

**Università degli Studi di Napoli “Federico II” – Facoltà di Ingegneria
Ordine degli Ingegneri della Provincia di Napoli**



CORSO BREVE

***sulla normativa inerente la
PROGETTAZIONE e la REALIZZAZIONE
di OPERE PUBBLICHE***

ing. Angelo De Candia

***Le riserve
e la definizione bonaria delle controversie***

Napoli, ottobre 2008



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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)



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



- 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, 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

ing. Angelo De Candia



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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;



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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 e l'appaltatore esegue.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



Le prestazioni rese dall'appaltatore devono essere restituite dal committente sotto forma di corrispettivo. (equilibrio)

L'appaltatore assume su di se 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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



Principali cause di danni per l'appaltatore

- 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;
- mancata contabilizzazione di opere eseguite;
- applicazione errata dei prezzi;
- ritardi di contabilizzazione o di pagamento;
- deprezzamento delle opere realizzate;
- ingiustificata applicazione della penale.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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 S.A. 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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



- 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).



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



- 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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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, solo la quantificazione precisa del danno può essere fatta con le modalità previste per le altre riserve (iscrizione nel registro di contabilità).



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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'app. 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.

ing. Angelo De Candia



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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 sott.)
- 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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.

ing. Angelo De Candia



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.

ing. Angelo De Candia



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



Conto finale

L'appaltatore, a pena di decadenza, deve confermare tutte le riserve sul Conto Finale.

L'appaltatore non può aggiungere riserve se non quelle:

- relative ad eventuali decurtazioni contabili;
- relative alla penale;
- relative al ritardo nella emissione del conto finale.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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)

ing. Angelo De Candia



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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).

ing. Angelo De Candia



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



Andamento anomalo dei lavori

- In occasione dell'offerta l'appaltatore ha programmato la propria organizzazione su una determinata produzione media:
importo / tempo in giorni = produzione giornaliera media
- Talora alcune circostanze impediscono all'appaltatore di eseguire i lavori nel modo e nei tempi programmati (ritardi nella redazione della P.V.; interferenze; indisponibilità aree; lavori a regia).
- 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).



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libere Professioni



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



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libere Professioni



Tipiche voci di danno

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



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libere Professioni



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 %**,



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



Prod. giornaliera teorica: $\text{€ } 2.500.000 / 180 \text{ gg} = \text{€}/\text{g } 13.888,88$

Prod. giornaliera reale: $\text{€ } 520.000,00 / 60 \text{ gg} = \text{€}/\text{g } 8.666,66$

Prod. reale / prod. prevista: $\text{€ } 8.666,66 / \text{€ } 13.888,88 = 0,62$

rapporto di sottoproduzione: $1 - 0,62 = 0,38$

spese gen. Giorn. previste: $10\% \text{ di } 13.888,8 / (1,10 * 1,15) = 1.097,93 \text{ €}/\text{g}$

oneri per spese generali: $1.097,93 * 0,38 * 60 = 25.032,84 \text{ lire}$



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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% di $13.888,8 / (1,10) = 1.262,62$ €/g
- mancato utile = $\text{€ } 1.262,62 * 0,38 * 60 = 28.787,86$ €
- ritardata formazione utile = $28.787,86 * 7,35\% * 60 / 365 = \text{€ } 347,82$



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



Ulteriori maggiori costi

- maggior costo polizze = $3.000 / 365 * 0.38 * 60 = 187,39 \text{ €}$
- maggior costo personale = $2 \times 4.000 / 30 \times 60 \times 0,38 = 6.079,99 \text{ €}$
- maggior costo maestranze = $8 \times 3.000 / 30 \times 60 \times 0,38 = 18.240,00 \text{ €}$
- maggior attrezzature = $\text{€ } 300.000 / (4 \times 365) \times 60 \times 0,38 = 4.684,93 \text{ €}$



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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 > 10 Mln si forma una commissione

Se l'importo del contratto è < 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.

ing. Angelo De Candia



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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.



Corso breve sulla normativa inerente la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche

Commissione Libera Professione



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