

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore LISI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 APRILE 1976

Revisione dei prezzi nei contratti relativi ad appalti di opere, lavori e forniture in favore delle pubbliche amministrazioni ed in particolare in favore del Ministero della difesa

ONOREVOLI SENATORI. — Le notevoli lievitazioni dei prezzi dovute alla instabilità monetaria, alle continue variazioni di costo della manodopera e delle materie prime, richiedono un attento esame del problema e la emanazione di appropriate norme legislative.

Il decreto-legge 18 novembre 1923, n. 2440, per la contabilità generale dello Stato e il relativo regolamento approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, in materia contrattuale, non fanno alcuna distinzione tra appalti di opere, lavori e forniture, disciplinandoli con gli stessi articoli senza eccezioni, per cui unica dovrebbe essere la legislazione che li regola.

Sarà utile un breve cenno storico sulla evoluzione ed il susseguirsi di norme legislative in materia.

I capitoli generali d'oneri, in particolare della Difesa, che spesso prevedono l'invaria-

bilità dei prezzi contrattuali, furono predisposti ed approvati anteriormente al 1928 quando la relativa stabilità interna dei prezzi era scarsamente influenzata dall'andamento dei mercati internazionali per cui non si rese necessaria una legislazione speciale di revisione prezzi, fatta eccezione per alcune disposizioni di carattere particolare. Anzi, esistevano leggi e decreti ministeriali che prevedevano revisioni di prezzi in diminuzione a favore della pubblica Amministrazione (regio decreto-legge 21 luglio 1927, numero 1316, e decreto ministeriale 31 luglio 1928, n. 230).

Con il secondo conflitto mondiale, date le lievitazioni dei prezzi che allora si registrarono, si ravvisò la necessità dell'emanazione di leggi speciali relative alla revisione dei prezzi in aumento, dapprima con il regio decreto-legge 21 giugno 1938, n. 1296, convertito nella legge 19 gennaio 1939, n. 392, limitato

ai soli appalti di lavori pubblici, successivamente perfezionato da altri provvedimenti legislativi, successivamente con la emanazione del regio decreto-legge 13 giugno 1940, n. 901, convertito nella legge 26 ottobre 1940, n. 1676, per gli appalti di forniture.

Tali norme, pur non essendo state mai abrogate esplicitamente, hanno cessato di avere vigore sia per la cessazione dello stato di guerra, sia per motivi politici diversi che rendevano impossibile l'applicazione delle procedure previste, sia in adempimento della circolare 18 agosto 1950, n. 147201 della Ragioneria generale dello Stato che raccomandava alle Amministrazioni interessate la eliminazione della clausola revisionale nei contratti di pubbliche forniture.

Alla cessazione di efficacia di detta normativa è sopravvissuto solo il principio di disponibilità contrattuale della materia, al quale peraltro trova fondamento nella natura privatistica dei contratti (Cass. Sez. Un. 11 marzo 1971, n. 628, in *Gur. It. Mass.* 1971, 281).

Infatti, fin dal 1947, data la continua evoluzione economica e monetaria, si ravvisò la necessità di ripristinare, per le opere pubbliche, l'istituto della revisione prezzi che fu istituito con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, numero 1501, che al quinto comma dell'articolo 1 dispone testualmente. « per lavori appaltati a partire dal 15 aprile 1946 l'Amministrazione ha la facoltà di procedere alla revisione, anche se nei contratti relativi non è stata inclusa la clausola della rivedibilità, o in base al presente decreto o in base alle leggi anteriori ».

Il predetto decreto, pur rimanendo sempre sostanzialmente lo stesso, fu successivamente aggiornato con le norme per la revisione dei prezzi contrattuali con le leggi: 9 maggio 1950, n. 329; 23 ottobre 1963, n. 1481; 21 giugno 1964, n. 463. La legge 19 febbraio 1970, n. 76, all'articolo 2 stabilisce l'alea di revisione al 5 per cento ed estende la normativa a tutte le Amministrazioni o Aziende autonome dello Stato, anche con ordinamento autonomo, esclusa l'Azienda delle ferrovie dello Stato in quanto per questa, in base ai suoi regolamenti, è stata sempre in vigore.

Infine la legge 22 febbraio 1973, n. 37, all'articolo 2, ribadisce l'estensione a tutte le Amministrazioni dello Stato ammettendo la revisione con le norme che la regolano, con esplicita esclusione di qualunque patto in contrario o in deroga.

È di tutta evidenza che tutte le predette norme sono state emanate tenendo conto della natura privatistica dei negozi ed in adempimento a quanto previsto dall'articolo 1664 del codice civile; quindi non è concepibile che da tali norme debbano, o possano, essere esclusi i contratti di lavoro e forniture, in particolare del Ministero della difesa, quando risulta molto incerto il limite di differenza tra l'appalto e la fornitura.

La suprema Corte di cassazione, con sentenza 28 ottobre 1965, n. 2288 1^a Sezione, definì per appalto un contratto con il quale si era convenuta la fornitura di materiali di particolare tipo ed impiego al di fuori della normale produzione della ditta costruttrice, ritenendosi prevalente sulla fornitura della materia il processo produttivo (Cass. 29 novembre 1963, n. 1432 in *Giust. Civ. Mass.* 1963, 1432; Cass. 20 aprile 1963, n. 968 in *Giust. Civ.* 1963 1° 1573).

In modo conforme anche la dottrina: il Vitta nei commenti alla sentenza della Cassazione 1950, n. 220 (*Gur. Civ. Cass.* 1950, vol. II, pag. 40) ribadisce il principio affermando che quando al posto di commissionare una cosa di serie se ne ordina una rispondente a determinati requisiti, sia pure posti dalla volontà delle parti, questi elementi integrativi dell'oggetto determinano la presenza dell'appalto. Concetto sostenuto anche dal Miccoli il quale asserisce che nella fattispecie si ravvisa la forma di *pubblico appalto*. (Utet. *Novissimo Digesto Italiano*, Vol. 1, pagg. 702-703).

Da quanto sopra si evince che dottrina e giurisprudenza sono concordi nel riconoscere i contratti con le pubbliche Amministrazioni della stessa natura così come li prevede la legge di contabilità generale dello Stato e relativo regolamento senza alcuna eccezione né per le opere pubbliche, né per i lavori, né per le forniture.

È quindi inconcepibile, ingiusto ed anti-economico il fatto che i riconoscimenti più volte richiamati debbano essere concessi ai

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

soli lavori pubblici quando gli elementi, le lievitazioni e le situazioni economiche che per essi li determinano sono eguali, talvolta più gravosi, per le altre forme di somministrazioni e negozi compresi nei contratti di lavori e forniture.

Nè è legittimo o quantomeno morale il fatto che le pubbliche Amministrazioni, in specie il Ministero della difesa, avvalendosi del generico richiamo dei capitoli generali d'oneri sui contratti, in contrasto a quanto disposto dall'articolo 1664 del codice civile e da quanto sopra detto per le opere pubbliche, tragga illeciti benefici a danno delle imprese private.

La continua svalutazione della moneta, gli aumenti e le variazioni della manodopera, la

costante lievitazione dei prezzi per le materie prime, la lungaggine burocratica per l'approvazione dei contratti, rendono impossibile valutare *a priori* le variazioni dei costi fino al compimento del contratto, per cui le perdite che vengono subite dagli imprenditori sono notevoli ed imprevedibili.

Dal punto di vista politico è quantomeno incongruente incitare le imprese alla ripresa economica quando da parte della pubblica Amministrazione si usano tutte le armi per danneggiarla ed arrestarla.

Per quanto sopra, si propone una legge che estenda la revisione prezzi così come prevista per i lavori pubblici a tutti gli appalti di lavori e forniture delle pubbliche Amministrazioni.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

Le Amministrazioni pubbliche, le Aziende dello Stato con ordinamento autonomo, gli Enti locali ed Enti pubblici, per i contratti di lavoro e forniture stipulati dal 1° luglio 1972, hanno la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi che è ammessa, secondo le norme che la regolano, con esclusione di qualsiasi patto in contrario o in deroga.

Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede a carico dei capitoli di bilancio relativi ai lavori o alle forniture oggetto della revisione.