

ANCE | PAVIA⁵⁵

ANCE | ALESSANDRIA

Il Codice dei Contratti Pubblici D. Lgs 36/2023

Riserve e contabilità

Giugno 2024

Avv. Rosario Scalise
www.avvocatodicantiere.it

Le norme

Il Codice dei Contratti Pubblici – D.Lgs 36/2023

229 articoli (201 pagine);

38 allegati (345 pagine), sostituiscono regolamenti



Allegati di riferimento: I.2. (RUP); I.7 (Progettazione, verifica); II.14 (DL, DEC, Collaudo).

Relazione al Codice (121 pagine);

Entrata in vigore, con allegati, **il 1 aprile 2023**;

Efficacia (ovvero si applica), con allegati, **dal 1 luglio 2023** (salvo disposizioni transitorie);

**La progettazione.
Il Capitolato speciale di appalto.**

- Progettazione** → eliminato definitivo, allegato per le tariffe (art. 41 e ss, allegati I.7, I.13), DIP, DOCFAP → maggiore importanza;
- Verifica e Validazione** → (art 41 e all. I.7). Da effettuarsi lungo tutte le fasi. Rapporto conclusivo per fase in appalto. Responsabilità, Requisiti, Garanzie. Validazione firma RUP e Responsabile di Fase.

Articolo 41.

Livelli e contenuti della progettazione.

1. La progettazione in materia di lavori pubblici, si articola in due livelli di successivi approfondimenti tecnici: il progetto di fattibilità tecnico-economica e il progetto esecutivo. Essa è volta ad assicurare:

- il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività;
- la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza delle costruzioni;
- la rispondenza ai requisiti di qualità architettonica e tecnico-funzionale, nonché il rispetto dei tempi e dei costi previsti;
- il rispetto di tutti i vincoli esistenti, con particolare riguardo a quelli idrogeologici, sismici, archeologici e forestali;
- l'efficiamento energetico e la minimizzazione dell'impiego di risorse materiali non rinnovabili nell'intero ciclo di vita delle opere;
- il rispetto dei principi della sostenibilità economica, territoriale, ambientale e sociale dell'intervento, anche per contrastare il consumo del suolo, incentivando il recupero, il riuso e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e dei tessuti urbani;
- la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni di cui all'articolo 43;
- l'accessibilità e l'adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche;
- la compatibilità geologica e geomorfologica dell'opera.

art. 23 Dlgs 50/2016 → art. 15 DPR 207/2010 → **Aart 41 D.Lgs 36/2023 - Il. I.7 Nuovo Codice**

1 - Quadro esigenziale

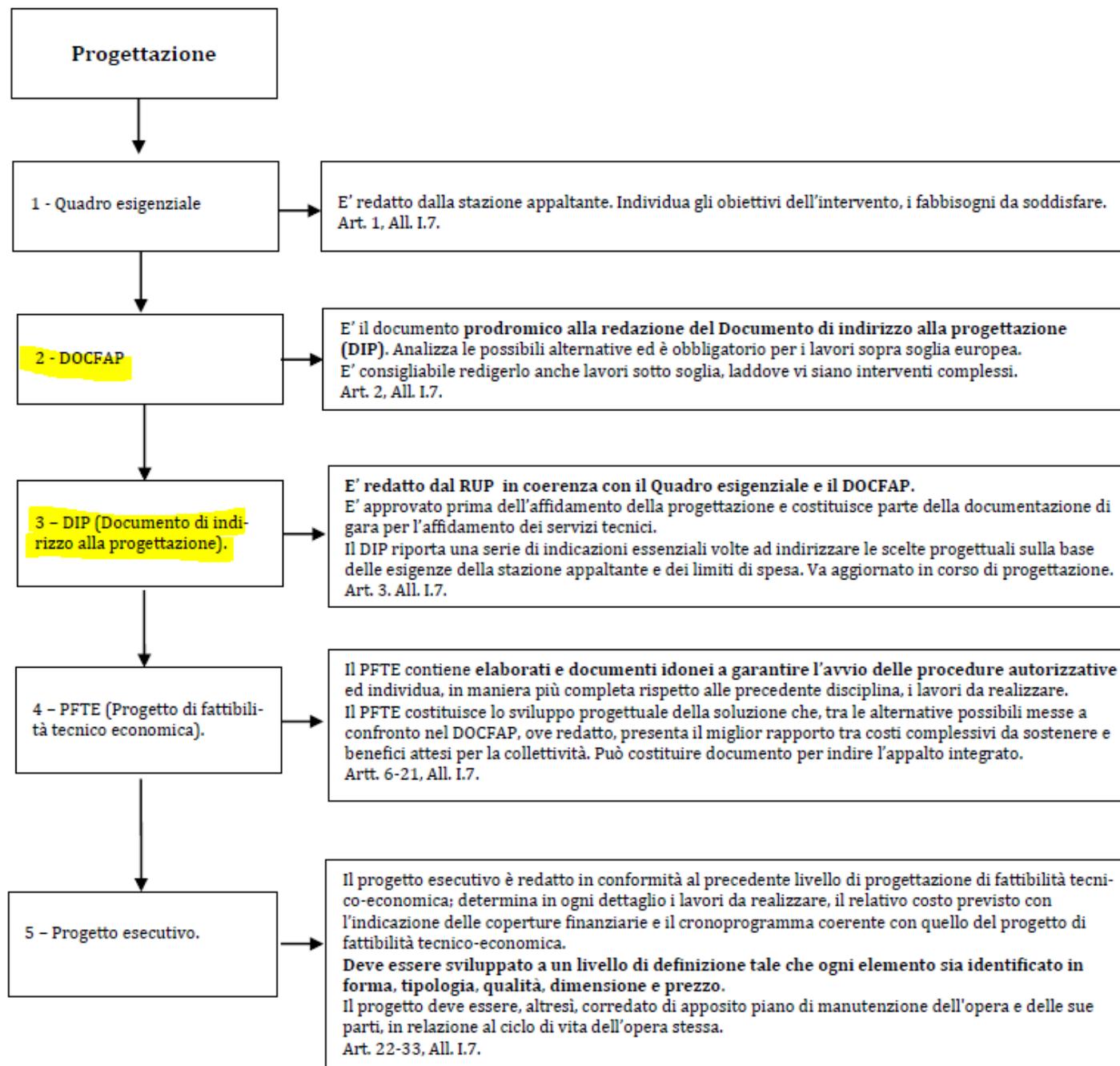
2- DOCFAP (Documento di fattibilità alternative progettuali) – obbligatorio sopra soglia

3- Documento di indirizzo alla progettazione

4 - Progetto di fattibilità tecnico economica

Progetto definitivo → **eliminato**

5 - Progetto esecutivo.



Capitolato Speciale di appalto → (art 87) → «speciale per lo specifico rapporto contrattuale»

Articolo 87.

Disciplinare di gara e capitolato speciale.

1. Il disciplinare di gara fissa le regole per lo svolgimento del procedimento di selezione delle offerte.
2. Il capitolato speciale definisce i contenuti del futuro rapporto contrattuale tra l'aggiudicatario e la stazione appaltante.
3. Il disciplinare di gara e il capitolato speciale indicano, per gli aspetti di rispettiva competenza, le specifiche tecniche, le etichettature, i rapporti di prova, le certificazioni e altri mezzi di prova, nonché il costo del ciclo di vita secondo quanto stabilito all'allegato II.8.

Il Capitolato (appunto «speciale») deve descrivere le prestazioni dal punto di vista tecnico, contabile, amministrativo: obbligo programma esecutivo dei lavori, scadenze eventualmente differenziate per le varie lavorazioni (penali intermedie) → Corpo/Misura → Sicurezza.

9. Il capitolato speciale d'appalto prescrive l'obbligo per l'esecutore di presentare, ai fini della sua approvazione da parte della stazione appaltante, prima dell'inizio dei lavori, un programma esecutivo dettagliato, anche indipendente dal cronoprogramma di cui all'articolo 30, nel quale sono riportate, per ogni lavorazione, le previsioni circa il periodo di esecuzione nonché l'ammontare presunto, parziale e progressivo, dell'avanzamento dei lavori alle scadenze contrattualmente stabilite per la liquidazione dei certificati di pagamento. E' facoltà prescrivere, in sede di capitolato speciale d'appalto, eventuali scadenze differenziate di varie lavorazioni in relazione a determinate esigenze.

Capitolato Speciale di appalto → (art 87).

Lo stesso documento, inoltre, disciplina:

- a) il regime delle **penali** per ritardo e per inadempimenti (agli ordini di servizio, in materia di sicurezza);
- b) la gestione **della sicurezza** prevedendo eventuali penali in materia;
- c) la gestione **delle variazioni e modifiche**, anche ai sensi dell'art. 120, commi 7 e 8, del DLgs 36/2023;
- d) la gestione **del subappalto, dei subcontratti** e le incombenze previste in materia;
- e) il contenzioso e l'attività connessa del DL → Riserve**

Inoltre, sia il DLgs 36/2023 sia i relativi Allegati rinviano alla disciplina del Capitolato diversi istituti, come per esempio:

-Le prove;

-La gestione **delle riserve**;

-La facoltà di accogliere o meno istanza di recesso in caso di ritardo della consegna;

-Consegna parziale, per fasi;

-**Contabilità, limiti attività DL.**

-Rischio esecutivo → IMPORTANTE.

Le riserve e la contabilità

Le riserve : lavori, servizi, forniture

L'art. 9 del DM 49/2018 prevedeva *“Il direttore dei lavori, per la gestione delle contestazioni su aspetti tecnici e delle riserve, si attiene alla relativa disciplina prevista dalla stazione appaltante **E RIPORTATA NEL CAPITOLATO D'APPALTO.**”*

Come si legge nella Relazione al Codice, si è ritenuto **di superare** la citata disposizione *“La scelta si pone in **controtendenza rispetto alle attuali norme del dm. n. 49 del 2018**, che rimettono tale disciplina ai documenti di gara e/o ai singoli contratti. Essa è però opportuna poiché la materia necessita di regolamentazione uniforme, in considerazione dell'ampiezza del contenzioso dinanzi al giudice ordinario e dei compiti di nomofilachia da riservare alla Corte di Cassazione”*.

Tuttavia, l'art. 1, comma 2, lett. v), dell'Allegato II.14 **riprende pedissequamente la norma del previgente art. 9 del DM 49/2018**, disponendo che il DL deve *“gestire le contestazioni su aspetti tecnici e le riserve, attenendosi alla relativa disciplina prevista dalla stazione appaltante **E RIPORTATA NEL CAPITOLATO D'APPALTO**”*.

Il Capitolato, quindi, deve disciplinare le riserve?

Le riserve : lavori, servizi, forniture

La Relazione al Codice, evidenzia la necessità di prevedere una disciplina chiara e puntuale dell'istituto delle riserve, anche con riferimento alla decadenza per “*mancata iscrizione*” o “*esplicitazione*” delle richieste, rinviando le modalità di iscrizione delle stesse ed i termini per la loro esplicitazione all'Allegato II.14.

Correttamente, quindi, viene precisata **la differenza tra iscrizione o esplicitazione delle riserve** (ovvero due momenti differenti nella gestione delle riserve):

- il primo legato alla sottoscrizione dell'atto contabile;
- il secondo legato alla esplicitazione cioè alla produzione per esteso delle domande.

L'art. 7, comma 1, primo periodo, dell'Allegato II.14, in modo innovativo (ma conforme al DPR 207/2010) chiarisce la funzione e la portata delle riserve, stabilendo che “*in linea di principio, l'iscrizione delle riserve è finalizzata ad assicurare alla stazione appaltante, durante l'intera fase di esecuzione del contratto, il continuo ed efficace controllo della spesa pubblica, la tempestiva conoscenza e valutazione, sulla base delle risultanze contenute nel registro di contabilità, delle eventuali pretese economiche avanzate dall'appaltatore e l'adozione di ogni misura e iniziativa volte a evitare che i fondi impegnati si rivelino insufficienti*”.

Le riserve : lavori, servizi, forniture

In concreto:

- La gestione delle riserve **è prevista dagli articoli 115 del Codice e dall'art. 7 dell'Allegato II.14;**
- Il Capitolato Speciale, in ogni caso, deve prevedere (come nel DM 49/2018) le modalità di gestione del contenzioso amministrativo a seguito dell'iscrizione delle riserve ([come per esempio il termine per l'esplicitazione della domanda – i “classici” 15 giorni – non previsto nell'art. 7\).](#)

ATTENZIONE

Le riserve dell'appaltatore **a contenuto economico** (ad esclusione di quelle inerenti le sospensioni, contenute nell'art. 121) sono analizzate nell'art. 115 del D.lgs. 36/2023, che rinvia all'Allegato II.14 per la relativa disciplina (su modalità e termini di iscrizione).

L'Allegato II.14, rispetto al DM 49/2018, contempla l'istituto delle riserve disciplinandone la materia quanto ad ammissibilità e tempestività (art. 7).

Tuttavia occorre evidenziare che l'art. 1, comma 2, lett. v), dell'Allegato II.14 prevede che la gestione delle riserve **debba avvenire nel rispetto delle norme del Capitolato Speciale di Appalto (rinviando così a questo documento parte della disciplina).**

Le riserve : lavori, servizi, forniture

Sia la stazione appaltante sia l'appaltatore devono tenere in considerazione che la valutazione delle riserve dell'appaltatore, ai fini di una possibile definizione del contenzioso, presuppone in ordine:

- a) in primis, l'analisi **sull'ammissibilità della riserva** (analisi fondamentale per l'avvio della procedura di accordo bonario);
- b) poi se l'analisi è positiva, occorre **verificare la tempestività della riserva**;
- c) infine, se la riserva è ammissibile e tempestiva, si procede con la **valutazione della fondatezza**.

Pertanto se **la riserva è inammissibile**, non rileva se la stessa sia **comunque tempestiva e fondata**; e nella medesima logica, se la domanda dell'appaltatore **è ammissibile, ma intempestiva, non assume importanza se sia fondata**.

Le riserve : lavori, servizi, forniture

INAMMISSIBILITA'

(La riserva è priva delle condizioni minime per essere valutata)
Artt. 7 e 12 Al. II.14 -

- Le riserve devono essere formulate in **modo specifico** e indicare con **precisione le ragioni** sulle quali si fondano.

- Le riserve devono contenere a pena **di inammissibilità**:

- a) la **precisa quantificazione delle somme** che l'esecutore ritiene gli siano dovute. La quantificazione della riserva è effettuata in via definitiva, senza possibilità di successive integrazioni o incrementi rispetto all'importo iscritto, salvo che la riserva stessa sia motivata con riferimento a fatti continuativi;
- b) **l'indicazione degli ordini di servizi**, emanati dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione, che abbiano inciso sulle modalità di esecuzione dell'appalto;
- c) **le contestazioni relative all'esattezza tecnica** delle modalità costruttive previste dal capitolato speciale d'appalto o dal progetto esecutivo;
- d) **le contestazioni relative alla difformità rispetto al contratto** delle disposizioni e delle istruzioni relative agli aspetti tecnici ed economici della gestione dell'appalto;
- e) le **contestazioni relative alle disposizioni** e istruzioni del direttore dei lavori o del direttore dell'esecuzione che potrebbero comportare la responsabilità dell'appaltatore o che potrebbero determinare vizi o difformità esecutive dell'appalto.

-Le riserve **non confermate nel conto finale** si intendono rinunciate ed ogni richiesta ivi contenuta non è più valida.

Le riserve : lavori, servizi, forniture

TEMPESTIVITA' - DECADENZA

(Perdita del diritto perché non esercitato nei termini)
Art. 7 All. II.14 e art. 121

- Le riserve **sono 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'esecutore. In caso di fatti continuativi, la riserva viene iscritta all'insorgenza del fatto e la quantificazione può essere effettuata successivamente.

- In ogni caso, **sempre a pena di decadenza, le riserve sono iscritte anche nel registro di contabilità** all'atto della firma immediatamente successiva al verificarsi o al cessare del fatto pregiudizievole, nonché all'atto della sottoscrizione **del certificato di collaudo mediante** precisa esplicitazione delle contestazioni circa le relative operazioni (la regola vale anche per il CRE).

-Le contestazioni dell'esecutore in merito alle sospensioni dei lavori, **sono iscritte, a pena di decadenza, nei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori**, salvo che la contestazione riguardi, nelle sospensioni inizialmente legittime, la sola durata, nel qual caso è sufficiente l'iscrizione della stessa nel verbale di ripresa dei lavori.

-Ogni altra contestazione deve essere effettuata sull'atto e documento ritenuto non legittimo: ordini di servizio, disposizione di servizio, verbale di consegna, certificato di ultimazione, ecc., con l'obbligo poi di iscrivere anche nel Registro di contabilità.

FONDATEZZA

Art. 7 al. II.14

Le riserve devono essere sostenute da **valide ragioni** tecniche ed amministrative tenendo conto della **natura dell'appalto** (corpo, misura), della reale consistenza delle **attività eseguite**, delle previsioni progettuali e delle prescrizioni del Capitolato nonché del principio dell'equilibrio economico finanziario (art 9 Codice)

Le riserve : lavori, servizi, forniture

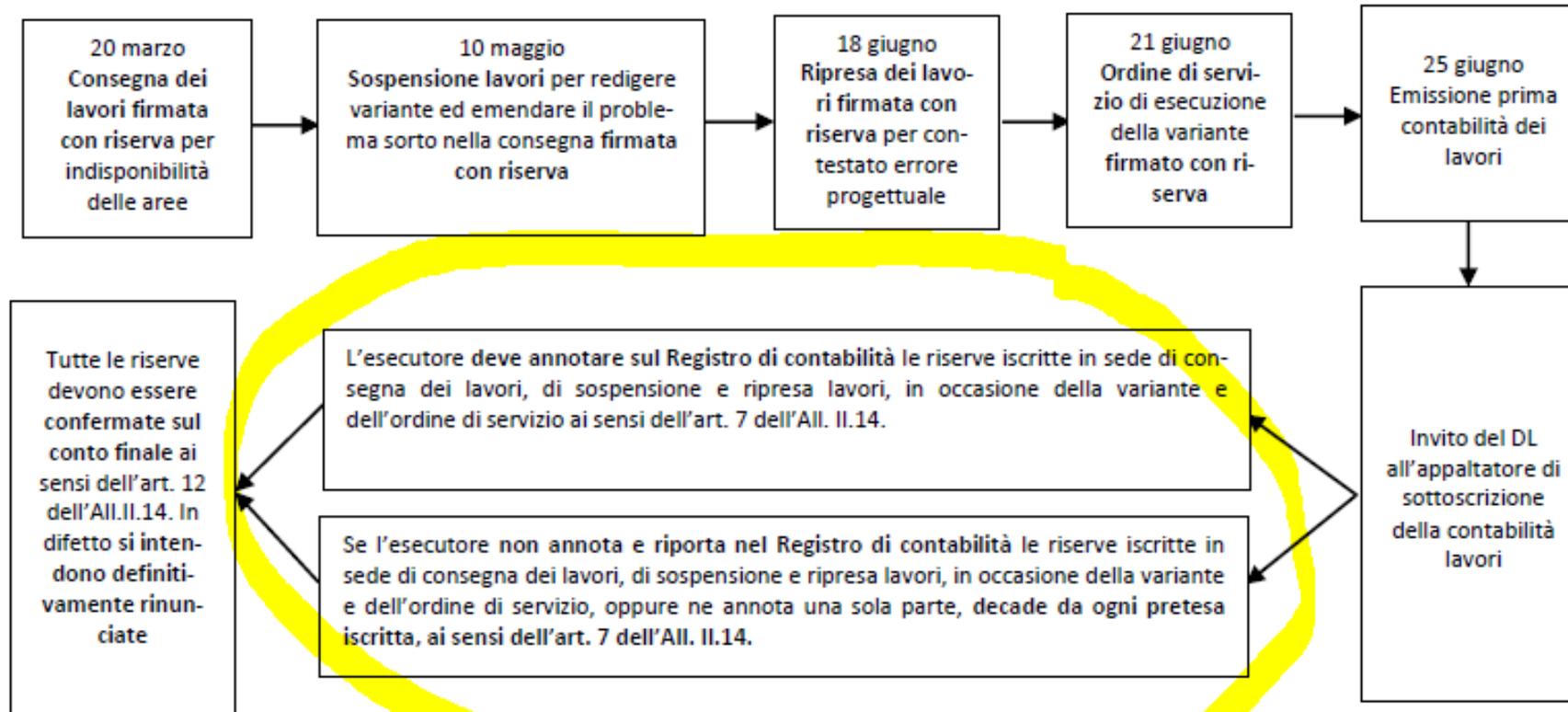
Il Capitolato di appalto, dovrebbe, quindi prevedere le modalità ed i termini entro i quali le domande devono essere avanzate, e precisamente deve indicare:

La riserva va iscritta sul **primo atto dell'appalto** idonea a riceverla.

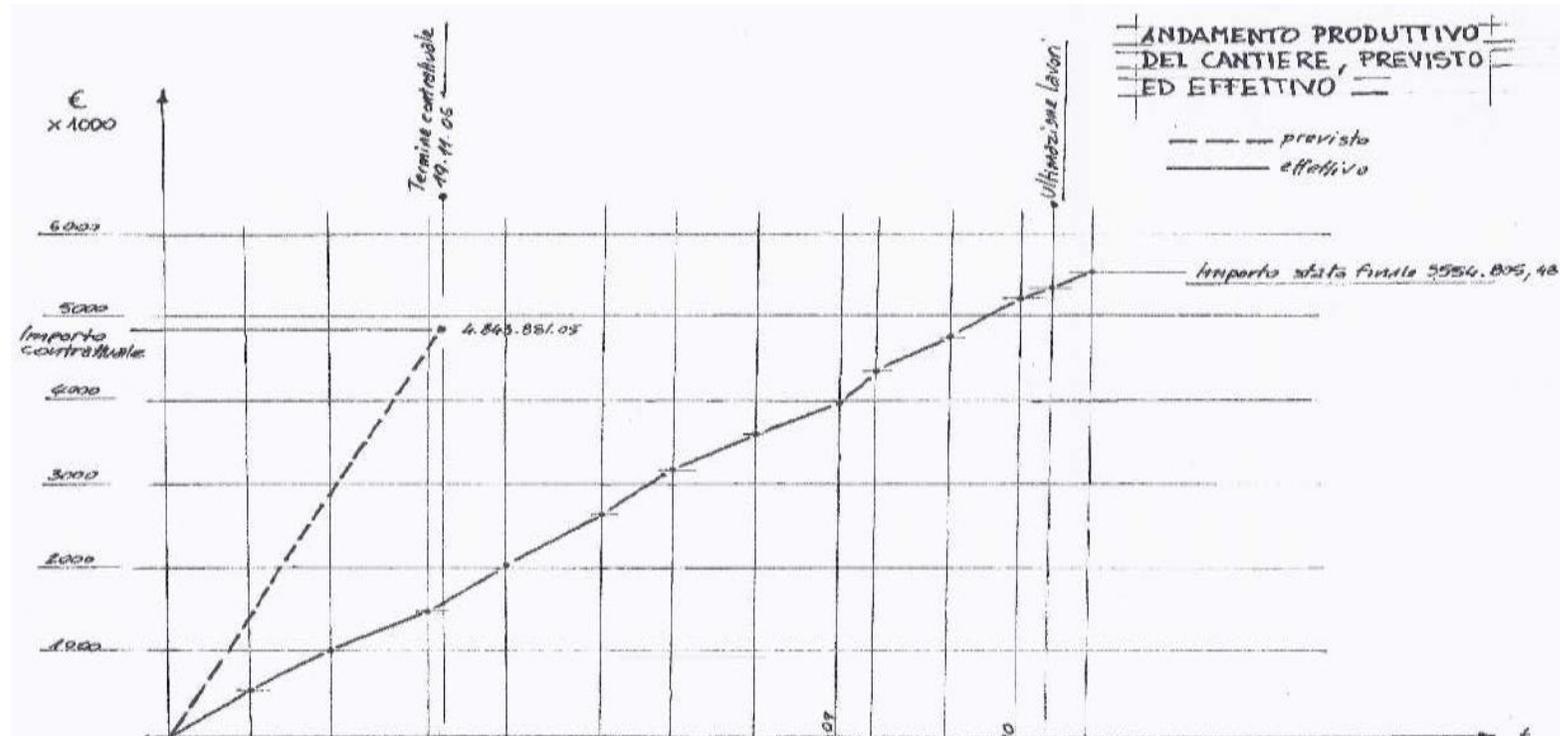
Se la riserva concerne **FATTI ISTANTANEI**, la stessa va iscritta all'insorgenza del fatto meesimo.
I fatti istantanei consistono in quegli eventi che producono immediatamente il pregiudizio all'Esecutore dei lavori (ad esempio una contabilizzazione erronea definitiva; una misura non corrispondente alla realtà, una riduzione del corrispettivo per la presenza di difetti o vizi, ecc).

Se la riserva concerne **FATTI CONTINUATIVI**, la stessa va iscritta all'insorgenza del fatto medesimo ma può essere quantificata alla cessazione dello stesso.
I fatti continuativi consistono in eventi che non creano un pregiudizio immediato e definitivo, ma si protraggono nel tempo continuando a produrre effetti pregiudizievoli (ad esempio un imprevisto geologico che si sviluppa tutto l'arco temporale del cantiere, l'indisponibilità di un'area, la presenza di una interferenza nel sottosuolo).

Si ipotizzi il seguente caso:



Le riserve : lavori, servizi, forniture



Anomalo Andamento → Fatto continuativo

Tempestività iscrizione: iscrizione all'insorgenza del fatto
Tempestività quantificazione: può essere rinviata successivamente.
Coefficiente di ridotta produttività

Le riserve : lavori, servizi, forniture

Fermo quanto disposto dall'art. 7 dell'Allegato II.14, la redazione delle riserve deve tenere in considerazione i seguenti principi.

1. **La riserva va iscritta e quantificata sul primo atto dell'appalto idoneo a riceverla**, pena la decadenza, come per esempio nei seguenti casi:
 - sul verbale di consegna dei lavori (art. 3, commi 9 e 14, Al. II.14), laddove si tratti consegna parziale e si intenda contestare il ritardo nell'esecuzione dei lavori (con l'obbligo di presentare il programma lavori);
 - sul verbale di concordamento nuovi prezzi (art. 5, comma 8, Al. II.14), laddove si intenda contestare uno o più prezzi;
 - sul verbale di sospensione lavori e/o sul verbale di ripresa, in caso di contestazione sulla legittimità della sospensione stessa (art. 121, comma 7 del DLgs 36/2023).
2. **La riserva deve essere trascritta sul Registro di contabilità** (art. 12, comma 1, lett. c), dell'Allegato II.14) **e deve essere confermata sul conto finale** (articoli 12, comma 1, lett. e; 7, commi 3 e 4, dell'Allegato II.14).
3. **La riserva va sempre iscritta sugli atti contabili, prima dell'emissione del conto finale**, non essendo ammesse su tale ultimo atto riserve diverse da quelle già formulate nel corso dell'appalto (articoli 12, comma 1, lett. e; 7, commi 3 e 4, dell'Allegato II.14).

Le riserve : lavori, servizi, forniture

Il citato art. 7, comma 1, secondo periodo, dell'Allegato II.14 dispone che non costituiscono riserve (e quindi occorre seguire le regole civilistiche, anche in materia di risarcimento del danno):

- a) le contestazioni e le pretese economiche **che siano estranee all'oggetto** dell'appalto o al contenuto del registro di contabilità;
- b) le richieste di **rimborso delle imposte** corrisposte in esecuzione del contratto di appalto;
- c) il pagamento degli **interessi moratori** per ritardo nei pagamenti;
- d) le contestazioni circa la **validità del contratto**;
- e) le domande **di risarcimento** motivate da comportamenti della stazione appaltante o da circostanza a quest'ultima riferibili (*disposizione ambigua e non coordinata con le altre disposizioni del Codice*);
- f) il **ritardo nell'esecuzione del collaudo** motivato da **comportamento colposo** della stazione appaltante.

Le riserve : lavori, servizi, forniture

Allegato II. 14

Servizi e Forniture

Articolo 34. Contestazioni e riserve.

*“ Fermo restando quanto previsto nel presente Capo e nei documenti contrattuali sulle contestazioni in corso di esecuzione, l'esecutore è tenuto, a pena di decadenza, **a iscrivere riserva nei documenti contabili**. Si applica la disciplina delle riserve contenuta nell'articolo 7.”*

In materia di contabilità nei servizi e forniture, l'Allegato II.14 precisa (art. 31, comma 2) che il DEC deve:

*m) provvedere al controllo della spesa attraverso la tenuta della contabilità del contratto, compilando **con precisione e tempestività i documenti contabili**, con i quali si realizza l'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa. Al fine di procedere con i pagamenti all'esecutore, il direttore dell'esecuzione accerta la prestazione effettuata e comunica l'accertamento al RUP, ferma restando la facoltà dell'esecutore di presentare contestazioni scritte in occasione dei pagamenti;*

La contabilità: lavori, servizi, forniture

Mediante la contabilità, il direttore dei lavori (DEC), con l'eventuale ausilio del proprio ufficio, effettua il **controllo tecnico, contabile e amministrativo** dell'esecuzione dell'opera pubblica, al fine di rendere edotta la committenza del progredire dei costi della commessa.

I documenti contabili, previsti dall'art. 14 del DM 49/2018 e del del DLgs 50/2016, sono i seguenti **(gli stessi dell'art. 12 dell'allegato II.14 del Nuovo Codice):**

- 1) il giornale dei lavori;
- 2) i libretti di misura delle lavorazioni e delle provviste;
- 3) le liste settimanali;
- 4) il registro di contabilità;**
- 5) il sommario del registro di contabilità;
- 6) gli stati di avanzamento lavori;
- 7) il certificato di pagamento delle rate di acconto;
- 8) il conto finale e la relativa relazione.

NB Verbale “di misurazione” redatto ai sensi dell'art. 12, comma 11, dell'Allegato II.14 → sostituisce “Brogliaccio delle misure” → documento che oggi deve essere redatto sotto forma di verbale in contraddittorio.

	Allegato II.14	Custodia	Redazione	Sottoscrizione	Contenuti
Giornale dei lavori	art. 12, comma 1, lett. a	DL	DL e/o Assistente DL	DL (e si consiglia Direttore Tecnico di Cantiere e/o Legale Rappresentante Impresa)	Tecnico-Economici
Libretti delle misure per opere a misura	art. 12, comma 2, lett. b	DL	DL (può essere affidata all'assistente) in contraddittorio con appaltatore	DL e Legale Rappresentante Impresa	Tecnici (misure) - Eventuali riserve
Liste settimanali	art. 12, comma 3	DL	DL (può essere affidata all'assistente)	DL e Legale Rappresentante Impresa	Tecnici (lavori) - Economici (costi) - Eventuali riserve
Registro di contabilità	art. 12, comma 1, lett. c	DL	DL (può essere affidata all'assistente)	DL e Legale Rappresentante Impresa (e RUP alla chiusura delle singole registrazioni contabili)	Tecnici (lavori) - Economici (costi) - Eventuali riserve
Sommario del Registro	art. 12, comma 2	DL	DL (può essere affidata all'assistente)	DL	Tecnici (lavori) - Economici (costi)
Stati avanzamento lavori	art. 12, comma 1, lett.d	DL	DL (può essere affidata all'assistente)	DL	Costo sostenuto sino a un dato momento
Certificati di pagamento	art. 125 Nuovo Codice art. 12, comma 1, lett. d (All. I.2.)	RUP	RUP	RUP	Economico
Conto finale	art. 12, comma 1, lett. d	DL	DL (può essere affidata all'assistente)	DL, Legale Rappresentante Impresa e RUP	Costo totale dell'opera (lettura complessiva del costo da consegna a ultimazione) Eventuali riserve
Relazione di accompagnamento al conto finale	art. 12, comma 1, lett. e	DL	DL	DL	Tecnico- Economici (storia del cantiere)

La contabilità dei lavori è finalizzata a cristallizzare in documenti pubblici la corretta e regolare esecuzione delle opere e, inoltre, a consentire all'Appaltatore di far valere le proprie pretese a un maggior emolumento, mediante iscrizione di apposite domande – riserve – secondo le modalità previste nel Capitolo 4.

Per raggiungere tale scopo, il DL effettua il controllo della spesa attraverso la compilazione dei documenti indicati dall'art. 12 dell'Allegato II.14 e secondo le modalità ivi descritte, che prevedono i seguenti incomben-
ti:

- compilazione dei documenti con precisione e tempestività;
- accertamento e registrazione di tutti i fatti producenti spesa, secondo il principio di costante progressione e contemporaneità rispetto al loro accadere;
- classificazione e misurazione delle lavorazioni eseguite;
- trasferimento dei rilievi effettuati sul registro di contabilità, per le conseguenti operazioni di calcolo che consentono di individuare il progredire della spesa.

ATTENZIONE

La contabilità deve procedere pari passo con l'esecuzione dell'opera e deve fotografare il reale stato di consistenza dei lavori. L'analisi cronologica della contabilità e dei documenti amministrativi ad essa legati deve consentire una lettura storica di quanto accaduto in cantiere. Il tutto come previsto dall'art. 1, comma 3, dell'Allegato II.14, del DLgs 36/2023.

L'art. 1, comma 3, dell'Allegato II.14, infatti, precisa che "Spetta al direttore dei lavori il controllo della spesa legata all'esecuzione dell'opera o dei lavori, attraverso la **compilazione con precisione e tempestività dei documenti contabili**, che sono atti pubblici a tutti gli effetti di legge, con i quali si realizza l'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa. A tal fine provvede a classificare e misurare le lavorazioni eseguite, nonché a trasferire i rilievi effettuati sul registro di contabilità e per le conseguenti operazioni di calcolo che consentono di individuare il progredire della spesa. Secondo il principio di costante progressione della contabilità, le predette attività di accertamento dei fatti producenti spesa **devono essere eseguite contemporaneamente al loro accadere e, quindi, devono procedere di pari passo con l'esecuzione**. Il direttore dei lavori provvede all'accertamento e alla registrazione di tutti i fatti producenti spesa contemporaneamente al loro accadere."

È evidente, quindi, che ogni misurazione effettuata dal DL, qualunque sia il metodo di misurazione adottato (corpo o misura), deve determinare, nella maniera più precisa possibile, il lavoro eseguito. Nell'ipotesi in cui dall'analisi degli atti contabili emergano **pagamenti di opere e materiali in misura superiore a quelli che sono stati effettivamente prestati dall'impresa appaltatrice, il DL risponderà dell'eventuale danno** (Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Lombardia, n. 62/2017), come già esposto.

ATTENZIONE

I **documenti contabili** redatti dal DL sono **atti pubblici** a tutti gli effetti di legge, mediante i quali si accertano e registrano i fatti producenti spesa (art. 2, comma 3, dell'Allegato II.14).

Nell'Allegato II.14 non è previsto il richiamo alla formazione degli atti ai sensi dell'art. 2219 del Codice Civile.

Gli atti contabili sopra indicati possono dividersi in tre macro categorie:

- i documenti contenenti i **fatti cronologici** accaduti in cantiere (Giornale dei lavori);
- i documenti contenenti le **sole misurazioni** delle quantità dei lavori svolti (libretti delle misure, liste settimanali);
- i documenti contenenti le **valorizzazioni economiche** delle lavorazioni (registro di contabilità, sommario del registro di contabilità, stati avanzamento lavori, certificati di pagamento, conto finale).

Come illustrato nei capitoli precedenti, in tema di contabilità la figura centrale è il DL, al quale compete una serie di funzioni e incombenze definite dalla legge.

La funzione contabile svolta dal DL deve essere esercitata nel rispetto dei principi deontologici di lealtà e correttezza e con l'intento esclusivo di salvaguardare l'interesse pubblico a ottenere una corretta realizzazione dell'opera. Ne consegue il divieto di intrattenere rapporti e legami di interesse tra lo stesso DL (vigilante) e i soggetti Esecutori dei lavori (vigilati).

Il Registro di contabilità

Finalità

Il Registro di contabilità è il documento che **riassume e accentra l'intera contabilizzazione** dell'opera, in quanto a ciascuna quantità di lavorazioni eseguite e registrate nel libretto vengono applicati i corrispondenti prezzi contrattuali, in modo tale da determinare l'avanzamento dei lavori non soltanto sotto il profilo delle quantità eseguite ma anche sotto quello del corrispettivo maturato dall'Esecutore (art. 12, comma 1, lettera c, dell'Allegato II.14).

ATTENZIONE

Il Registro di contabilità ha importanza cardinale in tutto il sistema della contabilità di cantiere in quanto costituisce sede naturale per l'iscrizione di domande, riserve e osservazioni da parte dell'Appaltatore.

Il DL, a ciascuna quantità di lavorazioni eseguite e registrate nel libretto delle misure applica i corrispondenti prezzi di contratto, in modo tale da determinare **l'avanzamento dei lavori**, non soltanto sotto il profilo delle quantità eseguite, ma anche sotto quello del **corrispettivo maturato dall'Appaltatore**.

Pertanto, se il libretto delle misure costituisce il primo atto contabile dell'appalto, il Registro di contabilità, nel recepire le misure ivi indicate, determina il corrispettivo dell'Esecutore.

Il Registro di contabilità

Contenuti

Nel Registro sono riportati:

- le annotazioni delle partite di lavorazioni e delle somministrazioni già trascritte sul libretto delle misure, seguendo **il loro ordine cronologico**, curando di segnare per ciascuna partita il richiamo **alla pagina del libretto in cui è stato** annotato l'articolo di elenco corrispondente e il prezzo unitario di appalto;
- la quantità di ogni **lavorazione eseguita** con i relativi importi, in modo da consentire una verifica della rispondenza all'**ammontare complessivo** dell'avanzamento dei lavori; se si tratta di opera a corpo, saranno indicate le percentuali di riferimento;
- il prezzo della lavorazione;
- la somma da corrispondere all'Esecutore.

Inoltre, nel Registro si riporta, in genere, l'emissione del certificato di pagamento relativo al SAL.

Il DL propone al RUP, in casi **speciali**, che il Registro sia diviso per articoli o per serie di lavorazioni, purché le iscrizioni rispettino in ciascun foglio **l'ordine cronologico**.

Il Registro è sottoposto all'Esecutore per la sua sottoscrizione in occasione di ogni stato di avanzamento.

Il Registro di contabilità contiene, inoltre:

- le riserve (domande) che l'Esecutore ritiene di fare;
- le motivate deduzioni del DL sulle riserve dell'Esecutore.

In apposita sezione del registro di contabilità, come espressamente indicato dall'Allegato II.14, deve essere indicata in occasione di ogni stato di avanzamento la quantità di ogni lavorazione eseguita con i relativi importi, in modo da consentire una verifica della rispondenza all'ammontare complessivo dell'avanzamento dei lavori.

Le registrazioni contabili inerenti le partite di lavori trascritte dai libretti delle misure, ivi inclusi gli importi delle liste delle economie, devono essere chiuse riportando la seguente annotazione:

"Sommano i lavori a tutto il (data di redazione del libretto delle misure) _____ €".

Si consiglia, inoltre, di indicare l'importo degli oneri della sicurezza, apponendo nella riga successiva la seguente annotazione:

"Oneri della sicurezza come da computo del Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione _____ €."

Per ultimo, nella colonna *pagamenti* del registro di contabilità, deve essere indicato l'importo del certificato di pagamento, apponendo la seguente dicitura:

"Emesso il certificato di pagamento n. ___ in data ___ _____ €" (come previsto dall'art. 12, comma 1, lettera d), dell'Allegato II.14, ultima frase).

ATTENZIONE

L'Allegato II.14, come il previgente DM 49/2018, non prevede per il Registro di Contabilità:

- la preventiva numerazione;
- la sottoscrizione nel frontespizio dal Responsabile Unico del Progetto;
- la numerazione e bollatura dagli Uffici del Registro ai sensi dell'art. 2215 del Codice Civile.

Il Registro di contabilità

Il Registro di contabilità

Compilazione e gestione

La tenuta e compilazione del registro di contabilità è affidata al DL, il quale può certamente essere coadiuvato dai propri assistenti. È del tutto evidente, comunque, stante l'importanza del documento, che lo stesso DL accenti su di sé l'onere di tale compilazione.

La tenuta irregolare del registro, infatti, potrebbe avere rilevanza negativa per la stazione appaltante in caso di contenzioso; laddove non sia possibile ricostruire l'iter contabile dell'appalto non potrà essere eccepita all'Esecutore alcuna forma di decadenza in materia di riserve.

La giurisprudenza (Cass. Civ. 26673/2013; 21205/2014) ha posto l'accento sull'importanza di un'esatta contabilità di cantiere, rammentando come:

- da un lato, dalla mancata tenuta del registro di contabilità ovvero dalla tenuta di un registro privo delle formalità previste dalla legge o, ancora, corredato di annotazioni talmente lacunose o contraddittorie da far considerare assolutamente informi e irricostruibili la contabilità dei lavori, discende la possibilità per l'Appaltatore di far valere le proprie pretese a un maggior corrispettivo, indipendentemente dall'osservanza delle disposizioni in materia di iscrizione di eccezioni e di riserve;
- dall'altro, i danni conseguenti alle omesse o erronee annotazioni contabili possano dar luogo a responsabilità a carico del DL (e, a titolo di concorso, dei suoi coadiuvanti).

Il Registro di contabilità

ATTENZIONE

Le eccezioni ricorrenti in materia di tenuta del registro di contabilità sono le seguenti:

- tardiva istituzione del registro di contabilità;
- irregolarità nella tenuta del registro di contabilità;
- contabilità non ricostruibile per distruzione/smarrimento del registro di contabilità;
- anomalie nella registrazione in partita provvisoria.

La Redazione delle riserve

Per quanto concerne il contenuto delle riserve, **è fondamentale che la domanda dell'appaltatore contenga:**

- A) il fatto;
- B) le motivazioni a sostegno del fatto (eventualmente corredate da elementi di diritto);
- C) la quantificazione precisa della richiesta.

Allorché l'impresa appone riserva deve:

- dare **prova del fatto**, ovvero dei motivi a fondamento della domanda (per esempio, in caso di sospensione illegittima la presenza del verbale);
- dare **prova dell'imputabilità del fatto**, ovvero dimostrare che quanto accaduto non sia a lei imputabile ma sia stato causato, anche indirettamente, da comportamenti della stazione appaltante oppure da circostanze impreviste;
- dimostrare il **nesso di causalità** tra i fatti dannosi e il comportamento della stazione appaltante oppure tra i fatti dannosi e l'evento imprevisto (per esempio, tra la sospensione dei lavori e i danni occorsi all'impresa);
- dare **prova del danno** mediante la quantificazione in via definitiva degli oneri subiti (l'eventuale incremento dell'importo è ammesso solamente con riferimento ai *fatti continuativi*);
- accertarsi che la riserva contenga, sulla base della *causa petendi*, **i puntuali riferimenti imposti dalle lettere b), c), d) ed e), del comma 2, dell'art. 7**, dell'Allegato II.14.

ATTENZIONE

Nel caso, quindi, di eventi prodotti da una **causa costante** o da una **serie causale di non immediata rilevanza onerosa**, l'onere d'iscrivere la riserva **diventa operativo non appena la potenzialità dannosa del fatto si presenti obiettivamente apprezzabile**, secondo i criteri della diligenza e della buona fede, e l'Appaltatore disponga di dati sufficienti per segnalare alla stazione appaltante le cause dell'evento per lui pregiudizievole e il presumibile onere economico, **salvo poi precisarne l'entità nelle successive registrazioni o in chiusura del conto finale** (Cass. Civ. 11641/2020; ordinanza 28801/2018; 10460/2017; 5253/2016; 16367/2014; Tribunale Salerno, 1573/2022).

La giurisprudenza è intervenuta in più circostanze ritenendo tardiva la riserva iscritta unicamente alla cessazione del fatto continuativo, laddove l'Appaltatore abbia avuto contezza della portata del danno nel corso dei lavori e non abbia segnalato la circostanza in sede di contabilità.

Si ritiene essenziale, quindi, che la circostanza produttiva di possibili danni sia esplicitata dettagliatamente **in ordine ai fatti e alle ragioni**, nonché quantificata laddove possibile. Nel caso in cui non sia possibile effettuare la quantificazione della domanda (fatti continuativi) la stessa dovrà comunque essere effettuata appena possibile e poi **aggiornata ed integrata** mano a mano che il fatto genetico del danno si sviluppi sino alla sua cessazione.

La stessa Cassazione ha, più volte, ribadito infatti che la necessità della formulazione della riserva e della successiva quantificazione nel registro di contabilità sussiste *per tutte le pretese suscettibili d'incidere sul compenso complessivo spettante all'Appaltatore*, quali che siano le componenti e i titoli delle medesime.

Pertanto, solo nel caso in cui la contabilizzazione sia incompleta, la riserva può essere formulata tempestivamente in occasione del SAL successivo.

“Nei pubblici appalti, è obbligo dell'impresa inserire una riserva nella contabilità contestualmente all'insorgenza e percezione del fatto dannoso ... Ne consegue che, ove l'Appaltatore non abbia la necessità di attendere la concreta esecuzione dei lavori per avere consapevolezza del preteso maggior onere che tale fatto dannoso comporta, è tardiva la riserva formulata solo nello stato di avanzamento dei lavori successivo (Cass. Civ. 5253/2016).

Cass. civ., Sez. I, Sentenza, 16/03/2016, n. 5253

In tema di appalto di lavori pubblici, ove l'appaltatore non abbia la necessità di attendere la concreta esecuzione dei lavori per avere consapevolezza del preteso maggior onere che il fatto dannoso comporta (come nel caso di inadempimento istantaneo dell'amministrazione appaltante, che, per non aver tempestivamente attuato le necessarie procedure espropriative, abbia posto con ritardo i suoli a disposizione dell'impresa appaltatrice), la riserva non può più essere iscritta una volta che sia stato emesso il certificato di avanzamento dei lavori approvato dall'impresa, ed è, pertanto, tardiva se formulata solo nello stato di avanzamento dei lavori successivo.

In sede di conto finale (come indicato articoli 12, comma 1, lett. e) e 7, commi 3 e 4, dell'allegato II.14) l'Esecutore, all'atto della firma, **non può iscrivere domande** per oggetto o per importo diverse da quelle formulate nel Registro di contabilità durante lo svolgimento dei lavori. Anche in tale caso esiste, **tuttavia, un'eccezione**, ovvero allorché nel conto definitivo il DL operi detrazioni o rimodulazioni delle partite contabili, riaprendo di fatto il termine per l'iscrizione delle relative riserve, oppure inserisca e allibri lavorazioni mai inserite prima. In tali circostanze, e solo con riferimento alle partite contabili ancora aperte, l'Esecutore potrà iscrivere riserve nuove. La Cassazione infatti precisa: *"Solo in presenza di una contabilizzazione dei lavori **provvisoria e incompleta**, può considerarsi, difatti, tempestiva la riserva formulata dall'Appaltatore in sede di sottoscrizione del conto finale, **allorché si riferisca a partite di lavoro non riportate e non rilevabili dal registro di contabilità già sottopostogli**"* (Cass. Civ. 5253/2016).

ATTENZIONE

Se il Registro di contabilità non è disponibile in termini generali, la stazione appaltante non ha titolo a eccepire alcuna decadenza. Ma occorre segnalare che alcune pronunce giurisprudenziali impongono comunque all'Appaltatore l'onere di formulazione delle riserve attraverso un atto scritto di data certa diversa dal Registro (si veda **Cass. Civ. 2091/2012**).

L'art. 12 dell'Allegato II.14 riprende la regola contenuta nel DM 49/2018, per cui le riserve:

- devono essere riportate nel Registro di contabilità;
- devono essere confermate nel conto finale, altrimenti si intendono abbandonate.

“L’iscrizione delle riserve sul Registro di contabilità è condizione necessaria ma non sufficiente per la loro efficacia, essendo indispensabile, a questo fine, anche la loro conferma all’atto della sottoscrizione sul conto finale” (tra le tante Cass. Civ. 15937/2017, 22840/2016)

È costante orientamento della Corte di Cassazione (Cass. Civ. 10325/2023; 727/220;15620/2012, 3768/2006) quello per cui la formulazione delle riserve, posta a carico dell'Appaltatore al fine di evitare la decadenza da domande di ulteriori compensi, indennizzi o risarcimenti, **non implica costituzione in mora secondo il regime civilistico dell'istituto**, in quanto si esaurisce nella quantificazione di una pretesa di integrazione del corrispettivo, e non implica un immediato soddisfacimento ma resta soggetta a un successivo procedimento di verifica.

Gli interessi sulle somme risultanti effettivamente dovute da parte dell'Amministrazione vanno liquidati dalla data dell'intimazione di pagamento o dalla domanda giudiziale (o di arbitrato) e non già dalla data d'iscrizione delle riserve: *“ Giova altresì rilevare che, in tema di appalto di opere pubbliche, la riserva della quale l'appaltatore è onerato al fine di evitare la decadenza da domande di ulteriori compensi, indennizzi o risarcimenti, richiesti in dipendenza dello svolgimento del collaudo, non assurge ad atto di costituzione in mora, con la conseguenza che gli interessi sulle somme effettivamente dovute da parte della P.A. vanno liquidati con decorrenza dalla **data della domanda introduttiva del giudizio**, quale unico momento all'uopo rilevante, in quanto è allo stesso appaltatore consentito di attivarsi per la relativa proposizione (Cass. Civ. 10325/2023).*

Le riserve non confermate sul conto finale rendono le richieste inammissibili. L'art. 7 dell'Allegato II.14, al comma 2, dispone che **“Le riserve non espressamente confermate sul conto finale si intendono rinunciate”**.

Risulta pertanto evidente che in caso di mancata conferma si avrà acquiescenza delle registrazioni contabili, e decadenza dal diritto di far valere le eccezioni scritte sul Registro di contabilità, ovvero rinuncia a ogni pretesa.

Tuttavia, la mancata sottoscrizione del conto finale con riserva, potrebbe non determinare la conseguente rinuncia alle domande; la presunzione legale di accettazione del conto finale sarebbe da considerarsi non già assoluta bensì relativa e, quindi, superabile.

Secondo la giurisprudenza l'unico caso nel quale la mancata conferma delle riserve del conto finale non determina la decadenza delle pretese, concerne una *“anomalo andamento della tenuta degli atti contabili”*

*“ E' per tale ragione che ... in conformità del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, ... ricollega alla mancata sottoscrizione del conto finale o alla sottoscrizione dello stesso senza riserve una presunzione relativa di rinuncia alle riserve precedentemente iscritte nel registro di contabilità, superabile soltanto attraverso la prova di una positiva volontà dell'appaltatore di non accettarlo ... **E tale positiva volontà è ravvisabile nei casi di "andamento anomalo della contabilità dell'appalto"** (cfr. Cass. Civ. n. 24746 del 12/8/2022; n. 15937/2017; n. 12207/2012; n. 24825/2005).*

Cassazione Civile, Sez. 1, 17 luglio 2014, n. 16367

I costi della sicurezza sono soggetti alle medesime regole in materia di riserve contabili

La giurisprudenza in merito precisa che

- *“In materia di appalti a corpo, il rischio relativo alla maggiore quantità di lavoro resasi necessaria, rispetto a quella prevedibile, grava sull’Appaltatore, che è obbligato a fornire l’opera per il prezzo globale pattuito, senza poter chiedere al riguardo particolari misurazioni. Tuttavia il rischio menzionato **resta a carico dell’Appaltatore soltanto quando il progetto dell’opera individui compiutamente e dettagliatamente i lavori da realizzare e il relativo costo**, vale a dire quando siano correttamente rappresentati tutti gli elementi che possono influire sulla previsione di spesa dell’Appaltatore, potendosi solo in tal caso, ritenere alla stregua del principio di buona fede che la maggiore onerosità dell’opera rientri nell’alea normale del contratto. **Ne consegue che se la stazione appaltante per imperizia in sede di progettazione abbia ingenerato nell’Appaltatore una erronea rappresentazione dell’opera, restando imprevedibili le difficoltà di esecuzione dell’opera, l’eccessiva onerosità non potrà essere posta a carico dell’Appaltatore”***

- *“qualora l’Amministrazione per negligenza o imperizia in sede di progettazione, per insufficienza di indagini tecniche o studi, abbia ingenerato nell’Appaltatore un’erronea rappresentazione – che non avrebbe potuto evitare usando la diligenza media richiesta dall’attività da lui esercitata – in ordine ai costi e alle modalità di realizzazione dell’opera secondo le previsioni progettuali, rendendo così imprevedibili le eventuali eccessive onerosità dell’opera e difficoltà di esecuzione della stessa, come, da quanto risulta nella sentenza di merito, sembra essere accaduto nel caso di specie, le verificatesi eccessive onerosità dell’opera e difficoltà di esecuzione della stessa, sempre alla stregua del principio di cui all’art. 1175, non potranno essere poste a carico dell’Appaltatore, non potendosi, in tal caso, ritenere, data la loro imprevedibilità (principio questo di cui si trova uno specifico riconoscimento nell’art. 1664 Codice Civile, comma 2, in materia di appalti privati, ma applicabile anche negli appalti di Opere Pubbliche), che rientrino nella normale alea del contratto di appalto”*

(Cass. Civ. 22268/2017; 9246/2012 fra le tante)

MODELLO 4.5 Relazione riservata del Direttore dei Lavori o relazione del RUP per le proposte di accordo bonario

INTESTAZIONE ENTE

LAVORI DI: sistemazione e adeguamento della strada provinciale di collegamento tra i Comuni di ____ e di ____, nel tratto compreso tra le sezioni 1-70.

IMPRESA: ____, con sede in ____.

IMPORTO CONTRATTO: _____ € al netto del ribasso d'asta del ____ %.

CONTRATTO: _____

RELAZIONE RISERVATA

SULLA GESTIONE DEL CANTIERE E SULLE RISERVE FORMULATE DALL'IMPRESA

Con la presente relazione, dopo una parte di premessa generale (**paragrafo A**), si esprimono delle considerazioni su alcuni aspetti della gestione del cantiere (**paragrafo B**); di seguito, per una migliore comprensione dei fatti, verranno trascritte in maniera sintetica le riserve formulate dall'impresa, nonché le puntuali controdeduzioni del Direttore dei Lavori (**paragrafo C**).

Successivamente si esporrà il motivato parere del Direttore dei Lavori sulle riserve (**paragrafo D**). In ultimo, si riporteranno le conclusioni sull'eventuale riconoscimento delle pretese economiche (**paragrafo E**).

La finalità della relazione riservata è quella di rendere edotta la stazione appaltante di eventuali profili di ammissibilità e fondatezza delle riserve ai fini di una possibile definizione bonaria delle riserve e, quindi, di evidenziare i possibili punti di debolezza delle argomentazioni con le quali la stazione appaltante potrebbe confutare le eccezioni dell'impresa.

Mentre le deduzioni motivate sul Registro di contabilità sono rivolte essenzialmente all'Esecutore, la relazione riservata costituisce strumento del RUP per disporre di strumenti idonei per evitare un possibile contenzioso.

In tale ottica, quindi, si esprimono le seguenti osservazioni, tenendo conto delle annotazioni e considerazioni del DL nella propria relazione riservata.

A – PREMESSA GENERALE

Bibliografia

Schemi DEI – Autore Scalise
Prontuario Esecuzione Opere Pubbliche - 2024
Il subappalto le nuove regole -2024
Prontuario varianti - 2024