

Protocollo 85

Reintroduzione della revisione prezzi

Protocollo 85

Price review reintroduction

MAURO CIANI
Studio Legale Ciani & Associati
STEFANO RAVAIOLI
SITEB

Riassunto

A seguito della ennesima forte delusione seguita alla pubblicazione del decreto ministeriale che consente una compensazione sui materiali da costruzione che nel corso dell'anno precedente hanno subito un incremento superiore all'8%, SITEB ha reagito costituendo un gruppo di lavoro denominato "Riforme Giuridiche e Appalti" che nel giro di poche settimane si è attivato per valutare e proporre una serie di riforme che riguardano l'intero sistema di gestione degli appalti di opere pubbliche. Il primo documento denominato "Protocollo 85" per via di una numerazione interna, riguarda la reintroduzione della revisione prezzi in chiave moderna. Altri ne seguiranno su argomenti diversi (suggerimenti e criteri per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ecc.).

Di seguito la proposta del GdL, corredata da indispensabili note di accompagnamento. L'auspicio è che il documento SITEB sia condiviso da Enti ed Associazioni del settore e serva come base di discussione e di miglioramento per un cambiamento nel sistema di gestione degli appalti che, per come è oggi pensato e realizzato, non è assolutamente accettabile.

Summary

Following our deep disappointment due to the publication of a ministerial decree allowing a compensation on construction materials that, in the past year, had an increase higher than 8%, SITEB constituted a Working Group called "Riforme Giuridiche e Appalti" which, in a short time, has been able to propose a series of reforms related to the whole management system of public contracts. The first document called "Protocol no. 85" refers to the modern price review reintroduction. Other documents on different subjects will follow (e.g. suggestions and criteria for the evaluation of the economically more advantageous offer, etc.). This paper presents the proposal of SITEB's Working Group that is planned to be shared by institutions and associations of our sector as a discussion basis for the improvement and change of the public contracts system.

1. Premessa

Nel 1992, il Parlamento della Repubblica abolì con una legge *ad hoc*, l'istituto della "revisione prezzi" motivando il provvedimento con la causale che tale istituto provocava solo effetti indesiderati e aumento della spesa pubblica. Si era in piena "tangentopoli", l'Italia stava vivendo un periodo di forte emotività e le forze politiche si interrogavano assai più sulla propria

esistenza nell'immediato futuro piuttosto che sulle conseguenze che avrebbe avuto tale scelta.

Nel 1994 uscì la prima Legge Merloni sui lavori pubblici nel cui articolato era confermata l'abrogazione della revisione prezzi. Sono trascorsi 17 anni da allora e la situazione dei conti pubblici non è migliorata anzi è decisamente peggiorata.

Nel nostro Paese, le grandi opere vengono realizzate con tempistiche esasperate e il risultato di quella scel- ➤

ta è che costano da 3 a 5 volte di più che nel resto d'Europa. Cosa ha prodotto allora l'eliminazione dell'istituto del revisione prezzi?

Purtroppo, insieme allo "sforamento" dei costi pubblici, solo una pessima qualità delle opere! I "ribassi" di aggiudicazione, infatti, sono sempre più "spinti" pur a fronte del palese aumento delle materie prime; il ricorso al subappalto è sempre più frequente con gravi ripercussioni sulla sicurezza dei lavoratori; i costi per il rifacimento e la manutenzione ordinaria e straordinaria di opere mal eseguite fanno registrare problemi di bilancio in tutte le Amministrazioni pubbliche.

Esperienze recenti come il terremoto in Abruzzo o fatti di cronaca locale quali il sequestro cautelativo dell'ospedale S. Giovanni di Dio ad Agrigento dopo soli 5 anni dall'inaugurazione, per problemi strutturali, dimostrano che la mancata giusta remunerazione di un'opera pubblica produce disastri incommensurabili: pilastri in calcestruzzo privi di cemento, pavimentazioni stradali



realizzate senza bitume, infiltrazioni mafiose e rischi incalcolabili per la popolazione e le casse dello Stato. La proposta di legge avanzata dal SITEB (denominata "Protocollo 85/09"), tesa alla reintroduzione della revisione prezzi nell'ordinamento legislativo italiano, si pone come un tentativo di risposta organica ed efficiente di fronte al disordine e all'estrema difficoltà che il settore delle costruzioni sta vivendo in questo preciso contesto storico. Essa vuole superare le logiche anguste e i meccanismi farraginosi, complicati e strumentalizzabili, dei decreti ministeriali di accertamento di variazione dei prezzi dei materiali che hanno provocato solo scontento, delusione e una frustrante "inefficacia".

Non è più accettabile che il Paese continui su questa linea e non si può più proseguire sulla logica dell'integrazione parziale e marginale dei prezzi, riservata solo ad alcuni materiali da costruzione, a fronte di eventi eccezionali.

Del resto, non si comprende perché i contratti pubblici di servizi e forniture (esempio la fornitura di gasolio da riscaldamento alle scuole pubbliche o di benzina e carburanti per le forze armate) possono godere di una loro revisione dei prezzi, mentre questa continua ad essere negata per gli appalti di opere pubbliche intesi come "costruzioni", discriminando esclusivamente e negativamente solo la categoria dei costruttori. Non è così nel resto d'Europa dove esistono sistemi compensativi di revisione prezzi che funzionano egregiamente e assicurano un buon risultato finale, smussando quelle tensioni che caratterizzano sempre i lavori pubblici in Italia.

2. La proposta legislativa SITEB

Come è formulata la proposta legislativa SITEB e come funziona? SITEB ha pensato, in via preliminare, di trasferire il problema della reintroducibilità dal piano giuridico-economico a quello squisitamente politico. Perfettamente consci della difficile situazione economica che stiamo attraversando, non possiamo certamente intervenire sui lavori appena appaltati o su quelli già in esecuzione. La proposta SITEB sulla "nuova revisione prezzi" entra in vigore infatti solo dal 1° gennaio 2012.

A fronte di ciò è però indispensabile che entro il 2010, la nuova normativa sia recepita nel Codice dei contratti, offrendo al mondo politico l'opportunità di ripensare in modo non più demagogico, ma equo, un piano di realizzazione delle opere pubbliche che, eventualmente ridotte nel numero assoluto, si caratterizzino tuttavia per la qualità del progetto e l'idoneità del corrispettivo e del giusto prezzo.

Passando ad una sommaria descrizione dell'articolato, si premette che la *ratio* sottesa alla proposta di reintroduzione della revisione prezzi è stata quella di recuperare l'impostazione normativa antecedente alla sua abrogazione, tenendo conto però di un'esigenza di semplificazione dell'istituto in sede di sua applicazione.

Di seguito, i punti focali della disciplina:

- ▶ la revisione prezzi, possibile anche in diminuzione, deve essere applicata da tutti i soggetti committenti tenuti all'osservanza, anche parziale, del Codice dei contratti;
- ▶ la revisione va applicata a prescindere dall'inoltro di una specifica domanda nell'ipotesi di aumento dei prezzi, ma calcolata e resa oggetto di compensazione con il saldo lavori, prima dell'approvazione del certificato di collaudo, in caso di revisione in diminuzione, e purché il committente ne abbia dato comunicazione all'impresa entro il medesimo termine;
- ▶ tutte le questioni contenziose in materia di revisione prezzi sono di esclusiva competenza del Giudice Ordinario (togato o arbitrale che sia), superandosi così qualsiasi problematica sul riparto di giurisdizione che tanto ha afflitto la magistratura ed esaltato la proliferazione di liti su temi pregiudiziali, non sostanziali;
- ▶ la percentuale di alea accettabile in ordine all'indice di variabilità dei prezzi è stata fissata nel 5%;
- ▶ l'obbligo di applicabilità della revisione prezzi è contemplato pure per il subaffidamento, anche se si è consapevoli delle potenziali difficoltà pratiche di applicazione dell'istituto (si pensi ad un appalto a corpo e ad un subappalto a misura, oppure alla natura passante o meno del contratto di subappalto), ma SITEB preferisce salvaguardare in ogni caso un principio di giustizia sostanziale, pur a fronte di un potenziale conflitto tra imprese, nella tutela del cosiddetto contraente debole;
- ▶ viene riproposto il metodo di calcolo parametrico,

attraverso il sistema tabellare semestrale aggiornato e affidato, ai fini dei rilievi, alla competenza degli organismi regionali del Ministero delle Infrastrutture. Si puntualizza per altro che SITEB sta provvedendo anche alla revisione delle suddette tabelle secondo criteri aggiornati e più attuali di quelli a suo tempo adottati dal previgente sistema;

- ▶ la data di riferimento delle tabelle è quella del periodo di effettuazione dei computi e non rileva il momento della sua pubblicazione, che può anche essere tardivo;
- ▶ crono-programma e revisione prezzi viaggiano insieme. I ritardi imputabili all'impresa non consentono a questa di lucrare ingiustamente sui prezzi, viceversa proroghe o termini suppletivi, determinati da responsabilità della committenza o da fatti obiettivi, obbligano all'adeguamento del crono-programma e dunque della revisione riconoscibile;
- ▶ la revisione è complementare al prezzo d'appalto o concessione, e pertanto si certifica e si liquida con le stesse procedure e strumenti sfruttati per gli stati d'avanzamento lavori, con le medesime conseguenze in caso di ritardo;
- ▶ un meccanismo di temporizzazione per la progressiva entrata in vigore della revisione prezzi, anche per i contratti in corso, individua nel 2012 l'anno di messa a regime dell'istituto.

3. Considerazioni economiche

La proposta SITEB è equilibrata e ragionevole. Equilibrata perché prende in considerazione anche il caso negativo in favore della pubblica Amministrazione (sono in diminuzione i prezzi delle materie prime, la Stazione appaltante può risparmiare qualcosa e spendere anche meno del previsto) come si verificherebbe probabilmente oggi se fosse già in vigore! Ragionevole perché riconosce all'impresa un margine di rischio (alea) oltre il quale però si può intervenire senza conseguenze per il manufatto e per l'azienda stessa.

In quanto alle considerazioni economiche si può obiettare che la proposta non contiene alcuna clausola di garanzia per tenere sotto controllo la spesa pubblica. Si potrebbe inserire, per esempio, che il limite di spesa per »

la revisione prezzi non può superare l'importo del ribasso di aggiudicazione impedendo in tal modo all'Amministrazione pubblica di spendere in anticipo i soldi dei ribassi (come avviene oggi addirittura ancor prima di conoscere i risultati delle gare). Si potrebbe inserire altresì una percentuale fissa (es.10% sull'importo aggiudicato) come margine per la richiesta di revisione. Si potrebbero inserire molte altre clausole che darebbero certamente una mano forte al legislatore o alla Corte dei Conti per mettere dei numeri certi nei capitoli della spesa pubblica, ma non abbiamo voluto farlo per non snaturare la portata della proposta e dell'istituto revisionale convinti come siamo che anche senza vincoli non si sfiorerebbero i costi oltre il lecito in quanto la proposta SITEB dovrebbe generare automaticamente un sistema virtuoso di gestione tale da obbligare ciascuno a svolgere al meglio il proprio ruolo. Il "Protocollo 85 - Reintroduzione della revisione prezzi" obbliga infatti le pubbliche Amministrazioni e le Stazioni appaltanti a:

► fare progetti autenticamente esecutivi per rispettare il crono-programma dei lavori (basta con i proget-

ti di massima che generano continue sospensioni e allungamento dei tempi di esecuzione);

- tenere costantemente monitorati i prezzi esercitando al contempo una azione di calmieramento degli stessi impedendo la speculazione e prendendo in tal modo reale coscienza dei costi;
- eseguire controlli veri ed efficaci per garantire la durabilità dell'opera e la piena conformità al progetto;
- restituire ai tecnici sia dell'impresa che della parte pubblica quella dignità e valore che la loro posizione e il titolo di studio gli assegnano. Saranno veri ingegneri e non più "passacarte" come troppo spesso accade, con la soddisfazione di lavorare per il bene pubblico;
- instaurare un rapporto di fiducia tra impresa e committenza diverso da quello attuale e improntato a condividere scelte e soluzioni tecniche con soddisfazioni reciproche e nel pieno interesse dei cittadini. La cultura del sospetto non giova a nessuno, al contrario, la fiducia, se ben riposta, può essere solo foriera di cose virtuose;
- limitare e ridurre il contenzioso giurisdizionale giunto oggi a livelli impossibili sia per le imprese che per la pubblica Amministrazione, proprio perché unico sfogo teso al recupero di parte del giusto valore delle opere da realizzare.

Lasciamo pertanto ad altri l'incarico di inserire vincoli di carattere economico se lo riterranno opportuno ma sarà più per un eccesso di zelo che sostanziale! Ricordiamo, come detto in apertura, che già oggi le grandi opere costano alla fine da 3 a 5 volte il prezzo inizialmente stimato!

4. Conclusioni

Un'opera equamente pagata è un'opera realizzata meglio che dura di più! E' un'opera certamente finalizzata sia alla salvaguardia del bene pubblico che alla tutela degli interessi e dei diritti delle imprese, non più strangolate, né sacrificate come accade oggi causa un "prezzo chiuso" a fronte di un regime di oscillazione dei prezzi assolutamente imprevedibile.

Nei 17 anni trascorsi dall'abrogazione dell'istituto della revisione prezzi, la pubblica Amministrazione e le



Stazioni appaltanti hanno perso completamente di vista il riferimento al "costo reale" delle opere e non hanno più alcuna consapevolezza del valore delle materie prime (bitume, acciaio, cemento ecc.) né dell'incidenza economica di mano d'opera, dei trasporti e dei costi energetici. La proposta SITEB ripristina le commissioni di monitoraggio dei prezzi nell'ambito dei Provveditorati Regionali delle OO.PP, costringe al controllo della spesa, riduce certamente i ribassi causati esclusivamente dalla necessità di accaparrarsi il lavoro ad ogni costo, basandosi sul fatto che nessuno effettivamente controlla, perché nessuno sa cosa deve controllare!

Se il mondo politico dovesse rifiutare questa proposta, se ne assumerebbe in toto la responsabilità, senza giustificazioni motivabili su false esigenze di bilancio ma semplicemente legate ad un apodittico rifiuto. Avendo circa tre anni davanti, ben potrebbero essere rivisti piani di investimento e quadri economici di spesa in grado di recepire il costo revisionale magari attraverso la posposizione nel tempo delle opere meno urgenti.

Testo di proposta legislativa per la reintroduzione della revisione prezzi

ART. 1

I) Con decorrenza dal 1° gennaio 2012 sono abrogati i commi da 1 bis a 7 dell'art. 133 del D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici), nonché il sesto alinea del I comma dell'art. 256 del medesimo Decreto.

II) Sempre a far data dal 1° gennaio 2012 l'ottavo comma dell'art. 133 del D.Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 è sostituito dal seguente:

"Le Stazioni appaltanti provvedono ad aggiornare annualmente i propri prezziari. I prezziari cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno in mancanza di aggiornamento, i prezziari sono automaticamente aggiornati con riferimento agli indici ISTAT per le costruzioni fissati al 31 dicembre dell'anno precedente".

ART. 2

Dopo l'art. 133 del D.Lgs. n. 163/2006 e successive modificazioni ed integrazioni sono aggiunti i seguenti articoli:

Art. 133 bis

I) A partire dal 1 gennaio 2012 per i lavori relativi ad opere pubbliche da appaltarsi, da concedersi o da affidarsi da parte di tutti i soggetti tenuti all'applicazione, anche parziale, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche, come disciplinato dall'art. 32 del medesimo, ivi compresi quelli contemplati all'art. 142, comma 4, del citato D.Lgs. n. 163 del 2006, si applica la revisione, in aumento o in diminuzione, dei prezzi contrattuali. Sono nulli gli eventuali patti contrari o in deroga.

II) La revisione dei prezzi opera anche per i contratti di durata infrannuale qualora sia accertato che il costo complessivo dell'opera sia aumentato o diminuito in misura superiore al 5% per effetto di variazioni dei prezzi correnti intervenute successivamente alla presentazione dell'offerta o alla stipula del contratto in caso di procedura negoziata.

III) La revisione è operativa soltanto sulla parte di prezzo eccedente l'alea percentuale di cui al comma precedente. Sul nuovo importo dei lavori risultante dalla revisione si applica il ribasso contrattuale.

IV) Nel caso di revisione in aumento, il relativo importo viene corrisposto all'esecutore senza bisogno di domanda o riserva da parte di quest'ultimo.

V) Nel caso di revisione dei prezzi in diminuzione il committente deve, a pena di decadenza, darne notizia all'esecutore delle opere prima dell'approvazione degli atti di collaudo, quantificandi l'importo da portare in detrazione rispetto alla liquidazione del saldo lavori.

VI) La revisione dei prezzi è applicata anche nei confronti del subappaltatore, e dell'impresa ausiliante nella stessa misura e con le stesse modalità previste per l'impresa subappaltante, sull'importo depurato dall'eventuale ribasso praticato in sede di subaffidamento. Sono nulli gli eventuali patti in contrario o in deroga.

Art. 133 ter

Alla determinazione dell'importo revisionale si procede secondo le norme seguenti:

I) Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su conforme parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, stabilisce con proprio decreto, distintamente per le principali tipologie di lavori, le quote percentuali d'incidenza sul costo complessivo dell'opera tanto

della mano d'opera quanto dei materiali, dei trasporti e dei noli, in modo che la loro somma sia eguale a 100, nonché la composizione della squadra tipo di cui al quarto comma del presente articolo.

II) Per i materiali, i trasporti e i noli il decreto ministeriale assume ad indici, determinandone l'incidenza, gli elementi di costo, in numero complessivo non superiore a dieci, più rappresentativi secondo la natura dei lavori rientranti in ciascuna categoria.

III) Per ogni lavoro da appaltare, concedere o affidare, l'Amministrazione assume le quote di incidenza dei costi e la squadra tipo stabilite dal decreto ministeriale per la categoria di appartenenza dell'opera, salvo che, in considerazione della particolare natura dei lavori, essa non intenda determinare specificamente in sede di progettazione le quote di incidenza e la squadra tipo, ricavandole dalle analisi di progetto. Nel bando, nella lettera di invito, nel disciplinare di gara o nello schema di contratto devono essere comunicate contenute le indicazioni delle quote di incidenza e della squadra tipo.

Nell'ipotesi di appalto integrato e in tutte le ulteriori fattispecie di procedura concorsuale da svolgersi sulla base del solo progetto preliminare, il committente dovrà provvedere a tali indicazioni in sede di approvazione del progetto definitivo.

IV) Per determinare le variazioni di costo della mano d'opera si tiene conto delle variazioni percentuali del costo, comprensivo di tutti gli elementi della retribuzione e di tutti gli oneri previdenziali ed assistenziali, posti a carico dell'imprenditore dalle leggi, dai regolamenti e dagli accordi e contratti collettivi di lavoro, di una squadra tipo, la cui composizione è stabilita col decreto di cui al comma n.1.

V) Le variazioni di costo dei materiali, dei trasporti e dei noli è data dalla media ponderale, riferita ai periodi in cui si sono verificate le variazioni in rapporto alle rispettive incidenze delle variazioni percentuali dei singoli elementi di costo assunti ad indici, applicata all'intera quota di incidenza dei materiali, trasporti e noli e alla quantità dei lavori effettuati.

VI) La variazione del costo complessivo dell'opera è rappresentata dalla somma algebrica delle variazioni, in valore assoluto, del costo della mano d'opera e di quelle del costo dei materiali, trasporti e noli, determinato secondo i criteri indicati ai precedenti commi.

VII) Le variazioni dei prezzi da prendere a base per la revisione sono quelle risultanti dai rilievi semestrali da effettuarsi con decorrenza 1°



Art. 133 quater

I) La revisione dei prezzi disciplinata dalle sopra esposte norme viene effettuata tenendo conto dello sviluppo esecutivo risultante dal cronoprogramma, allegato al capitolato speciale dal committente che dovrà farne menzione nei documenti di gara.

II) Nel caso di interruzione temporanea o di ritardo dei lavori per fatti imputabili all'impresa è tenuto fermo lo sviluppo esecutivo risultante dal programma.

III) Nel calcolo del tempo contrattuale deve tenersi conto dell'incidenza dei giorni, nella misura delle normali previsioni, di andamento stagionale sfavorevole. Per tali giorni non possono essere concesse proroghe per recuperare i rallentamenti o le soste. In caso di proroghe concesse o di riconoscimenti di termini suppletivi, il programma dei lavori dovrà essere adeguato in ragione delle protrazioni verificatesi.

Art. 133 quinquies

I) Gli acconti revisionali e il saldo della revisione prezzi sono corrisposti con le stesse procedure previste per i pagamenti in conto e a saldo dei lavori eseguiti, unitamente agli stati di avanzamento lavori maturati.

II) In caso di ritardo nella corresponsione degli acconti per revisione dei prezzi e della rata di saldo revisionale si applicano le disposizioni contemplate dall'art. 133 comma 1 del presente decreto.

ART. 3

I) Per i contratti stipulati prima dell'entrata in vigore della presente legge, la riconoscibilità della revisione dei prezzi è ammessa nei limiti seguenti:

A) per i lavori eseguiti in data anteriore al 1° gennaio

2012, così come per quelli realizzati anche dopo tale data, ma ultimati entro il 30 giugno 2012, nulla è dovuto;

B) per la parte dei lavori eseguiti dopo il 1° gennaio 2012, ma con ultimazione delle opere successivamente al 30 giugno 2012, la revisione dei prezzi è riconosciuta, a far data dal 1° gennaio 2012, per le opere realizzate in quell'anno e nei successivi, eventuali ulteriori anni, prendendo, come base di partenza per il calcolo, la prima tabella revisionale riferibile al 1° gennaio 2012 e da quel momento quelle successivamente pubblicate.

II) Fin dal 1° gennaio 2010 per tutte le opere pubbliche da appaltarsi, concedersi e affidarsi da parte dei soggetti tenuti all'applicazione del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche che termineranno oltre il 30 giugno 2012, dovrà prevedersi nel quadro economico di spesa di ciascuna opera una voce relativa al riconoscimento della revisione prezzi, potendosi i committenti avvalere dell'eventuale avanzo di gestione determinato dal ribasso d'asta e dalle somme per imprevisti solo in via residuale, ove esaurito quanto già funzionalmente contemplato.

ART. 4

I) Tutte le controversie in materia di revisione prezzi, sia con riguardo alla sussistenza o meno della stessa, che in riferimento alla quantificazione della medesima appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, con espressa esclusione di qualsiasi competenza della giurisdizione amministrativa.

ART. 5

I) Sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto con quelle di cui ai presenti articoli. ■