



Scheda informativa

COVID-19 – esecuzione dei lavori nella situazione particolare (pandemia)

Ritardi nella fornitura di materiali

Indicazioni pratiche per trovare soluzioni nel contesto della Norma SIA 118 [2013]

Berna, 31 marzo 2022; versione 1.0

Indice

1	Introduzione	2
1.1	Classificazione e situazione iniziale	2
1.2	Premesse	2
2	Concezione della Norma SIA 118 per i diritti legati a circostanze particolari o a difficoltà eccessive	4
2.1	Principio: rispetto dei diritti e dei doveri convenuti per contratto	4
2.2	Fornitura di materiali quale parte della prestazione convenuta per contratto	4
2.3	Obbligo di avviso dell'imprenditore nel caso in cui il regolare e puntuale adempimento sia compromesso	4
2.4	Impossibilità oggettiva: proroga adeguata della durata dei lavori (art. 95 segg.)	5
2.5	Circostanze particolari: in generale (art. 58)	6
2.6	Circostanze particolari: chiusura di un cantiere per motivi congiunturali (art. 61)	6
2.7	Circostanze particolari: circostanze straordinarie (art. 59)	7
3	Problemi nella fornitura di materiali durante la pandemia: quali diritti?	9
3.1	Di norma: nessun diritto a una retribuzione supplementare	9
3.2	Divieto di abuso del proprio diritto	10
4	Soluzioni alternative e di mediazione	12
4.1	Premesse	12
4.2	Ricerca di soluzioni consensuali nel singolo caso (libertà contrattuale)	12
4.3	Passare a (uno o più) materiali alternativi	12
4.4	Passare a fornitori o fonti di acquisto alternativi	13
4.5	Riciclaggio dei materiali da costruzione	13
4.6	Borsa o pool di materiali da costruzione	13
5	Appalti in corso o appalti previsti	14
6	Osservazioni finali	14

1 Introduzione

1.1 Classificazione e situazione iniziale

La presente scheda informativa integra l'attuale serie di schede informative e raccomandazioni della KBOB pubblicate a partire da marzo 2020 in virtù della situazione particolare o della situazione straordinaria ai sensi della legislazione relativa alla COVID-19:

- **scheda informativa** [«COVID-19; esecuzione dei lavori nella situazione straordinaria secondo l'ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020: indicazioni pratiche sui diritti derivanti dalla Norma SIA 118 \[2013\]»](#) del 5 maggio 2020;
- **raccomandazioni** [«COVID-19; esecuzione dei lavori di costruzione nella situazione straordinaria secondo l'articolo 7 della legge sulle epidemie \(LEp\) e l'ordinanza 2 COVID-19 del 13 marzo 2020. Indicazioni per il versamento di una retribuzione supplementare nel contesto della Norma SIA 118 \(2013\) a seguito delle nuove circostanze causate dalla pandemia»](#) del 25 settembre 2020;
- **scheda informativa** [«Svolgimento delle procedure di aggiudicazione in considerazione delle mutate circostanze a seguito della pandemia»](#) del 9 dicembre 2020;
- **raccomandazioni** [sulla fatturazione delle variazioni di prezzo straordinarie relative ai lavori di costruzione](#) e [sulla fatturazione delle variazioni di prezzo straordinarie relative alle costruzioni in legno](#) del 31 maggio 2021.

Le conseguenze sull'economia mondiale legate alla gestione della pandemia di COVID-19 hanno colpito in modo significativo l'industria edilizia da marzo 2020: negli ultimi mesi, alle restrizioni nell'esecuzione dei lavori si sono aggiunte catene di fornitura completamente o parzialmente interrotte e/o problemi nella fornitura di materiali (da costruzione). Nell'elaborare le proprie offerte, le imprese di costruzione devono naturalmente tenere conto il più possibile di questa situazione.

I problemi nella fornitura di materiali da costruzione (soprattutto prodotti in legno e in acciaio ma anche plastica) sono dovuti, da un lato, alla pandemia e alle sanzioni globali contro la Russia e la Bielorussia a seguito della tragica guerra in Ucraina e, dall'altro, all'intensa attività edilizia negli Stati Uniti, in Cina e in alcuni Paesi emergenti. Unitamente all'aumento della domanda, la scarsità di materie prime genera notevoli aumenti dei prezzi.

1.2 Premesse

La presente scheda informativa intende fornire **indicazioni pratiche** per affrontare gli ostacoli nella fornitura di materiali nel contesto dell'esecuzione del contratto. Le indicazioni vengono date partendo dalla premessa che per i lavori di costruzione da valutare si applicano il **diritto svizzero** e la **Norma SIA 118** (Condizioni generali per l'esecuzione dei lavori di costruzione, edizione 2013) **senza** particolari deroghe specifiche. Si presuppone inoltre che la fornitura di prestazioni rientri o sia rientrata nel periodo della «situazione particolare» dovuta alla pandemia di COVID-19. Le indicazioni pratiche non sono applicabili ai casi nei quali la problematica

summenzionata era già nota al momento della conclusione del contratto ed era stata quindi presa in considerazione.

La presente scheda informativa è una sintesi dei temi riguardanti il diritto contrattuale in materia di costruzione connessi con gli attuali problemi nella fornitura di materiali. A tal proposito, fornisce principalmente indicazioni per affrontare le conseguenze di questi problemi sulla durata dei lavori di costruzione. Un altro tema importante sono le variazioni di prezzo straordinarie che si constatano attualmente e che in gran parte hanno le stesse cause. In merito a siffatte variazioni si rinvia alle «[Raccomandazioni sulla fatturazione delle variazioni di prezzo straordinarie relative ai lavori di costruzione](#)» e alle «[Raccomandazioni sulla fatturazione delle variazioni di prezzo straordinarie relative alle costruzioni in legno](#)» (entrambe del 31 maggio 2021).

La presente scheda informativa riassume in forma concisa la situazione giuridica e non intende quindi essere esaustiva. Il caso specifico può peraltro presentarsi in modo diverso in virtù dei fatti concreti e di accordi individuali.

La presente scheda informativa non sostituisce la consulenza legale. Ha semplicemente lo scopo di fornire informazioni generali e non vincola né la KBOB in quanto associazione né i suoi singoli membri. La KBOB declina quindi ogni responsabilità.

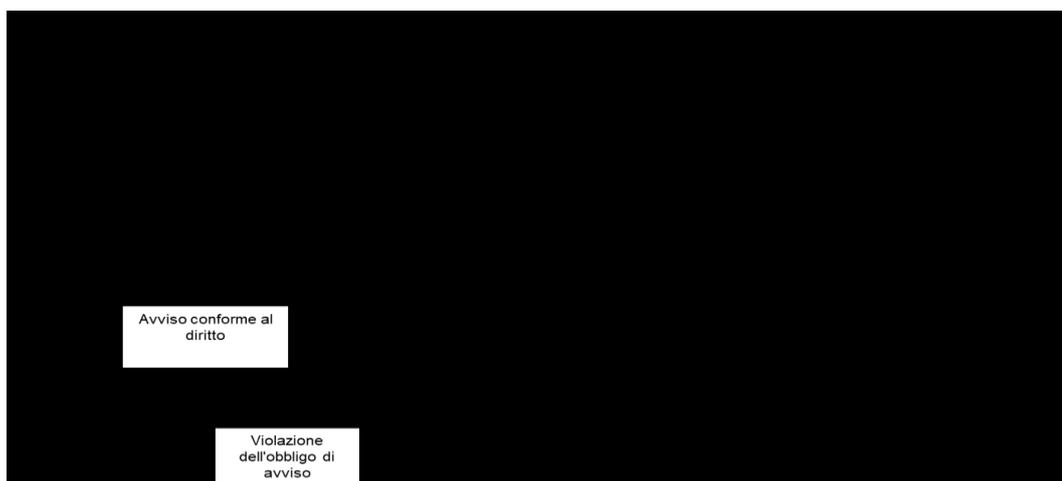
2 Concezione della Norma SIA 118 per i diritti legati a circostanze particolari o a difficoltà eccessive

2.1 Principio: rispetto dei diritti e dei doveri convenuti per contratto

In virtù del principio *pacta sunt servanda* [(«i patti devono essere rispettati»)], non è semplice recedere unilateralmente da un contratto (cfr. DTF 142 III 442, pag. 452 seg.; 138 III 322, pag. 327). In linea di principio, i contratti devono essere adempiuti conformemente agli accordi **anche in caso di mutamento delle circostanze**.

2.2 Fornitura di materiali quale parte della prestazione convenuta per contratto

In base alla concezione del diritto in materia di contratto di appalto e della Norma SIA 118 (art. 10), di norma l'imprenditore deve garantire la fornitura di «tutti i materiali necessari (materiali di costruzione, di esercizio e ausiliari)» che servono per la prestazione convenuta; egli assume quindi il **rischio d'acquisto** per i materiali da costruzione previsti.



2.3 Obbligo di avviso dell'imprenditore nel caso in cui il regolare e puntuale adempimento sia compromesso

Conformemente all'articolo 25 Norma SIA 118 (art. 365 cpv. 3 CO), all'imprenditore incombe l'**obbligo di dare avviso senza indugio** al committente o alla direzione dei lavori dei fatti che **compromettono il regolare e puntuale adempimento dell'opera**, come potrebbe avvenire in caso di problemi nella fornitura dei materiali da costruzione.

È considerato «senza indugio» o puntuale un avviso dato dall'imprenditore dopo essere venuto a conoscenza dei «fatti compromettenti il regolare e puntuale adempimento dell'opera», **sempre che la tempistica non comporti svantaggi per il committente** e che all'imprenditore non si possa contestare alcun ritardo. Se non adempie l'obbligo di avviso, l'imprenditore deve sopportare personalmente le conseguenze dei problemi nella fornitura dei materiali. Il diritto di recedere in ogni momento secondo l'articolo 184 Norma SIA 118 (art. 377 CO) spetta unicamente al committente e dunque non all'imprenditore, il quale non può addurre il ritardo nella fornitura dei materiali da costruzione quale motivo per recedere dal contratto.

2.4 Impossibilità oggettiva: proroga adeguata della durata dei lavori (art. 95 segg.)

L'articolo 95 capoverso 1 Norma SIA 118 stabilisce che l'imprenditore è tenuto a prendere tutte le misure necessarie per il rispetto delle scadenze contrattuali. Secondo il capoverso 2 di tale disposizione l'imprenditore, «dopo aver avvisato la direzione dei lavori, è tenuto ad adottare tempestivamente e di sua iniziativa tutte le ulteriori misure necessarie che si possono ragionevolmente attendere» se, «durante l'esecuzione dei lavori, dovesse risultare che le scadenze contrattuali non possono essere rispettate senza ulteriori provvedimenti».

Art. 95 Rispetto delle scadenze, obblighi dell'imprenditore

¹ L'imprenditore è tenuto a prendere tutte le misure necessarie per il rispetto delle scadenze contrattuali.

² Se, durante l'esecuzione dei lavori, dovesse risultare che le scadenze contrattuali non possono essere rispettate senza ulteriori provvedimenti, l'imprenditore, dopo aver avvisato la direzione dei lavori, è tenuto ad adottare tempestivamente e di sua iniziativa tutte le ulteriori misure necessarie che si possono ragionevolmente attendere; per es. adattando in modo appropriato le installazioni di cantiere, aumentando il numero degli operai o organizzando turni di lavoro supplementari. L'aumento dei costi è a carico dell'imprenditore.

³ Se però si rendono necessarie misure supplementari per il rispetto delle scadenze, senza alcuna responsabilità dell'imprenditore, questi le può applicare unicamente con il consenso della direzione dei lavori. In questo caso, il committente sopporta il provato aumento dei costi. Se la direzione dei lavori rifiuta il suo consenso, l'imprenditore non è tenuto a prendere ulteriori misure.

Poiché l'articolo 97 capoverso 1 CO presuppone la colpa dell'imprenditore in caso di ritardi nell'adempimento dell'opera (anche a causa di problemi o di interruzioni nelle forniture), quest'ultimo è tenuto a provare che nessuna colpa gli è imputabile.

Nel presente contesto, l'imprenditore è responsabile dei danni dovuti al fatto che egli **non adotta o non ha adottato** tutte le misure **oggettivamente possibili** per rispettare i termini convenuti.

Se in un cantiere si riscontrano **danni concreti e comprovabili** non imputabili all'imprenditore, si deve prendere in considerazione una **proroga adeguata della durata dei lavori** secondo l'articolo 96 Norma SIA 118 (generalmente combinata con un adeguamento dei termini per il raggiungimento delle future tappe principali; in caso di non raggiungimento è prevista una pena convenzionale).

Art. 96 Proroga dei termini

¹ Se l'esecuzione dell'opera si protrae oltre il previsto, senza alcuna responsabilità dell'imprenditore e sebbene questi abbia adottato le ulteriori misure previste all'art. 95, i termini contrattuali vengono prorogati in maniera adeguata. L'imprenditore ha diritto alla proroga solo se ha avvisato tempestivamente, secondo l'art. 25, la direzione dei lavori del ritardo e delle sue cause (per es. calamità naturali, violazione della pace del lavoro, forniture ritardate, ritardo di un coimprenditore, provvedimenti decisi dall'autorità); a meno che si dimostri che la direzione dei lavori fosse già a conoscenza del ritardo e delle sue cause anche senza preavviso.

² Modifiche dell'andamento dei lavori, forniture difettose o altri ritardi imputabili all'imprenditore non danno diritto alla proroga dei termini.

³ Se una modifica di ordinazione causa una proroga dei termini, vale l'art. 90; inoltre, vale l'art. 94 cpv. 2.

⁴ Se l'imprenditore non ha diritto alla proroga dei termini, il committente conserva il diritto di recedere dal contratto secondo l'art. 336 cpv. 1 CO. Per l'accordo di un termine supplementare e per il diritto di risarcimento del committente valgono gli art. 107–109 CO.

Il committente può scegliere di ordinare **misure di accelerazione** (per quanto riguarda la durata contrattuale dei lavori) o **misure sostitutive** (per quanto riguarda possibili modifiche della catena di fornitura o del prodotto da costruzione) al fine di rispettare i termini **convenuti inizialmente** (e sostenere i relativi costi) o decidere di considerare sufficiente una proroga adeguata della durata dei lavori.

Se il committente non ordina né misure di accelerazione né misure sostitutive (per le quali dovrebbe sostenere i relativi costi), ma accetta che la durata dei lavori venga prorogata, nel caso di un contratto a prezzo fisso l'imprenditore non ha, in linea di principio, diritto a una retribuzione supplementare – neanche per il protrarsi di tale durata o per l'interruzione del cantiere. Infatti, se l'esecuzione di prestazioni edili a prezzo fisso è resa più difficile da circostanze particolari prodottesi *senza responsabilità alcuna del committente*, secondo l'articolo 58 capoverso 1 Norma SIA 118 l'imprenditore non può pretendere una retribuzione supplementare. Poiché i problemi nella fornitura dei materiali non sono imputabili al committente, una proroga della durata dei lavori dovuta a essi non comporta di conseguenza un diritto a una retribuzione supplementare – fatta salva eventualmente una situazione secondo l'articolo 59 Norma SIA 118 (cfr. n. 2.7).

A tale proposito va tenuto conto anche del divieto di abuso del proprio diritto: un committente non può semplicemente «aspettare» che un problema nella fornitura dei materiali si risolva e «addebitare» così in modo vessatorio all'imprenditore i costi supplementari derivanti dalla messa a disposizione prolungata delle installazioni di cantiere se l'imprenditore gli offre alternative ragionevoli ai materiali da costruzione che in quel momento non possono essere forniti (cfr. n. 3.2).

2.5 Circostanze particolari: in generale (art. 58)

L'articolo 58 capoverso 1 Norma SIA 118 stabilisce che il «prezzo fisso» (ovvero prezzo unitario, globale o forfettario) convenuto per l'esecuzione di una prestazione **si applica anche** quando tale esecuzione è **resa più difficile da circostanze particolari** prodottesi o emerse dopo la conclusione del contratto senza responsabilità alcuna del committente.

Art. 58 Circostanze particolari, in generale

¹ Se l'esecuzione di una prestazione a prezzo fisso (art. 38 cpv. 1) è resa più difficile da circostanze particolari prodottesi o emerse dopo la conclusione del contratto di appalto senza responsabilità alcuna del committente, l'imprenditore è comunque tenuto a eseguire la prestazione convenuta al prezzo fissato, senza pretendere una retribuzione supplementare, con riserva dei casi particolari previsti dagli art. 59–61.

² In caso di responsabilità del committente, l'imprenditore ha diritto a una retribuzione supplementare fissata secondo le indicazioni degli art. 86–91. In particolare sono considerate come responsabilità del committente indicazioni difettose sulla natura del terreno e sulle costruzioni esistenti (art. 5) nei documenti per l'appalto, a condizione che egli sia rappresentato da una direzione dei lavori, sia egli stesso persona competente o abbia fatto ricorso a una persona qualificata.

La disposizione dell'articolo 58 capoverso 1 Norma SIA 118 è applicabile con riserva dei **casi particolari** previsti dagli articoli 59 e seguenti. Poiché nel presente contesto non si può fare riferimento al caso particolare delle «condizioni atmosferiche sfavorevoli» (art. 60), si devono analizzare più nel dettaglio i casi particolari della «chiusura di un cantiere per motivi congiunturali» (art. 61) e delle «circostanze straordinarie» (art. 59).

2.6 Circostanze particolari: chiusura di un cantiere per motivi congiunturali (art. 61)

Nell'ambito dell'attuale problematica, occorre esaminare brevemente la disposizione dell'articolo 61 Norma SIA 118, con il quale si intende disciplinare un caso particolare: **la chiusura temporanea del cantiere da parte dell'imprenditore** perché

- a) «motivi congiunturali» causano
- b1) una «mancanza di manodopera» o
- b2) «difficoltà nella fornitura di materiali».

Art. 61 Circostanze particolari, casi particolari, chiusura di un cantiere per motivi congiunturali

Quando l'imprenditore è costretto a chiudere temporaneamente il cantiere per motivi congiunturali (mancanza di manodopera, difficoltà di fornitura di materiali), egli riceve una indennità supplementare per i maggiori costi derivanti solo se ciò è stato concordato in precedenza. L'art. 59 non è applicabile; pertanto, non è concessa la risoluzione del contratto.

La dottrina fa presente che l'espressione «motivi congiunturali» non è precisa e ha quindi sottolineato la necessità di un'interpretazione. Con quest'espressione si intenderebbero le perturbazioni del mercato (riferite eventualmente soltanto al mercato edilizio) dovute a eventi politici, giuridici o collettivi (p. es. eventi naturali, guerre, modifica della regolamentazione sugli stranieri) che temporaneamente non permettono all'imprenditore di procurarsi la manodopera e i materiali necessari per continuare a eseguire i normali lavori di costruzione. In linea di principio, non è tuttavia importante da cosa dipenda la perturbazione del mercato.

L'articolo 61 Norma SIA 118 stabilisce che all'imprenditore **spetta una indennità supplementare** per i maggiori costi derivanti dalla chiusura **soltanto se ciò è stato concordato in precedenza (nel contratto)**. Questo vale anche se, nel caso specifico, sarebbe comunque adempiuta la fattispecie dell'articolo 59 capoverso 1 Norma SIA 118.

2.7 Circostanze particolari: circostanze straordinarie (art. 59)

Dato che si ispira all'articolo 373 capoverso 2 CO, la disposizione dell'articolo 59 Norma SIA 118 può essere interpretata sulla base del suddetto articolo del CO.

Secondo il tenore dell'articolo 59 capoverso 1 Norma SIA 118, il diritto a una retribuzione supplementare presuppone:

- 1.) circostanze straordinarie,
- 2.) che erano impossibili da prevedere o sono state escluse dalle premesse contrattuali e
- 3.) che impediscono o rendono particolarmente difficile l'esecuzione dell'opera.

Art. 59 Circostanze particolari, casi particolari, circostanze straordinarie

¹ L'imprenditore ha diritto a una retribuzione supplementare quando circostanze straordinarie, che erano impossibili da prevedere o sono state escluse dalle premesse contrattuali, impediscono o rendono particolarmente difficile l'esecuzione dell'opera. Per esempio allagamenti, sismi, tempeste, fughe di gas, temperatura sotterranea elevata, radioattività, misure restrittive dell'autorità, violazione della pace del lavoro.

² Le parti si accordano secondo i casi sull'ammontare della retribuzione supplementare; questa non deve superare i maggiori costi effettivi comprovati. In caso di mancato accordo il giudice fissa, su ricorso dell'imprenditore, l'ammontare della retribuzione supplementare o autorizza la risoluzione del contratto (art. 373 cpv. 2 CO).

³ Per l'obbligo di notifica dell'imprenditore vale l'art. 25.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il requisito dell'imprevedibilità va valutato «dal punto di vista di un imprenditore professionale e diligente e secondo parametri piuttosto severi» (DTF 109 II 333, consid. 3 pag. 336; sentenza del TF 4C.292/2002, 20.11.2003, consid. 3.1), «poiché ogni realizzazione di opere a prezzi fissi unitari o forfettari contiene un elemento speculativo che deve essere considerato anche come rischio» (DTF 104 II 314, consid. b pag. 317; 58 II 421 pag. 423).

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le circostanze straordinarie devono determinare una **sproporzione evidente e manifesta** tra la prestazione d'opera e la retribuzione, cosicché il rispetto dei prezzi offerti non può più essere preteso secondo il principio della buona fede (DTF 113 II 513, consid. 3b pag. 516; 104 II 314, consid. b pag. 317). Da parametro funge il confronto tra la retribuzione convenuta e i costi di produzione effettivi senza l'utile dell'impresa (cfr. DTF 104 II 314, consid. b pag. 317). La sproporzione non si riferisce a singole voci, ma alla prestazione complessiva e alla retribuzione globale (sentenza del TF 4A_605/2020, 24.3.2021, consid. 4.2.2).

Anche se tali premesse sono soddisfatte, la compensazione finanziaria si limita unicamente a una retribuzione supplementare sufficiente **a far apparire di nuovo oggettivamente esigibile l'adempimento dell'opera** (DTF 104 II 314, consid. b pag. 317).

3 Problemi nella fornitura di materiali durante la pandemia: quali diritti?

3.1 Di norma: nessun diritto a una retribuzione supplementare

a) Circostanze particolari: chiusura di un cantiere per motivi congiunturali (art. 61)

L'articolo 61 Norma SIA 118 stabilisce che, salvo accordi divergenti, non sussiste alcun diritto a una retribuzione se un cantiere deve essere chiuso a causa di problemi nella fornitura di materiali. La disposizione riguarda tuttavia soltanto la chiusura effettiva di un cantiere. Naturalmente è ipotizzabile che, pur non comportando la chiusura di un cantiere, suddetti problemi causino però all'imprenditore ulteriori maggiori costi. Si dovrebbe verificare nel singolo caso, in virtù dei criteri di cui all'articolo 59 Norma SIA 118, se a tale riguardo è possibile chiedere una retribuzione supplementare a seguito di circostanze straordinarie:

- imprevedibilità «dal punto di vista di un imprenditore professionale e diligente e secondo parametri piuttosto severi»: mentre l'attuale pandemia non era di per sé prevedibile, nel corso del 2020 doveva essere chiaro che la pandemia e i relativi provvedimenti adottati a livello mondiale sarebbero durati più a lungo e avrebbero avuto ripercussioni sulle catene di fornitura, anche se era difficile prevedere quale sarebbe stato il loro impatto concreto sui materiali da costruzione (soprattutto in combinazione con altri fattori difficilmente prevedibili);
- sproporzione evidente tra la prestazione complessiva e la retribuzione globale: se considerati separatamente, i maggiori costi causati agli imprenditori da problemi nella fornitura di materiali probabilmente soltanto in rari casi porteranno a qualificare come evidentemente sproporzionata la prestazione contrattuale complessiva rispetto alla retribuzione del totale delle prestazioni. Una siffatta sproporzione potrebbe però risultare eventualmente in combinazione con un aumento del prezzo dei materiali (cfr. in merito le «Raccomandazioni sulla fatturazione delle variazioni di prezzo straordinarie relative ai lavori di costruzione» o le «Raccomandazioni sulla fatturazione delle variazioni di prezzo straordinarie relative alle costruzioni in legno»).

Come menzionato in precedenza, sussiste invece il diritto a ottenere un'indennità per i costi delle **misure di accelerazione** ordinate dal committente (art. 95 cpv. 3 Norma SIA 118).

b) Modifica dell'ordinazione (art. 84–89)

Il diritto a un adeguamento della retribuzione sussiste anche nel caso di una **modifica dell'ordinazione da parte del committente** (cfr. art. 84–89 Norma SIA 118). La modifica dell'ordinazione può anche risultare da una **proposta dell'imprenditore** (art. 84 cpv. 2 Norma SIA 118).

Sarebbe ad esempio ipotizzabile che, al posto del materiale al momento non fornibile, il committente ordini all'imprenditore un altro prodotto più costoso che adempie la medesima funzione.

c) Scorte (art. 140)

Non va inoltre dimenticata la **possibilità** di procedere secondo l'articolo 140 Norma SIA 118:

Art. 140 Scorte

¹ La direzione dei lavori può esigere dall'imprenditore l'immagazzinamento di quantitativi più rilevanti di materiali (art. 10 cpv. 1) di quanto la prosecuzione dei lavori secondo contratto richiederebbe.

² Il committente anticipa il prezzo di acquisto e sopporta i costi supplementari di deposito giustificati dall'imprenditore. Accettando questo anticipo, l'imprenditore si impegna a destinare le scorte esclusivamente all'esecuzione del contratto d'appalto e, su richiesta, a cederne la proprietà al committente. L'anticipo sarà rimborsato o conteggiato secondo la quantità delle scorte utilizzate per l'esecuzione dell'opera.

³ L'ammontare dell'anticipo del committente soggiace a scadenza al momento dell'emissione della fattura da parte dell'imprenditore e deve essere saldato entro 30 giorni senza trattenuta.

3.2 Divieto di abuso del proprio diritto

Può accadere che il materiale convenuto nel contratto di appalto non possa essere fornito, mentre un altro materiale con la stessa funzione sarebbe disponibile senza sovrapprezzo. Il committente può comunque insistere nell'utilizzare il materiale non fornibile causando maggiori costi all'imprenditore (p. es. per la chiusura del cantiere) che non erano stati inclusi nella retribuzione?

In linea di principio, il committente può insistere sull'esecuzione del contratto senza variazioni (*pacta sunt servanda*). Tuttavia, vige sempre anche il divieto di abuso del proprio diritto: secondo l'articolo 2 capoverso 2 del Codice civile (CC), applicabile a tutto l'ordinamento giuridico, il manifesto abuso del proprio diritto non è protetto dalla legge. Un abuso del diritto si verifica, ad esempio, quando un istituto giuridico viene utilizzato contrariamente al suo scopo per realizzare interessi che tale istituto non intende proteggere (DTF 128 II 145, consid. 2.2 pag. 151) oppure se l'esercizio del diritto avviene in assenza di un interesse degno di protezione o porterebbe a un'evidente sproporzione di interessi legittimi (DTF 132 III 115, consid. 2.4 pag. 118; 129 III 493, consid. 5.1 pag. 497.). Il semplice fatto che l'esercizio di un diritto si ripercuota negativamente sull'altra parte non è invece considerato un abuso del proprio diritto (DTF 123 III 200, consid. 2b/bb pag. 203).

In linea di principio, il committente può quindi insistere sul fatto che si utilizzi esattamente il materiale convenuto nonostante i problemi nella fornitura dello stesso. A tale diritto viene tuttavia posto un limite laddove, in caso di problemi di questo tipo, l'imprenditore offra, senza sovrapprezzo, un altro materiale di qualità e funzionalità paragonabili e che può essere effettivamente fornito. Occorre naturalmente procedere a una valutazione globale, tenendo conto in particolare della probabile durata dei problemi nella fornitura del materiale, dell'adeguatezza dell'utilizzo del prodotto sostitutivo disponibile (in termini di qualità, funzionalità, estetica, costi, manutenzione ecc.) e dei costi non indennizzati che l'imprenditore sostiene a causa di suddetti problemi. Se in tale contesto l'interesse oggettivo del committente all'utilizzo del materiale convenuto appare assai esiguo, mentre lo svantaggio per l'imprenditore derivante dalla volontà del committente di continuare a utilizzare tale materiale è molto grande, questo comportamento del committente può essere considerato un'azione vessatoria abusiva e pertanto non è ammissibile.

Anche per questo motivo, nel caso di problemi nella fornitura del materiale non imputabili all'imprenditore, sarebbe opportuno cercare, di comune accordo, **soluzioni pragmatiche** sulla base degli approcci seguenti (n. 4).

4 Soluzioni alternative e di mediazione

4.1 Premesse

Come affermato nell'introduzione, la presente scheda informativa intende fornire indicazioni pratiche su come valutare i diritti che le parti coinvolte nei progetti di costruzione rivendicano durante e dopo la crisi causata dalla pandemia di COVID-19 in virtù della Norma SIA 118 per ridurre al minimo i ritardi e i relativi costi e rischi. Nel caso di contratti a prezzo fisso secondo la Norma SIA 118, i rischi in termini di costi sono principalmente a carico degli imprenditori. Tuttavia, questa disposizione non è sempre applicabile (cfr. quanto indicato in precedenza in merito all'art. 59 Norma SIA 118 e al divieto di abuso del proprio diritto).

Si raccomanda pertanto anche ai committenti pubblici di applicare le soluzioni concrete sempre **nel modo più flessibile possibile, nel rispetto del principio di equità** e secondo un **certo pragmatismo**.

4.2 Ricerca di soluzioni consensuali nel singolo caso (libertà contrattuale)

Anche in presenza di contratti in essere, i committenti pubblici hanno sempre la possibilità di proporre alle parti un accordo complementare per risolvere i problemi emersi dopo la conclusione del contratto. Vale quanto già affermato nelle raccomandazioni della KBOB «[Coronavirus: Margine di manovra volto ad attenuare gli effetti per l'economia svizzera nell'ottica del settore degli appalti pubblici](#)» del 27 marzo 2020 (pag. 2 n. 2), rivolte ai committenti:

«Se il fornitore avesse problemi nel fornire la prestazione entro il termine fissato, nella quantità o qualità richiesta, usare il buon senso nonché adottare misure mirate volte a ridurre i danni. Non infliggere subito le sanzioni legali o contrattuali convenute. Esaminare la possibilità di prevedere accordi particolari in vista di cambiamenti nello svolgimento del progetto e, all'occorrenza, concludere tali accordi. ...»

4.3 Passare a (uno o più) materiali alternativi

Data la generale scarsità di materie prime, è probabile che **i materiali da costruzione alternativi** svolgeranno sempre più spesso un ruolo importante, sia che si cerchi un'alternativa soltanto durante l'esecuzione (resa più difficile o divenuta impossibile) dei lavori, sia che già alla conclusione del contratto si consideri l'impiego di materiali alternativi.

Se, ad esempio, il legno di larice indigeno non è (più) disponibile in tempi utili, si può valutare, al fine di evitare ritardi e costi (soprattutto i costi per la messa a disposizione prolungata delle installazioni di cantiere), la possibilità di rinunciare al legno convenuto e di utilizzare al suo posto legno di larice certificato PEFC proveniente da un Paese limitrofo.

4.4 Passare a fornitori o fonti di acquisto alternativi

Qualora dovessero avere un accesso più agevole al materiale da costruzione necessario (e disponibile) in un **altro cantiere in Svizzera**, le parti (individualmente o collettivamente) dovrebbe sfruttare tale possibilità, **se del caso pagando un sovrapprezzo**.

Anche il cambiamento di fornitori andrebbe gestito **in modo flessibile** ed essere accompagnato da **meno ostacoli amministrativi possibili**.

4.5 Riciclaggio dei materiali da costruzione

Per promuovere l'economia circolare e ridurre la scarsità di materie prime, occorre intensificare tutti gli sforzi per riutilizzare i materiali da costruzione già utilizzati.

Uno studio sullo smaltimento dei materiali da costruzione in Svizzera, elaborato nel 2019 su incarico dell'UFAM ([Harmonisierte Ökobilanzen der Entsorgung von Baustoffen](#)), illustra non solo come trattare il calcestruzzo, ma anche le modalità di smaltimento di tutti gli altri materiali da costruzione generati in quantità rilevanti. La quota di riciclaggio media per tutti i materiali da costruzione è di circa il 60 per cento. Ciò significa che, grazie a un corretto smantellamento e a processi di riciclaggio collaudati, tre quinti dei materiali da costruzione demoliti possono essere riutilizzati per nuovi prodotti. La quota di riciclaggio dettagliata e il potenziale per aumentare tale quota dipendono dal rispettivo materiale. Se tecnicamente possibile, i metalli quali l'acciaio, l'alluminio e lo zinco vengono quasi sempre riciclati (quota di riciclaggio del 98 %).

4.6 Borsa o pool di materiali da costruzione

A causa degli attuali problemi nella fornitura di materiali, si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di non rispedire più al fornitore i materiali da costruzione ordinati in eccesso. Al contrario, i committenti e gli imprenditori edili potrebbero, **se possibile**, depositare i **materiali da costruzione «in eccedenza»** in cosiddette **borse o pool di materiali da costruzione**, dove sarebbero a disposizione per altri progetti di costruzione.

5 Appalti in corso o appalti previsti

La questione dei problemi nella fornitura di materiali non riguarda soltanto le opere attualmente in fase di realizzazione. Si devono trovare soluzioni anche per i contratti riguardanti **opere ancora da realizzare**, ad esempio:

- su voci relative a scorte di materiali (art. 140 Norma SIA 118);
- programmi dei lavori con margini temporali sufficienti;
- varianti rispetto al materiale da costruzione appaltato.

6 Osservazioni finali

Il Consiglio federale ha **deciso diversi strumenti per arginare le conseguenze economiche della diffusione del coronavirus** (p. es. sostegno in termini di liquidità per le imprese o estensione e semplificazione del lavoro ridotto). Questi strumenti hanno lo scopo di coprire i rischi esistenziali delle imprese a seguito della situazione epidemiologica.

I problemi nella fornitura di materiali non sono invece in primo luogo una questione di costi, bensì una situazione di impossibilità oggettiva (temporanea). Gli strumenti legali e contrattuali esistenti gravano soprattutto l'imprenditore dei relativi rischi economici, ma il committente deve accettare una proroga adeguata della durata dei lavori (art. 96 Norma SIA 118). Anche il committente dovrebbe tuttavia offrire soluzioni pragmatiche, tanto più che insistere sui diritti contrattuali è consentito soltanto entro i limiti del divieto di abuso del proprio diritto.

Una scarsità di materie prime come quella attuale richiede quindi **approcci flessibili e creativi** per ridurre al minimo i ritardi nei lavori e i relativi costi e ulteriori rischi.

Bibliografia (elenco non esaustivo)

GAUCH/STÖCKLI (editore), Kommentar zur SIA-Norm 118. Allgemeine Bedingungen für Bauarbeiten, 2^a ed., Zurigo 2017.

GAUCH, Der Werkvertrag, 6^a ed., Zurigo 2019.

REY, Mitwirkung und Mitwirkungsversäumnis des Bauherrn, Zurigo 2019.

SCHUMACHER/KÖNIG, Die Vergütung im Bauwerkvertrag. Grundvergütung – Mehrvergütung, 2^a ed., Zurigo 2017.

SPIESS/HUSER, Norm SIA 118, Berna 2014.