

Consiglio Regionale della Puglia
Commissione Lavori Pubblici
Urbanistica e Trasporti

Il Presidente

Bari, li

22 luglio 1977

N 2712

Ill.mo Sig. Presidente

Consiglio Regione Puglia

S E D E

Per la successiva discussione in aula, si trasmette il testo della proposta di legge a firma Princigalli ed altri "Norme per la determinazione dei prezzi delle forniture e dei lavori nei progetti di opere pubbliche e per la revisione dei prezzi contrattuali".

Il testo della proposta di legge è stato approvato dalla Commissione con la sola astensione del componente MSI.

Relatore sarà il Consigliere Leonardo Brizio Aprile

d'ordine

Il Segretario della Commissione

[Signature]
It. Innocenti

PROPOSTA DI LEGGE AD INIZIATIVA DEI CONSIGLIERI

Giacomo Princigalli, Antonio Ventura, Nicola D'Andrea, Benito Piccigallo, Rocco Galatone.

" NORME PER LA DETERMINAZIONE DEI PREZZI DELLE
FORNITURE E DEI LAVORI NEI PROGETTI DI OPERE PUB-
BLICHE E PER LA REVISIONE DEI PREZZI CONTRATTUALI "

relatore Prof. LEONARDO BRIZIO APRILE

Illustre Sig. Presidente, illustri Colleghi,

la legge che siamo chiamati ad esaminare pone in atto una di quelle riforme che, pur incidendo profondamente nel contesto socio-economico della collettività regionale non implica costi di attuazione, anzi, attraverso la creazione di meccanismi incentivanti la rapidità dell'esecuzione delle opere pubbliche, e che scoraggino manovre dilatorie nella esecuzione delle stesse, pone la collettività stessa in condizione di conseguire maggiori vantaggi socio-economici dall'attività di realizzazione di opere di interesse pubblico, sia attraverso una compressione dei costi, non più artatamente dilatati o falsati da una condotta dei lavori non rispondente alle effettive esigenze tecniche, sia attraverso il maggior beneficio conseguente alla più rapida utilizzazione delle risorse impiegate per la realizzazione, e un suo più immediato godimento da parte della collettività.

La legge in esame pur dando per acquisito il diritto degli imprenditori all'adeguamento dei prezzi degli appalti delle opere pubbliche, e dando a tal compenso il significato di ristoro delle onerosità imprevedibili causate dalla instabilità del mercato, vuole eliminare, o almeno restringere, quegli spazi di manovra, spesso utilizzati dagli operatori meno onesti o semplicemente più forti, per falsare l'applicazione del sacrosanto principio che all'imprenditore non possono essere gravati oneri che non sono strettamente connaturati all'esecuzione dell'opera, e, sia attraverso pressioni sulle commissioni che determinano le variazioni dei prezzi, sia attraverso le manovre

sull'andamento dei lavori, sia attraverso la politica delle varianti, o con altri espedienti che la pratica della condotta dei lavori di volta in volta suggerisce, falsano lo scopo e l'applicazione del principio che sta alla base della revisione dei prezzi, pervenendo a volte a maggiori guadagni non leciti, ma a volta anche a disconoscimento di compensi dovuti all'impresa, per il concreto andamento del mercato.

In altre parole, la legge in esame trae motivo dall'aspirazione ad una maggiore imparzialità nella determinazione del corrispettivo spettante all'impresa in relazione alla dinamica del mercato.

La proposta di legge ad iniziativa del collega Princigalli ed altri del gruppo PCI, è stata rielaborata integralmente in sede di Commissione con il contributo di tutte le forze politiche presenti nella stessa, ed avvalendosi dell'apporto di tecnici specializzati in materia.

Il risultato, la proposta di legge che oggi siamo chiamati ad esaminare, è il frutto di una sincera volontà di migliorare la struttura legislativa regionale per rendere più chiari i rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, ed in particolare con quei cittadini che impegnano le proprie energie per attività ad altissimo contenuto sociale quali riteniamo gli operatori del settore dei lavori pubblici, che dalla legge sono considerati non antagonisti ma collaboratori della pubblica amministrazione, anzi parte della stessa operanti in condizioni di autonomia, cui va riconosciuto tutto quanto giustamente è dovuto, in base a rapporti chiari ed inequivocabili.

Il disegno di legge in esame è articolato su tre corpi di norme, con altrettanti obiettivi: un primo obiettivo, di lungo termine, è quello della integrale razionalizzazione del sistema del meccanismo

sinallagmatico insito nel contratto di appalto, attraverso una sistematica predeterminazione dei prezzi elementari dei lavori, articolata sia in base alle modalità che alle circostanze tipizzate di esecuzione.

Tale obiettivo richiede per l'attuazione un mutamento di mentalità, sia negli operatori, che negli amministratori, e pur costituendo un altro passo avanti nella volontà della Regione di fare bene e perfezionare i meccanismi operativi richiede tempi lunghi e strutture adeguate per l'attuazione.

Per il pragmatismo da cui noi legislativi, non possiamo mai discostarci, in quanto il risultato del nostro lavoro va ad incidere nella vita della collettività regionale, che non può avere soluzioni di continuità, è stato introdotto con la proposta di legge in esame, un secondo obiettivo, più prossimo, e conseguibile con un minimo di impegno delle strutture pubbliche già esistenti che costituisce una fase intermedia anche formativa di quella mentalità necessaria per il conseguimento dell'obiettivo finale, ossia la determinazione di "panico" di prezzi che pur accogliendo l'attuale sistema della fissazione di parametri indici, restringe, attraverso una più minuta articolazione dei parametri, lo spazio di indeterminatezza, e rende più aderente al caso concreto gli elementi usati per la determinazione del compenso revisionale.

Sempre in vista della necessità di non creare soluzioni di continuità artificiose nella vita regionale, la proposta di legge pone poi un terzo obiettivo, ancora più limitato, e di più immediata attuazione con riguardo ai contributi pendenti e a quelli che potranno essere conclusi prima che la seconda fase dell'attuazione della legge arrivi alla pratica realizzazione.

Vedremo attraverso l'esame dei singoli articoli quali meccanismi giuridici sono da porre in essere per il conseguimento degli scopi che sono stati ora citati.

Art.1 - L'articolo uno della legge ne fissa lo scopo, ossia la razionalizzazione della materia dei prezzi; quindi l'incidenza sulla revisione dei prezzi della legge è solo indiretta, come conseguenza della razionalizzazione del sistema.

Per raggiungere tale scopo viene istituito un elenco regionale dei prezzi e viene sancito l'obbligo per i progettisti di adottare i prezzi contenuti nell'elenco per ogni progettazione.

Tale norma non viene ad eliminare l'autonomia dei tecnici, che potranno sempre chiedere l'introduzione nell'elenco di nuove sottovoci o voci, per rendere l'elenco sempre aderente alla mutevole situazione tecnologica; anzi appare evidente che i tecnici e gli operatori in genere sono chiamati a collaborare con la Regione nello sforzo di adeguare continuamente i prezzi che attraverso la predeterminazione dello aspetto economico elimina taluni spazi di manovra, ponendo gli operatori in condizione di sapere con chiarezza e in via certa e preventiva l'aspetto economico dei contratti in formazione.

Art.2 - L'articolo due determina l'articolazione dell'elenco dei prezzi e il suo contenuto, o sancendo inoltre l'obbligo di determinare i prezzi compositi in base ad analisi.

Art.3 - L'articolo tre detta norme procedurali per la formazione e l'aggiornamento dell'elenco e stabilisce un tempo di validità, per l'applicabilità dell'elenco stesso, per un periodo di tre mesi dalla pubblicazione, con lo scopo di porre i tecnici e gli operatori nella condizione di recepire nell'elaborazione dei progetti i prezzi dell'elenco.

Attribuendo poi a chiunque l'iniziativa per l'introduzione di variazioni ed aggiornamenti dell'elenco, si attua la collaborazione tra operatori e Regione, e viene salvaguardata l'autonomia creativa dei tecnici, e si apre al recepimento di qualsivoglia evoluzione tecnologica.

Art.4 - Per la formulazione dell'elenco, per il suo aggiornamento e per la determinazione delle variazioni dei prezzi viene istituita una Commissione di cui sono chiamati a far parte i rappresentanti

delle forze sociali operanti nel settore, nonché tecnici specializzati.

Art.5 - L'articolo in esame attribuisce alla Commissione di cui all'art.4 il compito di determinare gli indici di variazione dei prezzi.

Art.6 - Stabilisce le modalità per la determinazione dei compensi revisionali.

Tali modalità risultano dalla combinazione del metodo analitico con quello parametrico.

Infatti la fase analitica viene effettuata presso gli Uffici regionali che determinano i parametri di variazione, costituiti da numeri indici.

L'applicazione appunto dei parametri, appunto i numeri indici avviene da parte della stazione appaltante.

Tale metodo rende il compenso revisionale perfettamente aderente alle reali variazioni dei costi per ogni categoria elementare di lavori, eliminando la sperequazione dell'attuale sistema parametrico pur consentendo una estrema semplicità di applicazione, in quanto si tratta di sviluppare una semplice e chiara formula di matematica elementare.

Un criterio di grande momento viene stabilito nell'articolo in esame fissando all'andamento lineare lo sviluppo teorico dei lavori cui deve riferirsi il calcolo del compenso revisionale.

Infine lo stesso articolo rinvia alla legge regionale n.16 del 1976 per quanto attiene alla procedure di approvazione degli elaborati.

Capo II - Norme Transitorie - Per non creare soluzioni di continuità nella regolamentazione che implicherebbero disfunzioni

notevoli nell'azione amministrativa, sono state previste norme transitorie che regolano la materia dando tra l'altro la possibilità di un graduale passaggio dall'attuale sistema a quello nuovo previsto dalla normativa in esame.

Gli articoli 7 e 8, rinviando al sistema della legge 21/6/64 n.463, introducono delle innovazioni per rendere più aderente alla realtà dei lavori il compenso revisionale.

E' demandato alla Giunta il compito di anucleare i nuovi parametri ed elaborare le nuove tabelle da tenere a base del computo del compenso revisionale.

Una innovazione sostanziale è data dalla possibilità di avere diverse tabelle per le varie parti dell'opera (fondazioni, assature ecc.) in modo da allargare la fase competitiva per il computo del compenso revisionale.

Art.9 - Introduce il sistema della individuazione dei costi, e la possibilità di articolazione territoriale degli indici.

Art.10 - Rendo applicabile anche alla fase transitoria, per i contratti non ancora perfezionati, la normativa di cui al precedente art.6.

Art.11 - Stabilisce il permanere della normativa vigente per gli appalti in cui sia già perfezionato in contratto.

Art.12 - Tenuto conto che l'anticipazione di appalto pone l'impresa in condizione di approvvigionare i materiali, si stabilisce con questo articolo l'esclusione, nel caso in cui l'anticipazione stessa sia corrisposta, dalle variazioni del costo dei materiali dal computo del compenso revisionale in modo da consentire anche alla stazione appaltante il godimento di parte del vantaggio conseguente all'erogazione finanziaria.

Art. 13 - Autorizza la delega dei poteri all'Assessore.

Art. 14 - Elabora ogni altra norma regionale sulla revisione dei prezzi allo scopo di rendere il più possibile chiara e semplice la le gislazione.

CAPO 1 ISTITUZIONE ELENCO PREZZI

ART.1

Al fine di razionalizzare la materia dei prezzi degli appalti, forniture , e lavori relativi, a opere pubbliche, è istituito l'elenco regionale dei prezzi.

I progetti di opere pubbliche per le quali vi sia a qualunque titolo competenza regionale, devono utilizzare l'elenco regionale dei prezzi.

ART.2

L'elenco comprende:

- 1) i prezzi elementari della mano d'opera, dei materiali, dei noli, e dei trasporti;
- 2) i prezzi delle categorie di lavori in uso per la realizzazione di opere pubbliche.

Le voci dell'elenco prezzi, articolate, ove è necessario, in sottovoci, devono indicare in modo chiaro:

- la natura della prestazione,
- i materiali da impiegare,
- gli oneri e magisteri,
- le modalità di quantificazione.

I prezzi sono riferiti ad una data precisata.

Ciascun prezzo è determinato in base ad apposita analisi da allegare al prezzario.

ART.3

L'elenco dei prezzi è elaborato dalla Commissione di cui al successivo art.4, ed approvato dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore ai LL.PP., sentita la competente Commissione Consiliare, ed aggiornato semestralmente.

L'elenco entra in vigore tre mesi dopo la sua pubblicazione nel Bollettino della Regione.

Chiunque può chiedere alla Regione, l'inserimento nell'elenco di voci non contemplate nello stesso, sulla base di apposite analisi.

Le nuove voci vengono inserite nell'elenco con la procedura di cui sopra.

ART.4

Per la formazione dell'elenco prezzi di cui all'art.1 è costituita la Commissione Regionale Prezzi composta come segue:

- 1) l'Assessore regionale ai LL.PP. che la presiede,
- 2) un rappresentante dell'unione delle province italiane,
- 3) un rappresentante dell'ANCI Regionale,
- 4) tre rappresentanti dell'ANCE Regionale,
- 5) tre rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'ambito regionale,
- 6) tre ingegneri: di cui uno con specializzazione in ingegneria civile edile; uno in ingegneria civile trasporti; uno in ingegneria industriale, da scegliere sulla base di terne designate da ciascun ordine provinciale,
- 7) un architetto da scegliere sulla base di terne designate dagli ordini degli architetti della Regione,
- 8) un geologo da scegliere sulla base di una terna designata dall'ordine professionale regionale,
- 9) cinque esperti designati dalla Camera di Commercio in ragione di uno per ^{ogni} provincia,
- 10) cinque funzionari regionali competenti in materia di prezzi e di opere pubbliche, di cui tre dell'Assessorato ai LL.PP., uno dell'Assessorato all'industria, uno dell'Assessorato all'Agricoltura.

La Commissione è nominata dalla Giunta regionale.

L'Assessore ai LL.PP. può delegare un altro Consigliere regionale a presiedere la Commissione.

La Commissione si avvale di un ufficio di segreteria comprendente un adeguato contingente di personale del ruolo regionale, coordinato da un funzionario che assolve anche il compito di segretario della Commissione.

L'ufficio di segreteria provvede a:

- raccogliere dati relativi ai prezzi e costi dei materiali, della mano d'opera, dei noli e dei trasporti;
- raccogliere i dati sulla evoluzione tecnologica nel campo delle costruzioni;
- elaborare i dati raccolti ai fini dell'aggiornamento dell'elenco dei prezzi;
- curare la pubblicazione dell'elenco e dei relativi aggiornamenti.

ART.5

La Commissione di cui al precedente articolo determina semestralmente le variazioni mensili in valore assoluto, di tutti i prezzi compresi nell'elenco approvato.

Contestualmente determina il numero indice mensile di ciascun prezzo, fatto uguale a 100 il valore di prima quotazione.

Le variazioni dei prezzi ed i relativi indici sono approvati dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessore ai LL.PP.

ART.6

Nei casi di progetti che utilizzano i prezzi dell'elenco di cui al precedente art.1, il compenso per revisione prezzi si determina per somma algebrica dei compensi mensili dovuti per ogni categoria di lavoro.

Detti compensi mensili elementari, si determinano in base alla seguente formula:

$$Cr = I \frac{P_t - P_1}{P_1}$$

dove:

Cr= compenso revisionale mensile;

I = importo della categoria di lavoro considerata, riferito al mese di esecuzione;

P1 = indice di costo della categoria di lavoro considerata, riferito al mese dell'appalto.

In pendenza della approvazione degli indici mensili di cui all'art.5 DA PARTE DELLA Commissione competente, il compenso revisionale può essere determinato, in via provvisoria, utilizzando per ciascuna categoria di lavoro il corrispondente ultimo indice noto.

Il compenso revisionale è soggetto al ribasso o aumento d'asta ed alla successiva detrazione del 5% per alea contrattuale.

La revisione dei prezzi deve essere chiesta dall'appaltatore prima dell'emissione del certificato di collaudo.

Il direttore dei lavori è tenuto a promuovere sotto sua personale responsabilità, la revisione dei prezzi in diminuzione, quando ne ricorrano le condizioni nell'interesse della Pubblica Amministrazione.

Gli elaborati per compensi revisionali in acconto, non sono soggetti i preventivi pareri di organi consultivi, nè ad approvazioni da parte degli organi regionali.

Gli elaborati revisionali definitivi, per le opere assistite da contributo della Regione, sono approvati dal Presidente della Giunta Regionale previo parere dell'ufficio del Genio Civile competente.

Gli acconti in corso d'opera, per compensi revisionali, possono essere pagati fino all'80% dell'importo revisionale maturato.

Il compenso revisionale si determina in base all'effettivo sviluppo temporale e quantitativo dei lavori, tenuto conto della data di effettiva consegna dei lavori, delle sospensioni regolarmente ordinate, delle proroghe regolarmente concesse.

In ogni caso il compenso revisionale definitivo non potrà essere maggiore di quello teorico ottenuto considerando lineare e progressivo lo sviluppo dell'intera prestazione.

Per la concessione di contributi regionali sulle spese per compensi revisionali trovano applicazione le norme di cui all'art.11 della L.R. 23/6/76 n.16.

CAPO II NORME TRANSITORIE

ART. 7

Per le opere pubbliche la cui gara di appalto sia indetta dopo l'approvazione delle quote di incidenza e delle squadre tipo di cui al successivo art. 8, e prima della entrata in vigore dell'elenco prezzi di cui al precedente art. 1, la revisione dei prezzi contrattuali si effettua in base alle norme di cui alla legge 21/6/1964, n. 463 e successive modificazioni ed integrazioni per tutto quanto non in contrasto con la presente legge.

ART.8

Entro 60 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, la Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore ai LL.PP., sentita la competente Commissione Consiliare, determina le categorie tipiche di opere pubbliche e fissa per ciascuna di esse, le quote percentuali di incidenza, sul costo complessivo dell'opera, dei materiali, dei noli e dei trasporti, nonché la composizione delle squadre tipo.

Nella determinazione di quanto sopra si potrà prescindere dai limiti posti dall'art.4 della legge 27/2/1968, n.93

ART.9

La Commissione di cui al precedente art.4, determina le variazioni mensili dei costi della mano d'opera, dei materiali, dei noli e dei trasporti e individua, per ciascuna categoria tipica di opere, l'indice mensile riferito al valore iniziale, fatto uguale a 100, dalla stessa categoria di opere, valutato alla data di entrata in vigore della presente legge.

Nel caso che, per uno stesso periodo, nell'ambito del territorio regionale riscontrino variazioni diverse dei costi elementari della mano d'opera, dei materiali, dei noli e dei trasporti, la commissione procederà a determinare gli indici di variazione delle stesse categorie tipiche di lavoro, riferito alle diverse zone del territorio, definendo i limiti territoriali di applicazione dei singoli indici.

ART. 10

Le norme di cui al precedente articolo 6 si applicano anche alle opere di cui all'art.7 della presente legge.

ART.11

Per le opere pubbliche non disciplinate nei precedenti artt., si applicano, ai fini della revisione dei prezzi contrattuali, le norme della vigente legislazione in materia.

Le commissioni provinciali per la determinazione delle variazioni dei costi manod'opera, dei materiali, dei noli e dei trasporti sono sostituite dalla Commissione regionale istituita con l'art.4 della presente legge.

ART. 12

Nei casi in cui all'impresa venga corrisposta da parte della stazione appaltante, in base alle vigenti disposizioni in materia, anticipazioni in denaro sul prezzo d'appalto nella determinazione del compenso revisionale, si prescinde dalle variazioni del costo dei materiali.

ART. 13

L'Assessore ai LL.PP., se delegato, esercita le funzioni attribuite al Presidente della Giunta Regionale dalla presente legge.

ART. 14

Sono abrogate tutte le norme regionali che riguardano la
revisione dei prezzi.