

DETERMINAZIONE DEI COSTI STANDARD PER LAVORI PUBBLICI

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

1. Introduzione

Il codice dei contratti pubblici prevede che l'Osservatorio determini annualmente i costi standard per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali (art. 7, c.4, lett. b), D.lgs. 163/06). Nella determinazione dei costi standardizzati va tenuto in considerazione il costo del lavoro, determinato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Tale compito richiede preliminarmente l'individuazione di una metodologia che consenta agevolmente e rapidamente l'espletamento delle attività con una cadenza molto ravvicinata (il Codice dei contratti pubblici stabilisce la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavoro).

Nel 2010 l'Osservatorio ha seguito una metodologia per l'individuazione dei costi standard relativamente ai lavori di rifacimento del manto stradale ed i risultati delle elaborazioni sono stati pubblicati sul sito dell'Autorità ([Determinazione dei costi standardizzati per i lavori pubblici](#)). La metodologia adottata, che ha richiesto un notevole onere informativo in capo alle stazioni appaltanti, comporta una rilevante e costante attività per i responsabili del procedimento nel caso di opere in cui il numero di lavorazioni è molto elevato poiché molteplici sarebbero anche i dati da richiedere.

Scopo della presente consultazione è quello di:

- definire le finalità e l'utilizzo dei costi standard ed il loro impatto sulle stazioni appaltanti e sulle imprese;
- individuare l'elenco delle tipologie di opere e i parametri di riferimento oggetto di costo standard;
- stabilire la metodologia per definire il costo standard e la relazione di quest'ultimo

con i prezzi di riferimento;

- conoscere le eventuali esperienze internazionali.

L'Autorità invita gli operatori di settore a fornire i propri contributi partendo dagli aspetti precedentemente individuati, evidenziando eventuali ulteriori problematiche.

2. Il quadro normativo e le possibili finalità dei costi standardizzati

Sono diverse le norme che disciplinano la materia, tra cui innanzitutto quella già citata, secondo la quale L'Osservatorio dei contratti pubblici deve determinare "annualmente **costi standardizzati** per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale".

Al successivo comma 5-bis, si aggiunge che "nella determinazione dei **costi standardizzati**, di cui al comma 4, lettere b) e c), si tiene conto del costo del lavoro determinato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, secondo quanto previsto dall'articolo 87, comma 2, lettera g)"¹.

L'art. 6, comma 7, stabilisce che "l'Autorità predispone e invia al Governo e al Parlamento una relazione annuale nella quale si evidenziano le disfunzioni riscontrate nel settore dei contratti pubblici con particolare riferimento", fra l'altro, "allo scostamento dai **costi standardizzati** di cui all'articolo 7 del Codice".

All'art. 89 (Strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi) il Codice dispone che "al fine di stabilire il prezzo base nei bandi o inviti, di valutare la convenienza o meno dell'aggiudicazione, nonché al fine di stabilire se l'offerta è o meno anormalmente bassa, laddove non si applica il criterio di cui all'articolo 86, comma 1, le stazioni appaltanti tengono conto del miglior prezzo di mercato, ove rilevabile".

Si dispone, altresì, che, "salvo quanto previsto dall'articolo 26, comma 3, legge 23 dicembre 1999, n. 488, a fini di orientamento le stazioni appaltanti prendono in considerazione i **costi standardizzati** determinati dall'Osservatorio ai sensi dell'articolo 7, gli elenchi prezzi del Genio civile, nonché listini e prezziari di beni, lavori, servizi, normalmente in uso nel luogo di esecuzione del contratto, eventuali rilevazioni statistiche e ogni altro elemento di conoscenza"².

Il quadro normativo è completato dall'art. 22, comma 1, del Regolamento di attuazione del Codice il quale dispone che, in fase di progetto preliminare, "Il calcolo sommario della spesa è effettuato, per quanto concerne le opere o i lavori, applicando alle quantità caratteristiche degli stessi, i corrispondenti prezzi parametrici dedotti dai **costi standardizzati** determinati dall'Osservatorio. In

¹ Comma introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d), d.lgs. n. 113 del 2007.

² Comma modificato dall'articolo 3 del d.lgs. n. 6 del 2007.

assenza di costi standardizzati, applicando parametri desunti da interventi simili realizzati, ovvero redigendo un computo metrico estimativo di massima”.

Dal quadro normativo appena richiamato emergono alcune finalità che il Legislatore sembra attribuire ai costi standardizzati (CS), tutte riconducibili prevalentemente all’esigenza di controllare e razionalizzare la spesa per lavori pubblici.

Il Regolamento di attuazione si riferisce ai CS come strumento di ausilio per il calcolo sommario della spesa in una fase, come quella del progetto preliminare, in cui mancano gli elementi progettuali di dettaglio sufficienti per una stima precisa delle voci di spesa. A maggior ragione lo stesso ruolo potrebbe essere riconosciuto ai costi standardizzati in una fase, quella della programmazione, che si pone a monte rispetto alla progettazione preliminare. In tal caso, i CS potrebbero costituire un importante ausilio per orientare le scelte degli organi d’indirizzo politico delle amministrazioni, fornendo le informazioni per una razionale allocazione delle risorse scarse tra finalità alternative.

La seconda finalità fondamentale ravvisabile nelle norme vigenti è quella di promuovere l’efficienza e l’efficacia della spesa, in virtù del ruolo attribuito ai CS di strumento di controllo concomitante e successivo, sia nella fase di aggiudicazione sia in quella di esecuzione degli appalti di lavori.

L’esercizio soggettivo di tale controllo va inteso nel senso più ampio possibile, anche in virtù della periodica pubblicazione degli stessi CS a beneficio di tutti gli operatori del settore. Nelle previsioni del legislatore esso viene esercitato in particolare dalla Autorità, la quale è tenuta ad evidenziare gli scostamenti dai CS in sede di relazione annuale, e dalle stesse stazioni appaltanti, che ricorrono ai CS per orientarsi nella determinazione dei prezzi a base di gara, nonché nel valutare la congruità dei prezzi offerti e dei prezzi di aggiudicazione.

Dalla lettura del quadro normativo emerge in realtà una terza finalità, a carattere prevalentemente sociale, che necessariamente deve accompagnare sia quella di programmazione/orientamento della spesa sia quella di promozione dell’efficienza della stessa. Disponendo che in sede di determinazione dei CS si tenga conto del costo del lavoro determinato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il legislatore attribuisce ai CS il ruolo di strumento informativo di ausilio per il contrasto del lavoro sommerso e della pratica della violazione dei contratti collettivi e delle norme previdenziali nel settore delle costruzioni³.

Il tema della finalità del costo standard assume un aspetto strategico il cui superamento è fondamentale perché si possa procedere senza incertezze in vista della determinazione e

³ La norma in questione ha, ovviamente, anche il fine di contribuire a contrastare la concorrenza sleale in gara delle imprese che utilizzano lavoro sommerso.

pubblicazione dei costi da parte dell'Osservatorio. La distinzione tra le fondamentali finalità dei costi standardizzati non è priva di conseguenze quando si ragiona sulle modalità con cui arrivare alla loro determinazione.

Infatti, quanto più i costi standardizzati costituiranno uno strumento di previsione economico-finanziaria, in assenza di un progetto o in presenza di un progetto solo preliminare, tanto maggiore dovrà essere il loro livello di dettaglio, e tanto minore il grado di standardizzazione, affinché i valori calcolati siano realmente utili. Nel caso in cui invece si intenda attribuire ai costi standardizzati la funzione di controllo della spesa per appalti per promuoverne l'efficienza, il costo standardizzato si configurerebbe come un valore di riferimento, un benchmark, rispetto al quale misurare e spiegare gli scostamenti. E' evidente come esista un trade-off tra accuratezza del valore di costo da un lato e necessità di alleggerimento degli oneri di referto informativo imposti alle stazioni appaltanti dall'altro. È nell'ambito di questo trade-off che l'Autorità ha intenzione di muoversi per garantire risultati efficienti ed efficaci proponendo la soluzione illustrata più nel dettaglio nel successivo paragrafo 4.

3. Parametri di riferimento per le tipologie di opere

Ai fini di un corretto utilizzo dei costi standard per le finalità delle stazioni appaltanti, è opportuno che per ciascuna tipologia di opera venga individuato il parametro di riferimento del relativo costo (mq negli edifici residenziali, per esempio). Più in generale risulta necessario individuare almeno per le seguenti principali tipologie di opere, che a titolo esemplificativo di seguito si indicano, il parametro di riferimento del costo standard:

- Edilizia residenziale;
- Luoghi per l'assistenza (asili nido, case per anziani, collegi per studenti);
- Edifici per la sanità (ospedali, centri sanitari);
- Edifici per l'istruzione e per la cultura (scuole materne, scuole elementari, scuole medie e secondarie superiori, università, biblioteche, musei e gallerie d'arte);
- Edifici per il lavoro (uffici, luoghi per il commercio, mercati, edifici, magazzini);
- Edifici per i trasporti (stazioni ferroviarie, stazioni autobus, aeroporti);
- Edifici per lo spettacolo (cinema, teatri);
- Edifici per impianti sportivi (palestre, piscine, campi sportivi, etc)
- Edifici per il culto (chiese cattoliche ed altre chiese, costruzioni funerarie);
- Parcheggi;
- Rilevati e trincee stradali;
- Gallerie stradali;

- Ponti stradali e viadotti stradali;
- Condotte di adduzione;
- Reti di distribuzione;
- Serbatoi per acqua potabile;
- Fognature;
- Impianti di depurazione.

4. Metodologia per la determinazione del costo standard.

Una soluzione alternativa, rispetto a quella utilizzata per la determinazione del costo standard del tappetino stradale⁴, per giungere all'individuazione dei costi standard in maniera sistematica, ha portato l'Osservatorio ad elaborare un diverso modello, riportato nell'allegato 1, basato sull'incidenza percentuale delle principali componenti caratterizzanti l'opera sul costo totale dell'opera stessa (strutture in c.a., opere murarie, impianti elettrici, impianti termici, ecc.). La logica sottesa al modello è la stessa utilizzata dall'allora Ministero dei lavori pubblici con D.M. 11 dicembre 1978 ai fini della individuazione dell'incidenza percentuale delle componenti che caratterizzano ciascuna lavorazione (incidenza dei materiali, dei macchinari, della manodopera, ecc.).

Una volta definite le componenti e le relative percentuali di una determinata opera, è possibile aggiornare il costo standard all'inizio di ciascun anno sulla base delle variazioni percentuali del prezzo delle categorie di lavorazione rilevate dai prezzi regionali e sulla base dei ribassi rilevati dall'Osservatorio nel corso dell'anno precedente per opere simili.

Si sottolinea come questa seconda soluzione metodologica inquadri in maniera più sistematica la determinazione dei costi standard. Infatti, una volta individuati i progetti di riferimento e la loro composizione a monte, essa non necessita di informazioni aggiuntive rispetto a quelle già contenute nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici. La principale difficoltà potrebbe risiedere nel corretto collegamento tra progetto e percentuale di ribasso o altra misura già contenuta nella BDNCP.

Questa metodologia, inoltre, per essere portata avanti con successo ha bisogno di:

- un significativo impegno iniziale e l'apporto conoscitivo delle associazioni dei professionisti e delle Società di Ingegneria per l'individuazione:
 - dei progetti da utilizzare per lo sviluppo del modello;

⁴ I risultati dell'analisi sulla determinazione dei costi standard relativi al rifacimento del manto stradale sono consultabili al seguente indirizzo: <http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ConsultazioniOnLine/>

- delle componenti principali caratterizzanti ciascuna tipologia di opera;
- delle incidenze percentuali delle componenti sul costo totale delle opere;
- delle variazioni delle componenti al variare dei parametri progettuali (zona sismica rispetto alla zona non sismica, terreno di fondazioni con caratteristiche meccaniche di resistenza scadenti rispetto ad uno con buone resistenze meccaniche, ecc.);
- dell'importo iniziale posto a base di gara in ciascuna area territoriale omogenea (regione);
- una rivisitazione periodica (triennale o quinquennale) dell'incidenza percentuale delle componenti che caratterizzano l'opera per tenere conto dell'evoluzione tecnologica nel settore delle costruzioni.

5. Conclusioni

I costi standard delle diverse tipologie di opere assumono una particolare rilevanza per la programmazione della spesa da parte delle amministrazioni pubbliche. Il ruolo del costo standard, tuttavia, non si esaurisce con la programmazione poiché potrebbe essere utilizzato dalle stazioni appaltanti per differenti finalità, per esempio, come valore di riferimento per valutare la congruità delle offerte in sede di gara da parte delle stazioni appaltanti.

La determinazione dei costi standard per tipologia di opera e per area territoriale richiede necessariamente l'individuazione di un modello semplice e di facile implementazione in relazione alla circostanza che i costi standard devono essere aggiornati con cadenza annuale.