



Assessorato regionale dell'energia e dei
servizi di pubblica utilità
- Dipartimento regionale dell'acqua e dei
rifiuti
Viale Campania, 36/A
90144 PALERMO
(Rif: nota 06/05/2015, n. 14495)

Oggetto: Interventi di manutenzione straordinaria finalizzati all'adeguamento dell'impianto di depurazione di Macchitella in territorio di Gela (CL). Iscrizione riserve sul registro di contabilità.

1 - Con la nota in riferimento, pervenuta il 18 maggio u.s. si rappresenta che nel corso dei lavori concernenti gli interventi di manutenzione in oggetto, l'impresa appaltatrice ha progressivamente iscritto nel registro di contabilità le seguenti riserve:
- "1. Danni subiti ed oneri sostenuti nel periodo totalmente improduttivo (13/05/2013 - 04/07/2013) dell'importo di € 104.176,27;
- 2. Danni subiti ed oneri sostenuti nel periodo parzialmente improduttivo (05/07/2013 - 17/12/2013) dell'importo di € 244.077,71;
3. Ritardo sull'ultimazione dei lavori - insussistenza;
3.bis Illegittimità della penale comminata".

Le suddette riserve sono state apposte nel registro di contabilità e confermate all'atto della firma dello stato finale dei lavori.
Le riserve n. 1 e n. 2 sono riferite a richieste di riconoscimento danni nei periodi 13 maggio 2013- 4 luglio 2013, nonché 5 luglio 2013-17 dicembre 2013, e, tuttavia, in occasione della prima contabilizzazione dei lavori eseguiti, avvenuta il 17 dicembre 2013, "l'Appaltatore ha firmato il registro di contabilità senza apporre alcuna riserva".
Successivamente, per effetto di una correzione contabile disposta dal Responsabile del procedimento (RUP) "... il Direttore dei lavori ha riaperto la contabilità apportando le detrazioni disposte dal RUP...", e l'appaltatore chiamato a sottoscrivere "... la contabilità a seguito della detrazione effettuata, lo ha fatto in data 20/01/2014 ma questa volta



esplicitando... riserve riconducibili a fatti riferiti a periodi ed accadimenti a tutto il 17/12/2013, cioè antecedenti alla precedente sottoscrizione del registro di contabilità, effettuata senza apporre alcuna riserva".

Pertanto, rileva il Dipartimento in indirizzo, considerato che a norma dell'art. 191, comma 2, del regolamento adottato con il D.P.R. n. 207/2010 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 per l'esecutore, si chiede l'avviso di questo Ufficio in ordine "... alle modalità con cui si è concretizzata l'iscrizione delle riserve nel registro di contabilità...", e se la "... loro annotazione sui documenti contabili possa considerarsi conforme al dettato di cui al DPR 207/2010 e conseguentemente valide, in quanto tempestive, ... ovvero considerare intempestiva la loro iscrizione e pertanto ritenere definitivamente decadute".

Alla richiesta di parere sono allegata copia dello stralcio del registro di contabilità e dello stato finale dei lavori delle parti in discussione.

2. Il D.P.R. 05/10/2010, n. 207, Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE», all'art. 191 "Forma e contenuto delle riserve" stabilisce che:

1. L'esecutore è sempre tenuto ad uniformarsi alle disposizioni del direttore dei lavori, senza poter sospendere o ritardare il regolare sviluppo dei lavori, quale che sia la contestazione o la riserva che egli iscriva negli atti contabili.

2. 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 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. Le riserve non espressamente confermate sul conto finale si intendono abbandonate.

3. Le riserve devono essere formulate in modo specifico ed indicare con precisione le ragioni sulle quali esse si fondano. In particolare, le riserve devono contenere a pena di inammissibilità la precisa quantificazione delle somme che l'esecutore ritiene gli siano dovute.

4. La quantificazione della riserva è effettuata in via definitiva, senza possibilità di successive integrazioni o incrementi rispetto all'importo iscritto.

La dottrina, al riguardo, osserva come in effetti le controversie tra appaltatore e amministrazione traggono essenzialmente origine dalle c.d. riserve dell'appaltatore e cioè, secondo la terminologia del settore, dalle domande dei maggiori compensi che l'appaltatore, se non vuole decadere dal relativo diritto (e pertanto dalla possibilità di far valere in qualsiasi tempo e modo la sua pretesa) è tenuto a formulare nel corso dell'appalto. Nel gergo della stessa legislazione dei lavori pubblici i termini "riserva" e "domanda" vengono usati indifferentemente, costituendo il termine riserva sinonimo di domanda. La stessa dottrina, sempre in merito alle riserve, evidenzia le seguenti finalità:

1) Fornire all'amministrazione la possibilità di effettuare con rapidità i necessari controlli al fine di verificare l'attendibilità delle pretese;

2) Dare certezza e incontestabilità alle partite di lavoro registrate;

R



3) Consentire agli organi dell'Amministrazione una continua verifica circa l'andamento e l'entità della spesa dell'opera.

L'istituto della riserva ha quindi come scopo principale quello di dare certezza giuridica alla contabilità ovvero di rendere incontestabili i fatti producenti spesa (cfr. in proposito art. 180, comma 2, cit. regolamento n. 207/2010⁷).

La suprema Corte ha osservato che l'imprenditore "... è tenuto ad iscrivere tempestivamente la riserva nel registro di contabilità, ed esporre, nel modo e nei termini indicati dalla legge, gli elementi atti ad individuare la sua pretesa nel titolo e nella somma ..." (cfr. in proposito Cass., Sez. I, 9.10.2012, n.17197, e giurisprudenza ivi indicata). L'onere della riserva ha infatti la sua ragione d'essere nella tutela della P.A.: questa, nell'esercizio della sua attività discrezionale, deve essere posta in grado di svolgere prontamente ogni necessaria verifica ... (in proposito Cass., sez. I, 24 maggio 2012, n. 8242 e Cass. 21 luglio 2004, n.13500).

Il requisito fondamentale per considerare le riserve ammissibili è che esse siano tempistiche. Al fine di determinare quando si concretizza l'onere della tempistica riserva occorre fare riferimento temporale al verificare o al cessare del fatto. Più in generale l'onere della riserva nasce quando l'appaltatore abbia acquisito conoscenza dell'evento dannoso ovvero quando sia possibile l'applicazione e quantificazione delle riserve.

Nella caso di specie sembra a questo Ufficio che già il 17 dicembre 2013, in occasione della sottoscrizione del registro di contabilità, nel quale non è apposta alcuna riserva (primo atto dell'appalto idoneo a riceverle) l'appaltatore potesse disporre di ogni elemento utile, successivo all'insorgenza o alla cessazione del fatto, per determinare l'asserito pregiudizio subito [danni come detto legati ad un periodo totalmente improduttivo (13-5/14-7-2013), e ad un successivo periodo parzialmente improduttivo (5-7/17-12-2013)].

Così come non appare risolutiva la successiva riapertura della contabilità, disposta dal Direttore dei lavori, per effetto di una mera correzione contabile. Infatti, si finirebbe per determinare una sorta di rimessione in termini dell'appaltatore, che è ammissibile come regola generale dell'ordinamento italiano solo allorchando la parte sia incorsa in una decadenza per causa a essa non imputabile.

Pertanto, secondo le previsioni del più volte richiamato art. 191, comma 2, del regolamento adottato con D.P.R. n. 207/2010, l'impresa sarebbe decaduta dalla possibilità di iscrivere le riserve di che trattasi.

Ma poiché la fattispecie in esame sembra comunque profilare il sorgere di un possibile contenzioso (prescindendo, in ogni caso, dalla fondatezza nel merito delle riserve formulate dall'appaltatore) lo Scrivente ritiene opportuno valutare l'opportunità di investire della questione in esame la competente Avvocatura distrettuale dello Stato, deputata, ai sensi

D.P.R. 05/10/2010, n. 207

Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

Art. 180 Accertamento e registrazione dei lavori (art. 155, D.P.R. n. 554/1999 e art. 28, D.M. n. 145/2000)

1. Il costo dei lavori comprende le spese dei lavori, delle somministrazioni, delle espropriazioni, di assistenza ed ogni altra inerente all'esecuzione; sia le perizie che le contabilità devono distinguersi in altrettanti capi quanti sono i titoli diversi di spesa.

2. Gli atti contabili redatti dal direttore dei lavori sono atti pubblici a tutti gli effetti di legge, e hanno ad oggetto l'accertamento e la registrazione di tutti i fatti producenti spesa.

3. L'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa devono avvenire contemporaneamente al loro accadere, in particolare per le partite la cui verifica richieda scavi o demolizioni di opere, al fine di consentire che con la conoscenza dello stato di avanzamento dei lavori e dell'importo dei medesimi, nonché dell'entità dei relativi fondi, l'ufficio di direzione lavori si trovi sempre in grado:

a) di rilasciare prontamente gli stati d'avanzamento dei lavori ed i certificati per il pagamento degli acconti;

b) di controllare lo sviluppo dei lavori e di impartire tempestivamente le debite disposizioni per la relativa esecuzione entro i limiti delle somme autorizzate;

c) di promuovere senza ritardo gli opportuni provvedimenti in caso di deficienza di fondi...

3

dell'art. 1, D.Lgs. 2 marzo 1948, n. 142 e s.m.i., ad assumere la difesa in giudizio della Regione siciliana, riguardando, peraltro, l'interpretazione in argomento norme dell'ordinamento statale e con valenza sull'intero territorio nazionale.

Nei suddetti termini è il parere di questo Ufficio.

3 - A termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P. Reg. 16 giugno 1998, n. 12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti al medesimo.

Si ricorda poi che, in conformità alla circolare presidenziale n. 16586/66.98.12 dell'8 settembre 1998, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere, senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

(Avv. Gianluigi Amico)

V. Colonna



L'AVVOCATO GENERALE
(Cons. Romeo Palma)