

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2710

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(STAMMATI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(PANDOLFI)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(MORLINO)

E COL MINISTRO
PER GLI INTERVENTI STRAORDINARI NEL MEZZOGIORNO
(DE MITA)

Nuove norme per la revisione dei prezzi contrattuali
degli appalti di opere pubbliche

Presentato alla Presidenza il 6 febbraio 1979

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel corso di dibattiti parlamentari su provvedimenti concernenti il settore delle opere pubbliche, più volte è stata posta in rilievo la necessità di rivedere la vigente normativa in tema di revisione dei prezzi contrattuali degli appalti di opere pubbliche.

Tale esigenza, peraltro, era già da tempo avvertita dal Governo che, dinanzi alla IX Commissione della Camera, riunitasi il 4 ottobre 1978 per ascoltare le comunicazioni del Ministro dei lavori pubblici sul programma straordinario di opere pubbliche, preannunciava la presentazione del provvedimento, oggi all'esame.

Lasciando immutata, nelle sue linee fondamentali, la configurazione giuridica che l'istituto ha assunto essenzialmente in base al decreto-legge del 6 dicembre 1947, n. 1501 e successive modificazioni e integrazioni, il disegno di legge reca norme dirette a precisarne alcuni aspetti e modalità di applicazione, allo scopo di evitare il ripetersi di talune distorsioni, rese più evidenti dai recenti perturbamenti del mercato.

Innanzitutto è parso opportuno definire la questione della distribuzione delle quantità di lavoro nell'arco del tempo contrattuale, proponendo una soluzione

che contemperi l'esigenza di salvaguardare l'autonomia dell'imprenditore nell'organizzare i fattori della produzione e nel programmare l'esecuzione dell'opera, con quella di evitare che l'amministrazione subisca maggiori costi nella eventualità che quantità di lavoro, proporzionalmente maggiori rispetto a quelle già eseguite siano contabilizzate sul finire del tempo contrattuale, allorché massime sono, di norma, le variazioni dei prezzi rispetto a quelli correnti al momento dell'aggiudicazione.

Si è così previsto che, ai fini revisionali, l'andamento dei lavori, quando non formi oggetto di un programma predisposto dall'amministrazione e dall'impresa, debba presumersi lineare e cioè uniformemente distribuito nel tempo contrattuale.

In secondo luogo, il provvedimento disciplina l'accertamento dei prezzi correnti, in materia di opere pubbliche demandandone il rilevamento all'Istituto centrale di statistica.

In proposito è opportuno ricordare che la vigente legislazione — in particolare l'articolo 1 del decreto-legge 6 dicembre 1947, n. 1501 — ammette la revisione dei prezzi pattuiti per effetto di variazioni dei prezzi correnti intervenute successivamente alla presentazione dell'offerta, ma nulla dispone circa le modalità di accertamento dei prezzi stessi né precisa il mercato sul quale essi devono essere rilevati.

Il disegno di legge intende colmare detta lacuna, prevedendo un'unica fonte di rilevazione dei prezzi correnti su un mercato corrispondente al territorio regionale, valida per tutti gli interventi nel settore dei lavori pubblici, e stabilendo che le rilevazioni hanno per effetto il prezzo degli elementi di costo stabilito, per ciascuna delle principali categorie delle opere pubbliche, dai decreti ministeriali emanati in esecuzione della legge 17 febbraio 1968, n. 93.

In particolare, l'articolo 1 del provvedimento conferisce alle norme contenute nel disegno di legge un valore di principio per la legislazione regionale. La disposizione è apparsa opportuna anche allo scopo di un'efficace programmazione della

spesa pubblica nel settore di cui quella per la revisione dei prezzi costituisce, allo stato attuale, una componente non trascurabile.

L'articolo 2 riguarda l'andamento dei lavori nel tempo contrattuale, considerato ai soli fini revisionali.

Con l'articolo 3 si afferma il principio che, per lavori di importo non superiore ai due miliardi di lire, detto andamento è considerato a progressione lineare nel tempo utile contrattuale e si disciplina, altresì, l'applicazione della revisione nei casi di proroghe o sospensioni dei lavori.

L'articolo 4 concerne il caso in cui detto sviluppo formi oggetto di una specifica previsione a cura dell'amministrazione ovvero dell'impresa appaltante, nonché le modifiche da apportare all'andamento programmato nei casi di sospensione dei lavori o di proroga del termine contrattuale.

L'articolo 5 abroga il quarto comma dell'articolo 1 del citato decreto-legge 6 dicembre 1947, n. 1501, perché incompatibile con la nuova disciplina sullo sviluppo dei lavori nel tempo.

L'articolo 6 modifica l'articolo 1 della legge 21 giugno 1964, n. 463, dando facoltà all'amministrazione di assumere congiuntamente le varie quote di incidenza, stabilite con decreto ministeriale, e di riferirle a ciascuna delle categorie di lavoro in cui si scompone l'opera, secondo le previsioni di capitolato.

Con l'articolo 7 l'Istituto centrale di statistica viene investito del compito di effettuare la rilevazione dei prezzi degli elementi di costo indicati nella stessa disposizione, nell'ambito territoriale di ciascuna regione.

L'articolo 8 tratta dei ricorsi gerarchici impropri, previsti dall'articolo 4 del decreto-legge 6 dicembre 1947, n. 1501, in materia di revisione dei prezzi, ampliando il termine concesso alla Commissione centrale per esprimere il proprio parere. La norma ha lo scopo di rendere compatibile con le norme vigenti in tema di formazione del silenzio-rigetto, la complessa procedura stabilita per i ricorsi gerarchici nella materia in esame.

L'articolo 9 stabilisce che le nuove norme si applicano a tutte le procedure per le quali l'invito a concorrere sia posteriore all'entrata in vigore della legge.

L'articolo 10, infine, disciplina la revisione dei prezzi di opere comprese nei progetti speciali di cui al testo unico 6 marzo 1978, n. 218, concernente gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. In base a detta norma la Cassa per il Mezzogiorno ha facoltà di predeterminare il compenso revisionale in misura forfettaria, secondo la particolare procedura prevista dalla stessa disposizione. La specificità della norma si giustifica con la natura particolare degli interventi in essa richiamati, i quali concernano opere che pur essendo complesse ed eterogenee sono tuttavia oggetto di un unico rapporto contrattuale.

Allo scopo di assicurare che la revisione in aumento corrisponda all'effettiva maggiorazione di oneri subita dall'imprenditore, la Cassa ha peraltro facoltà di pre-stabilire, in alternativa, che gli aumenti dei costi determinati in base alla nor-

mativa vigente, siano oggettivamente verificati con le reali maggiorazioni, documentabili da parte dell'impresa ed analizzate dalla Cassa stessa.

Inoltre, nella realizzazione delle opere la cui complessità comporterà la fissazione dei prezzi globali a corpo, per il compendio dei lavori da realizzare, si è ritenuto di introdurre un divieto assoluto di revisione, nel duplice intento di conseguire una previsione finanziaria non suscettibile di modifiche, con vantaggio anche della chiarezza in ogni fase della realizzazione, e di introdurre un incentivo efficace alla accelerazione del compimento delle opere.

In ogni caso, i bandi di gara e le lettere d'invito indicano previamente il sistema al quale la revisione sarà informata per ciascun appalto.

L'innovazione, di rilevante portata, anche per una nuova impostazione dei rapporti tra amministrazione ed imprese operanti nel settore, risponde ad una esigenza vivamente sentita, ed in varie sedi rappresentata, dalle parti politiche.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Per i lavori pubblici appaltati, concessi o affidati dalle amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, dalle regioni, dalle province e dai comuni o da altri enti pubblici, la revisione dei prezzi è regolata secondo le disposizioni di cui agli articoli da 2 a 9 della presente legge, aventi valore di principio per le regioni, al fine di assicurare la uniformità delle procedure contrattuali nell'interesse della programmazione economica e della efficienza della spesa pubblica.

ART. 2.

La revisione in aumento dei prezzi contrattuali di lavori pubblici si applica secondo lo sviluppo lineare dei lavori in proporzione al tempo trascorso dalla consegna ovvero secondo il programma dei lavori, ai sensi dei successivi articoli 3 e 4.

ART. 3.

Nei lavori pubblici comunque affidati, il cui ammontare a base d'asta non superi lire 2 miliardi, lo sviluppo dei lavori è considerato, agli effetti revisionali, con progressione lineare nel tempo utile contrattuale, salvo che l'amministrazione non si sia avvalsa delle procedure di cui al successivo articolo.

Qualora nel corso dei lavori interven-gano sospensioni, i relativi verbali devono specificare se l'interruzione dello sviluppo lineare, agli effetti revisionali, riguarda tutte o parte delle categorie di lavoro contrattuali ancora da eseguire.

Allorché la protrazione dell'ultimazione dei lavori derivi da fatti riferibili all'impresa, non spetta la revisione dei prezzi contrattuali limitatamente alle variazioni intervenute nel periodo di maggiore durata dei lavori.

Quando, per effetto di variazioni dei lavori l'importo degli stessi superi lire 2 miliardi e 400 milioni si applicano le norme del successivo articolo 4, ferma restando la progressione lineare per la parte dei lavori eseguiti.

ART. 4.

Per i lavori di importo superiore a quello indicato nell'articolo 3, il programma dei lavori ai fini previsionali è predisposto dall'amministrazione o presentato dall'impresa, secondo un andamento quanto più possibile continuativo e regolare.

Il programma predisposto dall'amministrazione è allegato al capitolato speciale e ne è fatta menzione nella lettera di invito.

In mancanza di ciò, l'amministrazione, nella comunicazione dell'aggiudicazione o dell'affidamento dei lavori, assegna alla impresa un congruo termine per la presentazione del programma dei lavori. In caso di mancata presentazione del programma, lo sviluppo dei lavori è considerato lineare ai sensi dell'articolo 3.

Entro trenta giorni dalla presentazione del programma, l'amministrazione può chiedere all'impresa di modificare o di rielaborare, entro un congruo termine, il programma presentato. Nel caso che l'impresa non si adegui, nel termine prefissato, alle richieste dell'amministrazione, il programma è modificato o rielaborato dall'amministrazione stessa e comunicato all'impresa nei successivi trenta giorni. Decorso inutilmente tale termine si applica il programma presentato dall'impresa.

La consegna dei lavori non è subordinata alla definizione del programma.

In caso di appalto concorso il programma è presentato dall'impresa unitamente all'offerta.

Il programma come sopra predisposto vincola le parti ai soli effetti della revisione dei prezzi.

Qualora intervengano variazioni dei lavori quantitative e qualitative, il programma può essere variato a norma del presente articolo.

Nel caso di sospensione dei lavori, i relativi verbali specificano se la variazione del programma riguardi tutti o parte dei lavori ancora da eseguire.

Allorché la protrazione del termine di ultimazione dei lavori derivi da fatti riferibili all'impresa, non si procede alla variazione del programma.

ART. 5.

Ferme le norme vigenti in materia di revisione dei prezzi, è abrogato il quarto comma dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, ratificato con modifiche dalla legge 9 maggio 1950, n. 329.

ART. 6.

Dopo il quarto comma dell'articolo 1 della legge 21 giugno 1964, n. 463, modificato dall'articolo 1 della legge 17 febbraio 1968, n. 93, è inserito il seguente:

« Nel caso di lavori compositi, di caratteristiche non uniformi e non riconducibili ad una soltanto delle principali categorie di lavoro innanzi previste, l'amministrazione può assumere, desumendole dal decreto di cui al precedente secondo comma, distinte quote di incidenza e squadre tipo per le diverse categorie di lavoro indicate nel capitolato speciale ».

Il quinto comma dell'articolo 1 della legge 21 giugno 1964, n. 463, modificato dall'articolo 1 della legge 17 febbraio 1968, n. 93, è sostituito dal seguente:

« Il bando d'asta, l'invito per licitazione, lo schema di contratto a trattativa privata o di cottimo fiduciario, devono comunque contenere la indicazione delle quote di incidenza e delle squadre-tipo. Nel caso di appalto-concorso o comunque quando la redazione del progetto sia affidata all'impresa, le quote di incidenza e le squadre-tipo determinate nel progetto prescelto sono confermate espressamente dall'amministrazione ».

ART. 7.

L'Istituto centrale di statistica - ISTAT - accerta ai fini revisionali, per il territorio di ciascuna regione, le variazioni dei costi della mano d'opera, dei materiali, trasporti e noli relativi ai parametri stabiliti ai sensi dell'articolo 1 della legge 17 febbraio 1968, n. 93.

Accerta, inoltre, su richiesta, le variazioni degli altri elementi di costo determinati ai sensi della stessa disposizione, in sede di progettazione. Qualora l'ISTAT comunichi di non poter compiere l'accertamento richiesto, detti elementi di costo si intendono sostituiti da quelli previsti nella tabella ministeriale per la corrispondente categoria di lavori.

Agli effetti dei precedenti commi, i prezzi correnti vengono rilevati in base alle quotazioni di mercato, ad eccezione dei prezzi dei beni e servizi sottoposti a regime controllato per i quali valgono i prezzi stabiliti.

I costi dei materiali sono rilevati su piazza, indipendentemente dal trasporto in cantiere.

Per la mano d'opera si tiene conto degli elementi di costi di natura retributiva, normativa e previdenziale, derivanti esclusivamente dalle leggi e dai regolamenti, nonché dai contratti ed accordi collettivi nazionali e territoriali, stipulati dalle organizzazioni dei datori dei lavori e dei lavoratori più rappresentative sul piano nazionale.

L'accertamento delle variazioni dei costi è riferito a ciascun mese e può essere effettuato, anche per singole voci, per singole province.

L'ISTAT darà inizio alle rilevazioni di cui ai commi precedenti alla data stabilita con decreto del Ministro dei lavori pubblici e comunque non oltre due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono stabiliti, per i lavori in corso di esecuzione, i criteri di applicazione delle rilevazioni dell'ISTAT con riferimento alle variazioni già accertate.

Fino a tale data le variazioni dei prezzi correnti sono accertate secondo la vigente normativa.

ART. 8.

La commissione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, ratificato con modifiche dalla legge 9 maggio 1950, n. 329, esprime il parere entro il termine di 180 giorni decorrenti dalla ratifica del ricorso.

Il Ministro competente provvede entro 60 giorni dalla trasmissione del parere della commissione.

ART. 9.

Le norme di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 10 si applicano ai lavori per i quali l'invito a presentare offerta sia posteriore alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 10.

Tra il quarto e quinto comma dell'articolo 138 del testo unico 6 marzo 1978, n. 218, sono aggiunti i seguenti commi:

« Per i lavori facenti parte dei progetti speciali o relativi all'esecuzione delle infrastrutture industriali di cui all'articolo 55, eseguiti direttamente o per concessione, individuati secondo prestabiliti criteri di massima, la Cassa per il Mezzogiorno ha facoltà di determinare, ai fini revisionali, la percentuale annua di variazione dei costi in misura forfettaria. In tal caso è assunta come percentuale fissa annua di variazione quella risultante dalla media delle variazioni annuali ricavate secondo il sistema revisionale in vigore per la stessa categoria di opere negli ultimi tre anni. Per i lavori la cui esecuzione abbia durata superiore all'anno, la percentuale, moltiplicata per il numero degli anni o frazione di anno, è applicata in variazione dell'importo dei lavori da ese-

guire in ciascun anno o frazione di esso per la durata fissata dal relativo programma. Il compenso così determinato — al netto dell'alea contrattuale — è assoggettato al ribasso ottenuto per i lavori ed è corrisposto in misura percentuale allo avanzamento degli stessi.

Per l'esecuzione dei lavori indicati nel precedente comma, qualora il prezzo sia determinato a corpo per il complesso delle opere commesse, il compenso revisionale è escluso.

La Cassa per il Mezzogiorno, qualora non intenda avvalersi delle disposizioni di cui al quinto comma, può determinare, per i lavori in esso indicati, il compenso per la revisione prezzi oltreché a norma delle vigenti disposizioni anche sulla base della analisi delle documentazioni, fornite dall'appaltatore, relative ai costi effettivamente sostenuti.

In ogni caso, il bando di gara o la lettera di invito devono indicare le modalità che saranno applicate per la determinazione del compenso revisionale o, nell'ipotesi di cui al sesto comma, la sua esclusione ».