

## **LA RISERVE DELL'APPALTATORE NELL'APPALTO DI OPERE O LAVORI PUBBLICI**

### **Capitolato Generale d'Appalto D.M. n. 145/2000. Ratio. Principi.**

1. Nell'ambito dell'esecuzione di opere o lavori pubblici, la riserva è lo strumento giuridico tipizzato con il quale l'esecutore può - *rectius* deve - contestare, in tutto o in parte, il contenuto di qualsiasi atto che il direttore dei lavori gli sottopone, in ordine all'esecutore dei lavori, per la sua sottoscrizione: ed infatti, nei lavori pubblici, l'esecutore è sempre tenuto ad uniformarsi alle disposizioni contenute negli ordini di servizio del direttore dei lavori, fatta salva la facoltà, da parte dell'esecutore, di iscrivere le proprie riserve.

In sostanza, la sottoscrizione con riserva di specifici atti rappresenta un preavviso di contestazione, da parte dell'esecutore del contenuto, del documento stesso, cui seguirà una domanda di maggiori emolumenti oppure una contestazione del contenuto dell'atto firmato con riserva.

Dunque, l'appaltatore, a garanzia dei propri legittimi interessi, ha facoltà di iscrivere riserve per chiedere maggiori emolumenti: se firma con riserva, fa salvo il proprio diritto di formulare la domanda di maggiori compensi; ed invece, se l'iscrizione delle riserve non avviene rispettando i tempi e le modalità previste, decade dal diritto di far valere le proprie pretese.

2. Ai sensi del Capitolato Generale d'Appalto D.M. n. 145/2000:

*“1. L'appaltatore 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 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. In ogni caso, sempre a pena di decadenza, le riserve devono essere 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'appaltatore ritiene gli siano dovute; qualora l'esplicazione e la quantificazione non siano possibili al momento della formulazione della riserva, l'appaltatore ha l'onere di provvedervi, sempre a pena di decadenza, entro il termine di quindici giorni fissato dall'articolo 165, comma 3, del regolamento.*

*4. La quantificazione della riserva è effettuata in via definitiva, senza possibilità di successive integrazioni o incrementi rispetto all'importo iscritto.” (art. 31 “Forma e contenuto delle riserve”, capitolato generale di d’appalto).*

**3.** Sia la giurisprudenza che la dottrina in materia sono ormai unanimi nell’affermare che le riserve, a pena di decadenza, devono essere formulate nel rispetto dei seguenti principi:

*i) tempestività nella formulazione;*

*ii) ritualità nella formulazione;*

*iii) chiarezza di esposizione delle cause e degli effetti;*

*iv) precisa quantificazione della richiesta di maggiori compensi.*

Il tutto, al precipuo fine di consentire all’amministrazione committente di: *i)* essere posta tempestivamente a conoscenza delle contestazioni dell’esecutore fin dal loro verificarsi, e, conseguentemente, tempestivamente intervenire, se le stesse sono ritenute fondate, con immediatezza alla risoluzione delle stesse; *ii)* essere proposta per iscritto ed esclusivamente sugli stessi documenti contabili dell’appalto; *iii)* contenere al minimo gli aggravii di costi rispetto a quanto contrattualmente convenuto, provvedendo, se necessario, con tempestività alla integrazione dei mezzi finanziari; *iv)* avere il costante e puntuale controllo continuo della spesa pubblica.

In sostanza, la riserva si presenta come lo strumento per la contestazione, sia diretta che indiretta, della contabilizzazione dei corrispettivi effettuata dall’amministrazione, in quanto afferma l’esigenza della sua integrazione con le somme e per i titoli che l’appaltatore propone.

**4.** In attuazione dei predetti principi, oltre che di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto, le riserve devono essere formulate rispettando le seguenti fasi:

*i)* innanzitutto, devono essere formulate sul primo documento contabile dell'appalto idoneo a riceverle, successivo all'insorgenza o alla cessazione del fatto che ha determinato il pregiudizio dell'esecutore: cioè quegli atti che, in base alla vigente normativa, debbono essere sottoscritti dall'esecutore (ad es. verbale di consegna dei lavori; ordini di servizio; verbali di sospensione e ripresa dei lavori, verbale di ultimazione dei lavori; libretti di misura, liste settimanali, registro di contabilità, SAL, conto finale);

*ii)* le riserve devono essere trascritte nel registro di contabilità;

*iii)* le riserve devono essere anche esplicitate e quantificate nel registro di contabilità, indicando con precisione i maggiori emolumenti che l'esecutore ritiene aver diritto e le ragioni di ciascuna domanda: l'onere della conferma, esplicitazione e quantificazione delle riserve va assolto anche in fase di sottoscrizione dello stato di avanzamento immediatamente successivo al fatto;

*iv)* infine, le riserve tempestivamente e ritualmente iscritte devono, in ogni caso, essere confermate sul conto finale dei lavori<sup>1</sup>.

**5.** In attuazione della normativa e dei principi in materia, oltre che conformemente ai canoni generali di correttezza e buona fede nell'esecuzione dei contratti, l'onere della riserva nasce quanto l'appaltatore abbia acquisito conoscenza dell'evento dannoso, mentre la esplicitazione e la quantificazione delle riserve può essere rinviata al primo momento utile in cui l'esecutore è in grado di stabilire con precisione il relativo ammontare.

Dunque, le riserve per essere valide ed efficaci è necessario che l'esecutore dimostri con precisione l'importo cui ritiene aver diritto e le ragioni di ciascuna

---

<sup>1</sup> Ed infatti, *“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”*, in tal senso, Cass. Civ., Sez. I, 9.11.2016, n. 22840.

domanda; nella precisazione della ragioni poste a fondamento della domanda di maggiori emolumenti, l'esecutore deve esporre i fatti che stanno a fondamento delle sue domande, in modo da mettere la committenza pubblica immediatamente nelle condizioni di avere piena consapevolezza delle ragioni che giustificano le domande stesse, in relazione al preteso pregiudizio subito dall'appaltatore.

Una domanda - o meglio, una riserva - priva di questi elementi è da considerarsi generica ed irrituale e, pertanto, inefficace.

**6.** Tale procedimentalizzazione dell'iscrizione delle riserve è motivata dalla semplice, ma dirimente, ragione che nell'appalto di oo.pp. il corrispettivo dovuto all'appaltatore si determina mediante successivi rilevamenti e registrazioni che si effettuano durante l'esecuzione dei lavori: rilevamenti e registrazioni che devono essere compiuti a cura dell'amministrazione, ma i cui risultati, trascritti in appositi documenti, devono essere sottoposti (ogni qualvolta occorra emettere uno stato di avanzamento al fine del pagamento di una rata d'acconto) all'appaltatore per la firma; a questo punto:

*i)* se l'appaltatore non ha o non intende far valere alcuna pretesa in ordine a quei risultati e, in genere, rispetto alla contabilizzazione effettuata, sottoscriverà i relativi documenti, con la conseguenza che si avranno come accettati i fatti registrati ed egli decadrà dal diritto a far valere pretese che ad essi si riferiscono;

*ii)* se intende, invece, far vale delle richieste, dovrà proporre contestualmente su quei documenti le sue domande, a pena di decadenza.

Del resto, anche le procedure di riconoscimento di maggiori emolumenti richiesti dall'esecutore sono rigidamente disciplinate e, pertanto, in nessun caso possono essere sostituite da procedure o da atti diversi da quelli normativamente previsti.

E ciò, anche al fine evidente di garantire la legalità nella spesa pubblica.

**7.** Infine, l'onere della prova di avere tempestivamente iscritto riserve nel registro di contabilità grava sull'appaltatore che intenda avanzare pretese per compensi e indennizzi aggiuntivi rispetto al corrispettivo originario pattuito con il contratto.

In conclusione, le riserve devono essere inserite subito, a pena di decadenza, sul primo atto dell'appalto idoneo a riceverle, immediatamente successivo

all'insorgenza o alla cessazione del fatto che ha determinato il pregiudizio dell'appaltatore.

In ogni caso e sempre a pena di decadenza, altresì, le riserve devono essere iscritte anche nel registro di contabilità all'atto della firma immediatamente successiva al verificarsi o al cessare del fatto pregiudizievole.

Infine, le riserve non espressamente confermate nei successivi documenti contabili e sul conto finale si intendono rinunciate.

La mancata prova della tempestiva e rituale iscrizione delle riserve comporta la decadenza dal diritto di avanzare ulteriori pretese patrimoniali nei confronti dell'amministrazione, rispetto a quanto contrattualmente convenuto tra le parti.

Dicembre 2023