

**Diesse Electra Spa**  
Via Industriale, 42  
25016 - Ghedi (BS)

**Assopadana C.l.a.a.i.**  
Via Lecco, 5  
25125 - Brescia

# Le riserve nell'esecuzione dei lavori pubblici

Ghedi  
febbraio Marzo 2011

Luca Francesco Ravellini  
Claudio Ducoli



# Premesse

- **Diverse forme di contratto**
- **Appalto**
- **Subappalto**
- **Forniture in opera**

# Contratto di appalto

- **SOGGETTI**

- Appaltante o committente
  - Appaltatore

- **CONTENUTI**

- l'oggetto dell'opera da compiere,
  - le modalità di esecuzione,
    - i mezzi d'opera,
    - le responsabilità,
- l'organizzazione del sistema di cantiere o produttivo,
  - le prerogative e gli obblighi.

# Soggetti tipici nella gestione di appalto

- il Committente, il Direttore dei Lavori (**DL**),
- il Responsabile del Procedimento (**RUP**),
- il Coordinatore per la progettazione (**CSP**),
- il Coordinatore per l'esecuzione dei lavori (**CSE**).

**committente:** il soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata, indipendentemente da eventuali frazionamenti della sua realizzazione. Nel caso di appalto di opera pubblica, il committente è il soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dell'appalto;

**direttore dei lavori:** soggetto che può essere incaricato dal committente per svolgere i compiti ad esso attribuiti. Il responsabile dei lavori è il responsabile del procedimento;

**coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la progettazione dell'opera, di seguito denominato coordinatore per la progettazione:** soggetto incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori,

**coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la realizzazione dell'opera, di seguito denominato coordinatore per l'esecuzione dei lavori:** soggetto incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori che non può essere il datore di lavoro delle imprese affidatarie ed esecutrici o un suo dipendente o il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) da lui designato. Le incompatibilità di cui al precedente periodo non operano in caso di coincidenza fra committente e impresa esecutrice.

# Il responsabile unico del procedimento (RUP) funzioni e responsabilità

- Il cammino percorso dal Responsabile Unico, dall'avvio del Procedimento, nel momento della programmazione, alla sua conclusione con il collaudo finale dell'opera può essere riassunto in cinque punti:
- *RUP e programmazione dell'opera pubblica.*
- *RUP durante la progettazione.*
- *RUP e affidamento dei lavori.*
- *RUP dopo la scelta del contraente e durante l'esecuzione dei lavori.*
- *RUP e collaudo dei lavori.*

# I documenti contrattuali dell'appalto

- Il contratto di appalto vero e proprio
- Il capitolato generale di appalto
- Il capitolato speciale
- I documenti tecnici

# Contratto di subappalto

- **SOGGETTI**

- Appaltatore
- Subappaltatore

- **CONTENUTI**

- l'oggetto dell'opera da compiere,
  - le modalità di esecuzione,
    - i mezzi d'opera,
    - le responsabilità,
- l'organizzazione del sistema di cantiere o produttivo,
  - le prerogative e gli obblighi.

# Fornitura in opera

- **SOGGETTI**

- Cliente committente
- Fornitore installatore

## **CONTENUTI E CARATTERISTICHE**

Predominanza del valore dei beni forniti in opera rispetto al valore della loro sola posa od installazione



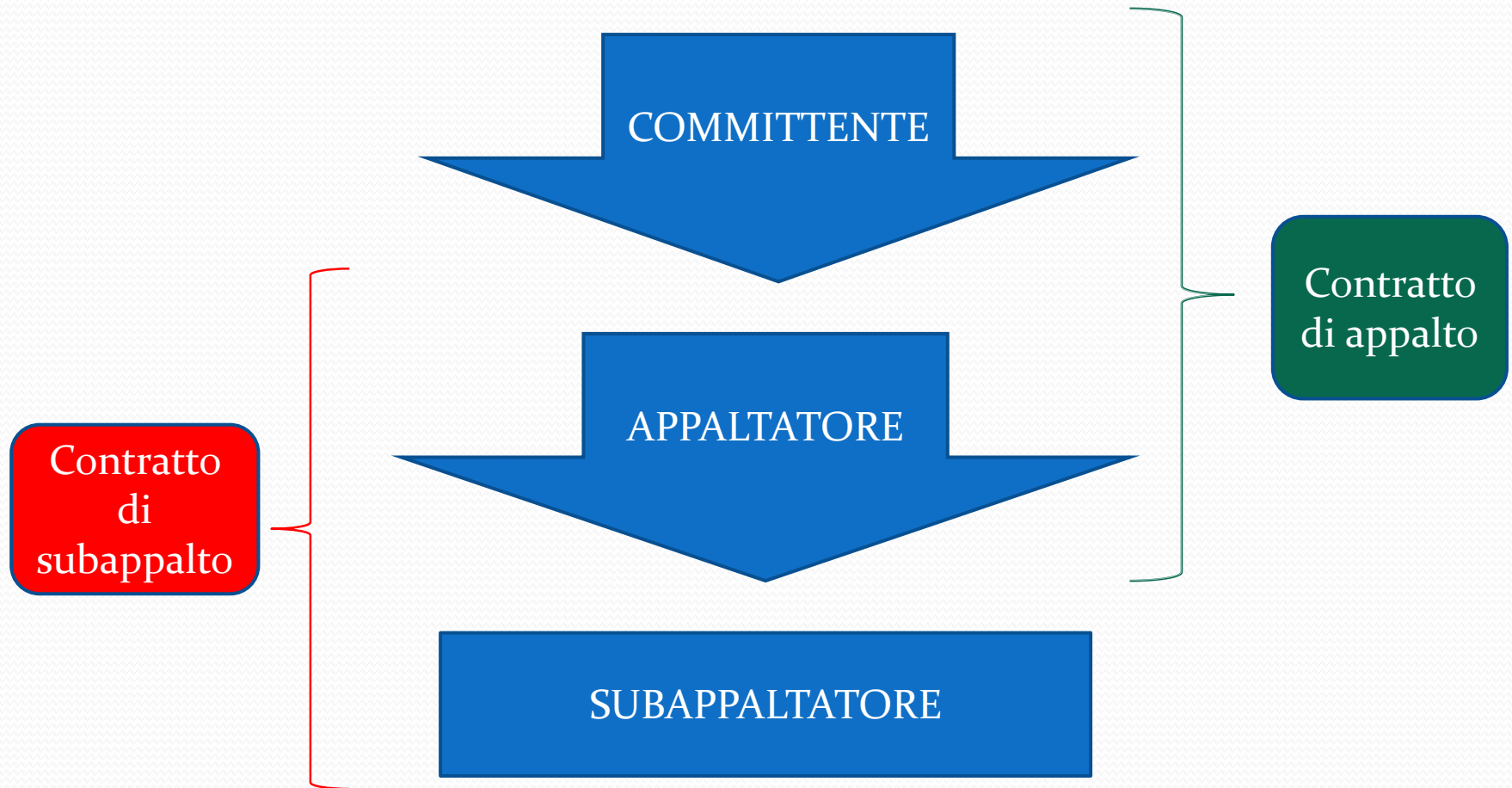
# I documenti contrattuali del subappalto

- Il contratto di subappalto vero e proprio

*Nella maggior parte dei casi il contratto di subappalto fa riferimento a documenti già contemplati dal contratto di appalto fra committente ed appaltatore ed in particolare a:*

- Capitolato generale di appalto
- Capitolato speciale
- Documenti tecnici

# Schema gerarchico dei contratti



# Autorizzazione del committente

- Il contratto di subappalto **deve sempre essere autorizzato** dal committente .
- I lavori subappaltati non possono superare il 30 % dell'importo complessivo dell'appalto della categoria principale ovvero il 100% delle categorie scorporabili
- Attività inferiori al 2% possono essere eseguite con la semplice comunicazione al committente

# Protezione del subappaltatore

- Nei contratti di subappalto, l'autorizzazione all'affidamento del subappalto del committente garantisce il credito stesso del subappaltatore poiché l'appaltatore deve produrre la quietanza dei subappaltatori in sede di liquidazione delle proprie spettanze.

# Autonomia di impresa

- Sia nel caso di appalto che di subappalto l'appaltatore ed il subappaltatore agiscono in piena autonomia di impresa ed i reciproci rapporti fra committente ed appaltatore nel caso di appalto e fra appaltatore e subappaltatore nel caso di subappalto hanno la sola regolamentazione del contratto.

# Regimi fiscali dei diversi contratti

## Principio del “reverse charge” o dell’inversione contabile

Questo principio fiscale regola gli effetti dell’applicazione dell’IVA sui diversi contratti

- Contratto di appalto: l’appaltatore espone l’IVA in fattura
- Contratto di subappalto: il subappaltatore emette fatture senza IVA
- Forniture in opera: il fornitore espone l’IVA in fattura

# Solidarietà dell'appaltatore e del subappaltatore

- L'appaltatore è responsabile del versamento delle ritenute fiscali e dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti anche dall'impresa subappaltatrice e per esonerarlo dalla responsabilità solidale, secondo gli obblighi previsti dal Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223 l'impresa subappaltatrice deve comunicare all'appaltatore l'attestazione dei versamenti effettuati

# Obblighi del subappaltatore

- **Comunicazioni di dati relativi ai lavoratori impiegati**
- **Documentazione attestante l'avvenuto versamento delle ritenute fiscali nell'esecuzione del subappalto**
- **Modello F24 riferito al singolo subappalto**
- **Documentazione attestante l'avvenuto versamento dei contributi previdenziali ed assicurativi**



# *Contratto d'appalto*

- Con il contratto di appalto una parte si **obbliga, con propria** organizzazione e gestione a proprio rischio, a **realizzare un'opera in un tempo stabilito, in cambio di un corrispettivo in denaro.**
- 1) oggetto (manufatto con certe caratteristiche tecniche);
- 2) corrispettivo (importo e modalità di pagamento);
- 3) tempo di esecuzione (ultimazione, penali...).
- Le prestazioni rese dall'appaltatore devono essere restituite dal committente sotto forma di corrispettivo. (equilibrio)

- **Nei LL.PP. l'oggetto del contratto è un opera di interesse pubblico.** Per questa ragione il contratto si inserisce in un contesto di norme che vincolano soprattutto l'appaltatore.
- Il criterio è quello di **garantire il risultato dell'appalto** che riveste un interesse pubblico
- Il rapporto tra i contraenti si basa su **correttezza, e collaborazione e buona fede ed è regolato da:**
  - - Contratto;
  - - Capitolato speciale;
  - - Legge sui LL.PP.
  - - Regolamento d'attuazione della Legge;
  - - Capitolato generale di appalto.
  - - Codice civile

# QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

- **Legge sui LL.PP.**
- - fino al 1994 si applicava la L. n. 2248/1865;
- - dal 1994 al 2006 è stata applicata la L. n.109/1994;
- - dal 2006 si applica il D.lgs. n.163/2006 (Codice dei contratti)
- **Regolamento**
- - fino al 2000 si applicava il R. D. n. 350/1895;
- - dal luglio 2000 in poi si applica il D.P.R. n. 554/1999;
- **Capitolato Generale**
- - fino al 2000 si applicava il D.P. R. n. 1063/1962;
- - dal luglio 2000 in poi si applica il D.M. n. 145/2000;

# Rapporto fra committente ed appaltatore

- L'appaltatore è sempre tenuto ad uniformarsi alle **disposizioni della D.L. senza poter sospendere o ritardare i lavori, quale** che sia la contestazione che intende avanzare. (art. 31 del Capit. Gen. D.M. 145/2000)
- Apparentemente non c'è equilibrio tra i contraenti:

**il committente dispone  
l'appaltatore esegue.**

# Posizione del committente

- In riferimento ai tre elementi del contratto (oggetto, corrispettivo, tempo), il committente può :
  - controllare la corretta esecuzione;
  - disporre varianti
  - stabilire l'ammontare delle rate di acconto;
  - imporre dei nuovi prezzi
  - controllare il rispetto dei tempi in riferimento al programma.
- 
- In caso di inadempienze il committente ha strumenti efficaci per rivalersi sull'appaltatore:

**deprezzamento, penale, risoluzione**

# Posizione dell'appaltatore

- In riferimento ai tre stessi elementi del contratto (oggetto, corrispettivo e tempo) **anche l'appaltatore ha interessi e diritti da tutelare:**
- ottenere il pagamento di tutte le opere eseguite;
- non sopportare costi maggiori di quelli previsti;
- produrre secondo le previsioni del programma;
- ottimizzare l'uso dei propri mezzi e del personale;
- conseguire l'utile programmato nei tempi previsti;
- non subire la penale per cause a lui non imputabili

# Diritti e doveri

- Le prestazioni rese dall'appaltatore devono essere restituite dal committente sotto forma di corrispettivo. (**equilibrio**)
- L'appaltatore assume su di sé il “rischio d'impresa”:
  - organizzazione dei fattori produttivi;
  - valutazione dell'offerta in sede di gara.
- Il committente invece deve:
  - fornire un progetto esecutivo e cantierabile;
  - garantire la disponibilità delle aree;
  - disporre con tempestività le eventuali variazioni necessarie;
  - garantire il pagamento del corrispettivo;
  - risolvere i problemi di eventuali interferenze;
  - collaudare i lavori nei termini previsti.

# Controversie

- Spesso le circostanze pongono in **contrapposizione** i rispettivi interessi: in tali circostanze il committente e l'appaltatore devono possibilmente dialogare e **risolvere le controversie sul nascere**.
- Se l'accordo non si trova:
- il committente impone le sue decisioni,
- l'appaltatore iscrive riserve per contestare e chiedere danni.
- Se l'appaltatore **firma con riserva** fa salvo il proprio diritto di avanzare, nei modi e nei tempi prescritti, le proprie contestazioni e domande.
- Se l'appaltatore non iscrive riserva nei modi e nei tempi previsti **decade dal diritto di far valere le proprie pretese**.



- In sintesi: il lavoro procede secondo le disposizioni del committente, ma se l'appaltatore iscrive riserva, la decisione finale sulla controversia viene **congelata**.
- La risoluzione può essere trovata in maniera bonaria in corso d'opera, oppure portata innanzi al **Tribunale o ad un Collegio Arbitrale**.
- In tutti i casi l'appaltatore fa **salvo ogni diritto** in relazione ai danni e ad ogni possibile conseguenza provocati dalla disposizione ricevuta.

# Danni per l'appaltatore

- **Principali cause di danni per l'appaltatore**
- consegna lavori con situazioni diverse da quelle di progetto
- errori progettuali
- modifiche onerose dell'opera (opere meno remunerative);
- ordini che comportano maggiori costi oppure oneri imprevisti;
- rallentamenti che riducono la produzione del cantiere;
- sospensioni dei lavori illegittima;
- ritardata ripresa dei lavori
- mancata contabilizzazione di opere eseguite;
- applicazione errata dei prezzi;
- ritardi di contabilizzazione o di pagamento;
- deprezzamento delle opere realizzate;
- ingiustificata applicazione della penale.

# Requisiti delle riserve

- A pena di decadenza le riserve **devono** avere i seguenti requisiti:
  - tempestività;
  - ritualità della formulazione;
  - chiarezza di esposizione delle cause e degli effetti;
  - quantificazione dettagliata delle richieste.
- 
- Tali requisiti consentono alla Stazione Appaltante di:
  - conoscere tempestivamente le doglianze dell'appaltatore;
  - fronteggiare eventuali anomalie denunciate dall'appaltatore;
  - contenere ogni possibile aggravio di costi;
  - provvedere alla eventuale integrazione dei mezzi finanziari.

# Ritualità delle riserve

- Le riserve **devono essere iscritte** “a pena di decadenza **sul primo atto dell'appalto idoneo a riceverle, successivo all'insorgenza** o alla cessazione del fatto che ha determinato il pregiudizio dell'appaltatore”. (tempestività) (Art. 31 D.M. 145/2000)
- Le riserve formulate su altri atti dell'appalto devono necessariamente **essere trascritte** sul Registro di Contabilità non appena esso viene sottoposto alla firma dell'appaltatore. (Ritualità e decadenza)
- Entro i **quindici giorni** successivi l'appaltatore deve esplicitare le proprie ragioni e quantificare le domande di ristoro. (inammissibilità e decadenza)
- La D.L. nei quindici giorni successivi deve indicare per iscritto le proprie controdeduzioni (se non lo fa può rispondere in proprio).

- Negli altri atti dell'appalto (verbali e certificati), l'esplicitazione della riserva deve essere contestuale alla firma e deve contenere le domande di ristoro, se a quella data esse sono quantificabili.
- Se l'appaltatore, quando iscrive la riserva non è in grado di quantificare le proprie domande di risarcimento, **deve comunque farlo appena è in possesso degli elementi necessari.**
- Solo la richiesta del riconoscimento degli interessi non è soggetta a decadenza fino al collaudo.

# *Riserve per circostanze di carattere continuativo*

- Si tratta di fatti che non si verificano in un dato momento ma che producono effetti dannosi nel tempo.
- In passato si è sostenuto che non vi era un onere di immediata iscrizione della riserva perché le circostanze denunciate erano comunque accertabili, non essendo cessate le cause.
- Oggi si ritiene che l'appaltatore **deve comunque iscrivere riserva non appena ha la percezione del danno**, ma può aggiornare la quantificazione nei SAL successivi.

# *Riserve su consegna dei lavori*

- Stato dei luoghi diverso da quello previsto;
- Indisponibilità parziale delle aree necessarie per i lavori;
- Ritardo consegna (se non è stata accolta l'istanza di recesso).
- Tali riserve devono essere iscritte in occasione della sottoscrizione del verbale di consegna dei lavoro, solo la quantificazione precisa del danno può essere fatta con le modalità previste per le altre riserve (iscrizione nel registro di contabilità).

# *Riserve sulla contabilità dei lavori*

- Le riserve possono riguardare:
- la mancata contabilizzazione
- l'errata misurazione delle quantità
- l'applicazione dei prezzi.
  
- L'appaltatore ha l'onere di iscrivere riserva tempestivamente specificando: **quantità, prezzi ed ubicazione lavorazioni.**
- Se la riserva attiene strettamente problemi di misure deve essere firmato con riserva anche il Libretto delle misure.
- In caso di partite provvisorie, l'appaltatore può precisare le quantità in riserva successivamente.



# Riserve su sospensione e ripresa dei lavori

- **Sospensione legittima**
- (condizioni climatiche, forza maggiore, P.V. nei casi ammessi)
- L'appaltatore non ha diritto ad alcun ristoro
  
- **Sospensione legittima divenuta illegittima**
- (se cessano le cause e non viene disposta la ripresa)
- L'appaltatore diffida a riprendere e iscrive riserva sul verbale di ripresa
  
- **Sospensione illegittima**
- (in tutti i casi diversi dai precedenti)
- L'appaltatore deve iscrivere riserva sul verbale di sospensione. Nel verbale di sospensione la riserva è generica, nel verbale di ripresa contiene i danni e nel Registro assume forma definitiva.

# *Riserve in presenza di perizie di variante*

- **Il committente ha diritto di imporre varianti entro il 20% in aumento o diminuzione.**
- La riserva può riguardare le variazioni, le motivazioni, le quantità, i prezzi, l'equo indennizzo ed il tempo assegnato.
- Se l'appaltatore sottoscrive lo schema di atto di sottomissione accetta le variazioni e le condizioni riportate nella perizia. (l'impresa non può firmare con riserva lo schema di atto di sottomissione.)
- Se la perizia rientra nei limiti previsti e viene approvata ed imposta all'impresa, questa può fare "atto di reclamo" e iscrivere riserva sul registro.

# *Concordamento nuovi prezzi*

- I nuovi prezzi vanno concordati tra i contraenti, se non si raggiunge un accordo la D.L. può imporli.
- Se l'appaltatore sottoscrive il verbale di concordamento o non iscrive riserva negli atti contabili i prezzi si intendono definitivamente accettati.
- La riserva sui prezzi può riguardare il costo delle forniture, la valutazione dei tempi e dei magisteri per la posa in opera ed il costo dei trasporti e dei noli.
- **La riserva deve essere dettagliata.**

# *Ordini di Servizio*

- Mediante ordini di servizio vengono impartite tutte le disposizioni all'appaltatore.
- L'appaltatore restituisce l'ordine firmato per conoscenza.
- L'Ordine di Servizio **non è sede per iscrizione di riserve.**

# *Riserve sul certificato di ultimazione*

- Le riserve sul certificato di ultimazione riguardano:
- il mancato accoglimento di una proroga;
- le ragioni che hanno causato il mancato rispetto dei tempi;
- eventuali modifiche richieste tardivamente;
- il tardivo accertamento dell'ultimazione da parte della D.L.
- La riserva con la quale si richiede la disapplicazione della penale deve essere iscritta anche sul conto finale.

# Conto finale

- L'appaltatore, a pena di decadenza, **deve confermare tutte le riserve sul Conto Finale.**
- L'appaltatore non può aggiungere sul conto finale riserve se non quelle:
  - relative ad eventuali decurtazioni contabili;
  - relative alla penale;
  - relative al ritardo nella emissione del conto finale.

# *Riserve in occasione del collaudo*

- In occasione del collaudo l'appaltatore può aggiungere riserve relative a:
  - • circostanze inerenti il collaudo;
  - • detrazioni o deprezzamenti contabili
  - • conferma della penale;
  - • ritardo nella emissione del collaudo (custodia, manutenzione, spese generali, polizze, ritardato pagamento della rata di saldo)

# Riserve contabili

- Devono essere riportate sul libretto delle misure e sul Registro
- Devono contenere:
- - i dati delle misure;
- - il prezzo;
- - l'ubicazione delle opere.
- Nel caso di lavori aggiuntivi si deve citare l'ordine di servizio con cui sono stati disposti, (l'appaltatore non ha diritto al pagamento di opere che ha eseguito senza una formale disposizione).



# *Riserve per andamento anomalo dei lavori*

- In occasione dell'offerta l'appaltatore ha programmato la propria organizzazione su una determinata produzione media:

$\text{importo} / \text{tempo in giorni} = \text{produzione giornaliera media}$

- Talora alcune circostanze impediscono all'appaltatore di eseguire i lavori nel modo e nei tempi programmati (ritardi nella redazione della perizia di variante, interferenze, indisponibilità aree, lavori in economia).
- Se la produzione media si riduce, l'appaltatore sostiene maggiori costi per: la gestione, i materiali, il personale, i noli (la commessa, a parità del corrispettivo, **non è altrettanto remunerativa**).

- Le conseguenze di tali circostanze **non rientrano nel rischio imprenditoriale che si è consapevolmente assunto l'appaltatore**
- Se l'andamento anomalo è attribuibile a **responsabilità del committente all'appaltatore spetta il riconoscimento dei danni subiti ed una proroga.**
- L'appaltatore deve iscrivere riserva in occasione del primo SAL, non appena il danno diventa apprezzabile economicamente. Nei SAL successivi può aggiornare la riserva con i nuovi dati di produzione

# *Tipiche voci di danno*

- - spese generali
- - ritardata formazione dell'utile;
- - proroga validità di polizze;
- - attrezzature impegnate;
- - personale tecnico;
- - maestranze;
- - incremento dei costi dei materiali;
- - oneri finanziari

# Spese generali

- L'art. 14 della L. n.741/1981 fissa le spese generali tra il 13 ed il **15%**, **in** funzione dell'importanza dei lavori e l'utile nella misura del 10%. Tali incidenze percentuali sono state poi confermate dall'art. 34 del D.P.R. 554/1999.
- Le spese generali si distinguono in due gruppi:
- - **quota fissa** = *esborsi per contratto, imposta di registro, oneri accessori;*
- - **quota variabile** *in relazione al tempo (spese ufficio, direzione aziendale, gestione amministrativa e tecnica ecc..)*
- Si ritiene congruo assumere quale percentuale delle spese generali variabili con il tempo un **valore compreso tra il 9 ed il 10 %**,

# Esempio

- Prod. giornaliera teorica: € 2.500.000 / 180 gg = €/g 13.888,88
- Prod. giornaliera reale: € 520.000 / 60 gg = €/g 8.666,66
- Prod. reale / prod. prevista: € 8.666,66 / € 13.888,88 = **0,62**
- **Rapporto di sottoproduzione: 1 – 0,62 = 0,38**
- Spese generali previste:  
 $10\% \text{ di } 13.888,8 / (1,10 * 1,15) = 1.097,93 \text{ €/g}$
- Oneri per spese generali:  
 $1.097,93 * 0,38 * 60 = 25.032,84 \text{ Euro}$

# *Ritardata percezione dell'utile*

- A causa dell'andamento anomalo l'appaltatore non ha prodotto nei tempi previsti l'importo programmato e quindi ha conseguito in ritardo l'utile previsto. Quindi, ha diritto al riconoscimento degli interessi per la ritardata percezione dell'utile.

- utile giornaliero previsto

$$10\% \text{ di } 13.888,8 / (1,10) = 1.262,62 \text{ €/g}$$

- • mancato utile

$$\text{€ } 1.262,62 * 0,38 * 60 = 28.787,86 \text{ €}$$

- ritardata formazione utile

$$28.787,86 \times 7,35\% \times 60 / 365 = \text{€ } 347,82$$

# *Ulteriori maggiori costi*

- maggior costo polizze

$$3.000 / 365 * 0.38 * 60 = 187,39 \text{ €}$$

- maggior costo personale tecnico

$$2 \times 4.000 / 30 \times 60 \times 0,38 = 6.079,99 \text{ €}$$

- maggior costo maestranze

$$8 \times 3.000 / 30 \times 60 \times 0,38 = 18.240,00 \text{ €}$$

- maggior impiego attrezzature

$$\text{€ } 300.000 / (4 \times 365) \times 60 \times 0,38 = 4.684,93 \text{ €}$$

# *Risoluzione bonaria delle controversie*

## *(art. 31 bis L.109/94)*

- Se le riserve iscritte superano l'ammontare del 10% dell'importo del contratto si applica il procedimento per l'accordo bonario.
- La D.L. comunica l'importo al RUP e trasmette una relazione riservata il RUP valuta la manifesta infondatezza, acquisisce il parere del collaudatore e formula all'impresa una proposta.
- Se la proposta viene accettata e sottoscritta dall'impresa, viene trasmessa all'amministrazione per l'approvazione
- Dopo l'approvazione viene sottoscritto il definitivo verbale di accordo bonario.



# *Risoluzione bonaria delle controversie*

## *(art. 240 D.Lgs 163/2006)*

- Sempre se le riserve iscritte superano l'ammontare del 10%
- Se l'importo del contratto è **maggiore di 10 Mln** si forma una commissione
- Se l'importo del contratto è **minore di 10 Mln** la commissione è facoltativa
- La commissione è composta da tre membri
- - due nominati dai contraenti
- - uno nominato di comune accordo (altrimenti provvede il tribunale)
- La commissione acquisisce i pareri che ritiene e formula una propria proposta di accordo bonario.

## *Transazione (art. 239 D. Lgs 163/2006)*

- Anche nei casi diversi da quelli previsti per l'accordo bonario, le controversie possono sempre essere risolte mediante una transazione.
- Se l'importo della transazione è superiore a 100.000 € c'è bisogno del parere dell'avvocatura o del dirigente più alto in grado.

# Arbitrato

- Se l'accordo bonario non va a buon fine l'impresa può promuovere un **giudizio ordinario o fare istanza di arbitrato**
- Nei casi in cui non ricorrono le condizioni per l'avvio del procedimento di accordo bonario, né si giunge ad una transazione in corso d'opera :
- la D.L. trasmette ai collaudatori una relazione riservata sulle riserve;
- i collaudatori trasmettono al committente la loro relazione riservata;
- il committente le valuta entro 90 gg. dalla trasmissione del collaudo;
- l'appaltatore può sempre promuovere un **giudizio ordinario o fare istanza di arbitrato**



- **FINE DELLA PRESENTAZIONE**

Si ringrazia Assopadana  
per la preziosa collaborazione

- *Luca Francesco Ravellini*
  - *Claudio Ducoli*