro

(15) Occorre infatti rammentare che, ai sensi dell'art. 45, comma 6, d.P.R. n. 554 del 1999, “per gli interventi il cui corrispettivo è previsto a corpo ovvero per la parte a corpo di un intervento il cui corrispettivo è previsto a corpo e a misura, il capitolato speciale d'appalto indica, per ogni gruppo delle lavorazioni complessive dell'intervento ritenute omogenee, il relativo importo e la sua aliquota percentuale riferita all'ammontare complessivo dell'intervento. Tali importi e le correlate aliquote sono dedotti in sede di progetto esecutivo dal computo metrico-estimativo. Al fine

evidente che tale apprezzamento economico dei lavori eseguiti all'atto della sospensione ma non ancora inseriti in contabilità – ad esempio perché non si erano verificate le condizioni contrattualmente previste – non comporta necessariamente l'emissione di uno stato di avanzamento straordinario che dovrà essere emesso solo ove la durata della sospensione si protragga per un tempo eccedente i novanta giorni; a nostro avviso, inoltre, la disposizione di cui all'art. 114, comma 3, d.P.R. n. 554 del 1999 può trovare applicazione solo nel caso di sospensione totale dei lavori: infatti – ove si tratti di sospensione parziale, oggi legittimata dagli artt. 133, comma 7, d.P.R. n. 554 del 1999 e 24, comma 7, d.m. n. 145 del 2000 – l'importo delle lavorazioni interessate dalla sospensione – eseguite ma non contabilizzate all'atto della stessa – deve trovare riconoscimento nello stato di avanzamento che deve essere emesso nel rispetto delle disposizioni di contratto, cumulandosi con l'ammontare dei lavori non interessati dalla sospensione medesima ⁽¹⁶⁾.

del pagamento in corso d'opera i suddetti importi e aliquote possono essere indicati anche disaggregati nelle loro componenti principali. I pagamenti in corso d'opera sono determinati sulla base delle aliquote percentuali così definite, di ciascuna delle quali viene contabilizzata la quota parte effettivamente eseguita". Va da sé, peraltro, che gli importi risultanti dall'applicazione delle percentuali non sono indicativi dell'importo realmente eseguito, ma costituiscono solo una modalità di erogazione del corrispettivo, la conseguenza di ciò è che se – per qual si voglia motivo – l'esecuzione dell'opera appaltata dovesse essere interrotta prima dell'ultimazione dei lavori, ai fini della determinazione dell'importo dei lavori eseguiti, sarebbe necessario dar luogo ad un computo analitico ed a misura delle prestazioni realizzate, indipendentemente dall'importo corrisposto in acconto. Del pari, ai fini dell'apprezzamento del rispetto di quanto previsto dall'art. 18, comma 4, l. 19 marzo 1990, n. 55, occorre avere riguardo non già agli importi risultanti – in relazione alle varie lavorazioni – dalla applicazione delle varie percentuali, bensì all'effettivo corrispettivo inerente dette lavorazioni, quale esso risulta da una analisi. Potrebbe infatti accadere, ad esempio, che l'importo degli scavi di fondazione sia ritenuto pari al 15% dell'ammontare complessivo di un appalto di euro 5.000.000/00 e quindi pari a euro 750.000/00; ove l'appaltatore subappalti tale lavorazione, ai fini dell'effettivo rispetto dell'art. 18, comma 4, l. n. 55 del 1990 non si dovrà verificare se al subappaltatore sia stato corrisposto almeno l'80% dell'importo di euro 750.000/00, bensì si dovrà verificare quale sia il reale corrispettivo – desumibile da una analisi, ovvero dall'eventuale offerta prezzi unitari con cui è stata aggiudicata la gara – relativo a detta lavorazione, prescindendo dall'importo convenzionalmente determinato in applicazione delle percentuali contrattualmente convenute ai fini dell'erogazione del corrispettivo contrattuale.

(16) Ove dunque la sospensione sia totale e questa si protragga per oltre novanta giorni, quale che ne sia la causa genetica, compete all'appaltatore il pagamento dei lavori che all'atto della sospensione stessa risultavano eseguiti e non erano ancora stati inseriti in contabilità. Si tratta, in questo caso di emettere uno stato di avanzamento straordinario, quale che ne sia l'importo, anche in deroga alle disposizioni contrattuali. È dubbio, in caso di mancata emissione di detto stato di avanzamento ovvero – ove esso sia stato emesso – in caso di ritardato pagamento dell'importo in esso esposto rispetto al termine di trenta giorni di cui all'art. 29, comma 1, d.m. n. 145 del 2000, se l'appaltatore abbia diritto agli interessi di ritardato pagamento, giusta quanto previsto dagli artt. 26, comma 1, l. n. 109 del 1994,

La norma non specifica chi debba provvedere ad indicare nel verbale lo stato di avanzamento dei lavori – del contenuto innanzi indicato – quali opere siano state sospese, quali cautele debbano essere osservate e tutte le altre informazioni precisate dall'art. 133, comma 4, d.P.R. n. 554 del 1999. Tuttavia, atteso che il verbale è redatto dal direttore dei lavori ci sembra evidente che tali indicazioni debbano essere inserite nel verbale a sua cura; peraltro la disposizione non specifica cosa accada nel caso che le menzionate indicazioni non siano inserite nel verbale, a nostro avviso – ovviamente – tale irregolarità non inficia la validità del verbale, ma abilita l'appaltatore – a parte le eventuali responsabilità del direttore dei lavori per il mancato rispetto della norma regolamentare – ad integrare unilateralmente il suddetto verbale, fornendo le relative indicazioni. È infatti evidente che se l'appaltatore ha l'onere di apporre riserva in calce al verbale di sospensione, ove voglia sollevare delle contestazioni in ordine ad essa – giusta l'art. 133, comma 8, d.P.R. n. 554 del 1999 – *a fortiori* si deve ritenere che egli sia abilitato ad indicare nel verbale quegli elementi che il regolamento impone in esso siano inseriti e che il direttore dei lavori abbia eventualmente omesso ⁽¹⁷⁾.

3. La diversa disciplina della sospensione in ragione delle cause

116, comma 1, d.P.R. n. 554 del 1999 e 30, comma 1, d.m. n. 145 del 2000. Una interpretazione della indicate disposizioni rigorosamente ancorata alla lettera delle norme non contempla l'ipotesi ora in considerazione, in quanto si fa riferimento al ritardo nella emissione dei certificati o dei titoli di spesa relativi agli acconti, rispetto ai termini ed alle condizioni stabiliti dal capitolato speciale (art. 26 delle legge quadro ed art. 116, d.P.R. n. 554 del 1999) e rispetto ai termini di cui all'art. 29, comma 1, d.m. n. 145 del 2000, ma non si considera mai l'ipotesi dello stato di avanzamento straordinario, da emettersi in conseguenza della protrazione della sospensione totale dei lavori per un periodo eccedente i novanta giorni. Tuttavia ci pare che evidenti ragioni logiche impongano di imputare tale omissione ad un mero difetto di redazione della disciplina piuttosto che alla volontà di non riconoscere gli interessi in tale ipotesi, per cui ci sembra che – quanto meno in via analogica – anche nell'ipotesi appena considerata all'appaltatore competano gli interessi. Sulla scorta di tale conclusione, riteniamo che ogni qual volta la sospensione dei lavori si protragga per un tempo eccedente i novanta giorni, quale che sia l'importo dei lavori che alla data della sospensione risultavano eseguiti e non erano ancora stati inseriti in contabilità, entro i quarantacinque giorni successivi allo scadere del novantesimo giorno di sospensione debba essere emesso il certificato di pagamento e che l'importo in esso indicato debba essere corrisposto entro i successivi trenta giorni – salvo diversi termini più brevi eventualmente fissati nei capitolati speciali o nei contratti, giusta l'art. 29, comma 3, d.m. n. 145 del 2000 – con la conseguenza che in caso di mancato rispetto dei predetti termini devono essere corrisposti all'appaltatore gli interessi in conformità alle indicate disposizioni.

(17) Naturalmente, l'eventuale indicazione effettuata da parte dell'appaltatore circa lo stato di avanzamento dei lavori non costituisce il presupposto per l'eventuale emissione dello stato di avanzamento straordinario ove la sospensione si protragga per oltre novanta giorni, ma può costituire la base per la formulazione di una richiesta di interessi conseguenti alla mancata tempestiva contabilizzazione.

genetiche della stessa. – Le considerazioni circa la ripartizione di competenze tra il responsabile del procedimento ed il direttore dei lavori in ordine al potere di ordinare le sospensioni e la diversa disciplina delle stesse in ragione delle loro cause genetiche, impongono all'interprete di individuare, con la massima precisione possibile, l'esatta portata dei commi 1 e 2 del precitato art. 133, d.P.R. n. 554 che disciplinano – rispettivamente – le sospensioni originate da cause speciali che impediscano la prosecuzione dei lavori a regola d'arte e quelle che siano disposte per ragioni di pubblico interesse o necessità. La distinzione – peraltro già presente nell'art. 30, d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, che al comma 1 regolava le sospensioni causate da forza maggiore, avversità meteorologiche o oltre circostanze preclusive della regolare esecuzione dei lavori, mentre al comma 2 disciplinava la sospensioni originate da pubblico interesse o necessità – assume un suo particolare rilievo in ragione della diversa disciplina delle due sospensioni, in quanto solo per quelle causate da pubblico interesse o necessità è possibile per l'appaltatore richiedere lo scioglimento dal contratto senza indennità, allorché esse abbiano una durata eccedente il quarto del tempo contrattuale, ovvero i sei mesi. Già con riferimento alla disciplina di cui all'art. 30, d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 s'era osservato che mentre “il comma 1 (dell'art. 30, d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, n.d.r.) disciplina la sospensione resasi necessaria per assicurare la fondamentale esigenza che l'opera pubblica sia eseguita a regola d'arte; e quindi investe tutte le situazioni che, nel concorso di speciali circostanze, solo esemplificativamente richiamate (la norma è costruita a fattispecie non esclusiva) impediscono, in via temporanea, l'ottimale svolgimento dei lavori”⁽¹⁸⁾, “nella fattispecie di sospensione per ragioni di pubblico interesse o necessità, la soggezione non è più temporalmente illimitata, incontrando limiti accuratamente precisati, il cui superamento non costituisce un fatto di inadempimento contrattuale dell'amministrazione, come tale eventualmente giustificativo di una azione di risoluzione in danno, ma innesta un meccanismo *sui generis*, consentendosi all'appaltatore, nel presupposto della persistenza delle invocate ragioni di pubblico interesse o necessità, di esercitare non già un diritto potestativo vero e proprio idoneo a produrre *ex se* l'effetto risolutivo (sia pure senza risarcimento di

(18) Così Cass., 17 marzo 1982, n. 1728, in *Rass. Avv. St.*, 1985, I, p. 190, con osservazioni di P. VITTORIA, *La sospensione dei lavori disposta per ragioni di pubblico interesse o necessità e suo perdurare oltre il limite dell'art. 30, comma 2, del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063*, in cui peraltro la Suprema Corte non manca di sottolineare che “la sospensione non viene disposta a seguito di scelta discrezionale dell'amministrazione, ma è condizionata, con vincolo assoluto, dall'esistenza di adeguati presupposti che, pur senza essere tassativamente elencati dalle norme, si riflettano sulla realizzazione dell'opera, in un arco temporale circoscritto”.

danni, per cui manca il presupposto giacché in ipotesi le invocate ragioni di interesse pubblico sussistono), ma propositivo (ovvero, con altre parole una facoltà di chiedere lo scioglimento del contratto, senza indennità”⁽¹⁹⁾). L'importanza della questione ora in esame è dimostrata dal fatto che – come nella previgente disciplina – anche nel nuovo capitolato generale solo per le sospensioni determinate da pubblico interesse o necessità è consentito all'appaltatore di chiedere lo scioglimento del contratto senza indennità per l'eccessivo protrarsi della sospensione stessa⁽²⁰⁾. Ove il committente intenda tener ferma la sospensione, vincolando l'appaltatore al contratto quiescente, può rifiutare lo scioglimento del contratto, assumendo però – con il solo rifiuto – l'obbligo di tenere indenne l'appaltatore di tutti i maggiori oneri sopportati, che assumono specifica rilevanza come danni contrattuali derivanti da comportamento lecito dell'amministrazione⁽²¹⁾. Ci sembra peraltro assolutamente pacifico

(19) Così ancora Cass., 17 marzo 1982, n. 1728, in *Rass. Avv. St.*, 1985, I, p. 190.

(20) In tal senso Cass., Sez. I, 9 agosto 1997, n. 7450, in *Rass. Avv. St.*, 1997, I, p. 157; Cass., Sez. I, 5 agosto 1997, n. 7196, in *Arch. giur. oo. pp.*, 1997, p. 882; Cass., Sez. I, 7 marzo 1995, n. 2651, in *Giust. civ.*, 1995, I, p. 2084; Cass., 17 marzo 1982, n. 1728, cit.; Coll. Arb. Firenze, 16 gennaio 1997, in *Arch. giur. oo. pp.*, 1998, p. 328; Coll. Arb. Roma, 16 marzo 1995, *ivi*, 1997, p. 72; Coll. Arb., 26 giugno 1979, n. 52, *ivi*, 1979, III, p. 395.

(21) Si veda la giurisprudenza citata alla nota precedente. Peraltro non manca qualche pronuncia che finisce con l'attribuire rilievo assorbente al comportamento delle parti, al punto da consentire di prescindere da una indagine volta ad accertare l'effettiva sussistenza dei presupposti legittimanti l'applicazione della norma; infatti – sia pure con riferimento all'art. 30, d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 – Cass., Sez. I, 15 settembre 2000, n. 12178, in *Foro it. Rep.*, 2000, voce *Opere pubbliche*, n. 33, ha affermato che una volta che l'appaltatore abbia richiesto lo scioglimento dal contratto e la stazione appaltante non si sia opposta, “diventa irrilevante, ai fini del riconoscimento del ristoro predetto, l'indagine in ordine alla reale causa della sospensione ed alla effettiva dipendenza da una delle ipotesi contemplate dall'art. 30, cit., piuttosto che da un comportamento colposo dell'amministrazione, atteso che entrambi i contraenti hanno già compiuto la relativa valutazione, ravvisando nella situazione concreta una delle fattispecie a fronte delle quali la norma giustifica la sospensione e provvedendo perciò a sciogliere consensualmente il contratto, come consentito quando la detta sospensione superi la durata dalla stessa norma fissata”.

Per A. SCIUMÉ e D. TASSAN MAZZOCCO, *Il nuovo capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici*, cit., p. 127, nt. 26, una volta che l'appaltatore abbia formulato l'istanza di scioglimento dal contratto, “l'amministrazione deve pronunciarsi tempestivamente sulla domanda di risoluzione del contratto avanzata dall'appaltatore, dovendo altrimenti rispondere nei confronti di quest'ultimo, dei danni provocati con il proprio ritardo”, in giurisprudenza – sempre con riferimento alla normativa oggi abrogata – in tal senso Coll. Arb., 15 settembre 1986, n. 59, in *Arch. giur. oo. pp.*, 1987, p. 1101.

È sorto il dubbio se i maggiori oneri risarcibili siano solo quelli successivi alla formulazione della proposta di recesso rifiutata dall'amministrazione o invece tutti quelli prodotti dopo la scadenza dei termini indicati dalla norma (un quarto del tempo contrattuale o sei mesi complessivi). Sul punto specifico M. MAZZONE e C. LORIA, *Manuale di diritto dei lavori pubblici*, cit., p. 488 ritengono che “il diritto al

