

L'ADEGUAMENTO DEL PREZZO DEI MATERIALI DA COSTRUZIONE

Cagliari, 20 febbraio 2009 - ore 10.00

Porgo il benvenuto a tutti voi e vi ringrazio per avere accolto il nostro invito a partecipare all'incontro odierno che, tra l'altro, riguarda un argomento particolarmente delicato sia per l'impresa che per l'ente appaltante.

Ringrazio poi, in particolare, l'Avvocato Federico Titomanlio, Segretario Generale dell'IGI, che la maggior parte di voi già conosce e che, ancora una volta, ha garantito il proprio qualificato contributo alla nostra iniziativa.

Il tema che oggi approfondiremo in particolare è quello dell'adeguamento del prezzo dei materiali: un problema ormai annoso e sempre più pesante per le nostre imprese.

E' da ormai cinque anni che stiamo cercando di far fronte a quella che non possiamo neanche più definire una emergenza, perché in questo caso sarebbe circoscritta nel tempo. Si tratta di una situazione ormai strutturale, che nel corso di questi anni ha visto impennarsi ora il costo del ferro, ora quello dei prodotti petroliferi, ora quello di altri materiali, di fronte alla quale le nostre imprese sono praticamente disarmate.

Ricordiamo, infatti, che il settore delle costruzioni, ingiustificatamente, è l'unico a non godere di un vero e proprio meccanismo di revisione prezzi, nonostante sia particolarmente esposto a forti e repentini aumenti.

Tutti ricordiamo la pesante crisi delle materie prime che, nel corso del 2004, ne aveva determinato un imprevedibile ed esorbitante aumento dei prezzi. Ci furono pesanti ripercussioni sui costi di realizzazione delle opere, riportando di attualità il problema della mancanza di un idoneo strumento di adeguamento delle condizioni contrattuali in grado di riequilibrare sul piano economico il rapporto tra impresa ed ente appaltante, sostitutivo del "prezzo chiuso" che, come sappiamo, praticamente non ha mai avuto applicazione.

Il problema inizialmente riguardava soprattutto il ferro e l'acciaio, poi si è esteso a laterizi, calcestruzzo, energia, trasporti e noli, ha assunto proporzioni drammatiche, tali da mettere a rischio l'attività di un intero comparto produttivo, peraltro trainante per un vasto indotto.

In tale occasione il Governo fu indotto al varo di un provvedimento contenente misure destinate a far fronte, a regime, a tale genere di situazioni.

Infatti, con la Legge Finanziaria 2005 modificò la L.109/94 (c.d. legge Merloni) introducendo alcuni nuovi commi all'art.26, che prevedevano un meccanismo di compensazione del corrispettivo d'appalto al verificarsi di determinate condizioni.

Il provvedimento, i cui contenuti li ritroviamo ora nell'art.133 del Testo unico degli appalti, stabiliva che le variazioni di prezzo superiori al 10% e dovute ad eventi eccezionali, rilevate annualmente con decreto del Ministero delle Infrastrutture, fossero compensate attraverso il recupero e l'utilizzo delle economie degli enti appaltanti.

Un'altra norma estremamente importante è quella, contenuta negli stessi articoli summenzionati, che prevede l'obbligo per gli enti appaltanti, di aggiornare annualmente (evidentemente all'attualità) i propri prezziari.

Peraltro, tale disposizione porta ad escludere, per ciascun materiale, un prezzo unico per tutto il territorio nazionale ma, al contrario, a ritenere che sia stato valutato preferibile un sistema di quotazioni suddiviso per regioni, o territori ancora più circoscritti.

Purtroppo tali disposizioni non hanno sortito i risultati attesi. La prima si è rivelata inadeguata, sia perché il requisito della eccezionalità risulta spesso ostativo al riconoscimento degli aumenti, mentre già il superamento del 10% previsto dalla norma è di per sé un fatto eccezionale, sia perché la cadenza annuale del provvedimento ministeriale era troppo ampia.

Neanche la norma relativa ai prezzari ha portato ai risultati auspicati in quanto gli Enti appaltanti non l'applicano ed i prezzi a base di gara sono spesso fuori mercato: la nostra Sezione è costantemente impegnata nella segnalazione dei bandi i cui prezzi non sono aggiornati ma, di frequente, gli enti vanno avanti ugualmente.

Abbiamo anche già fatto un ricorso al Giudice Amministrativo contro otto gare bandite da un importante ente appaltante, a seguito del quale è stata determinata la sospensiva delle gare e, prima del giudizio, l'ente ha annullato le stesse gare.

Non vorremmo, però dover agire costantemente per via giudiziaria per fare rispettare le norme in argomento ed a tutela del diritto delle imprese ad un equo compenso a fronte delle proprie prestazioni.

Ci risulta però che, a seguito delle innumerevoli segnalazioni ricevute, la questione sia oggetto di un'apposita indagine da parte dell'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici, che ne vuole valutare la rilevanza e la generalità.

Auspichiamo che questa indagine evidenzi in maniera incontrovertibile il problema ed adotti, nell'ambito delle proprie competenze, le conseguenti iniziative.

Una ulteriore importante previsione normativa volta a contrastare l'aumento del prezzo dei materiali da costruzione è stata introdotta dal terzo decreto correttivo (decreto legislativo n.152 dell'11 settembre 2008).

Tale disposizione consente al committente, al verificarsi di certe condizioni, di erogare all'esecutore del lavoro somme a copertura delle spese sostenute per l'acquisto di specifici materiali indicati nel bando.

Si tratta in sostanza di un'anticipazione del pagamento, meccanismo alternativo a quello del prezzo chiuso ed a quello della c.d. compensazione del prezzo d'appalto.

E' una misura importante, che in alcuni casi può tamponare il problema, ma a nostro avviso non è adeguata a risolverlo, sia per le condizioni e la procedura stabilita, sia perché operativa solo in relazione ai materiali da costruzione individuati nel bando.

La nostra Organizzazione ha pertanto continuato a far pressione sul Governo per ottenere ulteriori misure atte a far fronte al problema, conducendo negli ultimi mesi dello scorso anno una forte azione volta a richiamare l'attenzione sulla drammaticità della situazione che si era venuta a creare.

E' dell'ottobre scorso il decreto legge recante "Interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi dei materiali da costruzione" (n.162 del 23 ottobre 2008).

Il provvedimento non recepiva completamente le nostre istanze (per esempio, il campo di applicazione è stato limitato agli aumenti del 2008), ma era già un passo avanti.

Venivano infatti riconosciute le variazioni oltre l'8% verificatesi nel corso del solo anno 2008, rilevate su base annuale con Decreto del Ministero delle Infrastrutture emanato entro il 31 gennaio 2009.

Il provvedimento prevedeva poi la costituzione di un "Fondo per l'adeguamento prezzi" istituito presso lo stesso Ministero. L'Ance ottenne che detto fondo fosse messo a disposizione di tutte le Stazioni appaltanti (Regioni, Province, Comuni, Enti locali), con la sola esclusione dei concessionari, e non solo delle Amministrazioni centrali, come era stato invece deciso in origine.

Era previsto, infine, che la compensazione non avesse luogo in caso di ritardo, rispetto al cronoprogramma, addebitabile all'appaltatore.

La legge di conversione del decreto (n.201 del 22 dicembre 2008) ha apportato alcune importanti modifiche al provvedimento.

In particolare, in parziale deroga all'art.133 del testo unico, è stabilito che, entro il 31 gennaio 2009, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti rilevi con proprio decreto le variazioni percentuali dei prezzi su base *semestrale*.

La compensazione è determinata applicando le variazioni dei prezzi, rilevate dal decreto ministeriale, con riferimento alla data dell'offerta, eccedenti l'8% se riferite esclusivamente all'anno 2008 ed eccedenti il 10% complessivo se riferite a più anni.

E' stata poi modificata anche la disposizione relativa al mancato rispetto del cronoprogramma da parte dell'appaltatore: in tale caso, l'applicazione delle disposizioni è subordinata alla costituzione, da parte dell'appaltatore, di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa pari all'importo dell'adeguamento. La garanzia é escussa nel caso di mancata restituzione delle somme indebitamente corrisposte, laddove l'imputabilità del ritardo dell'impresa risulti definitivamente accertata.

Le disposizioni suesposte costituiscono un passo avanti, ma del tutto insufficiente per far fronte al problema in argomento.

Si tratta, infatti di una procedura straordinaria e valida solo per il 2008. Niente a che vedere con la revisione prezzi vera e propria, anche se molti, per semplificare, la chiamano così, e che sarebbe l'unico meccanismo effettivamente in grado di mantenere in equilibrio il rapporto contrattuale.

Si applica solo ai materiali da costruzione (e solo a quelli rilevati dal decreto ministeriale) e non, per esempio, all'energia. Di conseguenza non saranno indennizzate le spese sostenute dalle imprese per l'abnorme aumento del petrolio che si è verificato lo scorso anno.

Inoltre, il meccanismo è bloccato.

Infatti, nonostante il 31 gennaio sia passato da un po', il decreto non è stato emanato. Il provvedimento non si può applicare.

Ci risulta che il motivo sia riconducibile ad un ritardo di alcuni Provveditorati interregionali che ancora non avrebbero trasmesso al Ministero le tabelle con le variazioni dei prezzi da questo richieste. Solo una volta ricevuti tutti i dati regionali si potrà riunire la Commissione centrale che dovrà elaborare la tabella.

Su questo aspetto l'Avv. Titomanlio è sicuramente più aggiornato di noi e ci potrà dare notizie più precise.

Ho tentato di ripercorrere l'evoluzione della normativa concernente l'adeguamento del prezzo dei materiali.

Il nostro relatore ce ne illustrerà i contenuti, le possibilità e le modalità di applicazione delle stesse.

Così come lo invitiamo a parlarci anche delle altre disposizioni della legge 201/08 relative alla procedura negoziata ed all'arbitrato, oltre che a darci notizie del regolamento generale, atteso da ormai lungo tempo.

Noi vogliamo cogliere l'occasione di questo incontro e la presenza di tanti rappresentanti di enti appaltanti per invitare ancora una volta al rigoroso rispetto della normativa vigente relativa ai prezzi da adottare per la realizzazione dei lavori.

Come dicevamo, la normativa prevede che i prezziari siano aggiornati ogni anno (art.133 del testo unico) o che, nella determinazione dei prezzi, si faccia riferimento a listini correnti nell'area interessata (art.34 del D.P.R. 554/99).

Tali norme perseguono finalità di interesse pubblico e, pertanto, riteniamo che la loro mancata osservanza determini l'illegittimità dei procedimenti di gara e porti inevitabilmente all'insorgere di contenziosi.

Inoltre, i principi generali del diritto amministrativo impongono all'amministrazione di ispirare i propri comportamenti a logica, trasparenza, imparzialità e coerenza al pubblico interesse, mentre è evidente che un importo a base d'asta sottostimato non può che portare ad un'aggiudicazione per un corrispettivo ulteriormente sottostimato, con evidenti conseguenze pregiudizievoli, oltre che sul piano della concorrenza, per il rischio della puntuale e corretta realizzazione dell'opera.

Quelli segnalati sono comportamenti che penalizzano ulteriormente le imprese del nostro settore, già duramente provate dalla pesante crisi che stiamo attraversando.

Eppure è unanimemente riconosciuto che il comparto delle costruzioni può svolgere un importante ruolo anticiclico, per la loro capacità di sostenere il reddito e l'occupazione, direttamente e attraverso un importante indotto.

Auspichiamo pertanto, e garantiamo da parte nostra, comportamenti collaborativi, improntati al rispetto delle norme, delle rispettive responsabilità e delle reciproche legittime aspettative, che garantiscano lo sviluppo di rapporti contrattuali equilibrati e corretti.