

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1012)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dei Lavori Pubblici**

(NATALI)

di concerto col **Ministro dell'Interno**

(RESTIVO)

col **Ministro del Tesoro**

(COLOMBO EMILIO)

col **Ministro dei Trasporti e dell'Aviazione Civile**

(GASPARI)

e col **Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni**

(Valsecchi)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 DICEMBRE 1969

Norme per la revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. — L'anno 1969 ha fatto segnare, sin dal suo inizio, un progressivo aumento dei costi di costruzione, che hanno raggiunto attualmente livelli non prevedibili all'atto della progettazione e dell'appalto delle opere pubbliche oggi in corso di esecuzione.

Nel settore dei materiali da costruzione, improvvisi aumenti hanno fatto registrare il ferro, i laterizi e tutti gli altri materiali di uso nelle prime fasi del processo edilizio: per alcuni di essi, si segnalano punte di aumento fino al 100 per cento, mentre per il ferro da cemento armato sono state la-

mentate difficoltà di approvvigionamento o situazioni di vera e propria irreperibilità. A seguito di questi mutamenti improvvisi sono pure cresciuti in misura consistente i costi degli altri materiali.

Anche il costo della mano d'opera ha subito incrementi notevoli: ai maggiori oneri derivanti dal contratto collettivo di lavoro per l'edilizia a partire dall'inizio dell'anno, nonchè dalle variazioni progressive dell'indennità di contingenza, si sono aggiunti gli aumenti verificatisi nella generalità delle province in dipendenza dell'accordo per il riassetto delle zone salariali, che ha

cominciato a trovare applicazione dal 1° aprile scorso. Si sono anche avuti, a decorrere dal maggio scorso, taluni aumenti degli oneri previdenziali per effetto dell'ampliamento della base contributiva.

I dati ufficiali sulle dimensioni di questo squilibrio dei costi si arrestano ai primi mesi dell'anno, ma tutte le fonti e gli indicatori economici segnalano ulteriori aumenti per i mesi successivi e confermano che a tutt'oggi il fenomeno è ancora in via di sviluppo.

I prossimi rinnovi dei contratti collettivi di lavoro, sia nell'edilizia che in numerosi altri settori di attività industriale, fanno d'altronde presumere che si avranno in un prossimo futuro ulteriori aggravii dei costi della mano d'opera direttamente o indirettamente impiegata nel ciclo produttivo edilizio. Significativa appare non solo l'entità degli aumenti, quanto la rapidità con la quale essi si sono prodotti, posto che i rincari hanno iniziato a manifestarsi all'inizio del 1969 e, nel giro di pochi mesi, hanno portato l'intero mercato dei fattori produttivi in edilizia a livelli molto sostenuti. Particolarmente gravi sono stati e sono i riflessi di tale situazione sull'economia dei lavori in corso di esecuzione, soprattutto per gli appalti di opere pubbliche, in quanto gli imprenditori hanno visto rovesciate le previsioni iniziali dal repentino salto del costo di produzione. Le conseguenze di tale situazione incidono soprattutto sulle imprese di minore dimensione, ma può ben dirsi che la generalità delle aziende non dispone di margini sufficienti a consentire un accollo di oneri così massicci ed impreveduti e rischia, perciò, di proseguire nell'esecuzione in pura perdita.

Da ciò derivano, nell'esecuzione dei lavori, rallentamenti o pericolo addirittura di arresto, al momento in cui le economie aziendali non sono più in grado di far fronte agli accresciuti oneri di produzione. E conseguenze analoghe si verificano, e più ancora potranno verificarsi, nell'affidamento dei nuovi lavori, poichè gli squilibri del mercato dei fattori produttivi inducono le imprese ad astenersi dalle gare, determinando anche per questa via motivi di ritardo e

di aggravio dell'attuazione dei programmi di opere pubbliche, ai quali è legato in misura condizionante lo sviluppo economico e sociale del nostro Paese.

Serie preoccupazioni discendono, infine, dalla necessità di mantenere, anzi di migliorare, gli attuali livelli di occupazione dell'industria edilizia, che, specialmente nelle regioni a sviluppo industriale meno progredito, sono in gran parte affidati alla realizzazione dei programmi di opere pubbliche.

Da qui l'esigenza che lo Stato non resti inerte di fronte a questo fenomeno, ma intervenga sollecitamente per sollevare, almeno in parte, le imprese di costruzione dagli oneri impreveduti ai quali esse si sono viste d'improvviso soggette ed assicurare la prosecuzione e il compimento dei lavori nei tempi stabiliti.

Nell'attuale legislazione sulle opere pubbliche, a questa esigenza si provvede con la revisione dei prezzi contrattuali, concessa agli appaltatori quando l'aumento dei costi di mercato superi una aliquota determinata del costo complessivo dell'opera e limitatamente all'eccedenza.

Le norme fondamentali in questa materia sono contenute nel decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, ratificato con modifiche della legge 9 maggio 1950, n. 329. Queste norme fissano nel 10 per cento la misura dell'alea contrattuale, al di là della quale è ammessa la revisione dei prezzi in favore delle imprese.

La elevatezza di questa percentuale, che mantiene per le aziende una esposizione eccessiva al rischio economico delle variazioni dei costi, ha dimostrato già in passato la insufficienza del sistema, tale da non rappresentare alcuna seria cautela per gli imprenditori e quindi per le sorti dei lavori in corso di esecuzione.

Già negli anni precedenti, di fronte ad una situazione assai simile a quella che oggi si produce, la legge 23 ottobre 1963, n. 1481, intervenne per diminuire tale quota di rischio a carico dell'appaltatore, portandola dal 10 al 5 o al 6 per cento, a seconda dei periodi di esecuzione dei lavori.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il provvedimento aveva tuttavia una efficacia transitoria, riguardando da un lato i lavori appaltati alla data di entrata in vigore della legge stessa (29 novembre 1963), dall'altro i lavori da appaltarsi in epoca successiva e fino al 31 luglio 1966.

Con successiva norma (articolo 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 93), si chiarì che per i lavori appaltati in data successiva alla entrata in vigore della legge n. 1481 e fino al 31 luglio 1966, l'alea ridotta si applicava alla parte dei lavori eseguita sino al 31 dicembre 1968.

Pertanto, oltre che per i lavori appaltati dopo il 31 luglio 1966, anche per quelli appaltati precedentemente, l'esecuzione dei lavori si svolge ormai, a partire dal 1° gennaio 1969, con l'applicazione dell'aliquota di alea del 10 per cento, prevista dalla vecchia legislazione del 1947, venendo così a coincidere la scadenza del regime agevolato proprio con l'epoca in cui sono tornati a manifestarsi i descritti fenomeni di brusca impennata dei costi dei fattori di produzione.

Sarebbe opportuna certamente un'indagine approfondita, intesa ad accertare se valgano ancora i presupposti che in norme risalenti ormai alla prima legislazione revisionale (1937 e 1938) e in una disposizione del codice civile (articolo 1664), ormai pressochè costantemente derogata nella pratica dell'appalto privato, giustificavano la fissazione di un'alea revisionale nella misura del 10 per cento. La continua tendenza ascensionale dei costi di costruzione, anche se di intensità variabile, la progressiva autonomia rispetto agli imprenditori dell'evoluzione di quell'importante componente che è rappresentata dal costo della manodopera, l'exasperazione concorrenziale tra imprese che porta ad una restrizione progressiva dei margini di profitto, sono tutti elementi che meriterebbero una valutazione attenta, in uno studio che si proponesse un deciso ammodernamento della legislazione in materia di revisione dei prezzi contrattuali per le opere pubbliche.

Tuttavia, l'esigenza di provvedere al più presto, prima che si accentuino e consolidino gli accennati fattori di turbamento

nella realizzazione dei programmi di opere pubbliche, suggerisce di insistere nell'esperimento legislativo già positivamente attuato con la ricordata legge n. 1481 del 1963.

Può dirsi che, grazie a quella legge, il settore delle opere pubbliche potè risollevarsi in tempo sufficientemente rapido dalla crisi che in esso si era manifestata, consentendo di conservare i livelli di produzione e negli anni successivi di migliorarli sensibilmente, e per di più apportando un contributo determinante di rilancio al settore dell'edilizia privata, che a sua volta versava in una fase gravemente recessiva.

Sul modello appunto delle norme della legge n. 1481, l'unito disegno di legge si propone di agire, con norme ad efficacia limitata nel tempo, sulla misura dell'alea contrattuale posta a carico delle parti del contratto di appalto di opere pubbliche.

L'articolo 1 concerne tutti i lavori appaltati, concessi o affidati prima dell'entrata in vigore della legge proposta, senza distinzione perciò tra il momento dell'appalto, in modo così da ricomprendere tanto i lavori appaltati dopo il 31 luglio 1966, quanto i lavori per cui furono stipulati i contratti prima di quella data e che formarono oggetto di trattamento agevolato con le norme degli articoli 1 e 2 della legge n. 1481 del 1963.

Si stabilisce che, salva l'applicazione delle norme precedenti per la parte dei lavori eseguita fino al 31 dicembre 1968, secondo le varie disposizioni vigenti, la parte dei lavori svolta a partire dal primo gennaio 1969 e sino all'ultimazione, sia soggetta a revisione per aumenti dei prezzi correnti che superino il 5 per cento del costo relativo a tale parte.

In definitiva, la revisione, per i lavori che fossero già in corso di esecuzione al 1° gennaio 1969, si articolerà su distinti periodi esecutivi e con riferimento al rispettivo costo dei lavori, mentre per i lavori appaltati nel periodo fra il 1° gennaio 1969 e la data di entrata in vigore della legge proposta, la riduzione dell'alea al 5 per cento viene applicata per tutta la durata dei lavori senza distinzione di periodi.

La misura del 5 per cento è stata prescelta in relazione alle esigenze che sono

alla base del presente disegno di legge e che si manifestano ancora più gravi di quelle che suggerirono nel 1963 l'adozione di un regime agevolato.

Si stabilisce poi che, ferma la norma generale in materia di revisione dei prezzi (articolo 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1501 del 1947), secondo la quale le domande di revisione devono essere presentate, a pena di decadenza, entro la data della firma del certificato di collaudo, le istanze possono comunque essere presentate nel termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge, anche da parte di quelle imprese che abbiano già firmato detto certificato, affinché possano anche esse fruire del nuovo trattamento.

Con l'articolo 2, la riduzione dell'alea revisionale al 5 per cento del costo complessivo dell'opera viene applicata ai lavori che saranno appaltati, concessi o affidati nei due anni successivi alla data di entrata in vigore della legge.

Questo termine appare, secondo una prudentiale previsione, il minimo indispensabile perchè il mercato dei fattori produttivi nel settore delle costruzioni ritrovi un suo riassetto e consenta che non si riproducano le conseguenze negative prima ricordate.

La norma segue, cioè, lo schema della legge n. 1481, del 1963, che riservò il regime agevolato agli appalti successivi alla sua entrata in vigore per oltre due anni e mezzo.

Il riferimento è fatto all'appalto dei lavori, e cioè, al momento dell'impegno as-

sunto con l'aggiudicazione, essendo la disciplina vigente a quel momento quella che determina le valutazioni imprenditoriali che fanno capo all'offerta. Ciò appare assai più corretto che il riferire la determinazione della normativa applicabile al momento dell'assicurazione del contratto d'appalto, la quale può seguire a notevole distanza di tempo dall'aggiudicazione o comunque in epoca variabile.

L'articolo 3 stabilisce il campo di applicazione della legge, specificando, alla stregua della precedente legislazione in materia, le amministrazioni e gli enti pubblici che sono tenuti ad uniformarsi alla disciplina revisionale agevolata. Esso esclude dall'applicazione delle nuove norme l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, la quale ha sempre avuto in materia di contratti una propria regolamentazione, in base alle peculiari sue caratteristiche di autonomia, conferitele dalla legge 7 luglio 1907, n. 429, e successive modificazioni.

L'articolo 4 si occupa dell'onere finanziario dipendente dall'applicazione della legge, al quale si farà fronte con gli stessi stanziamenti di bilancio relativi ai lavori oggetto di revisione.

Si stabilisce, pure, che la quota per gli imprevisti, fissata in sede di progettazione, debba tenere conto degli oneri che potranno dipendere dalla revisione dei prezzi.

Infine, l'articolo 5 fa salve tutte le disposizioni precedenti che non risultino incompatibili con le norme della nuova legge.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Per tutti i lavori appaltati, concessi o affidati prima dell'entrata in vigore della presente legge, la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi prevista dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, modificato con la legge 9 maggio 1950, n. 329, è ammessa, per la parte di lavori eseguiti dal 1° gennaio 1969 fino all'ultimazione, quando l'Amministrazione riconosca che il costo relativo a tale parte è aumentato o diminuito in misura superiore al 5 per cento per effetto di variazioni dei prezzi correnti, intervenute successivamente alla presentazione dell'offerta.

Sono fatte salve le precedenti disposizioni per la parte di lavori eseguiti fino al 31 dicembre 1968.

Quando manchi una precedente domanda di revisione, la stessa deve essere presentata, a pena di decadenza, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, o entro la data della firma del certificato di collaudo, se questa avvenga successivamente al predetto termine di tre mesi.

Art. 2.

Per i lavori appaltati concessi o affidati entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi, di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, modificato con legge 9 maggio 1950, n. 329, è ammessa, per tutta la durata dell'esecuzione e fino all'ultimazione dei lavori, quando la Amministrazione riconosca che il costo complessivo dell'opera è aumentato o diminuito in misura superiore al 5 per cento per effetto di variazioni dei prezzi correnti, intervenute successivamente alla presentazione dell'offerta.

Art. 3.

Le norme dei precedenti articoli si applicano a tutte le amministrazioni o aziende dello Stato, anche con ordinamento autonomo, esclusa l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, agli enti locali ed agli altri enti pubblici, comprese le amministrazioni indicate nel secondo comma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1963, n. 1481.

Art. 4.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede a carico dei capitoli di bilancio relativi ai lavori oggetto della revisione.

A tal fine la quota a disposizione per imprevisti, determinata in sede di progettazione ai sensi delle norme vigenti, deve essere incrementata in misura adeguata ai possibili oneri derivanti dalla revisione dei prezzi.

Art. 5.

Sono fatte salve tutte le disposizioni del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, come modificato con legge 9 maggio 1950, n. 329, della legge 23 ottobre 1968, n. 1481 e della legge 17 febbraio 1963, n. 93, che non siano incompatibili con le norme della presente legge.