

ROSAMARIA BERLOCO

PIER LUIGI GIANFORTE

RISERVE

PER COSTI EXTRA COVID-19
NELL'AMBITO DEI LAVORI PUBBLICI



Clicca e richiedi di essere contattato
per informazioni e promozioni

A close-up photograph of two people's faces. On the left is a woman with long, dark brown hair and brown eyes, looking slightly to the right. On the right is a man with short, grey hair and brown eyes, looking slightly to the left. The background is dark.

The logo for GRAFILL, featuring a stylized white wave or signal icon above the word 'GRAFILL' in white capital letters.

SOMMARIO

➤	PREMESSA	p.	5
1.	LE RISERVE 2.0	"	7
1.1.	Quadro normativo e attuale libertà regolatoria delle riserve	"	7
1.2.	«Riserve fai da te» e possibili approdi interpretativi sulla disciplina negoziale	"	10
1.3.	Natura giuridica delle riserve	"	15
1.4.	Modalità di formulazione ed eccezioni di matrice giurisprudenziale.....	"	22
1.5.	L'atto idoneo a ricevere le riserve	"	25
1.6.	Tempestività.....	"	30
1.7.	Oggetto delle riserve.....	"	34
1.8.	Approfondimento tecnico in merito a costi e oneri della sicurezza: genesi storica e finalità.....	"	36
1.9.	Schede operative	"	44
1.	Fattispecie di costi della sicurezza Covid-19	"	44
2.	Stima costi Covid-19 e verbalizzazioni.....	"	50
3.	Esempio di certificazione di avvenuta adozione delle cautele progettate nel PSA.....	"	62
4.	Esempio verbale richiesta adeguamento POS.....	"	64
5.	Esempio di esplicitazione riserve verbale di riunione.....	"	68
6.	Esempio calcolo maggiori oneri sicurezza Covid-19 ..	"	70
7.	Esempio pratico di riserva maggiori oneri Covid-19 ..	"	80
2.	SOSPENSIONE DEI LAVORI E RELATIVE CONSEGUENZE: «ACT OF GOD» E COVID-19?	"	82
2.1.	Sospensione dei lavori: quando si dice legittima e quando illegittima.....	"	82
2.2.	Il danno da sospensione illegittima	"	92

2.3.	Emergenza Covid-19: circostanza imprevedibile che determina una sospensione legittima.....	p. 96
2.4.	I maggiori costi che potrebbero verificarsi alla ripresa dei lavori: Covid-19.....	" 99
2.4.1.	Maggiori costi per l'adeguamento della documentazione relativa alla sicurezza	" 100
2.4.2.	Aumento dei costi necessari alla prosecuzione dei lavori. Le conseguenze del rifiuto alla modifica contrattuale: il recesso e la risoluzione	" 102
2.5.	Esempi operativi.....	" 117
1.	Sospensione lavori da Covid-19.....	" 117
2.	Esempio di istanza.....	" 121
3.	Esempio di diffida.....	" 123
4.	Ripresa lavori da Covid-19.....	" 124
5.	Esempio quantificazione danni da sospensione illegittima da Covid-19.....	" 131
3.	LA WEBAPP INCLUSA.....	" 140
3.1.	Contenuti della WebApp.....	" 140
3.2.	Requisiti hardware e software	" 141
3.3.	Attivazione della WebApp.....	" 141
3.4.	Assistenza tecnica (TicketSystem).....	" 142
4.	BIBLIOGRAFIA.....	" 143

PREMESSA

L'emergenza sanitaria Covid-19 si è abbattuta sulla nostra economia come un ciclone inaspettato, cogliendoci senza ombrello né tantomeno impermeabile. I disparati interventi governativi, adottati con D.P.C.M. dalla cadenza quasi settimanale, hanno creato ulteriore scompiglio tra gli operatori di ogni settore per mancanza di coordinamento tra loro.

Come una pioggia battente, dispositivi di sicurezza, distanze sociali, sanificazioni hanno inondato cantieri e luoghi di lavoro di ogni genere. Anche nell'ambito dei contratti pubblici molti sono stati gli interventi disposti con D.P.C.M..

Dimenticate l'immagine cordiale di operai in pausa pranzo che addentano il panino del collega o l'alternanza su una ruspa di soggetti senza la doverosa sanificazione della macchina. Dimenticate proprio un cantiere in piena esecuzione di un appalto di lavori.

Perché la cosiddetta «*Decretografia*» Conte, conosciuta anche come l'arte di emanare regole dalla dubbia interpretazione, da un lato ha imposto alla committenza di valutare le ragioni di una sospensione dei lavori laddove non fosse possibile per l'appaltatore lavorare in sicurezza, dall'altro addirittura di interrogarsi sulla entità dei costi che inevitabilmente hanno subito e subiranno un aumento in corso d'opera valutando l'opportunità della prosecuzione dell'esecuzione.

Come è facile intuire, circostanze sopravvenute in corso di esecuzione del contratto possono di fatto alterare gli equilibri tra le parti.

In tale ambito, v'è dunque da chiedersi quali strumenti hanno oggi gli operatori per tutelare le legittime pretese relative all'aumento dei costi e quali invece le committenti per gestire la situazione emergenziale.

Sovente accade, come noto, che l'esecuzione dell'appalto dia luogo a controversie relativamente a contestazioni dell'appaltatore; tali controversie alimentano il contenzioso tra committente e impresa, con pesanti ricadute sui tempi di consegna delle opere, sull'esecuzione stessa della commessa e sui costi dell'opera.

Per un verso, proprio i costi dell'opera pubblica e la possibilità che questi subiscano un notevole incremento conseguentemente alle contestazioni dell'appaltatore, impongono l'adozione di strumenti che garantiscano la continua evidenza della spesa e il suo controllo, in armonia con il bilancio pubblico. Occorre, infatti, tenere a mente il contesto operativo in cui il rapporto contrattuale si sviluppa; un contesto di evidenza pubblica dove essenziale è il rispetto dei noti principi costituzionali dell'azione della Pubblica amministrazione: pubblicità, trasparenza, efficienza, efficacia, economicità.

Per altro verso, non può essere ignorata l'altrettanto meritevole esigenza dell'impresa appaltatrice di assicurarsi le entrate previste dall'esecuzione dell'opera senza dover affrontare ulteriori costi non preventivati e sopravvenuti. È qui che intervengono le riserve, strumento attraverso il quale è possibile verificare con regolarità e continuità l'andamento dei costi dell'opera pubblica, a garanzia di entrambe le parti del contratto di appalto.

La presente pubblicazione si propone di offrire spunti di riflessione e fare chiarezza sull'iter da seguire per far fronte agli extra costi causati dall'emergenza sanitaria Covid-19¹.

¹ Il decreto cd. «sblocca cantieri», convertito in legge 14 giugno 2019, n. 55 ha, tra le altre cose, previsto il ritorno al regolamento unico di attuazione del codice dei contratti pubblici, con il plausibile superamento del D.M. n. 49/2018 oggetto di disamina di queste pagine e più in generale il superamento del sistema di *soft law* attualmente vigente; il predetto regolamento ad oggi non risulta ancora approvato.

LE RISERVE 2.0

1.1. Quadro normativo e attuale libertà regolatoria delle riserve

La matrice normativa dell'istituto delle riserve è risalente. Il Regolamento per la direzione, la contabilità, la collaudazione dei lavori dello Stato che sono nelle attribuzioni del Ministero di Lavori Pubblici (R.D. 25 maggio 1895, n. 350), per lungo tempo ha rappresentato l'unica fonte giuridica in materia.

Solo il 21 dicembre 1999, il D.P.R. n. 554, regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (legge Merloni), ha abrogato il regio decreto, riproducendo sostanzialmente le norme in esso contenute in materia di riserve.

Successivamente il D.M. 19 aprile 2000, n. 145, emanato ai sensi dell'articolo 3, comma 5 della Legge n. 109/1994, ha maggiormente definito le modalità di applicazione dell'istituto.

Il D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, regolamento attuativo del previgente codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ha codificato poi le norme in tema di riserve, senza modificarne il contenuto, agli articoli, da 189 a 191, e all'articolo 201 estendendo l'ambito di applicazione dell'istituto, inizialmente previsto per i soli lavori, anche agli appalti di servizi e forniture.

Il predetto quadro normativo è rimasto invariato sino all'emanazione del D.Lgs. n. 50/2016. Con esso è stata prevista espressamente l'abrogazione di tutte le precedenti norme in materia di riserve, abrogazione subordinata però all'approvazione di apposite Linee guida. La *ratio* che ha ispirato il legislatore è nel senso di eliminare l'adozione di un regolamento attuativo, in favore di specifiche Linee guida di indirizzo per l'attuazione delle norme del codice degli appalti¹.

Il testo di riferimento è dato oggi dal D.M. n. 49 adottato in data 7 marzo 2018 e in vigore dal 30 maggio 2018, dal titolo: «*Approvazione delle linee*

¹ Art. 216, comma 17, D.Lgs. n. 50/2016, vigente sino al 30 maggio 2018: «*Fino alla data entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 111, comma 1, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla Parte II, Titolo IX, Capi I e II, nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamate, del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207*».

guida sulla modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione».

All'abrogazione del D.P.R. n. 207/2010, ha fatto seguito, dunque, l'introduzione dell'articolo 9 del D.M. n. 49/2018 che segna una svolta significativa in tema di riserve, in quanto **demanda alla disciplina prevista dalla stazione appaltante e riportata nel capitolato negoziale** la gestione delle riserve tra appaltatore e committente².

A mente della predetta norma, la stazione appaltante non ha certo il potere di sopprimere il diritto di fare uso delle riserve. Non sembra, infatti, esserci stata una deregolazione integrale della materia giacché nel testo del decreto, come anche dello stesso codice, ancora oggi numerose sono le previsioni sull'istituto.

Resta confermata, a titolo esemplificativo, l'onere di iscrivere riserve sul registro di contabilità, previsto dall'articolo 14, comma 1, lettera c) del decreto, di confermarle in sede di conto finale, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera e), o nei verbali di sospensione e ripresa dei lavori, a mente dell'articolo 107 del codice e dell'articolo 10, comma 5, del decreto³.

Ciò che però non trova una conferma nell'attuale dato normativo sono le formalità, tese a garantire peraltro il rispetto della spesa pubblica, relative alla formulazione delle riserve ossia la previsione del **termine di decadenza** per la loro esplicitazione e quelle inerenti ai **requisiti di contenuto** delle stesse, prima disciplinate rispettivamente dagli articoli 190⁴ e 191 del regolamento previ-

² Articolo 9, D.M. n. 49/2018: «1. 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».

Articolo 21, D.M. n. 49/2018: «1. Il direttore dell'esecuzione, 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».

³ Per un approfondimento sulla libertà regolatoria delle riserve si veda: R. Berloco, *Le riserve nell'ambito dei lavori pubblici*, 2019.

⁴ Articolo 190, D.P.R. n. 207/2010: «1. Il registro di contabilità è firmato dall'esecutore, con o senza riserve, nel giorno in cui gli viene presentato.

2. Nel caso in cui l'esecutore, non firmi il registro, è invitato a farlo entro il termine perentorio di quindici giorni e, qualora persista nell'astensione o nel rifiuto, se ne fa espressa menzione nel registro.

3. Se l'esecutore, ha firmato con riserva, qualora l'esplicitazione e la quantificazione non siano possibili al momento della formulazione della stessa, **egli esplica, a pena di decadenza, nel termine di quindici giorni, le sue riserve**, scrivendo e firmando nel registro le corrispondenti domande di indennità e indicando con precisione le cifre di compenso cui crede aver diritto, e le ragioni di ciascuna domanda.

SOSPENSIONE DEI LAVORI E RELATIVE CONSEGUENZE: «ACT OF GOD» E COVID-19?

2.1. *Sospensione dei lavori: quando si dice legittima e quando illegittima*

La sospensione dei lavori è disciplinata dall'articolo 107 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (*codice dei contratti pubblici*) e dall'articolo 10 del D.M. 7 marzo 2018, n. 4.

Articolo 107, D.Lgs. n. 50/2016

«1. In tutti i casi in cui ricorrano circostanze speciali che impediscono in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d'arte, e che non siano prevedibili al momento della stipulazione del contratto, il direttore dei lavori può disporre la sospensione dell'esecuzione del contratto, compilando, se possibile con l'intervento dell'esecutore o di un suo legale rappresentante, il verbale di sospensione, con l'indicazione delle ragioni che hanno determinato l'interruzione dei lavori, nonché dello stato di avanzamento dei lavori, delle opere la cui esecuzione rimane interrotta e delle cautele adottate affinché alla ripresa le stesse possano essere continuate ed ultimate senza eccessivi oneri, della consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione. Il verbale è inoltrato al responsabile del procedimento entro cinque giorni dalla data della sua redazione.

2. La sospensione può, altresì, essere disposta dal RUP per ragioni di necessità o di pubblico interesse, tra cui l'interruzione di finanziamenti per esigenze di finanza pubblica. Qualora la sospensione, o le sospensioni, durino per un periodo di tempo superiore ad un quarto della durata complessiva prevista per l'esecuzione dei lavori stessi, o comunque quando superino sei mesi complessivi, l'esecutore può chiedere la risoluzione del contratto senza indennità; se la stazione appaltante si oppone, l'esecutore ha diritto alla rifusione dei maggiori oneri derivanti dal prolungamento della sospensione oltre i termini suddetti. Nessun indennizzo è dovuto all'esecutore negli altri casi.

3. La sospensione è disposta per il tempo strettamente necessario. Cessate le cause della sospensione, il RUP dispone la ripresa dell'esecuzione e indica il nuovo termine contrattuale.

4. Ove successivamente alla consegna dei lavori insorgano, per cause imprevedibili o di forza maggiore, circostanze che impediscano parzialmente il regolare svolgimento dei lavori, l'esecutore è tenuto a proseguire le parti di lavoro eseguibili, mentre si provvede alla sospensione parziale dei lavori non eseguibili, dandone atto in apposito verbale. 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 per le sospensioni inizialmente legittime, per le quali è sufficiente l'iscrizione nel verbale di ripresa dei lavori; qualora l'esecutore non intervenga alla firma dei verbali o si rifiuti di sottoscriverli, deve farne espressa riserva sul registro di contabilità. Quando la sospensione supera il quarto del tempo contrattuale complessivo il responsabile del procedimento dà avviso all'ANAC. In caso di mancata o tardiva comunicazione l'ANAC irroga una sanzione amministrativa alla stazione appaltante di importo compreso tra 50 e 200 euro per giorno di ritardo.

5. L'esecutore che per cause a lui non imputabili non sia in grado di ultimare i lavori nel termine fissato può richiederne la proroga, con congruo anticipo rispetto alla scadenza del termine contrattuale. In ogni caso la sua concessione non pregiudica i diritti spettanti all'esecutore per l'eventuale imputabilità della maggiore durata a fatto della stazione appaltante. Sull'istanza di proroga decide il responsabile del procedimento, sentito il direttore dei lavori, entro trenta giorni dal suo ricevimento. L'esecutore deve ultimare i lavori nel termine stabilito dagli atti contrattuali, decorrente dalla data del verbale di consegna ovvero, in caso di consegna parziale dall'ultimo dei verbali di consegna. L'ultimazione dei lavori, appena avvenuta, è comunicata dall'esecutore per iscritto al direttore dei lavori, il quale procede subito alle necessarie constatazioni in contraddittorio. L'esecutore non ha diritto allo scioglimento del contratto né ad alcuna indennità qualora i lavori, per qualsiasi causa non imputabile alla stazione appaltante, non siano ultimati nel termine contrattuale e qualunque sia il maggior tempo impiegato.

6. Nel caso di sospensioni totali o parziali dei lavori disposte dalla stazione appaltante per cause diverse da quelle di cui ai commi 1, 2 e 4, l'esecutore può chiedere il risarcimento dei danni subiti, quantificato sulla base di quanto previsto dall'articolo 1382 del codice civile.

LA WEBAPP INCLUSA

3.1. Contenuti della WebApp

▪ Schemi ed esempi operativi

- 1) Certificazione di avvenuta adozione delle cautele progettate nel PSA
- 2) Esempio verbale richiesta adeguamento POS
- 3) Esempio di esplicitazione riserve verbale di riunione
- 4) Esempio pratico di riserva maggiori oneri Covid-19
- 5) Esempio verbale sospensione lavori da Covid-19
- 6) Richiesta ripresa lavori post Covid-19
- 7) Diffida appaltatore ripresa lavori
- 8) Riserva ripresa lavori per mancata adozione misure Covid-19
- 9) Riserva ripresa lavori per parziale adozione misure Covid-19

▪ Speciale Coronavirus

Banca dati normativa che prevede aggiornamenti automatici per 365 giorni dall'attivazione della WebApp.

La normativa è consultabile attraverso un motore di ricerca e riporta:

- Provvedimenti del Governo
- Ordinanze Commissario straordinario
- Ordinanze emanate dal Dipartimento della Protezione Civile
- Decreti e Direttive ministeriali
- Ordinanze emanate dal Ministero della salute
- Circolari, Provvedimenti e Note del Ministero della salute
- Circolari Ministero dell'interno
- Provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate
- Provvedimenti ANAC

- Provvedimenti INPS
- Provvedimenti Regione Abruzzo
- Provvedimenti Regione Basilicata
- Provvedimenti Regione Calabria
- Provvedimenti Regione Campania
- Provvedimenti Regione Emilia Romagna
- Provvedimenti Regione Friuli Venezia Giulia
- Provvedimenti Regione Lazio
- Provvedimenti Regione Liguria
- Provvedimenti Regione Lombardia
- Provvedimenti Regione Marche
- Provvedimenti Regione Molise
- Provvedimenti Regione Piemonte
- Provvedimenti Regione Puglia
- Provvedimenti Regione Sardegna
- Provvedimenti Regione Siciliana
- Provvedimenti Regione Toscana
- Provvedimenti Regione Umbria
- Provvedimenti Regione Veneto
- Altri provvedimenti

3.2. Requisiti hardware e software

- Dispositivo con MS Windows, Mac OS X, Linux, iOS o Android
- Accesso ad internet e browser web con Javascript attivo
- Software per la gestione di documenti Office e PDF

3.3. Attivazione della WebApp

- 1) Collegarsi al seguente indirizzo internet:

https://www.grafill.it/pass/0171_3.php

- 2) Inserire i codici "A" e "B" (vedere ultima pagina del volume) e cliccare
[Continua]

- 3) **Utenti già registrati su www.grafill.it**
 - 3.1) Inserire i dati di accesso e cliccare [**Accedi**]
 - 3.2) Accettare la licenza d'uso e cliccare [**Continua**]
- 4) **Utenti non ancora registrati su www.grafill.it**
 - 4.1) Cliccare [**Iscriviti**]
 - 4.2) Compilare il form di registrazione e cliccare [**Iscriviti**]
 - 4.3) Accettare la licenza d'uso e cliccare [**Continua**]
- 5) Un **link per il download del software** e la **password di attivazione** saranno inviati all'indirizzo e-mail inserito nel form di registrazione
- 6) Accedere al profilo utente su **www.grafill.it**
- 7) Cliccare il pulsante [**G-CLOUD**]
- 8) Cliccare il pulsante [**Vai alla WebApp**] in corrispondenza del prodotto acquistato

3.4. Assistenza tecnica (TicketSystem)

I prodotti **Grafill** sono coperti da assistenza tecnica gratuita per 365 giorni dall'acquisto. L'assistenza è prevista per l'installazione, l'avvio o la reinstallazione del prodotto (*non è prevista assistenza per il recupero dei dati*), se la configurazione hardware rispetta i requisiti richiesti.

L'assistenza *TicketSystem* è disponibile all'indirizzo <https://www.supporto.grafill.it>.

Effettuare il login al *TicketSystem* utilizzando i dati del profilo utente di www.grafill.it ed aprire un ticket seguendo le istruzioni.

La cronologia dei ticket resterà disponibile sulla schermata principale del *TicketSystem*.

