

## **Capitolo 10.**

# **LE SOSPENSIONI DEI LAVORI**

*10.1- Profili generali della sospensione dei lavori. 10.2- Le sospensioni legittime dipendenti da forza maggiore. Casi in cui si tramutano in illegittime. 10.3- Le sospensioni legittime per motivi di pubblico interesse. 10.4- Le sospensioni illegittime. 10.5- Le sospensioni parziali dei lavori. 10.6- Compiti del responsabile del procedimento.*

### ***10.1 PROFILI GENERALI DELLA SOSPENSIONE DEI LAVORI.***

Quando nel corso dei lavori si manifestano fatti che ne impediscono l'esecuzione, l'amministrazione dispone con verbale la sospensione dei lavori, il cui effetto è quello di sospendere il termine contrattuale di compimento dell'opera, il quale comincia nuovamente a decorrere dalla data della ripresa dei lavori.

Vi sono vari tipi di sospensione dei lavori classificabili in relazione alla causa che ne sta alla base. Sotto tale aspetto, le sospensioni si distinguono in: a) sospensioni legittime per cause di forza maggiore; b) sospensioni originariamente legittime che diventano illegittime; c) sospensioni legittime per ragioni di pubblico interesse; d) sospensioni illegittime.

Relativamente agli effetti, si distinguono le sospensioni totali, che producono il fermo di tutti i lavori, dalle sospensioni parziali, che producono l'impossibilità di proseguire nell'esecuzione dei lavori soltanto in parte rispetto alla progressione stabilita nel programma dei lavori.

In ogni caso di sospensione totale, allorché essa supera i 90 giorni, l'amministrazione procede al pagamento dell'importo contabilizzato e maturato fino alla data della sospensione, anche se esso è inferiore all'importo minimo stabilito nel capitolato speciale di appalto per l'emissione dello stato di avanzamento (art. 114, co. 3, reg.).

### ***10.2 LE SOSPENSIONI LEGITTIME DIPENDENTI DA FORZA MAGGIORE. CASI IN CUI SI TRAMUTANO IN ILLEGITTIME.***

In base agli artt. 133, co. 1, reg. e 24, co. 1, CGA, deve essere disposta la sospensione dei lavori nel caso di avverse condizioni climatologiche, di eventi di forza maggiore o di altre circostanze speciali che impediscono in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d'arte. Tali ipotesi rientrano tutte nella nozione civilistica di forza maggiore perché non dipendono da responsabilità dell'amministrazione (nel qual caso la sospensione sarebbe illegittima) né dell'appaltatore (nel qual caso l'amministrazione non sarebbe tenuta a sospendere i lavori).

La forza maggiore è motivo di legittima sospensione non soltanto quando impedisce oggettivamente la prosecuzione dei lavori, ma anche quando, pur non impedendola oggettivamente, è tale da determinare, nel caso di prosecuzione, la realizzazione non a regola d'arte dei lavori; i lavori pertanto devono essere sospesi quando la loro prosecuzione in presenza di una determinata causa di forza maggiore comporterebbe la ragionevole eventualità di vizi all'opera una volta ultimata (es. confezionamento di calcestruzzo a temperature sotto zero che ne possano compromettere la qualità).

Tra le cause di sospensione legittima dei lavori rientra l'esigenza di redigere ed approvare una perizia di variante in corso d'opera quando questa sia determinata dai motivi di carattere oggettivo di cui all'art. 25, lett. a), b), b - bis) e c) della legge 109/94 (sopravvenute disposizioni legislative; cause imprevedibili sopravvenute; possibilità di utilizzare, senza maggiore spesa, migliori materiali o tecnologie non esistenti all'atto della progettazione; manifestarsi di cause di natura geologica, idrica o simili non prevedibili all'atto del contratto).

L'amministrazione deve procedere all'approvazione della variante determinata dai citati eventi di forza maggiore entro tempi tecnici adeguati alla complessità della variante, perché se ritarda viene a configurarsi una sua responsabilità, e la sospensione, originariamente legittima perché dipendente da causa di forza maggiore, diviene illegittima a partire dal superamento di detto tempo tecnico.

La competenza a disporre la sospensione dei lavori determinata da cause di forza maggiore spetta al direttore dei lavori (art. 133, co. 1, reg.); egli, in presenza dei presupposti di forza maggiore, ha l'obbligo giuridico di ordinare la sospensione dei lavori redigendone verbale in contraddittorio con l'appaltatore. Deve poi trasmettere il verbale entro cinque giorni al responsabile del procedimento, il quale è da ritenere 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. Il verbale deve indicare anche la consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere all'atto della sospensione (art. 133, co. 4, reg.).

Il direttore dei lavori durante la sospensione è tenuto ad eseguire visite periodiche in cantiere (con cadenze non superiori a novanta giorni) per accertare la consistenza di manodopera e personale eventualmente presenti e, ove occorra, per dare disposizioni al fine di contenere macchinari e mano d'opera nella misura strettamente necessaria ad evitare danni alle opere già eseguite e a facilitare la ripresa dei lavori (art. 133, co. 5, reg.).

La disposizione ha la finalità di consentire di contrastare eventuali richieste risarcitorie dell'appaltatore qualora egli, contrariamente alle indicazioni del verbale, ritenga la sospensione illegittima perché ascrivibile a responsabilità dell'amministrazione.

Il direttore dei lavori deve tempestivamente accertare il momento in cui la causa di forza maggiore è cessata e disporre la ripresa dei lavori con apposito verbale che deve sottoporre alla firma dell'appaltatore ed inviare al responsabile del procedimento (art. 133, co. 6, reg.).

La sospensione dei lavori legittima non comporta alcun compenso o indennizzo a favore dell'appaltatore (art. 24, co. 5, CGA), in quanto l'ente appaltante non ha alcuna

responsabilità per la sospensione e non può perciò essere tenuta a ristorare l'appaltatore dei maggiori oneri da lui sostenuti.

L'appaltatore, dal canto suo, non soltanto non ha diritto a compensi, ma resta vincolato al contratto ed è tenuto a proseguire nell'esecuzione a seguito del verbale di ripresa.

Come già detto, la sospensione dei lavori originariamente legittima può trasformarsi in illegittima, e perciò coinvolgere la responsabilità dell'amministrazione, quando sia stata determinata dall'esigenza di approvare una perizia conseguente a fatti di forza maggiore e l'ente appaltante non abbia provveduto a tale approvazione entro un termine ragionevole.

Più precisamente, la sospensione diviene illegittima quando la ripresa dei lavori non è resa possibile da un comportamento negligente dell'amministrazione, che, ad es., non provveda ad approvare entro ragionevoli tempi tecnici (3, 6, 8 mesi o altro termine congruamente stimato in ragione della difficoltà tecnica della perizia) una necessaria perizia di variante, determinata da forza maggiore (sopravvenute disposizioni, sopravvenuti fatti imprevedibili, imprevisto geologico, ecc.), che abbia dato luogo alla esigenza di sospendere i lavori nelle more dell'approvazione stessa.

Una ulteriore ipotesi di sospensione legittima che diviene illegittima ricorre allorché, nonostante sia cessata la causa di forza maggiore che diede luogo alla sospensione (es. eccezionale avverse condizioni atmosferiche), il direttore lavori non dispone la ripresa dei lavori (per negligenza o perché sussistono impedimenti di altro genere imputabili all'amministrazione).

In questi casi, l'appaltatore ha diritto al risarcimento dei danni da fermo cantiere per il periodo eccedente i tempi tecnici necessari ad approvare la perizia ovvero per il periodo successivo alla mancata ripresa nonostante la cessazione della causa di forza maggiore. Questo suo diritto è subordinato alla formulazione di riserva nel verbale di ripresa dei lavori e nel registro di contabilità all'atto della sottoscrizione immediatamente successiva alla ripresa.

### ***10.3 LE SOSPENSIONI LEGITTIME PER MOTIVI DI PUBBLICO INTERESSE.***

Un particolare tipo di sospensione legittima è quella derivante da ragioni di pubblico interesse. In questo caso la competenza a disporla non è del direttore dei lavori, come nell'ipotesi di sospensione per causa di forza maggiore, ma del responsabile del procedimento (art. 133, co. 2, reg.).

La sospensione dei lavori per ragioni di pubblico interesse non ha alla base una causa di forza maggiore, impeditiva dell'esecuzione, sicché in teoria i lavori potrebbero proseguire; e tuttavia, vi sono ragioni di pubblico interesse che possono indurre il responsabile del procedimento, in base ad un apprezzamento discrezionale, a ritenere più rispondente al pubblico interesse la decisione di sospendere i lavori in luogo della loro prosecuzione (*sospensione discrezionale*) (es. il rinvenimento, nel corso di uno scavo,

di una falda d'acqua che induce a sospendere i lavori per rendere più agevoli le indagini volte a verificare la possibilità di sfruttamento della risorsa con l'esecuzione di altre opere connesse).

In questi casi sussiste un ambito di apprezzamento discrezionale del responsabile del procedimento circa la decisione di sospendere o meno i lavori in ragione della valutazione del pubblico interesse prevalente.

Ove ritenga sussistere le ragioni di pubblico interesse, il responsabile del procedimento ordina la sospensione dei lavori e conseguentemente il direttore dei lavori redige il verbale di sospensione con le stesse formalità stabilite per la sospensione dovuta a causa di forza maggiore.

Anche in tal caso il direttore dei lavori deve indicare nel verbale la consistenza della manodopera e dei macchinari esistenti in cantiere e deve poi procedere periodicamente (ad intervalli non superiori a novanta giorni) a visite in cantiere sia per accertare la consistenza di tali elementi, sia per dare eventuali disposizioni volte a contenere macchinari e manodopera nella misura strettamente necessaria ad evitare danni alle opere già eseguite.

La sospensione dei lavori per cause di forza maggiore può avere durata indeterminata e non dà luogo in ogni caso al diritto dell'appaltatore a recedere dal contratto o a indennizzi o compensi di sorta; la sospensione dei lavori per ragioni di pubblico interesse ha invece una disciplina diversa. Infatti, qualora la sospensione o, se più di una, le sospensioni complessivamente considerate superino un quarto del tempo contrattuale di esecuzione dei lavori o comunque sei mesi, l'appaltatore può richiedere all'amministrazione assenso allo scioglimento del contratto. Se l'amministrazione dà il suo assenso, ha luogo la risoluzione ed all'appaltatore in tal caso non compete alcuna indennità. Se invece l'amministrazione nega il suo assenso alla risoluzione del contratto, l'appaltatore ha diritto al ristoro dei maggiori oneri sopportati nel periodo eccedente i termini prima detti (sei mesi ovvero un quarto del tempo contrattuale) (art. 24, co. 4, CGA).

La disciplina non prevede il caso in cui l'appaltatore, scaduto il termine di sei mesi, non abbia richiesto all'amministrazione assenso alla risoluzione del contratto.

In tale ipotesi all'appaltatore non compete il ristoro dei maggiori oneri sostenuti, poiché condizione necessaria per il sorgere di questo diritto è che egli abbia fatto istanza di risoluzione e che questa sia stata respinta dall'amministrazione. Infatti, se l'appaltatore non formula istanza di risoluzione, questo suo comportamento va inteso come acquiescenza al protrarsi della sospensione e perciò come rinuncia al ristoro dei maggiori oneri, considerato che presupposto imprescindibile di questo è l'istanza di risoluzione e la sua mancata accettazione da parte dell'ente appaltante.

L'appaltatore può avanzare l'istanza di risoluzione prima della scadenza del sesto mese, ma, qualora la formuli dopo il sesto mese e l'amministrazione non vi aderisca, il suo diritto al ristoro dei maggiori oneri sopportati riguarda soltanto il periodo successivo all'istanza medesima.

Infine, l'appaltatore anche nel caso della sospensione per ragioni di pubblico interesse deve, per il ristoro dei maggiori oneri, formulare riserva, a pena di decadenza, nel verbale di ripresa dei lavori ai sensi dell'art. 133, co. 8, reg.

#### **10.4 LE SOSPENSIONI ILLEGITTIME.**

La sospensione dei lavori è originariamente illegittima e dà luogo al diritto dell'appaltatore al risarcimento dei danni quando deriva da responsabilità dell'amministrazione.

In altri termini, possono essere considerate illegittime le sospensioni dei lavori che siano effetto di colpa dell'amministrazione, come nel caso in cui essa abbia posto a base di gara un progetto non perfettamente studiato e che perciò abbia poi avuto necessità di varianti, o non abbia provveduto ad acquisire tempestivamente tutti gli atti autorizzativi necessari alla legittima esecuzione dei lavori, o non abbia messo tempestivamente a disposizione dell'appaltatore i suoli o gli immobili su cui eseguire i lavori, o abbia avuto incertezze sulle soluzioni tecniche da scegliere, ecc.

Va ricordato che l'ipotesi di sospensione illegittima dei lavori sussiste sia nel caso in cui il relativo verbale indica direttamente una causa riconducibile a responsabilità dell'amministrazione, sia nel caso in cui indica artificiosamente una causa di forza maggiore o una ragione di pubblico interesse che in realtà vuole nascondere la responsabilità dell'amministrazione.

La sospensione illegittima *ab initio* comporta il diritto dell'appaltatore al risarcimento dei danni subiti per il fermo del cantiere relativamente all'intero periodo della sospensione medesima.

L'art. 25, co. 2, CGA stabilisce i seguenti criteri in base ai quali deve essere quantificato il risarcimento:

il 50% delle spese generali minime (stabilite dall'art. 34, co. 2, reg. nella misura del 13% del corrispettivo al netto dell'utile) rapportato al periodo della sospensione;

gli interessi moratori di cui all'art. 30, co. 4, CGA (e cioè quelli determinati annualmente con decreto del Ministro dei lavori pubblici) sulla quota di utili (10%) che per effetto della sospensione viene percepita dall'appaltatore in ritardo;

le retribuzioni improduttivamente corrisposte alla manodopera addetta al cantiere nel periodo di sospensione;

il fermo dei macchinari esistenti in cantiere nella misura dei coefficienti annui fissati dalle norme fiscali per gli ammortamenti.

L'art. 25, co. 3, CGA ammette inoltre la risarcibilità di voci ulteriori purché documentate. L'appaltatore, dunque, anche al di fuori dei criteri specificamente indicati, può ottenere il risarcimento di ulteriori voci di danno, con l'unico limite che sia in grado di fornirne prova documentale (es. i maggiori premi pagati per le fidejussioni nel periodo di sospensione; o il lucro cessante e cioè l'utile che l'appaltatore avrebbe realizzato in altri cantieri se non fosse stato vincolato all'appalto sospeso, ecc.).

Se vuole evitare la decadenza dal diritto al risarcimento dei danni, l'appaltatore deve iscrivere riserva sia nel verbale di sospensione sia nel verbale di ripresa dei lavori nei modi stabiliti dall'art. 165 reg. (art. 133, co. 8, reg.).

Occorre però segnalare che nel verbale di sospensione non è possibile la quantificazione perché si tratta di danni futuri, sicché in questo documento è sufficiente una riserva che esprima soltanto le ragioni della domanda.

Nel verbale di ripresa, invece, essendo gli oneri già maturati, l'appaltatore, essendo in grado di farlo, deve quantificare la sua richiesta, indicando con precisione le somme cui ritiene di avere diritto, e poi ripetere la riserva stessa all'atto della sottoscrizione del registro di contabilità immediatamente successiva alla ripresa dei lavori.

### ***10.5 LE SOSPENSIONI PARZIALI DEI LAVORI.***

Quando vi siano cause che impediscono solo in parte l'esecuzione dei lavori, il direttore dei lavori ne dispone la sospensione parziale con apposito verbale, che deve essere sottoscritto anche dall'appaltatore (art. 133, co. 7, reg.); conseguenza della sospensione parziale è che l'appaltatore deve proseguire nell'esecuzione delle parti di lavoro non sospese.

La sospensione parziale però essere disposta (analogamente a quella totale) sia per cause di forza maggiore, sia per ragioni di pubblico interesse.

In entrambi i casi di sospensione parziale, però, l'appaltatore non ha titolo per recedere dal contratto, né ha diritto al ristoro dei maggiori oneri conseguenti alla sospensione stessa (a differenza di quanto si è visto a proposito della sospensione totale per ragioni di pubblico interesse).

Nella sospensione parziale il termine contrattuale viene differito soltanto del tempo corrispondente ai lavori che nel periodo di sospensione parziale l'appaltatore non ha potuto eseguire; più precisamente, viene differito di un numero di giorni pari al prodotto di tutti i giorni della sospensione parziale per il rapporto tra l'ammontare dei lavori non eseguiti e l'importo totale dei lavori previsto nel programma dei lavori nel periodo di sospensione parziale (art. 24, co. 7, CGA).

Quando l'esecuzione di alcuni dei lavori non sospesi sia possibile ma sia resa più difficoltosa o onerosa dalla mancata esecuzione della parte di lavori sospesi, è da ritenere che la sospensione parziale dei lavori debba ragionevolmente riguardare non soltanto i lavori materialmente non eseguibili, ma anche quelli la cui immediata esecuzione sia resa più difficoltosa dalla mancata esecuzione della parte sospesa. Infatti, l'art. 133, co. 7, reg. prevede la sospensione parziale per effetto di circostanze che impediscono parzialmente "*il regolare svolgimento dei lavori*" e tale espressione comprende non soltanto i lavori oggettivamente non eseguibili, ma anche quelli la cui esecuzione comporti uno svolgimento dei lavori irregolare.

Anche nella sospensione parziale deve essere redatto il verbale di ripresa dei lavori sospesi quando sia venuta meno la causa ostativa.

Ovviamente, anche la sospensione parziale può essere illegittima allorché non dipende da cause di forza maggiore o da ragioni di pubblico interesse, ma da responsabilità dell'ente appaltante. In tale caso l'appaltatore ha diritto al risarcimento dei danni conseguenti la ridotta produttività.

Se l'appaltatore ritiene che la sospensione parziale sia determinata non da cause di forza maggiore o da ragioni di pubblico interesse, ma dall'esigenza dell'amministrazione di rimediare a proprie negligenze (es. ottenere un nulla osta precedentemente non acquisito), deve iscrivere riserva, a pena di decadenza, sia nel verbale di sospensione che in quello di ripresa e poi riprodurla sul registro di contabilità all'atto della sottoscrizione di questo immediatamente successiva alla ripresa dei lavori.

### ***10.6 COMPITI DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO.***

I compiti del responsabile del procedimento sono diversi a seconda che si tratti di sospensione per causa di forza maggiore o di sospensione per motivi di pubblico interesse.

Nel primo caso la competenza ad accertare la sussistenza dei motivi della sospensione ed a disporla appartiene, come detto, al direttore dei lavori; egli pertanto redige il verbale di sospensione e poi quello di ripresa dei lavori allorché siano venute meno le cause che hanno determinato la sospensione.

Sia il verbale di sospensione sia quello di ripresa devono peraltro essere trasmessi entro cinque giorni dalla loro redazione al responsabile del procedimento che, in forza dei suoi generali poteri di vigilanza sull'esecuzione dell'opera (art. 8, co. 1, lett. r, reg.), è da ritenere possa dissentire dalle decisioni del direttore dei lavori e disporre diversamente; così, per es., il responsabile del procedimento potrebbe ritenere insussistenti i motivi posti a base della sospensione o non cessati i motivi stessi ed annullare di conseguenza il verbale di sospensione o quello di ripresa dei lavori.

In buona sostanza, in materia di sospensione per causa di forza maggiore i poteri decisionali sono del direttore dei lavori e tuttavia il responsabile del procedimento è tenuto ad esercitare una funzione di controllo assai incisiva, col potere di giungere perfino all'annullamento degli atti del primo qualora li ritenga fondati su presupposti insussistenti; in tal caso, evidentemente, il responsabile del procedimento, considerati rilevanza ed effetti della sua decisione, deve analiticamente motivarla.

Nella sospensione per ragioni di pubblico interesse la competenza appartiene, invece, direttamente ed in via esclusiva al responsabile del procedimento (art. 133, co. 2, reg.); questi, qualora ritenga che sussistano motivi di pubblico interesse tali da consigliare la sospensione, dà ordine in tal senso al direttore dei lavori il quale redige il relativo verbale.

L'ordine del responsabile del procedimento deve contenere l'analitica esposizione delle ragioni di pubblico interesse alla base della decisione di sospendere i lavori e queste devono poi essere trasfuse da parte del direttore lavori nel conseguente verbale da sottoporre all'appaltatore (art. 133, co. 3, reg.) che così viene edotto dei motivi della sospensione.

Circa le sospensioni parziali, per quanto l'art. 133, co. 7, reg. non sia particolarmente preciso, è da ritenere – come già detto – che esse possano essere disposte per i medesimi motivi previsti per le sospensioni totali, e cioè la causa di forza maggiore o le ragioni di pubblico interesse. Evidenti esigenze di omogeneità conducono a far ritenere, nel caso delle sospensioni parziali, che le competenze siano analoghe a quelle di cui si è detto per le sospensioni totali. La sospensione parziale per causa di forza maggiore è perciò decisa dal direttore di lavori, salvo il potere del responsabile del procedimento (cui entro cinque giorni deve essere trasmesso il relativo verbale) di annullarla o rettificarne il contenuto con motivato provvedimento. La sospensione parziale per ragioni di pubblico interesse è invece di competenza esclusiva del responsabile del procedimento, le cui decisioni devono pertanto essere attuate dal direttore dei lavori.