Copia di lavoro con segnatura di protocollo

TORINO METROPOLI
Città metropolitana di Torino

*Prot. n. (*)*
*Data (*)* *(*) segnatura di protocollo riportata nei metadati del sistema documentale DoQui ACTA*

Alle/Ai Dirigenti

e, p.c. Al Sindaco metropolitano

Al Vicesindaco metropolitano

" "

" " Al Segretario Generale

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022

**"CARO MATERIALI"**

**Disciplina prevista per i lavori pubblici:**

L'eccezionale aumento dei costi delle materie prime e dell'energia dovuti alla altrettanto eccezionale congiuntura economica determinata prima dall'emergenza pandemica e poi dalla guerra in Ucraina sta causando gravi conseguenze anche nel settore degli appalti pubblici.
Il legislatore è già intervenuto più volte, ma la sovrapposizione dei provvedimenti e la frammentazione degli stessi ha determinato rilevanti incertezze e problemi applicativi.
Sul presupposto che a fronte di una situazione straordinaria, le risposte non possono essere di tipo ordinario, per le situazioni non ricomprese dalla normativa emergenziale e per i casi per i quali sussistono dubbi interpretativi si rende necessario adottare soluzioni uniformi e sostenibili in relazione alle disposizioni che regolano l'azione amministrativa.

## 1.1 Gli interventi normativi già attuati in materia di lavori

### 1.1.1 I lavori eseguiti nel 1° e nel 2° semestre 2021

Il primo intervento normativo è stato operato con il d.l. 73/2021, successivamente modificato dalla legge 234/2021 (legge di bilancio 2022) con previsione delle compensazioni per il 2° semestre 2021. La norma riguarda esclusivamente i contratti in corso di esecuzione alla data del 25 luglio 2021 e ha un ambito temporale circoscritto al solo anno 2021. In sintesi, il meccanismo compensativo si fonda sulla rilevazione semestrale effettuata dal Mims con propri decreti delle variazioni percentuali dei prezzi di alcuni materiali di costruzione. Assumono rilievo solo le variazioni eccedenti la percentuale dell'8%, e la compensazione riguarda solo il delta rispetto alla suddetta misura dell'8%. La copertura finanziaria delle compensazioni è assicurata tramite diverse fonti. In



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

primo luogo l'ente appaltante può fare ricorso agli imprevisti allocati nel quadro economico dell'intervento (nei limiti del 50%), nonché alle altre somme a disposizione. Inoltre, può attingere ai ribassi d'asta, nonché a somme relative ad altri interventi di competenza del medesimo ente appaltante, purché già oggetto di collaudo. Infine, qualora le suddette risorse non siano capienti, gli enti appaltanti possono attingere a un apposito Fondo per l'adeguamento prezzi, istituito presso il Mims.

**Le compensazioni:**

- **non sono soggette al ribasso di gara**
- **sono al netto delle compensazioni già riconosciute o liquidate**
- **sono escluse dall'applicazione dell'IVA.**

**Con riferimento all'esclusione dall'applicazione dell'IVA, risulta in corso di formalizzazione un parere dell'Agenzia delle Entrate al MIMS secondo cui le compensazioni di cui al d.l. 73/2021 si configurerebbero quali «"mere" movimentazioni di denaro e, come tali, escluse dall'ambito applicativo dell'IVA, ai sensi del citato articolo 2, terzo comma, lettera a), del d.P.R. n. 633 del 1972, che prevede la non rilevanza all'IVA delle "cessioni che hanno per oggetto denaro o crediti in denaro"».**

In relazione alle compensazioni riconosciute per i lavori eseguiti nel primo semestre 2021, il Tar Lazio ha accolto (in parte) il ricorso dei costruttori dell'Ance contro il decreto (Dm 11 novembre 2021) relativo alla rilevazione dei rincari del primo semestre 2021 e ha condannato il MIMS ad espletare – con riguardo a 15 dei 56 incrementi di prezzo rilevati - "*un supplemento istruttorio, condotto autonomamente ed eventualmente facendo ricorso anche ad altre fonti e tenendo, se del caso, anche conto delle introdotte nuove metodiche di rilevazione,revisione e aggregazione dei dati*" .

**Rispetto alle richieste che hanno ottenuto le compensazioni sulla base dei 15 incrementi di prezzo oggetto della sentenza, è quindi necessario attendere un decreto integrativo e verificare se le modifiche apportate saranno oggetto di richieste integrative da parte degli operatori economici.**

### 1.1.2 I lavori eseguiti nel 1° e nel 2° semestre 2022.

Il d.l. 17/2022 aveva esteso il meccanismo di compensazione sopra descritto al primo semestre dell'anno 2022 per i contratti in corso alla data del 2 marzo 2022: **con d.l. 50/2022 (c.d. "Decreto Aiuti") le disposizioni del d.l. 17/202 sono state quasi integralmente abrogate con l'introduzione**



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



**di un nuovo meccanismo compensativo, che opera solo per lavorazioni eseguite nell'anno 2022, ma solo per gli appalti il cui termine di presentazione delle offerte è scaduto il 31 dicembre 2021.**

L'adeguamento prezzi avviene attraverso gli stati di avanzamento lavori (Sal) riferiti alle lavorazioni eseguite nel 2022.

Per il solo anno 2022 i Sal sono determinati e successivamente liquidati applicando prezzari aggiornati infrannualmente – entro il 31 luglio 2022 - in sostituzione di quelli sulla base dei quali è stata bandita la gara e che hanno costituito il riferimento per la determinazione del corrispettivo contrattuale.

All'aggiornamento devono provvedere le Regioni, ma in caso di inadempienza alle stesse si sostituiscono entro i successivi quindici giorni – quindi entro il 15 agosto 2022 – le competenti articolazioni territoriali del Mims, che vi provvedono sentite le regioni, in attuazione di specifiche Linee guida di cui all'articolo 29, comma 12 del decreto legge 4/2022, attualmente non ancora adottate anche se la scadenza per l'adozione era il 30 aprile 2022.

I maggiori importi dei corrispettivi determinati sulla base dei prezzari aggiornati vengono riconosciuti agli appaltatori (la norma non estende questa disposizione ai subappaltatori) nella misura del 90% (il che significa che resta a carico dell'appaltatore il differenziale del 10% dell'incremento prezzi).

Per fare fronte ai maggiori costi devono essere utilizzate nell'ordine:

- *"nel limite del 50 per cento, le risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, fatte Salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti e le eventuali ulteriori somme a disposizione della medesima stazione appaltante e stanziate annualmente relativamente allo stesso intervento"*

- *"le somme derivanti da ribassi d'asta, qualora non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti"*

- *"le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione, nel rispetto delle procedure contabili della spesa e nei limiti della residua spesa autorizzata disponibile alla data di entrata in vigore del presente decreto"* .

In caso di insufficienza delle risorse di cui sopra alla copertura degli oneri, si provvede a valere su due specifici Fondi: uno per gli interventi finanziati con PNRR/PNC ed uno per tutti gli interventi



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



diversi.

**È previsto che il certificato di pagamento sia emesso (se possibile) contestualmente e comunque non oltre cinque giorni dall'adozione dello stato di avanzamento. Il pagamento effettivo deve essere effettuato entro trenta giorni dall'adozione dello stato di avanzamento lavori, a meno che non sia stato pattuito nel contratto un termine diverso, comunque non superiore a sessanta giorni (termini stabiliti in via ordinaria dall'articolo 113 – bis del D.lgs. 50/2016, che viene esplicitamente richiamato).**

**Solo nel caso di ricorso ad uno dei due Fondi speciali, nel caso di insufficienza delle risorse presenti nel bilancio dell'Ente, i 30 giorni per il pagamento decorrono dal trasferimento delle risorse dai Fondi.**

**È inoltre previsto un meccanismo di salvaguardia per l'ipotesi in cui alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni sia già stato adottato un Sal e il rup abbia già emesso il certificato di pagamento relativamente a lavorazioni eseguite a partire dal 1 gennaio 2022. In questa ipotesi è emesso, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (e quindi entro il 17 giugno 2022), un certificato di pagamento straordinario recante la determinazione del maggior importo dovuto all'appaltatore sulla base del meccanismo compensativo sopra illustrato relativamente ai lavori eseguiti dal 1 gennaio 2022 alla data di entrata in vigore del "decreto Aiuti".**

**In attesa dell'aggiornamento infrannuale dei prezzari, il "decreto Aiuti" prevede che le stazioni appaltanti procedano comunque a un incremento fino al 20% dei prezzari regionali in vigore e aggiornati alla data del 31 dicembre 2021 (per la Regione Piemonte si tratta del prezzario adottato con D.G.R. n. 5-4722 del 04/03/2022** - B.U. n. 10 so. n. 3 del 10/03/2022).

La quantificazione risultante da tale incremento ha peraltro natura provvisoria: infatti, al momento dell'adozione dell'aggiornamento infrannuale (e quindi successivamente al 31 luglio 2022) le stesse stazioni appaltanti procederanno, nel primo Sal successivo a tale aggiornamento infrannuale, a quantificare definitivamente quanto dovuto all'appaltatore in base ai prezzari aggiornati e a operare il relativo conguaglio – rispetto all'incremento forfettario già riconosciuto, nel limite massimo del 20% - in aumento o in diminuzione: **in sostanza, proprio per evitare il pericolo di bloccare o di ritardare eccessivamente il meccanismo compensatorio in relazione a eventuali ritardi nell'aggiornamento dei prezzari, il legislatore ha introdotto una previsione di salvaguardia.**

**Con riferimento all'incremento alla procedura di aggiornamento dei prezzi per i Sal straordinari e per i Sal emessi a far data dell'entrata in vigore del decreto si dispone che:**

**1) siano applicati i prezzi del prezzario della regione Piemonte adottato con D.G.R. n. 5-4722 del 04/03/2022 (B.U. n. 10 so. n. 3 del 10/03/2022) al netto dei ribassi offerti**

**+**



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022

**2) se il risultato è :**

**a) pari o superiore ad un aumento del 20%,**
**si incrementi di un ulteriore 1% (es. + 35% da aggiornamento con prezzario 2022 +1% = + 36%)**

**b) inferiore ad un aumento del 20%,**
**si incrementi della percentuale necessaria a determinare un aumento complessivo del 21% (es. + 10% da aggiornamento con prezzario 2022 +11% = + 21%)**

**Gli incrementi di cui alle lett. a) e b) non si applicano (e quindi si applica solo il prezzario pubblicato il 10/03/2022) se la parte residua dei lavori da eseguire non è almeno pari alle somme derivanti dagli incrementi.**

**Il rup e il d.l. possono sempre motivatamente discostarsi dalle indicazioni della presente Circolare: la *ratio* della norma, come indicato anche da ANCE nel "Vademecum- DL 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. DL "Aiuti"), è "*garantire l'applicazione di prezzi quanto più possibili aggiornati a quelli di mercato*".**

### 1.1.3 I lavori relativi a gare successive al 27 gennaio 2022.

Il legislatore è successivamente intervenuto con il d.l. 4/2022, che ha una portata più ampia, non essendo circoscritto a delineare esclusivamente un meccanismo di compensazione per la singola annualità, ma ad introdurre un meccanismo revisionale valido fino al 31 dicembre 2023. **Tale meccanismo riguarda però solo i contratti stipulati a seguito di procedure di gara avviate dopo l'entrata in vigore del decreto stesso, cioè dopo il 27 gennaio 2022 e per l'annualità 2022 deve essere integrato con il meccanismo straordinario di aggiornamento infrannuale dei prezzari, di cui al "decreto Aiuti".**

La novità fondamentale introdotta dalla nuova norma è che **la revisione prezzi (o compensazione) diventa un obbligo: gli enti appaltanti sono tenuti a inserire nei contratti la clausola revisionale, diversamente da quanto previsto dal Dlgs 50/2016 che configurava tale inserimento in termini di mera facoltà.**

La revisione prezzi opera solo se le variazioni di prezzo dei singoli materiali di costruzione, in aumento o in diminuzione (ma la diminuzione è un'ipotesi del tutto astratta), siano superiori al 5% rispetto ai prezzi rilevati nell'anno di presentazione dell'offerta, tenuto conto di quanto indicato dal decreto del Mims (vale – in deroga - il meccanismo dei prezzari regionali aggiornati infrannualmente dal 18 maggio 2022 al 31 dicembre 2022). Se la soglia del 5% viene superata, la revisione opera solo per l'eccedenza rispetto a tale soglia, e anzi più precisamente per l'80% di tale eccedenza. E' anche previsto che per il riconoscimento del compenso revisionale il direttore lavori



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



debba accertare che sia stato rispettato il cronoprogramma dei lavori, previsione che presumibilmente porterà a significative complicazioni procedurali e a possibili contestazioni.

Quanto alla copertura finanziaria, viene sostanzialmente replicata l'impostazione del Decreto legge 73/2021, con un aumento della dotazione del Fondo istituito ai sensi di tale ultimo Decreto, ulteriormente incrementato dal d.l. 50/2022 con la costituzione di due fondi fino al 2026: uno per le opere finanziate con PNRR e PNC e per le opere commissariate ed uno per tutte le altre opere.

### 1.2 Disciplina del caro materiali per i lavori che non ricadono nelle discipline sopra descritte

Per tutte le fattispecie pregresse che non rientravano nelle discipline sopra descritte, la Regione Piemonte ha pubblicato sul B.U.R. n. 02/12/2021 un apposito comunicato della Direzione Opere Pubbliche, Difesa del suolo, Montagna, Foreste, Protezione civile, Trasporti e Logistica Settore Infrastrutture e Pronto Intervento "COMUNICATO CARO MATERIALI - INFORMATIVA IN MATERIA E PRIME INDICAZIONI OPERATIVE, nel quale, analizzando le diverse fattispecie relative alle specifiche fasi degli appalti, si suggeriva l'applicazione dell'art. 106:
- il comma 1 lett. c) e il comma 2 del d.lgs. 50/2016 (varianti)
- il comma 1 lett. a) del d.lgs. 50/2016 (revisione prezzi).

Dopo il Comunicato della Regione Piemonte (e dunque successivamente al 2 dicembre 2021) il legislatore ha adottato ulteriori disposizioni per disciplinare situazioni inizialmente non contemplate nei primi provvedimenti, tuttavia **si ritiene che la soluzione proposta dal Comunicato possa essere ancora utilizzata per tutte le fattispecie rimaste "scoperte" dagli interventi succedutisi sino al c.d. "decreto Aiuti"** (ad es. procedura di gara con scadenza offerte al 12 gennaio 2022, per la quale non si applica il "decreto Aiuti" – perché la scadenza per presentare offerta era successiva al 31/12/2021 - e non è prevista una clausola revisione prezzi in progetto – perché la procedura è stata bandita anteriormente al 27/01/2022) **a condizione che:**

**- ci sia una specifica autorizzazione dagli enti finanziatori in caso di appalti finanziati con fondi di terzi**

**- non vengano attivati strumenti che determino condizioni più favorevoli rispetto a quelle esplicitamente normate dal legislatore per le ipotesi ritenute dallo stesso più critiche e che pertanto hanno giustificato l'adozione di strumenti legislativi di tipo emergenziale.**

**Si propone pertanto per cercare di limitare il fermo cantieri e le richieste di risoluzione dei contratti per eccessiva onerosità sopravvenuta di utilizzare lo strumento della "variante" del contratto ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) (per "circostanze impreviste ed imprevedibili"), nei limiti dell'art. 106, comma 1, lett. a) ("revisione prezzi"), ovvero, sulla base dei prezzari regionali, per "l'eccedenza rispetto al 10%" sempre su esplicita e documentata richiesta dell'appaltatore e previo nulla osta dell'ente finanziatore, riconoscendo l'incremento di prezzo**

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



**nella misura del 50%** (in senso analogo si è pronunciato il MIMS con parere n. 1253 del 28/03/2022).

**Le variazioni di prezzo delle singole lavorazioni potranno essere proposte mediante l'utilizzo dei prezzari regionali vigenti o, in caso di assenza dei prezzi di riferimento, mediante l'aggiornamento delle specifiche analisi prezzi utilizzate in progetto.**

**Per le modifiche contrattuali relative a fattispecie non incluse in nessuna previsione normativa – ormai del tutto residuali - è sempre necessario che l'operatore economico:**

**1) abbia firmato il contratto d'appalto ed iniziato i lavori**
**2) abbia richiesto la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta**
**3) il rup abbia verificato che chi segue l'appaltatore nella graduatoria non sia disponibile a subentrare agli stessi prezzi.**

## 2. Disciplina del caro materiali per servizi e forniture

La nuova disciplina introdotta dal d.l. 4/2022 ed il relativo obbligo - fino al 31 dicembre 2023 - di inserire nei contratti la clausola di revisione prezzi vale per tutti i contratti pubblici, quindi sia di lavori che di servizi e forniture.

Nei contratti di appalto di forniture e servizi l'introduzione della clausola di revisione prezzi è quindi obbligatoria, ma i contenuti specifici della stessa e la definizione delle relative modalità di funzionamento rientrano nella discrezionalità della stazione appaltante, che non è limitata da regole cogenti dettate dal legislatore.

Pertanto per la Città metropolitana di Torino propone di inserire nei nuovi capitolati speciali/d'oneri la clausola indicata nell'integrazione del bando tipo dall'ANAC (delibera n. 154 del 16 marzo 2022):
***"A partire dalla seconda annualità contrattuale** i prezzi sono aggiornati, in aumento o in diminuzione, sulla base dei prezzi standard rilevati dall'ANAC, degli elenchi dei prezzi rilevati dall'ISTAT, oppure, qualora i dati suindicati non siano disponibili, in misura non superiore alla differenza tra l'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, al netto dei tabacchi (c.d. FOI) disponibile al momento del pagamento del corrispettivo e quello corrispondente al mese/anno di sottoscrizione del contratto.*
***"La revisione dei prezzi è riconosciuta se le variazioni accertate risultano superiori al 10% per cento rispetto al prezzo originario.***



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



*La revisione dei prezzi può essere richiesta una sola volta per ciascuna annualità.".*

Per quanto riguarda gli appalti in corso si propone di utilizzare, analogamento a quanto indicato per gli appalti di lavori, **lo strumento della "variante" del contratto ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. (per "circostanze impreviste ed imprevedibili"), nei limiti della predetta clausola revisionale.**

## 3. Richieste di sospensione del cantiere

L'art. 107 del d.lgs. 50/2016, che disciplina la sospensione dell'esecuzione delle prestazioni, è stato derogato dall'art. 5 del d.l. 76/2020 per i lavori pubblici di importo superiore alla soglia eurounitaria in senso restrittivo sino al 30 giugno 2023 per garantire "*il preminente interesse nazionale o locale alla sollecita realizzazione dell*[e] *oper*[e]" e, nonostante le ripetute richieste delle associazioni di categoria (*in primis* di ANCE) nella legislazione emergenziale legata al caro materiali non è stata introdotta una causa eccezionale di sospensione *ad hoc* analoga a quella configurata dall'art. 8, comma 4, dello stesso d.l. 76/2020 per le ipotesi in cui i cantieri fossero rallentati dalle misure di contenimento del covid 19.

**Si ritiene quindi – anche in considerazione delle integrazioni alla disciplina per fronteggiare i rincari dei lavori pubblici con il d.l. 50/2022 - di non autorizzare sospensioni ex art. 107 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. per gestire i problemi relativi al "caro materiale", fatti salvi – ovviamente – i casi di impossibilità oggettiva di reperire specifici materiali: tale sospensione, che deve essere sempre espressamente richiesta dall'operatore economico, non può, ovviamente, giustificare richieste di ristori per "fermo cantiere".**

In questo senso depone anche la recente delibera dell'ANAC n. 227 dell'11/05/2022, che, pronunciandosi in merito alle difficoltà riscontrate dalle imprese della filiera delle telecomunicazioni nell'ottemperare agli obblighi assunti nella fornitura di materiale informatico nell'ambito di contratti pubblici, ha ritenuto che "*l'adozione delle misure di* lock-down *in Cina e la situazione bellica in corso in Ucraina sono eventi astrattamente ascrivibili alla categoria della causa di forza maggiore, potendo sostanziarsi in circostanze imprevedibili ed estranee al controllo dei fornitori".*

## 4. Richieste di risoluzione per onerosità sopravvenuta

Analoghe considerazioni dovrebbero essere fatte per l'istituto della risoluzione contrattuale, in quanto, a differenza di quanto previsto per le misure di contenimento del covid 19, non è stato affermato che il "caro materiali" possa costituire una "causa di forza maggiore".

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022

**Nel caso di richiesta di risoluzione per "caro materiali" (non "in danno" all'operatore economico e quindi senza escussione della cauzione) esclusivamente in ipotesi diverse da quelle espressamente disciplinate dal legislatore (per le quali – anche in considerazione delle integrazioni alla disciplina per fronteggiare i rincari dei lavori pubblici con il d.l. 50/2022 - sarà possibile solo una risoluzione "in danno" nel caso di richiesta presentata nonostante l'applicazione degli strumenti previsti), la Stazione appaltante deve quindi proporre una perizia di "variante" del contratto ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. c) (per "circostanze impreviste ed imprevedibili") , nei limiti:**

**- per i lavori della disciplina di cui ai punti 2.1 e 2.2, a seconda del periodo temporale di riferimento**

**- per i servizi e le forniture di cui al punto 2.3.**

**Si propone pertanto che, ai sensi di quanto previsto del combinato disposto dell'art. 30, comma 8, del d.lgs. 50/2016 (che prevede che, per quanto non espressamente previsto dal codice dei contratti pubblici, si possano applicare le disposizioni del codice civile) e dell'art. 1467 del codice civile (che contempla la disciplina delle obbligazioni nei contratti con prestazioni corrispettive per eccessiva onerosità sopravvenuta per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili), l'Amministrazione offra una rimodulazione delle obbligazioni e prestazioni sulla base delle nuove impreviste circostanze intervenute.**

**Per poter procedere a modifiche contrattuali per le fattispecie non incluse in nessuna previsione normativa – ormai del tutto residuali - è quindi sempre necessario che l'operatore economico:**

**1) abbia firmato il contratto d'appalto ed iniziato i lavori**
**2) abbia richiesto la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta**
**3) il rup abbia verificato che chi segue l'appaltatore nella graduatoria non sia disponibile a subentrare agli stessi prezzi.**

L'utilizzo di strumenti riequilibrativi del sinallagma contrattuale favorisce una flessibilità ma al contempo una stabilità nelle relazioni negoziali, evitando rimedi che consistono nell'estinzione dell'obbligazione o nella risoluzione del contratto o, comunque, nella recessione dalla relazione negoziale, e si pone in linea con il "*preminente valore*" dell' "*interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi*" nel PNRR e nel PNC, esplicitato dal Legislatore nel d.l. 77/2021 e, più in generale, con le le posizioni assunte dalla Corte di Cassazione (cfr. Relazione n. 56/2020) di contemperamento del principio della vincolatività del contratto (in forza del quale *pacta sunt*



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



*servanda*) con quello del *rebus sic stantibus,* qualora per effetto di accadimenti successivi alla stipulazione del contratto o ignoti al momento di questa o, ancora, estranei alla sfera di controllo delle parti, l'equilibrio del rapporto si mostra "sostanzialmente snaturato".

La Cassazione, anche in assenza di specifiche clausole al riguardo, richiama il generale principio di "buona fede" ed afferma che tale principio oltre che – in linea con l'impostazione originaria del codice civile - come fonte di specificazione o di integrazione del contenuto del rapporto contrattuale, operante in relazione alle modalità esecutive, al fine di disciplinare l'esercizio concreto di facoltà espressamente contemplate, ha valore d'ordine pubblico e si colloca tra i principi fondanti del nostro ordinamento sociale.

Tuttavia nell'ambito dei contratti pubblici va ribadita l'esigenza di contemperare l'esigenza di riequilibrio del sinallagma contrattuale sia con la tutela dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza per evitare alterazioni rispetto alle condizioni di gara, che hanno determinato le offerte degli operatori economici sia con la tutela della finanza pubblica.

Le prime pronunce della Corte dei conti in materia riguardano contratti attivi con riferimento al periodo della pandemia e si esprimono circa la possibilità per la pubblica amministrazione, in assenza di azione giudiziaria proposta dalla controparte, di concordare su istanza di quest'ultima e a proprio detrimento una diminuzione della prestazione alla stessa spettante: le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno (cfr., ad es., Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, 17 maggio 2021 n. 7) hanno ritenuto sia possibile assentire – temporaneamente in relazione alla crisi pandemica – assentire ad una rinegoziazione dei canoni di locazione stipulati con imprese esercenti attività di ristorazione, motivata dai plurimi provvedimenti di chiusura al pubblico emanati nel corso dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

La Corte aggiunge che "*l'adeguamento del corrispettivo alla mutata situazione non consegue, in linea di principio, all'applicazione rigorosa e obbligatoria del dato civilistico, e alla volontà di scongiurare la risoluzione del contratto. Essa, piuttosto, risponde al principio pubblicistico del buon andamento (articolo 97 della Costituzione), nel caso di specie perseguito assicurando condizioni eque ed efficienti ai contraenti con gli enti locali, ma nel contemperamento di interessi ulteriori*.", precisando che devono comunque essere sempre comprovati:

- "l*a significativa diminuzione del valore di mercato del bene locato;*

- *l'impossibilità, in caso di cessazione del rapporto con il contraente privato, di utilizzare in modo proficuo per la collettività il bene restituito, tramite gestione diretta ovvero locazione che consenta la percezione di un corrispettivo analogo a quello concordato con l'attuale gestore o, comunque, superiore a quello derivante dalla riduzione prospettata;*



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



*- la possibilità di Salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente, e nello specifico la mancanza di pregiudizio alle risorse con cui la medesima amministrazione finanzia spese, di rilievo sociale, del pari connesse alla corrente emergenza epidemiologica, anche alla luce della diminuita capacità di entrata sempre correlata alla situazione contingente".*

Con riferimento ai contratti attivi la pubblica amministrazione dovrebbe quindi sempre dimostrare:
- l'impossibilità, in assenza di rinegoziazione, di ottenere con una nuova procedura di affidamento, condizioni contrattuali analoghe a quelle antecedenti la rinegoziazione

- la mancanza di pregiudizio per gli equilibri di bilancio dell'ente in relazione all'esigenza di un maggiore impegno di spesa non evitabile neanche con l'esperimento di una nuova procedura di affidamento

e, per gli interventi finanziati con PNRR e PNC, il predetto "preminente interesse nazionale" alla conclusione dei lavori.

Di particolare rilevanza, sempre con riferimento ai contratti attivi, è un ulteriore aspetto sottolineato dalla Corte dei conti *"alla modifica del rapporto contrattuale non può essere attribuita una finalità, per quanto lodevole, di ristoro delle perdite subite dal gestore, funzione eventualmente svolta da altri istituti di sostegno nel corso degli ultimi mesi introdotti dal legislatore anche in via di urgenza"*: **interventi straordinari di sostegno sono quindi esclusivamente di competenza del legislatore, al quale non può sostituirsi o aggiungersi l'ente locale, e pertanto, come sopra evidenziato (cfr. punto 2.2), ogni forma di rinegoziazione per le ipotesi non espressamente disciplinate dal legislatore non può portare a risultati che per gli appaltatori risultano maggiormente convenienti rispetto alle fattispecie normate dal legislatore stesso.**

**5. Richieste di pagamento di stati di avanzamento lavori in deroga alle soglie previste dal capitolato speciale d'appalto.**

**In considerazione di quanto disposto dal "decreto Aiuti" l'autorizzazione a derogare alle soglie previste dal capitolato speciale d'appalto potrà essere concessa solo per casi nei quali il d.l. ed il rup motivino specificatamente la necessità di riequilibrare la maggiore anticipazione cui sono sottoposti gli operatori economici in considerazione dell'eccezionale aumento dei materiali.**

**Ai fini del raggiungimento delle soglie previste nel capitolato speciale d'appalto devono essere SEMPRE considerati anche gli importi derivanti dall'aggiornamento con il prezzario della Regione Piemonte di marzo 2022 e, ove previsto ai sensi della presente circolare, dall'ulteriore incremento percentuale.**

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it

Copia di lavoro con segnatura di protocollo



**6. Deroga all'importo minimo dei sal finali**

**L'eccezionale situazione di incremento dei prezzi (e la conseguente abnorme esposizione finanziaria degli operatori economici), nonché, per le opere finanziate con PNRR/PNC, la necessità di completare tutte le rendicontazioni con la massima celerità costituiscono motivo per derogare sino al 31/12/2022 all'importo minimo previsto per il sal finale nelle misure gestionali, che sono state indicate nel piano di prevenzione della corruzione.**

**7. Progetti approvati a far data dal 18 maggio 2022**

**Ai sensi di quanto previsto dall'art. 26 del d.l. 50/2022 ai progetti che vengono approvati a far data dal 18 maggio 2022 (data di entrata in vigore del "d.l. Aiuti") devono essere applicati prezzari aggiornati e, quindi:**

**i prezzi del prezzario della regione Piemonte adottato con D.G.R. n. 5-4722 del 04/03/2022 (B.U. n. 10 so. n. 3 del 10/03/2022) incrementati ulteriormente di una percentuale che si indica nell'1%.**

**Analogamente a quanto disposto per l'aggiornamento dei Sal, il rup e il d.l. possono sempre motivatamente discostarsi dalle indicazioni della presente Circolare: la *ratio* della norma, come sottolineato, è "*garantire l'applicazione di prezzi quanto più possibili aggiornati a quelli di mercato*".**

A disposizione per ogni ulteriore chiarimento, si porgono cordiali saluti.

Il Direttore Generale
dott. Filippo DANI
*(firmato digitalmente)*

Interna: AOO CMTO, N. Prot. 00079516 del 14/06/2022



IL DIRETTORE GENERALE
C.so Inghilterra, 7 - 10138 Torino Tel. 011 861 7444
www.cittametropolitana.torino.it