

Determinazione n. 3 del 12 Febbraio 2003

Oggetto : Sospensione dei lavori per periodi superiori ad un quarto del tempo contrattuale e rapporto tra i tempi degli adempimenti contabili e degli adempimenti tecnici

Premesso:

A seguito del Comunicato "Segnalazioni su fatti specifici", pubblicato sulla G.u.R.I. del 6 febbraio 2002, sono giunte a questa Autorita' numerose comunicazioni da parte delle stazioni appaltanti relative a sospensioni dei lavori di durata superiore ad un quarto del tempo contrattuale previsto.

La maggior parte delle segnalazioni pervenute sono state trasmesse da enti locali, cioe' comuni (in quota maggioritaria) e province ed, in oltre il 30% dei casi, la motivazione della sospensione e' riconducibile a condizioni climatiche o ambientali sfavorevoli all'esecuzione dei lavori a regola d'arte.

Tuttavia, in molti casi, la sospensione dei lavori era facilmente prevedibile, in quanto la consegna dei lavori e' avvenuta proprio nell'imminenza della stagione invernale.

Il problema nodale riguarda, dunque, la programmazione degli interventi da parte delle amministrazioni appaltanti ed, in particolare, il rapporto tra la legislazione contabile (relativa alla contabilita' degli enti pubblici) e la normativa che disciplina gli appalti di lavori pubblici, che dovrebbe consentire di organizzare le procedure amministrative in modo tale da consegnare i lavori all'approssimarsi della stagione favorevole (almeno nei casi in cui la durata dei lavori prevista risulti inferiore ad un anno, mentre, per i lavori di durata superiore, e' piu' difficile non incorrere in questo tipo di sospensioni).

Ritenuto in diritto:

La normativa in tema di lavori pubblici attualmente vigente (a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n.166/2002) prevede che l'iter di realizzazione delle opere pubbliche tragga origine dalla predisposizione ed approvazione di un programma triennale e di un elenco annuale di lavori (ne sono esenti soltanto i lavori di importo inferiore o uguale a 100.000 euro), previa redazione di uno studio di fattibilita' (per i lavori di importo inferiore ad un milione di euro) o del progetto preliminare (per i lavori di importo pari o superiore ad un milione di euro (art.17, legge 109/94).

Ai sensi dell'art. 13, DPR 554/99 lo schema di programma triennale e di aggiornamento annuale devono essere redatti entro il 30 settembre di ogni anno e quindi deliberati dalle amministrazioni aggiudicatrici (diverse dallo Stato) contestualmente al bilancio preventivo dell'ente.

L'art.162 d.lgs. n.267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prescrive che gli enti locali deliberino annualmente, per l'anno successivo, il bilancio di previsione finanziario, bilancio che ha carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa (dell'art.164, II comma) : lo schema di bilancio annuale, predisposto dall'organo esecutivo deve essere approvato dall'organo consiliare entro il 31 dicembre di ogni anno (combinato disposto degli artt. 174, II comma e 151, I comma).

Ad oggi, eliminati i controlli sugli atti amministrativi degli enti locali, dopo l'approvazione, da parte dell'organo consiliare, del bilancio preventivo (di cui il programma annuale dei lavori pubblici costituisce parte integrante), entro il 31 dicembre, l'ulteriore requisito di efficacia e' soltanto la pubblicazione dell'atto stesso, mediante affissione all'albo pretorio, per quindici giorni consecutivi (art.124).

Se, dunque, l'ente locale abbia concluso l'iter di formazione del bilancio preventivo (e la contestuale approvazione del programma dei lavori pubblici da svolgere nell'anno) entro il mese di gennaio (nei casi in cui non si registrino particolari ritardi o dilazioni), dovra', a questo punto, attivare le procedure amministrative per giungere all'affidamento dei lavori.

Dovra', in primo luogo, provvedere alla realizzazione del progetto preliminare (ove non predisposto in precedenza) e di quello definitivo ed esecutivo, avvalendosi prioritariamente dei propri uffici tecnici o, in carenza di adeguate professionalita' interne, degli uffici tecnici di altre pubbliche amministrazioni, o, altrimenti, affidando l'incarico di progettazione a professionisti non dipendenti dell'amministrazione.

In merito all'affidamento degli incarichi di progettazione, il nuovo testo dell'art.17 legge 109/94 (come novellato dalla legge 166/2002) e coordinato con le disposizioni di cui al Titolo IV del DPR 554/99, prevede una complessa e dettagliata disciplina, integrata, altresì, dal d.lgs. 157/95, di attuazione della direttiva 92/50/CEE (per gli appalti di importo maggiore o uguale ai 200.000 DSP).

La tempistica per l'aggiudicazione dei servizi di progettazione a professionisti esterni e', quindi, condizionata dalla organizzazione interna della Stazione Appaltante, dalle caratteristiche dell'intervento e dall'importo del servizio richiesto. A detto termine va poi aggiunto il periodo necessario per lo studio e la redazione dei progetti e per la verifica e l'approvazione degli stessi, nonché per l'acquisizione di tutti i pareri e nulla osta necessari.

Una volta completata la fase progettuale la stazione appaltante dovrà attivare una delle procedure per la scelta della ditta appaltatrice, tra quelle analiticamente descritte dal Titolo V del DPR 554/99, che prevede tempi diversi per giungere all'aggiudicazione dei lavori ed alla consegna del cantiere, a seconda della procedura scelta e dell'importo dei lavori.

Alla luce del quadro normativo di riferimento, si evince che la procedura di affidamento dell'appalto, fino alla consegna dei lavori, richiede tempi non inferiori a qualche mese, anche per interventi di modesta entità (frequenti nei casi in cui la stazione appaltante sia un ente locale), pur scegliendo la procedura più accelerata.

Pertanto, anche se l'ente locale sia riuscito ad approvare il bilancio ed il programma annuale dei lavori entro gennaio, la consegna dei medesimi difficilmente potrà avvenire prima del periodo estivo.

L'analisi che precede da' riscontro alla casistica emersa dalle segnalazioni speciali pervenute a quest'Autorità, che registrano una cospicua percentuale di consegne dei lavori avvenute in prossimità della stagione invernale, per cui è frequente che i lavori, svolti all'aperto ed in zone climatiche sfavorevoli, debbano essere sospesi per condizioni climatiche non idonee alla loro esecuzione a regola d'arte.

Per ovviare a tale situazione non si possono ipotizzare uniformi soluzioni procedurali, a causa della grande variabilità delle caratteristiche dei singoli appalti.

La tempistica degli affidamenti varia, infatti, molto in relazione alla tipologia dei lavori da realizzare, che può comportare la scelta di procedure amministrative e tecniche più o meno articolate.

Inoltre, le "avverse condizioni atmosferiche o stagionali", che non consentono una regolare esecuzione dei lavori, ricorrono non soltanto per il sopravvenire dell'inverno o di condizioni atmosferiche sfavorevoli, ma anche della stagione estiva, nel caso, ad esempio, di lavori da svolgere in località turistiche, di interventi di piantumazione o sistemazione di aree verdi (da effettuarsi, necessariamente, in periodi dell'anno prestabiliti), o di manutenzione di edifici scolastici (da terminare entro l'inizio dell'anno scolastico).

Nella impossibilità di individuare soluzioni procedurali predefinite, si ritiene necessario che gli atti progettuali prevedano esplicitamente la possibile sospensione dei lavori, determinata da condizioni ambientali sfavorevoli e l'adozione dei provvedimenti atti a minimizzarne le conseguenze negative.

Il progetto esecutivo dovrebbe prevedere, ad esempio, l'esecuzione dei lavori per parti autonome e funzionali ed indicare tutti gli accorgimenti per garantire la sicurezza del cantiere, durante il periodo di sospensione; il capitolato speciale d'appalto dovrebbe, altresì, predefinire i comportamenti da seguire in tali circostanze.

Tali misure sono in grado di limitare gli effetti negativi derivanti da una irregolare esecuzione dell'opera, come l'insorgenza di contenzioso con l'appaltatore, conseguenze per il pubblico erario e disagi per l'utenza.

Dalle considerazioni svolte segue che

una razionale programmazione di ogni opera pubblica da parte delle Stazioni Appaltanti non può prescindere da un'attenta analisi della tempistica di tutte le diverse fasi del procedimento, che tenga conto dei tempi necessari per usufruire dei finanziamenti, per la progettazione dell'opera e per le procedure di affidamento dell'appalto.

L'iter di realizzazione dell'opera pubblica deve essere, quindi, predefinito, per quanto possibile, in tutte le sue fasi, prevedendo anche le circostanze che possano impedire la regolare esecuzione dei lavori.