

+
•
○

Penali da ritardo e premio di accelerazione negli appalti pubblici con focus sugli appalti PNRR

Avv. Anna Maria Crosta

Via Costantino Nigra n. 51, Palermo

091 6262818 – 3332758062

avv.crosta@email.it

annamariacrosta@pecavvpa.it

+

•

○

Importanza del tempo nell'appalto pubblico

Il tempo è elemento
essenziale del
sinallagma contrattuale

Strumenti
economici
collegati al
tempo:

- Penali per ritardo:
“costo del tempo in
più”
- Premio di
accelerazione:
“prezzo del tempo in
meno”

Negli appalti
PNRR il tempo è
anche condizione
di finanziabilità
(milestone e
target)

Art. 126 d.lgs. 36/2023 – Penali e premi di accelerazione

1. I contratti di appalto prevedono penali per il ritardo nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali da parte dell'appaltatore commisurate ai giorni di ritardo e proporzionali rispetto all'importo del contratto o delle prestazioni contrattuali. Le penali dovute per il ritardato adempimento sono calcolate in misura giornaliera compresa tra lo 0,5 per mille e l' 1,5 per mille dell'ammontare netto contrattuale, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate al ritardo, e non possono comunque superare, complessivamente, il 10 per cento di detto ammontare netto contrattuale⁽¹⁾.
 2. Per gli appalti di lavori la stazione appaltante prevede nel bando o nell'avviso di indizione della gara che, se l'ultimazione dei lavori avviene in anticipo rispetto al termine fissato contrattualmente, sia riconosciuto un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo. L'ammontare del premio è commisurato, nei limiti delle somme disponibili, indicate nel quadro economico dell'intervento alla voce 'imprevisti', nonché nel limite del 50 per cento delle economie derivanti dai ribassi d'asta, ai giorni di anticipo ed in proporzione all'importo del contratto o delle prestazioni contrattuali, in conformità ai criteri definiti nei documenti di gara e secondo scaglioni temporali e soglie prestazionali progressive, ed è corrisposto a seguito della conclusione delle operazioni di collaudo, sempre che l'esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte e che siano garantite le condizioni di sicurezza a tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione. La stazione appaltante riconosce un premio di accelerazione determinato sulla base dei criteri indicati nel secondo periodo anche nel caso in cui il termine contrattuale sia legittimamente prorogato, qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine prorogato. Il termine di cui al terzo periodo si computa dalla data originariamente prevista nel contratto⁽²⁾.
- 2-bis. Le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando o nell'avviso di indizione della gara il riconoscimento di premialità anche in caso di appalti di servizi e forniture, ove compatibile con l'oggetto dell'appalto. In tal caso, la stazione appaltante determina, nel bando o nell'avviso di indizione della gara, i criteri per il riconoscimento del premio di accelerazione e per la determinazione del relativo ammontare⁽³⁾.

[1] Comma modificato dall'[articolo 45, comma 1, lettera a\)](#), del D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209.

[2] Comma sostituito dall'[articolo 45, comma 1, lettera b\)](#), del D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 e successivamente modificato dall'[articolo 1, comma 624, della Legge 30 dicembre 2025, n. 199](#).

[3] Comma aggiunto dall'[articolo 45, comma 1, lettera c\)](#), del D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209.

Art. 126 d.lgs. 36/2023 – Penali e premi di accelerazione

Penali per ritardo

- Obbligatorie nei contratti di appalto per il ritardo nell'esecuzione delle prestazioni.
- Commisurate ai giorni di ritardo e proporzionali all'importo del contratto o delle singole prestazioni.
- Misura giornaliera tra **0,5 e 1,5** dell'ammontare netto contrattuale, in relazione alle conseguenze del ritardo.
- **Tetto massimo:** complessivamente non oltre il **10%** dell'ammontare netto contrattuale.

Premio di accelerazione – lavori

- La stazione appaltante **prevede nel bando/avviso** un premio per ogni giorno di anticipo sull'ultimazione dei lavori rispetto al termine contrattuale.
- Premio commisurato, nei limiti delle somme disponibili alla voce "imprevisti" nonché fino al **50% delle economie da ribasso d'asta**, ai giorni di anticipo e all'importo del contratto, secondo criteri e scaglioni definiti nei documenti di gara.
- Il premio è corrisposto **dopo il collaudo**, solo se i lavori sono conformi alle obbligazioni assunte e nel rispetto delle condizioni di sicurezza.

Premio e proroghe / servizi e forniture

- Il premio può essere riconosciuto anche se il termine è legittimamente prorogato, se l'ultimazione avviene in anticipo rispetto al termine **prorogato**, computando l'anticipo rispetto alla data originaria.
- Possibilità di **premieria anche per servizi e forniture**, ove compatibile, con criteri e ammontare stabiliti nel bando/avviso. (comma 2-bis).

Clausola penale: nozione e funzione

Artt. 1382–1384 c.c.:
clausola penale
come liquidazione
convenzionale del
danno

Penale dovuta senza
prova del danno:
basta il ritardo
imputabile

Negli appalti pubblici:
penali per semplice
ritardo, cumulabili
con l'adempimento

Penali e appalto: ritardo, varianti, consegna

Diritti del committente
in caso di ritardo:
esecuzione, penali,
risarcimento danno

Effetti delle varianti:

- Varianti modeste: termine resta, ma possono giustificare il ritardo
- Varianti notevoli: mutano il piano dei lavori → caducazione di termine e penale originari, salvo nuovo accordo

Criticità riguardo alle penali

Vizi genetici della clausola
(nullità/inefficacia)

Eccessività ex art. 1384 c.c.
(riduzione equitativa)

Non imputabilità del ritardo

Varianti e lavori supplementari
(mutamento del piano dei lavori)

Vizi genetici e eccessività della penale

Vizi genetici

Indeterminatezza del criterio di calcolo

Contrasto con norme imperative o principi di proporzionalità

Eccessività

Clausola valida ma misura sproporzionata

E' ancora possibile la disapplicazione totale o parziale della penale ?

Parere MIT n.3430 del 13.05.2025

Si conferma che l'abrogazione dell'articolo 145, comma 7, del DPR 207/2010 ha eliminato la possibilità per l'esecutore di richiedere, con un'istanza motivata, la riduzione della penale qualora risultasse manifestamente sproporzionata e che nel codice sui contratti pubblici vigente nell'art. 126 non è prevista l'ipotesi della disapplicazione, totale o parziale, delle penali. Riguardo al ricorso all'art. 1384 del codice civile, si rileva che rappresenta una disposizione non sovrapponibile alla disciplina delle penali nel codice dei contratti pubblici, come anche evidenziato da ANAC nella delibera n. 73 del 17 gennaio 2024. Infatti nell'art. 1382 c.c. la penale è legata all'inadempimento o al ritardo dell'adempimento, mentre il Codice appalti ne dispone l'applicazione a carico dell'esecutore nel solo ed unico caso di ritardo nell'esecuzione delle prestazioni; inoltre la c.d. *reductio ad aequitatem* civilistica presuppone un intervento dall'esterno del giudice, che può ridurre la penale con una pronuncia costitutiva. Riguardo all'applicazione dell'art. 1384 del codice civile, in tema di riduzione della clausola penale da parte del giudice in base "all'interesse che il creditore aveva all'adempimento", la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare che "il criterio al quale il giudice deve ispirarsi per esercitare il potere di riduzione della penale contrattualmente prevista non è la valutazione del danno che sia stato accertato o risarcito, ma l'interesse che la parte ha, secondo le circostanze, all'adempimento della prestazione cui ha diritto, precisandosi che tale valutazione deve essere riferita al momento in cui si è concluso il contratto cui accede, e non a quello nel quale viene chiesto il pagamento. Ciò posto, l'articolo 126 del Codice dei Contratti non ripropone l'impostazione di cui al DPR 207/2010: di qui, la stazione appaltante - se ciò non è contemplato dalla *lex specialis* - non può procedere alla riduzione della penale. Diversamente, si tratterebbe di una disapplicazione di un atto amministrativo non ammessa dal nostro ordinamento. Qualora si volesse ricorrere a questa possibilità, dunque, sarebbe necessario un intervento in autotutela sui documenti di gara, disciplinando in modo specifico la possibilità di riduzione e le relative condizioni. Si rimettono alla stazione appaltante le necessarie valutazioni in rapporto al caso concreto.

Dubbi di
mancato
coordinamento
con disciplina
dei compiti di
DL, RUP e
Collaudatori

- D.lgs. 36/2023
- **ALLEGATO II.14**

Direzione dei lavori e direzione dell'esecuzione dei contratti.
Modalità di svolgimento delle attività della fase esecutiva.
Collaudo e verifica di conformità

Art. 10 Risoluzione – comma 5

5. Il direttore dei lavori fornisce altresì indicazione al RUP per l'irrogazione delle penali da ritardo previste nel contratto e per le valutazioni inerenti alla risoluzione contrattuale ai sensi dell'articolo 122, comma 4, del codice.

Art. 21 Valutazioni dell'organo di collaudo – comma 3

3. Con apposita relazione riservata il collaudatore espone il proprio parere sulle riserve e domande dell'esecutore e sulle eventuali penali sulle quali non sia già intervenuta una risoluzione definitiva.



Non imputabilità del ritardo e varianti

- Sospensioni ordinate dalla stazione appaltante, ritardi in consegna aree, autorizzazioni, forza maggiore
- Varianti notevoli e lavori supplementari:
 - Necessità di nuovo termine e nuova penale
 - In difetto, penale non esigibile; resta solo azione per danno con prova piena

Premio di accelerazione: natura e condizioni per l'applicazione

- E' un compenso accessorio ed eventuale per l'appaltatore che raggiunge l'obiettivo di una ultimazione e consegna anticipata della prestazione assunta in appalto
- Condizioni:
 - Anticipo utile alla stazione appaltante
 - Mantenimento della qualità (assenza di vizi/difformità)
 - Criteri di calcolo chiari (importo fisso, percentuale, importo giornaliero, tetto massimo)

La giurisprudenza in materia richiede che il riconoscimento del premio sia:

effettivamente giustificato dall'anticipazione (nonostante proroghe/sospensioni);

coerente con l'interesse pubblico e con il rapporto costi/benefici;

gestito con prudenza per evitare responsabilità erariali

Previsione del premio di accelerazione obbligatoria per gli appalti di lavori

Dall'entrata in vigore del D.lgs. 31.12.2024 n.209 per gli appalti di lavori è stato introdotto l'obbligo per la stazione appaltante (in sostituzione della facoltà) di prevedere, nei bandi e negli avvisi di gara, il riconoscimento all'operatore economico del premio di accelerazione per il caso di anticipata ultimazione e per ogni giorno di anticipata ultimazione dei lavori (consegna anticipata dell'opera) rispetto al termine di ultimazione contrattualmente fissato

Il premio di accelerazione nel caso di termine di ultimazione dei lavori legittimamente prorogato

L'appaltatore ha diritto al premio di accelerazione anche nel caso in cui il termine contrattuale *“sia legittimamente prorogato, qualora l’ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine prorogato”*.

L’espressa previsione del comma 2 dell’art. 126 del D.lgs. 36/2023 supera la giurisprudenza che aveva assunto posizioni contrarie.

Premio di accelerazione negli appalti PNRR



Tempo come condizione di finanziabilità:
cronoprogrammi,
milestone, target



Premio come leva per anticipare milestone critiche e ridurre rischio perdita fondi

APPALTI PNRR

- Art. 50 D.L. 77/2021 - (Semplificazioni in materia di esecuzione dei contratti pubblici PNRR e PNC) comma 4
- **4.** La stazione appaltante prevede, nel bando o nell'avviso di indizione della gara, che, qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine ivi indicato, è riconosciuto, a seguito dell'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale, mediante utilizzo delle somme indicate nel quadro economico dell'intervento alla voce imprevisti, nei limiti delle risorse ivi disponibili, sempre che l'esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte. In deroga all'articolo 113-bis del decreto legislativo n.50 del 2016, le penali dovute per il ritardato adempimento possono essere calcolate in misura giornaliera compresa tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, da determinare in relazione all'entità delle conseguenze legate al ritardo, e non possono comunque superare, complessivamente, il 20 per cento di detto ammontare netto contrattuale

ULTRATTIVITA'

L'opinione prevalente è che per gli appalti PNRR e assimilati anche dopo l'1 luglio 2023 trova applicazione l'art. 50 del D.L. n. 77/2021.

Pertanto, anche se il bando è pubblicato dopo l'1 luglio 2023 la procedura continua a esser soggetta all'applicazione del d.l. n. 77/2021 nonché ai richiami e ai rinvii che quest'ultimo compie al d.lgs. 50/2016.