

PRATICA DEI CONTRATTI PUBBLICI

Pantaleo De Finis

GESTIONE DELLE RISERVE NEI CONTRATTI PUBBLICI

Aggiornato alla L. 11/09/2020, n. 120,
di conversione del D.L. 16/07/2020, n. 76

*ad Alessia e Federica,
frecce del mio arco*

© Copyright Legislazione Tecnica

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono vietati per tutti i paesi.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2021 da
DigitaliaLab srl
Via Giacomo Peroni, 130 – 00131 Roma

Legislazione Tecnica S.r.L.
00144 Roma, Via dell'Architettura 16

Servizio Clienti
Tel. 06/5921743 - Fax 06/5921068
servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Portale informativo: www.legislazionetecnica.it
Shop: itshop.legislazionetecnica.it

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo.

Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenni l'Autore e l'Editore da qualsiasi pretesa risarcitoria.

PRATICA DEI CONTRATTI PUBBLICI

È la collana, edita da Legislazione Tecnica, che tratta tutti gli aspetti e le varie fasi della complessa ed articolata procedura per la gara, aggiudicazione, esecuzione e gestione di un contratto pubblico di lavori, servizi e forniture.

Tutti i volumi, spesso corredati da **tavole sinottiche riepilogative degli adempimenti**, si caratterizzano per il **taglio prettamente snello ed operativo** e si qualificano come indispensabili ausili pratici a beneficio:

- dei **funzionari, dei consulenti e dei professionisti incaricati delle stazioni appaltanti**, chiamati a perseguire l'interesse pubblico alla migliore realizzazione della gara, mettendo in pratica consapevolmente una normativa complessa e spesso di difficile interpretazione, sottraendosi nel contempo alle innumerevoli insidie fonte di responsabilità, anche molto gravose, che potrebbero emergere a loro carico;
- degli **operatori economici**, chiamati, anche attraverso una corretta conoscenza dei diritti e doveri che la normativa vigente pone in capo, a sfruttare al meglio le opportunità loro offerte dal mercato dei contratti pubblici, evitando di commettere errori, spesso banali o derivanti da cavilli o irregolarità formali, che possano compromettere il buon esito della gara.

INDICE

INTRODUZIONE	9
---------------------------	---

PARTE PRIMA DISCIPLINA

1. LE RISERVE	15
1.1 L'istituto della riserva	15
1.2 Le motivazioni	16
2. RISERVE ALLA CONSEGNA DEI LAVORI	19
2.1 Consegna totale dei lavori	19
2.2 Ritardo nella consegna dei lavori	22
2.3 Consegna dei lavori parziale	23
2.4 Consegna dei lavori in via d'urgenza	25
3. RISERVE PER SOSPENSIONE ILLEGITTIMA	27
3.1 La sospensione dei lavori	27
3.2 Calcolo del risarcimento	33
3.3 Ripresa dei lavori	36
4. RISERVE PER APPROVAZIONE DI VARIANTI	37
5. RISERVE CONCERNENTI LA GESTIONE CONTABILE	45
5.1 Contabilità dei lavori	45
5.2 Il giornale dei lavori	47
5.2 Il libretto delle misure	48
5.3 Il registro di contabilità e il sommario del registro di contabilità	50

5.4	Lo stato di avanzamento dei lavori e il certificato di pagamento	52
5.5	Liste di giornate di operai, noli, provviste e somministrazioni	56
5.6	Contabilità semplificata	57
5.7	Strumenti per la tenuta della contabilità dei lavori	57
5.8	Somme urgenze	57
6.	MODALITÀ DI ISCRIZIONE E DOMANDE CONTABILI	61

**PARTE SECONDA
FORMULARIO**

<i>Mod-1</i>	Attestazione stato dei luoghi.	69
<i>Mod-2</i>	Convocazione dell'appaltatore.	70
<i>Mod-3</i>	Processo verbale di consegna dei lavori	73
<i>Mod-4</i>	Processo verbale di consegna dei lavori urgenza.	75
<i>Mod-5</i>	Processo verbale di consegna dei lavori parziale	78
<i>Mod-6</i>	Processo verbale di mancata consegna dei lavori. Assenza dell'appaltatore	81
<i>Mod-7</i>	Processo verbale di mancata consegna dei lavori. Discordanze	83
<i>Mod-8</i>	Dichiarazione di concreto inizio	85
<i>Mod-9</i>	Comunicazione di recesso dell'appaltatore per ritardo nella consegna dei lavori	86
<i>Mod-10</i>	Accoglimento istanza di rescissione	88
<i>Mod-11</i>	Mancato accoglimento istanza di rescissione.	89
<i>Mod-12</i>	Schema di riserva	90
<i>Mod-13</i>	Esempio di calcolo per sospensione.	98
<i>Mod-14</i>	Relazione riservata del direttore dei lavori sulle riserve	100
<i>Mod-15</i>	Relazione riservata del RUP sulle riserve	106
<i>Mod-16</i>	Relazione riservata del collaudatore sulle riserve.	111

<i>Mod-17</i>	Parere del collaudatore lavorazioni non autorizzate	116
<i>Mod-18</i>	Verbale stato di consistenza.....	117
<i>Mod-19</i>	Relazione su sinistri alle persone e/o danni alle proprietà	119
<i>Mod-20</i>	Verbale di accertamento danni per causa di forza maggiore.....	120
<i>Mod-21</i>	Verbale di sopralluogo. Ordine di sospensione dei lavori	123
<i>Mod-22</i>	Verbale di sopralluogo. Proposta di sospensione dei lavori.....	125
<i>Mod-23</i>	Ordine di servizio.....	127
<i>Mod-24</i>	Verbale di sospensione dei lavori	129
<i>Mod-25</i>	Verbale di ripresa dei lavori.....	131
<i>Mod-26</i>	Parere applicazione penale.....	132
<i>Mod-27</i>	Parere del direttore dei lavori sulla proroga.....	133
<i>Mod-28</i>	Certificato fine lavori con prescrizioni	134
<i>Mod-29</i>	Verifica esecuzione lavori	136
<i>Mod-30</i>	Schema regolamento riserve.....	138
<i>Mod-31</i>	Estratto di capitolato speciale d'appalto.....	141

**PARTE TERZA
NORMATIVA ESSENZIALE**

D. Min. Infrastrutture e Trasporti, 7 marzo 2018, n. 49

Art. 5.	La consegna dei lavori.....	147
Art. 9.	Contestazioni e riserve.....	148
Art. 10.	Sospensione dei lavori	148
Art. 13.	Attività di controllo amministrativo contabile.....	149
Art. 14.	I documenti contabili	149
Art. 15.	Strumenti elettronici di contabilità e contabilità semplificata	151

D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207

Art. 215.	Oggetto del collaudo.....	153
-----------	---------------------------	-----

Art. 216. Nomina del collaudatore	153
Art. 217. Documenti da fornirsi al collaudatore	154
Art. 218. Avviso ai creditori	155
Art. 219. Estensione delle verifiche di collaudo	155
Art. 220. Commissioni collaudatrici	155
Art. 221. Visite in corso d'opera	155
Art. 222. Visita definitiva e relativi avvisi.	156
Art. 223. Processo verbale di visita.	156
Art. 224. Oneri dell'esecutore nelle operazioni di collaudo.	156
Art. 225. Valutazioni dell'organo di collaudo.	156
Art. 226. Discordanza fra la contabilità e l'esecuzione	157
Art. 227. Difetti e mancanze nell'esecuzione	157
Art. 228. Eccedenza su quanto è stato autorizzato ed approvato	157
Art. 229. Certificato di collaudo	157
Art. 230. Verbali di accertamento ai fini della presa in consegna anticipata.	158
Art. 231. Obblighi per determinati risultati	158
Art. 232. Lavori non collaudabili.	158
Art. 233. Richieste formulate dall'esecutore sul certificato di collaudo.	159
Art. 234. Ulteriori provvedimenti amministrativi	159

INTRODUZIONE

La disciplina dei lavori pubblici, dal R.D. 25/05/1895, n. 350, in poi, aveva regolamentato le modalità con cui un appaltatore può avanzare le proprie pretese nei confronti della Pubblica amministrazione, per la quale sta eseguendo un contratto.

Durante il corso degli anni, questi aspetti, nella sostanza sono rimasti immutati e riconfermati sia nel Capitolato generale dei lavori pubblici di cui al D.M. 19/04/2000, n. 145, che negli articoli 190-191 del D.P.R. 05/10/2010, n. 207.

Con l'entrata in vigore del vigente Codice dei contratti pubblici di cui al D. Leg.vo 18/04/2016, n. 50, c'è stata la contestuale abrogazione del Regolamento D.P.R. 207/2010, attuativo del precedente Codice (D. Leg.vo 12/04/2006, n. 163). È stata prevista, solo in alcune ipotesi, una ulteriore vigenza del Regolamento, nelle more dell'entrata in vigore degli atti attuativi e della disciplina di dettaglio, cioè le Linee guida da emanarsi principalmente a cura dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

Nel maggio del 2018, con la pubblicazione del D.M. 07/03/2018, n. 49, a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono stati emanati i nuovi articoli riguardanti le modalità di iscrizione delle riserve. Con questo Decreto si è sancita in maniera definitiva la possibilità di iscrivere riserve non solo per i lavori ma anche per i servizi e le forniture.

L'elemento di novità normativa introdotto dal D.M. 49/2018 riguarda proprio la scrittura della disciplina, la quale viene demandata a quanto prevede la stazione appaltante nelle proprie regolamentazioni, riportando il tutto nel capitolato di appalto allegato al contratto.

Vi è quindi una liberalizzazione delle modalità di formalizzazione dell'istituto della riserva. Si passa da una precisa e consolidata disciplina di dettaglio ad una deregolamentazione che trova come unico atto la *lex specialis* di gara e, in modo particolare, il capitolato di appalto.

Tale aspetto ha subito evidenziato delle criticità soprattutto nei confronti dell'appaltatore, che con l'applicazione di una disciplina particolarmente stringente, potrebbe vedere limitati i propri diritti. Basti solo pensare alle difficoltà che possono scaturire nel fissare in tempi ristrettissimi l'esplicazione delle riserve. In egual modo, nel caso in cui gli enti pubblici non avessero adottato una disciplina relativa alle riserve o, non ci fosse alcun riferimento nei capitolati, questo potrebbe creare un vuoto normativo relativo alle modalità di iscrizione.

In seguito, con la pubblicazione del D.L. 18/04/2019, n. 32 (c.d. Decreto "*Sblocca cantieri*"), convertito in legge dalla L. 14/06/2019, n. 55) è stato previsto un ritorno al passato, ovvero l'emanazione di un Regolamento unico relativo all'esecuzione dei contratti pubblici, sullo schema del "*vecchio*" D.P.R. 207/2010. La norma ha previsto la pubblicazione del Regolamento unico entro 180 dall'entrata in vigore dello Sblocca cantieri, termine però trascorso senza che detto Regolamento abbia ancora visto la luce.

La bozza del nuovo Regolamento riprende tuttavia l'ossatura storica dell'articolato previgente al D. Leg.vo 50/2016, in continuità con quanto previsto già dal 1895 e contempla:

- il ruolo del Responsabile del procedimento (RUP);
- la progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto;
- il sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali;
- le procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie;
- la direzione dei lavori;
- l'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali;
- il collaudo e la verifica di conformità;
- l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici;
- i lavori riguardanti i beni culturali.

C'è una sezione, nella parte relativa all'esecuzione del contratto, dedicata esclusivamente alla disciplina delle riserve. In buona sostanza, nei tre articoli dedicati alle contestazioni e riserve, viene ripreso quanto disciplinato dalla normativa previgente.

Infine il D.L. 16/07/2020, n. 76 (c.d. *Decreto "Semplificazioni"*, convertito in legge dalla L. 11/09/2020, n 120), ha manifestato il suo carattere sospensivo dall'applicazione di alcune norme del Codice, nel tentativo di sperimentarne l'effetto, ed ha introdotto importanti disposizioni derogatorie in tema di sospensione dei lavori.

In attesa quindi della pubblicazione del nuovo decreto, la gestione delle riserve sconta il peso delle incongruità tra la vigenza di diverse norme, il D.P.R. 207/2010, il D. Leg.vo 50/2016 e il D.M. 49/2018, tra loro in alcuni punti anche in contrasto, e la mancanza di una giurisprudenza consolidata a causa delle continue innovazioni legislative.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



d = durata della sospensione illegittima
365 = base giornaliera annua

MANCATO AMMORTAMENTO MACCHINARI

È pari al mancato recupero delle quote di ammortamento dei beni strumentali (macchinari, attrezzature, baraccamenti, ponteggi e così via) realmente presenti in cantiere.

Si può quindi applicare la seguente formula:

$$A = V \times R \times d/365D$$

in cui:

A = quota di ammortamento da recuperare
V = valore del bene
R = percentuale annua di ammortamento
d = durata della sospensione illegittima
365D = tempo contrattuale in base giornaliera annua

RETRIBUZIONI INUTILMENTE CORRISPOSTE

Si calcolano in base alla consistenza della mano d'opera.

Si può quindi applicare la seguente formula:

$$RIC = M \times 1,15 \times 1,10$$

in cui:

RIC = retribuzioni inutilmente corrisposte
M = costo della mano d'opera nel periodo di sospensione illegittima
1.15 = valore spese generali
1.10 = valore utile di impresa

Nel caso in cui la sospensione sia parziale, il termine contrattuale viene differito di un numero di giorni pari al prodotto dei giorni di sospensione per il rapporto ammontante dei lavori non eseguiti ma previsti per lo stesso periodo nel cronoprogramma d'appalto.

Il valore della riserva relativa al mancato ammortamento dei mezzi d'opera può essere valutato, in prima istanza, in maniera tabellare usando le

percentuali previste per la presenza di macchinari ed attrezzature e per la manodopera in relazione ad ogni appalto. Questa metodologia serve per dare alla stazione appaltante immediata percezione del valore del pregiudizio in essere. Tuttavia, al cessare delle cause pregiudizievoli, l'appaltatore dovrà compiutamente quantificare sia la manodopera che il mancato ammortamento.

Oltre a quanto sopra, l'appaltatore può chiedere il riconoscimento di altri danni che la sospensione dei lavori può avergli causato.

Tra questi citiamo:

- l'aumento dei costi per guardiania;
- l'aumento dei costi per assicurazioni e fidejussioni;
- i maggiori costi per magazzinaggio dei materiali approvvigionati;
- l'incremento dei costi dei materiali e della manodopera;
- i maggiori costi per il riavvio e la protrazione delle procedure amministrative (permessi, occupazioni temporanee, proroghe e così via).

3.3 RIPRESA DEI LAVORI

Venute a cessare le cause che hanno determinato la sospensione dei lavori, il direttore dei lavori ne farà celere comunicazione al RUP che disporrà la ripresa dei lavori.

Entro 5 giorni dalla disposizione del RUP, il direttore dei lavori procederà alla ripresa dei lavori, redigendo un verbale che dovrà essere sottoscritto anche dall'appaltatore e nel quale verrà fissato il nuovo termine dei lavori.

Se, cessate le cause che hanno creato la sospensione dei lavori, il RUP non dispone la ripresa, l'appaltatore potrà diffidare il RUP e poi iscrivere riserva per i danni creati dalla ritardata ripresa dei lavori. Tale diffida è condizione necessaria per il riconoscimento delle riserve dell'appaltatore.

Tutte le contestazioni dell'appaltatore devono essere iscritte sul verbale di sospensione e ripresa dei lavori, fatta eccezione per quelle relative ad una sospensione che da legittima sia diventata illegittima.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



MOD-12

SCHEMA DI RISERVA

*(dati e circostanze hanno carattere meramente esemplificativo
e sono da modificare in aderenza alla concreta situazione)*

Stazione appaltante

Lavori di
Appaltatore:

Contratto del rep. n.
registrato a in data
CIG CUP

Importo contrattuale dei lavori euro
al netto del ribasso d'asta del%

**ESPLICAZIONE DELLA RISERVA ALLA CONTABILITÀ DEL
SUL REGISTRO DI CONTABILITÀ**

Il sottoscritto, rappresentante legale della società
.....
quale impresa appaltatrice dei lavori come da contratto indicato in epigrafe,

avendo iscritto con riserva il documento: *“Verbale di sopralluogo congiunto per la verifica delle quote plano-altimetriche”* il, esplicita le riserve in oggetto, tramite invio con posta elettronica certificata, chiedendo che venga messo a disposizione il registro di contabilità ove reiscrivere le medesime riserve.

Lo scrivente ritiene di lamentare il prolungamento indebito del vincolo contrattuale e l'andamento anomalo dell'appalto oltre all'azione non collaborativa della stazione appaltante. Il verificarsi di fatti e circostanze che stanno condizionando il regolare andamento dei lavori provoca fermi e rallentamenti che indurranno la necessità di impiegare un maggior tempo rispetto a quanto previsto per il completamento delle opere di Appalto, oltre al riconoscimento di compensi e indennizzi aggiuntivi.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



Pertanto, a seguito della ridotta produzione nel periodo intercorso dall'inizio dei lavori al si chiede il pagamento e riconoscimento degli importi riconducibili alle seguenti fattispecie:

1/a Mancato utile per la ridotta produzione;

2/b Mancato recupero di spese generali sostenute a seguito della ridotta produzione nel periodo in questione;

3/c Ritardata formazione dell'utile;

4/d Mancato recupero di spese per manodopera e per ammortamento macchinari ed attrezzature.

Di seguito si riporta con precisione il calcolo degli ulteriori danni, salvo aggiornamento fino alla data in cui saranno rimossi tutti gli impedimenti e alla totale disponibilità delle aree di cantiere.

RISERVA N. 1/A

Mancato utile

Un imprenditore opera per conseguire l'utile e, terminato un ciclo produttivo per il completamento dei lavori di un appalto, ne intraprende un altro in modo da assicurarsi un nuovo utile. Ma se, per cause a lui non imputabile, l'utile che doveva realizzare nel periodo di lavoro in questione non si è materializzato, gli spetta il riconoscimento del lucro cessante connesso al periodo di ridotta produzione.

Pertanto, considerato che la media di produzione giornaliera è pari all'importo dei lavori diviso i giorni di contratto, quindi:

$$€ 392.343,12/150 = € 2.615,62$$

e considerato che in 120 giorni si sarebbero dovuti produrre:

$$€ 2.615,62 \times 120 = € 313.874,50$$

mentre si è potuto produrre solo € 50.000,00 con una sottoproduzione di € 263.874,50, all'appaltatore spetta il mancato utile di tale importo al netto delle spese generali, quindi:

$$€ 263.874,50 / 1,10 \times 1,15 \times 10\% = € 27.586,88$$

RISERVA N. 1/B

Mancato recupero di spese generali

Le spese generali contrattuali che l'appaltatore ha sostenuto nel periodo compreso fra l'inizio dei lavori e l'emissione del verbale delle quote ed allineamenti sono state pari a quelle riferibili alla produzione programmata in funzione della quale la medesima Impresa aveva impostato la sua organizzazione, mentre le spese generali recuperate sono state