

**SITEBSi srl**

# Rassegna del bitume

**RIVISTA DEL SITEB-ASSOCIAZIONE ITALIANA BITUME ASFALTO STRADE**

ESTRATTO DAL N° **51/05**

**La nuova revisione prezzi: il caso bitume**

*The new prices review*

*SITEB*

# La nuova revisione prezzi: il caso bitume

## *The new prices review*



a cura del SITEB

### Riassunto

I nuovi commi dell'articolo 26 della legge Merloni prevedono un meccanismo correttivo che opera in forza delle variazioni rilevate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il decreto previsto dal nuovo comma 4-quater dell'art. 26.

Tale decreto, in sede di prima applicazione della nuova normativa, è stato emesso lo scorso 30 giugno 2005, individuando i materiali di costruzione che hanno subito variazioni rilevanti nell'anno 2004.

Le modalità applicative del decreto sono state poi ulteriormente esplicate con la successiva circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 871 del 04/08/2005.

Nell'articolo che segue si dà una lettura commentata del nuovo decreto in relazione a come si svolge in Italia l'attività di manutenzione stradale.

Gli argomenti sono stati oggetto di discussione ad una tavola rotonda organizzata dal SITEB presso l'Università "La Sapienza" il giorno 12 ottobre 2005.

### Summary

*The new paragraphs of the article 26 of Merloni Law foresee a corrective mechanism operating in force of variations detected by the Ministry of Infrastructure and Transports with the decree foresee by the new paragraph 4-quater of art. No. 26.*

*This decree, in the first application of the new standardization, was issued on last 30th June 2005, and individuates those building materials that felt strong variations on year 2004.*

*Application modalities of the decree were also explained with the later circular communication by the Ministry of Infrastructures and Transports no. 871 of 4th Aug. 2005.*

*The paper is a commented report of the new decree, related with the road maintenance activity in Italy.*

*The items were discussed during a symposium organized by SITEB at University "La Sapienza" on 12th October 2005.*

## 1. Il Contesto del settore

La nuova revisione prezzi (prevista dall'art. 26 L. 109/94 mod. dalla L. 311/04), per quanto attiene gli appalti di rifacimento del manto stradale, è ancora un miraggio, lontana dal produrre qualche beneficio significativo

per la categoria di imprese che eseguono i lavori di manutenzione sulle strade.

Attesa con entusiasmo e a lungo invocata, la Legge che porta il nome del vice Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti con delega alle infrastrutture stradali, edilizia e regolamentazione dei lavori pubblici (Ugo Martinat), ►

presenta clausole e orpelli che di fatto ne annullano l'efficacia e la rendono inutilizzabile per quelle migliaia di imprese che stendono conglomerati bituminosi.

Inoltre, così come è stato presentato, il dispositivo di legge è troppo legato alle decisioni soggettive di una commissione di valutazione che, verificati gli estremi numerici per far scattare il provvedimento, deve valutare anche l'eccezionalità dell'evento.

Se l'evento che ha causato l'aumento di prezzo oltre il 10% non è eccezionale o imprevedibile, non si ha diritto alla revisione prezzi.

## 2. Lo scenario di riferimento

Procedendo con ordine, è innanzitutto opportuno inquadrare la questione all'interno di uno scenario di riferimento non propriamente noto agli addetti ai lavori, utilizzando la tab. 1 che riporta alcuni dati omogenei, di confronto con altri Paesi.

L'Italia rappresenta il secondo Paese in Europa per quantità di conglomerato bituminoso prodotto, seconda solo alla Germania, da sempre in testa a questa speciale classifica.

Per numero di imprese e addetti alla manutenzione stradale, il nostro Paese è primo assoluto, davanti alla Germania e molto distaccato dalla Francia, anche se la produzione di conglomerato transalpina è abbastanza prossima alla nostra. In termini pratici tutto ciò significa che in Italia la frammentazione del mercato del lavoro in un numero così elevato di imprese comporta una lotta estrema per l'aggiudicazione dei lavori che si traduce in ribassi oltre il lecito con probabili ripercussioni anche sulla qualità e sulla durata delle opere.

L'oscillazione del prezzo del bitume, o meglio, l'impennata che questo può avere durante l'anno, assesta

il colpo di grazia alle imprese costrette ad operare con prezzi di aggiudicazione bloccati.

Il provvedimento Martinat avrebbe dovuto intervenire proprio su questo, annullando di fatto l'effetto delle variazioni anomale delle materie prime, riportando le gare d'appalto su un piano di competizione più inerente alla reale capacità delle aziende, privilegiandone il *know how* e la organizzazione del lavoro.

## 3. I "paletti" temporali

Altro elemento che azzera l'efficacia del dispositivo di legge è che vengono ammessi al beneficio della revisione prezzi esclusivamente quelle opere che hanno durata superiore ad un anno.

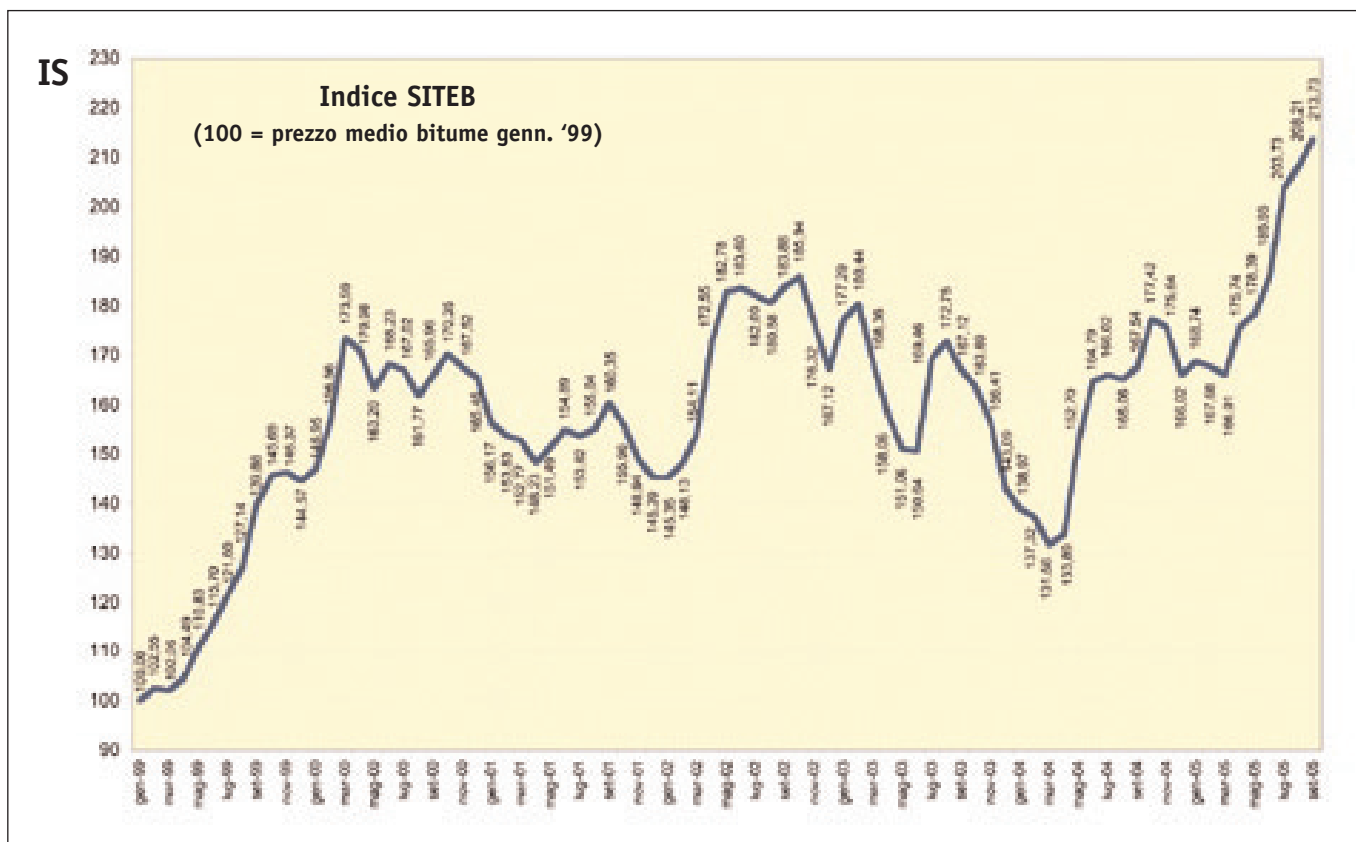
Si tratta quindi di grandi lavori, grosse commesse generalmente in mano ad un *General Contractor* come può essere ad esempio la realizzazione di un sub-ballast sull'Alta Velocità oppure la realizzazione del manto bituminoso sulla Variante di Valico. Lavori ovviamente ben diversi da quelli commissionati dalla Provincia tipo o dal Comune tipo per rimettere in sicurezza il piano viabile. Ma i lavori che impegnano la stragrande maggioranza del conglomerato bituminoso prodotto nel nostro Paese sono proprio quelli ad appannaggio delle Amministrazioni locali e sono lavori che vengono quasi tutti aggiudicati, realizzati e contabilizzati all'interno di un arco temporale inferiore ad un anno.

## 4. Le oscillazioni del prezzo del bitume

Ce n'è quindi abbastanza per non essere proprio soddisfatti del provvedimento, soprattutto considerando come è variato il prezzo del bitume. Per dare una idea

Tab. 1 I "numeri" del settore, in Italia e in alcuni Paesi europei

PAESE	Parco Veicoli [x1.000]	Congl. Bitum. [milioni di t]	N° impianti congl. bit.	N° imprese stradali
Austria	5.500	10,0	125	10
Francia	36.350	40,5	428	>1.000
Germania	51.350	52,0	700	3.000
<b>ITALIA</b>	<b>40.743</b>	<b>43,8</b>	<b>650</b>	<b>&gt;3.500</b>
Regno Unito	26.135	26,9	310	33



**TAB. 2** Indice SITEB dei prezzi medi del bitume stradale (*Osservatorio SITEB*)

di cosa si stia parlando, analizziamo i dati relativi all'indice del bitume pubblicati da SITEB (tab. 2) e comunque in linea con quelli ISTAT, non disponibili al pubblico. Come si può osservare dal grafico, dal gennaio 1999 al marzo 2004, in soli 14 mesi, il bitume ha subito un aumento del 73% con un incremento costante pari al 4,9% al mese.

Dal marzo 2004 a settembre 2005 l'aumento è stato del 62,5% e più recentemente, da inizio anno a settembre 2005, l'aumento di questa materia prima è stato del 28,7%. Sono numeri ben superiori al famoso 10% previsti dal provvedimento di legge Martinat, ma che non sono sufficienti per far scattare la revisione prezzi.

A questi fanno riscontro i listini e i prezziari delle opere pubbliche che non sono aumentati ma anzi, in taluni, casi sono diminuiti per effetto dello scorporo degli oneri sulla sicurezza previsti a parte.

Se a tutto ciò si somma il fatto che nelle opere di manutenzione stradale relative all'asfalto, l'incidenza

economica del bitume è mediamente pari al 30% dell'importo di aggiudicazione, si capisce perché il settore ha fondati motivi per essere allarmato.

## 5. Le proposte di SITEB

La nuova disciplina della revisione prezzi segna certamente un primo passo nella direzione giusta perché ammette il principio che è possibile una revisione per aumento o diminuzione delle materie prime ma per la stragrande maggioranza dei lavori di asfaltatura che interessano le Amministrazioni pubbliche e qualche migliaio di imprese del settore, così com'è non è applicabile. E' indispensabile quindi che siano apportate alcune variazioni, quali ad esempio:

- ▶ una valutazione corretta del prezzo medio ponderale della materia prima bitume da fonti attendibili;
- ▶ che la compensazione sia accordata anche per appalti ▶



Il prof. C. Giavarini, l'ing. S. Ravaioli e l'arch. G. Anelli, Responsabile della Segreteria Tecnica del Ministero delle Infrastrutture

di durata inferiore ad un anno solare, qualora ci siano le condizioni di variazione del prezzo oltre il 10%;

- che il provvedimento non si basi sulla valutazione di eccezionalità perché troppo soggettiva.

## 6. Il Convegno di Roma

Per far luce sulle novità introdotte dalla Legge 311/04 che modifica l'art 26 della Legge quadro sui lavori pubblici (L. 109/94) e per sostenere con forza le osservazioni sopra menzionate SITEB, insieme all'ACAI, in collaborazione con l'Università di Roma "La Sapienza" ha promosso, lo scorso 12 ottobre, una tavola rotonda con il vice Ministro delle Infrastrutture, On. Ugo Martinat, che si è tenuta nella Sala del Chiostro della Facoltà di Ingegneria. I lavori sono stati aperti dal Presidente del SITEB, prof. Giavarini. Al dibattito hanno partecipato anche l'avv. Cancrini, docente di Legislazione delle OO.PP. dell'Univ. Tor Vergata, l'avv. Loria, Responsabile Opere Pubbliche dell'Ance, l'avv. De Marinis, responsabile Giuridico dell'AGI, il dott. Setola, Presidente dell'ACAI e l'ing. Ravaioli per il SITEB.

In rappresentanza del Ministro, impossibilitato a partecipare poiché era in corso alla Camera la votazione sulla nuova legge elettorale, era presente il Responsa-



bile della Segreteria Tecnica, l'arch. Giuseppe Anelli che ha condiviso gran parte delle nostre osservazioni. Interessanti gli spunti emersi durante le relazioni e i commenti giuridici e tecnici sulla Circolare ministeriale che ha fornito le modalità operative per l'applicazione delle nuove disposizioni.

## 7. I contenuti della circolare

L'articolato della Circolare è stato spiegato e commentato come di seguito, succintamente, riportato:

### Modalità operative

Per poter ottenere la compensazione di cui alla L. 301/04 è necessario che il singolo materiale da costruzione sia ricompreso nel decreto che ogni anno, entro il 30 giugno, il Ministero delle infrastrutture deve emanare e che riporta i prezzi medi annuali, e le relative variazioni percentuali, accertate da una apposita commissione istituita ai sensi del decreto ministeriale n° 1036/I del 10 giugno 2005 (Commissione consultiva centrale per il rilevamento del costo dei materiali da costruzione).

Il primo di questi decreti (DM 30 giugno 2005) è stato pubblicato sulla G.U. n° 154 del 5 luglio 2005 e riporta la "Rilevazione dei prezzi medi per l'anno 2003 e delle

variazioni percentuali annuali per l'anno 2004 relativi ai materiali da costruzione più significativi".

Accertato pertanto che il materiale sia ricompreso nell'elenco ministeriale, si da luogo a compensazione come segue.

Le quantità del singolo materiale avente diritto a compensazione sono dalla DL così determinate:

►ove detto materiale risulti presente come tale in contabilità:

riscontrando nel registro di contabilità le quantità contabilizzate (se trattasi di opere a misura) o le percentuali di avanzamento (se trattasi di opere a corpo);

►qualora il singolo materiale sia ricompreso in una lavorazione più ampia:

la DL provvede a ricostruirne la relativa incidenza quantitativa sulla base della documentazione progettuale e degli elaborati grafici allegati alla contabilità.

La compensazione è così determinata:

►la variazione in percentuale che eccede il 10% si applica al prezzo rilevato nel decreto ministeriale;

►la variazione di prezzo così determinata è applicata alle quantità contabilizzate nell'anno solare precedente a quello del decreto ministeriale per effetto del quale risulti accertata la variazione.

Sono esclusi dalla compensazione i lavori contabilizzati nell'anno solare di presentazione dell'offerta. Ai lavori contabilizzati invece in un periodo di tempo inferiore all'anno solare, ma diverso dall'anno solare di presentazione dell'offerta, si applica per intero la variazione di prezzo di cui al relativo decreto ministeriale.

Per il riconoscimento della compensazione, l'Appaltatore deve comprovare la maggiore onerosità subita con adeguata documentazione, dichiarazione di fornitori o subcontraenti o con altri idonei mezzi di prova relativi alle variazioni del prezzo elementare pagato rispetto a quello documentato dallo stesso con riferimento al momento dell'offerta che deve essere almeno pari alle variazioni percentuali riportate nel decreto.

►Se la maggiore onerosità provata dall'Appaltatore è relativa ad una variazione percentuale inferiore a quella riportata nel decreto del Ministero, la compensazione è riconosciuta limitatamente alla predetta inferiore variazione per la parte eccedente il 10%.

►Se la maggiore onerosità è invece relativa ad una

variazione superiore a quella riportata nel decreto, la compensazione è riconosciuta nel limite massimo pari alla variazione ministeriale annuale per la parte eccedente il 10%.

La richiesta dell'Appaltatore va inoltrata al Responsabile del procedimento che, tramite il Direttore dei lavori, individua i materiali e le quantità per i quali sono dovute le compensazioni. Il DL effettua i conteggi e li presenta alla Stazione appaltante entro 45 giorni dal ricevimento della richiesta.

A decorrere dalla presentazione di detti conteggi, entro 45 giorni, previa verifica della disponibilità delle somme nel quadro economico, deve essere emesso il relativo certificato di pagamento.

Per la copertura finanziaria devono essere utilizzate le somme previste nel quadro economico di ogni singolo intervento o somme relative ad altri interventi allorché non utilizzati alla ultimazione dei lavori.

La procedura di compensazione è avviata d'ufficio dalla Stazione appaltante (in questo caso creditrice) nel caso in cui entro 3 mesi dalla emanazione del decreto si accerti una variazione di prezzo in diminuzione di uno qualsiasi dei prodotti contemplati dallo stesso decreto. La circolare precisa infine che non si applicano le compensazioni qualora il DL riscontri un ritardo nell'andamento dei lavori imputabile all'appaltatore relativo a lavorazioni direttamente incidenti sui materiali soggetti a compensazione.

## 8. Le note SITEB alla circolare ministeriale

### Il materiale

Nel decreto del 2005 sono stati presi in considerazione 13 materiali da costruzione con variazioni percentuali di prezzo oscillanti tra il 41,30% e il 17,14% per i quali si sono verificate le "circostanze eccezionali" di cui all'art. 26, comma 4-bis della Legge 109/94 e successive modificazioni e integrazioni.

I riferimenti di prezzo presi in considerazione dalla commissione centrale ministeriale sono:

- a) l'ISTAT;
- b) le Camere di Commercio;
- c) i Provveditorati alle opere pubbliche (questi ultimi ►

hanno rispolverato le vecchie schede della revisione prezzi in vigore prima della Legge Merloni). SITEB ha verificato che, in tutti e tre i casi, il "bitume stradale" risulta essere, in qualche modo, quotato.

### **Le circostanze eccezionali**

L'eccezionalità delle circostanze è un requisito obbligatorio ai fini del riconoscimento della compensazione; non basta il solo aumento del prezzo.

Riferendosi alla dottrina civilistica e alla giurisprudenza, sembra possibile affermare che l'eccezionalità dell'evento ricorra in presenza di due requisiti coesistenti, il primo di carattere soggettivo, il secondo oggettivo e cioè:

- a) l'imprevedibilità dell'evento: deve, cioè, trattarsi di evento tale che l'appaltatore non fosse in grado di poter prevedere, pur con la diligenza professionale connessa alla sua attività;
- b) lo scostamento significativo rispetto agli incrementi medi del prezzo di quel materiale: tale requisito ricorre, senz'altro, per effetto dell'espressa previsione legislativa, quando l'incremento ecceda il 10% rispetto al prezzo rilevato dal Ministero con riferimento all'anno di presentazione dell'offerta.

A titolo di esempio, riferendoci al bitume, possiamo considerare del tutto imprevedibile, quindi eccezionale, il caso di variazione di prezzo da imputare alla limitata disponibilità del prodotto sul mercato causata dalla chiusura improvvisa di un importante impianto di raffinaria.

### **I prezzi di raffronto**

Una considerazione importante riguarda i dati del raffronto.

L'assetto normativo attuale prevede che la variazione debba fare riferimento al prezzo medio del materiale di ogni anno, e perciò alla variazione tra il prezzo medio del 2004 e il prezzo medio del 2005.

Al caso degli appalti stradali meglio si adatterebbe una variazione che contenga gli accertamenti di ciascun mese di un anno rispetto al corrispondente mese dell'anno precedente.

Ove si adottasse questo secondo meccanismo, non contemplato nell'attuale decreto, si otterrebbero adeguamenti nel prezzo dei materiali corrispondenti alla reale e concreta situazione subita dall'appaltatore,

in relazione al momento di esecuzione dei lavori ed al connesso impiego dei materiali.

Se si dovesse procedere in tal modo, il decreto dovrebbe però contenere un'articolata esposizione delle variazioni percentuali di ciascun mese rispetto al corrispondente mese dell'anno precedente (cosa che oggi non fa). A questo punto, il momento del raffronto dovrebbe essere il mese di presentazione dell'offerta e la percentuale da riconoscere quella tra detto mese ed il mese dello stato di avanzamento interessato dalla variazione. Tuttavia, tale meccanismo comporta che l'adeguamento sia dato esclusivamente sulle partite contabilizzate successivamente al mese o ai mesi interessati dall'evento e non anche a quelle contabilizzate nei mesi precedenti.

Peraltro, non si può disconoscere che la norma sul piano letterale privilegia il meccanismo del prezzo medio annuale.

### **L'ambito territoriale**

Anche l'ambito territoriale deve opportunamente essere preso in considerazione.

Le rilevazioni devono tener conto delle situazioni oggettivamente intervenute in ciascuna regione perché è possibile che un determinato evento eccezionale produca aumenti di costo considerevoli soltanto in una o più regioni e non sull'intero territorio nazionale.

Nel mercato dei bitume sono oggettivamente riscontrabili sostanziali differenze di prezzo su base regionale, ma anche questa territorialità non è presa in considerazione.

### **Appalti di durata inferiore all'anno**

Il punto più delicato della circolare è senza dubbio quello relativo al momento temporale in cui vengono contabilizzati i lavori:

La dizione del comma 4 bis sembra concepita con riguardo specifico agli appalti pluriennali, rispetto ai quali il decreto del Ministero accerti le variazioni intervenute nell'anno precedente.

Si pone, pertanto, il problema degli appalti di durata inferiore all'anno. Si pensi, per esempio, ad un appalto per lavori stradali la cui offerta sia stata formulata nel mese di gennaio e la cui esecuzione abbia poi avuto termine nel mese di novembre dello stesso anno, dopo il verificarsi nel mese di giugno di un evento eccezio-

nale, che abbia dato luogo all'aumento del prezzo del bitume. In tal caso, un'applicazione rigida e letterale delle disposizioni in argomento conduce alla conclusione che tale appalto non goda del beneficio dell'adeguamento.

Soprattutto con riferimento ai lavori di asfaltatura, il meccanismo dovrebbe invece essere quello del riconoscimento sull'intero importo contabilizzato nell'anno dell'incremento medio (e cioè intervenuto tra gennaio e dicembre) eccedente il 10%, in misura proporzionale alla durata dell'appalto (esempio: incremento 12%; appalto 10 mesi; riconoscimento 2% rapportato a 10 mesi, e perciò riconoscimento dell'aliquota dell'1,66%).

### **Copertura finanziaria**

Infine, l'Ente appaltante può far fronte agli oneri in argomento con le somme a disposizione relative ad ogni singolo intervento nonché con le eventuali economie ottenute su altri interventi. In definitiva, nell'ottica legislativa, agli oneri connessi all'adeguamento del prezzo deve farsi fronte "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

L'attuale assetto normativo fa nascere qualche profilo di incostituzionalità in quanto fa dipendere la possibilità di far fronte all'adeguamento del prezzo da circostanze casuali non assicurando a priori la copertura totale dell'adeguamento. ■

## **Appendice normativa**

### **LEGGE 11 FEBBRAIO 1994, N. 109**

Legge Quadro in materia di lavori pubblici.

*(G.U. n. 41 del 19 febbraio 1994)*

### **DECRETO DEL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI**

19 APRILE 2000, N. 145 (ART. 29 e 30)

Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni

*(G.U. n. 131 del 7 giugno 2000)*

### **DECRETO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI**

30 GIUGNO 2005

Rilevazione dei prezzi medi per l'anno 2003 e delle variazioni percentuali annuali per l'anno 2004, relativi ai materiali da costruzione più significativi ai sensi dell'articolo 26, commi 4-bis, 4-quater e 4-quinquies, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e S.M.I.

*(G.U. n° 154 del 5 luglio 2005)*

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

### **CIRCOLARE 4 AGOSTO 2005, N. 871**

Modalità operative per l'applicazione delle nuove disposizioni relative alla disciplina economica dell'esecuzione dei lavori pubblici a seguito dell'emanazione del decreto ministeriale di cui all'Art. 26, commi 4-bis, 4-quater e 4-quinquies, della legge n. 109/1994, e successive modifiche e integrazioni

*(G.U. n° 186 dell'11 agosto 2005)*