

# **CARO MATERIALI: REVISIONE E COMPENSAZIONE DEI PREZZI NEGLI APPALTI PUBBLICI**

## **LE PRINCIPALI NOVITA'**

# CARO MATERIALI: REVISIONE E COMPENSAZIONE DEI PREZZI NEGLI APPALTI PUBBLICI

---

- L'eccezionale aumento dei prezzi dei materiali da costruzione, determinato prima dalla c.d. emergenza da Covid-19 ed ora dall'attuale conflitto bellico in Ucraina, hanno portato il Legislatore, da maggio 2021 ad oggi, ad effettuare una serie di interventi normativi finalizzati a ristabilire l'originario equilibrio economico dei contratti d'appalto pubblici, attraverso dei meccanismi compensativi e/o l'obbligo di inserimento nella documentazione di gara di clausole relative alla revisione prezzi.
- Nello specifico sono, allo stato attuale, quattro gli interventi legislativi sulla tematica del c.d. "caro materiali":
  - a** - Art. 1-septies del Decreto Legge 73 del 25 maggio 2021 convertito in Legge, con modificazioni, dalla Legge n. 106 del 23 luglio 2021 concernente la possibilità per gli appaltatori di richiedere la compensazione dei maggiori costi sostenuti a fronte dell'aumento dei prezzi delle materie prime per le lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori dal 1.01.2021 al 31.12.2021;
  - b** - Art. 29 del Decreto Legge 4 del 27 gennaio 2022 convertito in Legge, con modificazioni, dalla Legge n. 25 del 28 marzo 2022 avente ad oggetto l'obbligo per le Stazioni appaltanti, per le procedure di appalto indette dalla data del 27.01.2022 fino al 31.12.2023, di inserire nella documentazione di gara delle clausole relative alla revisione prezzi;

**c** - Art. 26 del Decreto Legge 50 del 17 maggio 2022 convertito in Legge, con modificazioni, dalla Legge n. 91 del 15 luglio 2022 riguardante un meccanismo di revisione dei corrispettivi nei contratti di appalto di lavori le cui lavorazioni sono state eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori nel periodo 1.01.2022 - 31.12.2022;

**d** - Art. 7 del Decreto Legge 36 del 30 aprile 2022 convertito in Legge, con modificazioni, dalla Legge n. 76 del 29 giugno 2022 il quale, nel fornire un'interpretazione autentica dell'art. 106, comma 1, lett. c) del codice dei contratti pubblici, chiarisce che tra le circostanze imprevedute ed imprevedibili, tali da consentire una modifica dei contratti, possono includersi quelle che *“alterano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera”*.

- Vediamo, dunque, nel dettaglio il contenuto della normativa sopra richiamata.

**D.L. 73/2021 - ART. 1-SEPTIES**

**(CD. "SOSTEGNI BIS")**

**MISURE DI COMPENSAZIONE PER L'AUMENTO DEI PREZZI DELLE MATERIE  
PRIME - ANNO 2021 - LAVORI IN ESECUZIONE AL 25.07.2021**

- L'art. 1-septies del D.L. 73/2021 introduce una normativa emergenziale volta a fronteggiare gli “aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione” verificatisi nel corso del 2021.
- Trattasi di un meccanismo obbligatorio di compensazione dell'aumento del costo dei materiali - purché si tratti di materiali utilizzati in lavorazioni contrattualizzate in qualsiasi data ma eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori, ovvero annotate nel libretto delle misure, nel corso del 2021 - che scatta nel caso di aumento dei prezzi dei materiali da costruzione che superi la soglia dell'8% con riferimento a lavori avviati nell'anno 2021, soglia che sale al 10% nel caso di lavorazioni afferenti a più annualità.
- In particolare, la norma prevede la possibilità per gli appaltatori, i cui contratti sono in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore (25 luglio 2021) della Legge di conversione del D.L. 73/2021, di richiedere la compensazione dei maggiori costi sostenuti a fronte dell'aumento dei prezzi delle materie prime: a tal fine gli appaltatori devono presentare alla Stazione appaltante un'istanza di compensazione, a pena di decadenza, entro 15 giorni dalla data di pubblicazione del decreto del MIMS in cui sono indicate le variazioni percentuali, superiori all'8%, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi.

- Ed invero, ai sensi dell'art. 1-septies del D.L. 73/2021, il MIMS rileva, entro il 31 ottobre 2021 e il 31 marzo 2022, con proprio decreto, le variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8%, verificatesi rispettivamente nel primo e nel secondo semestre dell'anno 2021, dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi.
- Il decreto MIMS relativo alle variazioni del I semestre 2021 è stato pubblicato il 23 novembre 2021 (scadenza domande al 9 dicembre 2021) mentre quello relativo al II semestre 2021 è stato pubblicato il 12 maggio 2022 (scadenza domande al 27 maggio 2022).
- Al riguardo, occorre precisare che il decreto relativo al I semestre 2021, a seguito di un ricorso dell'ANCE, è stato annullato dal TAR Lazio che - con la sentenza n. 7215/2022 - lo ha ritenuto illegittimo sotto il profilo del difetto d'istruttoria, demandando al medesimo Dicastero un supplemento istruttorio (in sostanza, gli aumenti rilevati dalla P.A. su un gran numero di materiali sono stati ritenuti non in linea con gli aumenti effettivamente riscontrabili nel mercato di riferimento).
- Tale annullamento, dunque - benché idoneo ad influire sulle procedure di compensazione relative al I semestre 2021, alterandone i tempi di conclusione oltre che i valori economici - non incide sull'impianto complessivo del meccanismo di cui trattasi.

- Dunque, in caso di aumento dei prezzi superiore alla soglia di rilevanza in precedenza richiamata (8% - 10%), all'appaltatore viene compensato il solo valore eccedente la stessa: opera, in altri termini, una sorta di franchigia a carico dell'appaltatore pari all'8% (per i lavori avviati nell'anno 2021) o del 10% (per i lavori di natura pluriennale e, dunque, avviati prima del 2021).
- Nell'ipotesi di variazioni in diminuzione (sempre in misura superiore all'8 o 10%) la procedura di rimborso è invece avviata d'ufficio dalla Stazione appaltante, ma sempre nel termine di 15 giorni dalla pubblicazione del decreto del MIMS.
- La compensazione non è soggetta al ribasso d'asta ed è al netto delle eventuali compensazioni precedentemente accordate a fronte delle clausole di revisione prezzi già previste nella lex specialis ai sensi dell'art. 106 del Codice.

- Le “modalità applicative” relative al citato meccanismo di compensazione sono state introdotte con la Circolare MIMS in data 25.11.2021.
- Di particolare interesse è la previsione, ivi recata, secondo cui sono esclusi dalla compensazione i lavori contabilizzati nell’anno solare di presentazione dell'offerta.
- Trattasi di previsione del tutto estranea al contenuto della normativa di riferimento ed introdotta solo tramite la suddetta Circolare: è verosimile ritenere, dunque, che - a fronte di domande di compensazione rigettate solo in ragione di quanto previsto dalla su citata Circolare - non tarderà ad insorgere un contenzioso sulla legittimità della limitazione prevista dalla Circolare.



**D.L. 4/2022 - ART. 29**

**(CD. “SOSTEGNI TER”) MISURE DI COMPENSAZIONE PER L’AUMENTO DEI  
PREZZI DELLE MATERIE PRIME - ANNI 2022-2023**

**INSERIMENTO OBBLIGATORIO CLAUSOLE DI REVISIONE PREZZI**

**GARE BANDITE TRA IL 27.01.2022 ED IL 31.12.2023**

- Il decreto cd. Sostegni Ter reca numerose disposizioni relative alla tematica d'interesse.
- In primo luogo "istituzionalizza" - sino alla fine del 2023 - il compito del MIMS di adottare, entro il 31 marzo ed il 30 settembre di ciascun anno, il decreto recante le variazioni percentuali dei singoli prezzi dei materiali da costruzione più significativi relative a ciascun semestre.
- In secondo luogo, viene esteso al biennio 2022-2023 il meccanismo di compensazione dei prezzi già introdotto dal Sostegni bis.
- In particolare, le variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione - siano esse in aumento o in diminuzione - sono valutate dalla Stazione appaltante solo se tali variazioni risultano superiori al 5% rispetto al prezzo rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta, tenendo ovviamente conto di quanto indicato nei decreti del MIMS in precedenza richiamati.
- In caso di aumento dei prezzi superiore alla soglia di rilevanza in precedenza richiamata (5%) all'appaltatore viene compensato il valore eccedente tale soglia ma nella misura massima dell'80% di tale eccedenza, nel limite delle risorse disponibili.

- Anche in questo caso è l'appaltatore a dare avvio al relativo procedimento, essendo quest'ultimo onerato di presentare alla Stazione appaltante l'istanza di compensazione, a pena di decadenza, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione in G.U. del relativo decreto del MIMS.
- Sono esclusi dalla compensazione i lavori contabilizzati nell'anno solare di presentazione dell'offerta (previsione ora "legificata", mentre in relazione all'annualità 2021 era prevista solo a livello di circolare ministeriale) nonché i lavori che siano stati eseguiti senza rispettare i termini indicati nel relativo cronoprogramma.
- La compensazione non è soggetta al ribasso d'asta ed è al netto delle eventuali compensazioni precedentemente accordate.

- Il direttore dei lavori è tenuto a verificare che l'appaltatore abbia effettivamente subito una maggiore onerosità, attraverso la disamina della documentazione trasmessa dallo stesso appaltatore.
- In terzo luogo, la norma dispone l'obbligo per le Stazioni appaltanti di inserire nella documentazione di gara - sia per le procedure concernenti i lavori che per quelle aventi ad oggetto servizi e forniture - clausole espresse e relative alla revisione dei prezzi, nei termini previsti dall'art. 106, comma 1, lett. a) del Codice.
- Infine, il decreto Sostegni Ter prevedeva anche una specifica disciplina concernente la compensazione degli extra-costi sostenuti dagli appaltatori nell'ambito degli accordi quadro.
- Tuttavia - come avremo modo di vedere nel prosieguo - tale normativa è stata abrogata dal successivo D.L. n. 50/2022, che ha "assorbito" la normativa inizialmente prevista dal decreto Sostegni Ter.

**D.L. 50/2022 - ART. 26**

**(CD “D.L. AIUTI”)**

**MECCANISMO DI REVISIONE DEI PREZZI IN FASE ESECUTIVA**

**GARE CON TERMINE OFFERTE AL 31.12.2021 E GARE INDETTE DAL 17.05.2022  
AL 31.12.2022**

- Ancor più di recente, con l'art. 25 del DL 17/2022 il Legislatore aveva proceduto ad estendere ulteriormente il meccanismo di compensazione dei prezzi in precedenza richiamato, precisandone ulteriormente le disposizioni applicative.
- A fronte del perdurante aumento dei prezzi dei materiali da costruzione, dei carburanti e dei prodotti energetici, tuttavia, il medesimo Legislatore ha ritenuto più opportuno cambiare approccio e, con il recente D.L. Aiuti (n. 50/2022, adottato il 17 maggio 2022 e convertito in Legge, con modificazioni, dalla Legge n. 91 del 15 luglio 2022 ) ha abrogato il citato art. 25 del D.L. 17/2022, introducendo altresì alcune ulteriori misure per fronteggiare gli aumenti in precedenza richiamati.
- Le misure, che di seguito verranno approfondite, sono in estrema sintesi le seguenti:
  - a** - aggiornamento straordinario dei prezziari regionali;
  - b** - meccanismo straordinario di revisione dei prezzi in fase esecutiva;
  - c** - previsione di un “certificato di pagamento straordinario” per i lavori realizzati nel 2022, fino all’entrata in vigore del D.L. (18 maggio 2022);
  - d** - disciplina eccezionale applicabile agli accordi quadro di lavori già aggiudicati ovvero efficaci alla data di entrata in vigore del D.L. (18 maggio 2022).

## A - Aggiornamento straordinario dei prezziari regionali

- La prima misura introdotta dal D.L. Aiuti è costituita da una deroga - valevole per il solo anno 2022 - al procedimento di aggiornamento annuale dei prezziari regionali previsto dall'art. 23, comma 16, del D.Lgs. n. 50/2016.
- In particolare, l'art. 26 demanda alle Regioni il compito di procedere entro il 31 luglio 2022 ad un aggiornamento infra-annuale dei prezziari in vigore alla data di entrata in vigore del medesimo D.L. (18 maggio 2022). I prezziari così aggiornati cessano di avere validità entro il 31 dicembre 2022 ma potranno essere utilizzati in via transitoria fino al 31 marzo 2023 per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data.
- In caso di inadempienza delle Regioni, i prezziari regionali dovranno essere aggiornati, entro i successivi quindici giorni (e, dunque, entro il 15 agosto 2022) dalle competenti articolazioni territoriali del MIMS, sentite le Regioni interessate.

- Il suddetto aggiornamento straordinario deve tenere conto, almeno in teoria, anche delle Linee guida del MIMS in materia di aggiornamento dei prezziari - previste dall'art. 29 del D.L. 4/2022 (D.L. Sostegni Ter) - benché queste ultime, nonostante la scadenza del termine per la loro adozione (30 aprile 2022), non siano ancora state approvate.
- Da ultimo, in caso di inadempienza anche da parte del MIMS ed in ipotesi di lavori realizzati prima dell'adozione dell'aggiornamento infra-annuale dei prezziari, il D.L. in esame prevede una specifica disciplina transitoria di cui si dirà nel successivo paragrafo.



## B - Meccanismo straordinario di revisione dei prezzi in fase esecutiva

- Come detto, la normativa di cui trattasi ha introdotto un meccanismo straordinario di revisione dei prezzi in fase di esecuzione dei lavori, che avviene attraverso gli stati di avanzamento lavori (SAL).
- In particolare, il predetto meccanismo si applica agli appalti di lavori - con esclusione dei servizi e delle forniture - il cui termine di presentazione delle offerte è scaduto entro il 31 dicembre 2021 ed in relazione alle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore lavori ovvero annotate nel libretto delle misure nel corso del 2022.
- Quanto alle modalità applicative, la norma prevede che l'adeguamento prezzi avvenga attraverso gli stati di avanzamento lavori (SAL), i cui prezzi vanno determinati non alla luce dei valori contrattuali, ma in alternativa:
  - a - in base ai prezziari regionali aggiornati dalle Regioni, eccezionalmente per l'anno 2022, con cadenza infra-annuale;
  - b - in base ai prezziari regionali aggiornati dal MIMS in caso di inadempienza delle Regioni;
  - c - in base ai prezziari regionali aggiornati al 31 dicembre 2021, incrementati sino al 20% da parte delle Stazione appaltanti.
- In altri termini, fino all'adozione del predetto aggiornamento infra-annuale dei prezziari regionali, le Stazioni appaltanti "incrementano" i prezzi contrattualmente previsti dai medesimi prezziari, fino ad una percentuale massima del 20%.

- Resta, tuttavia, fermo che qualora - all'esito dell'aggiornamento infra-annuale dei prezziari - dovesse risultare una variazione dei prezzi, per il 2022, inferiore ovvero superiore alla variazione percentuale applicata autonomamente dalla Stazione appaltante, la medesima dovrà procedere al conguaglio dei relativi importi, sempre in occasione del pagamento degli stati di avanzamento dei lavori, al fine di allineare i costi del singolo appalto ai prezzi individuati dai prezziari aggiornati in via infra-annuale.
- I maggiori importi derivanti dall'applicazione dei prezziari aggiornati secondo le modalità di cui si è in precedenza detto sono riconosciuti dalle Stazioni appaltanti - senza necessità di una specifica istanza dell'appaltatore - "al netto dei ribassi formulati in sede di offerta" e, dunque, considerando anche il ribasso offerto e nella misura del 90% della variazione riscontrata.
- Quanto alle modalità di liquidazione delle somme, la norma prevede che il certificato di pagamento venga emesso contestualmente allo stato di avanzamento dei lavori (SAL) o, comunque, entro 5 giorni dall'adozione del SAL stesso.
- Il pagamento deve essere in ogni caso effettuato al netto delle compensazioni eventualmente già riconosciute e, in linea di principio, entro 30 dall'adozione del SAL.

## C - Il certificato di pagamento straordinario

- Al fine di evitare problematiche di carattere intertemporale - e, cioè, al fine di evitare una “lacuna” normativa nel periodo precedente all’adozione del D.L. di cui trattasi - il medesimo decreto prevede l’obbligo, per la Stazione appaltante, di erogare uno specifico “certificato di pagamento straordinario”.
- In particolare, nel caso di lavorazioni eseguite tra il 1° gennaio 2022 e la data di entrata in vigore del decreto (18 maggio 2022) - qualora il direttore dei lavori le abbia già contabilizzate ed il RUP abbia già emesso il relativo certificato di pagamento - il D.L. prevede che la medesima Stazione appaltante, entro 30 giorni dalla data di adozione del decreto, sia tenuta ad adottare un certificato di pagamento straordinario, recante la determinazione, secondo le modalità sopra richiamate, dell’acconto del corrispettivo dovuto all’appaltatore per le lavorazioni già effettuate e contabilizzate.
- Il relativo pagamento, in linea di principio, deve avvenire entro 5 giorni successivi alla data di emissione del suddetto certificato straordinario.

## D- La disciplina eccezionale applicabile agli accordi quadro di lavori

- Il D.L. in commento prevede, poi, una specifica disciplina concernente gli accordi quadro di lavori di cui all'art. 54 D.Lgs. 50/2016 già aggiudicati o efficaci alla data di entrata in vigore del decreto (18 maggio 2022).
- In relazione a tali accordi quadro, in particolare, la Stazione appaltante - fino al 31 dicembre 2022 - deve utilizzare i prezziari aggiornati nei termini in precedenza precisati nell'individuazione dei prezzi relativi ai contratti attuativi, nei limiti delle risorse complessivamente stanziare per il finanziamento dei lavori previsti dall'accordo quadro, fermo restando il ribasso formulato in sede di offerta dall'appaltatore.
- La norma in esame specifica, inoltre, che le disposizioni di cui all'art. 29 del decreto legge 4/2022 (D.L. Sostegni Ter) - di cui si è in precedenza detto - trovano applicazione anche all'esecuzione degli accordi quadro già aggiudicati o in corso di esecuzione nel 2022 e, in particolare, anche alle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori, o anche solo annotate, dal 1° gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2022.

- Ne discende che, relativamente ai contratti attuativi ancora da stipularsi, le Stazioni appaltanti dovranno non solo tener conto dei prezzi aggiornati di cui si è in precedenza detto, ma anche del meccanismo di compensazione degli extra-costi previsto dal decreto Sostegni Ter, ma ciò solo qualora l'offerta non sia stata formulata nel 2022, atteso che in tale ipotesi il suddetto meccanismo compensativo opererà a partire dal primo semestre del 2023.
- La su riportata normativa è, allo stato, l'unica applicabile agli accordi quadro, atteso che - come detto - il medesimo D.L. Aiuti ha previsto l'abrogazione delle disposizioni in materia di accordi quadro in precedenza previste dal decreto Sostegni Ter (ovvero dall'art. 29, comma 11-bis, D.L. n. 4/2022, ora abrogato).

**D.L. 36/2022 – ART. 7**  
**(C.D. “DECRETO PNRR-BIS”)**

**TRA LE CIRCOSTANZE IMPREVISTE ED IMPREVEDIBILI CHE POSSONO DARE  
LUOGO A MODIFICHE O VARIANTI DEI CONTRATTI DI APPALTO VI SONO  
ANCHE QUELLE CHE ALTERANO SIGNIFICATIVAMENTE IL COSTO DEI MATERIALI**

- Con Legge n. 79/2022 è stata disposta la conversione in Legge, con modificazioni, del D.L. n. 36/2022, recante *“ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*.
- Per quanto d’interesse, in sede di conversione in Legge sono state introdotte due nuove disposizioni nell’art. 7 del citato D.L. e, in particolare:
  - l’art. 7, comma 2-ter in base al quale *“L’articolo 106, comma 1, lettera c), numero 1), del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, si interpreta nel senso che tra le circostanze indicate al primo periodo sono incluse anche quelle impreviste ed imprevedibili che alterano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell’opera”*;
  - l’art. 7, comma 2-quater, in base al quale *“Nei casi indicati al comma 2 -ter, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, la stazione appaltante o l’aggiudicatario possono proporre, senza che sia alterata la natura generale del contratto e ferma restando la piena funzionalità dell’opera, una variante in corso d’opera che assicuri risparmi, rispetto alle previsioni iniziali, da utilizzare esclusivamente in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi dei materiali”*.

- Le richiamate disposizioni pongono, tuttavia, un evidente problema interpretativo laddove fanno entrambe espressamente riferimento all’“opera” oggetto del contratto pubblico.
- Sulla base di un’interpretazione strettamente letterale, dunque, si potrebbe desumere l’applicabilità delle citate disposizioni ai soli contratti pubblici relativi ai lavori e non anche a quelli concernenti servizi e forniture.
- Vero è che della medesima normativa potrebbe darsi anche una lettura “estensiva” - volta, cioè, a ricomprendere nel relativo ambito di applicazione anche i servizi e le forniture - considerando che il termine “opera” è impreciso (il Codice parla di “lavori” e non di “opere”) ed in ragione del fatto che, nella sostanza, non sembrano esserci ragioni di carattere sostanziale che osterebbero a tale interpretazione estensiva.
- D’altra parte, la previsione di cui all’art. 7, comma 2-ter è una cd. disposizione di interpretazione autentica e, cioè, una norma con cui lo stesso Legislatore interpreta un’altra norma, individuandone espressamente il significato.
- Nel caso di specie, dunque, in base a tale previsione, l’aumento dei prezzi, nel caso di lavori, deve sempre considerarsi quale circostanza imprevista e imprevedibile che legittima una modifica del contratto in corso di esecuzione.



- Ciò, tuttavia, non preclude la possibilità per la Stazione appaltante di considerare come circostanza imprevista e imprevedibile – ai sensi del citato art. 106, co. 1, lett. c, punto 1 del Codice – anche l’aumento dei prezzi dei materiali che incida negativamente su un contratto di fornitura o di servizi.
- Tale possibilità, dunque, permane senza dubbio ferma.
- Tuttavia, nell’ottica della massima cautela, si ritiene che allo stato sarebbe opportuno - in attesa di ulteriori chiarimenti sul punto a livello attuativo o di pronunce giurisprudenziali sul tema, al momento del tutto assenti - attenersi ad una interpretazione strettamente letterale delle suddette disposizioni, procedendo alla loro applicazione nei soli casi di contratti pubblici concernenti lavori.



**M&D**  
STUDIO LEGALE



[www.mdstudiolegale.it](http://www.mdstudiolegale.it)



[info@mdstudiolegale.it](mailto:info@mdstudiolegale.it)



[facebook.com/mdstudiolegale](https://facebook.com/mdstudiolegale)



[linkedin.com/company/md-studio-legale](https://linkedin.com/company/md-studio-legale)

Via Michele Mercati 51  
00197 Roma  
Tel. 06 3212296