

l’Autorità, a seguito della valutazione complessiva del sistema qualità, ha evidenziato che gli indicatori previsti nella convenzione non erano idonei a misurare il livello della qualità della rete autostradale.

In via generale, con la rinuncia da parte di ASPI al recupero del differenziale tra inflazione reale e programmata prevista nella convenzione unica e con l’adeguamento tariffario per ciascun anno del 70% dell’inflazione reale, l’utente otterrà un risparmio in termini tariffari, per quanto riguarda soltanto la voce “inflazione”, tanto maggiore quanto minore risulterà la differenza tra inflazione reale e inflazione programmata. Con i tassi di inflazione reale e programmata e del costo del denaro degli ultimi anni, le simulazioni indicano un risparmio, a fine quinquennio di regolazione, dell’ordine del 5÷6%. Il precedente sistema tariffario del *price cap* a causa della sua complessità applicativa vanificava, come riconosciuto da più parti, le sue positività teorica a confronto con la prassi concreta. Inoltre è stato evidenziato che l’applicazione del *price cap* in Italia ha comportato problematiche conflittuali tra concedenti e concessionari in relazione allo scollamento eccessivo tra il tasso di inflazione programmata e quella reale e quindi un ritardo degli investimenti ed ai miglioramenti in favore dell’utenza.

Il metodo utilizzato nella Convenzione Unica stipulata tra ANAS e ASPI si applica anche in Spagna con un incremento tariffario pari al 100% della variazione dell’indice dei prezzi e in Francia dove vigono sistemi per cui gli adeguamenti tariffari sono legati al tasso di inflazione e, in ogni caso, non sono inferiori al 70% della variazione dell’inflazione.

Il D.L. 29 novembre 2008, n. 185 recante “Misure urgenti per il sostegno delle famiglie, il lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale” ha modificato l’art. 8-*duodecies*, comma 2, del D.L. 8 aprile 2008 n. 59 convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2008 n. 101, con l’inserimento della possibilità per i concessionari di concordare con ANAS un sistema semplificato di adeguamento dei pedaggi, basato su una percentuale dell’inflazione reale fissata per tutta la durata della convenzione, oltre che su componenti che assicurino la remunerazione degli investimenti.

Il legislatore ha attuato quanto auspicato dalla Commissione europea nel concludere la procedura di infrazione contro l'Italia, circa la parità di trattamento dei concessionari autostradali. Tuttavia, la modifica apportata al testo del comma 2 dell'art. 8-*duodecies* del D.L. 8 aprile 2008, n. 59 non chiarisce se la possibilità di concordare un sistema semplificato dell'adeguamento tariffario sia consentito a tutte le Società oppure soltanto a quelle che, pur avendo stipulato la convenzione unica, non avevano previsto un sistema analogo a quello introdotto per ASPI. Il richiamo all'art. 21 del D.L. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, nel nuovo comma 2 dell'art. 8-*duodecies*, sembra escludere la seconda possibilità poiché la legge n. 47/2004 richiama espressamente gli investimenti di ASPI. Per una questione di parità di trattamento sembrerebbe peraltro opportuno che il sistema tariffario semplificato debba essere adottato da tutte le concessioni autostradali.

La disposizione in parola non stabilisce il valore della percentuale fissa per tutta la durata della concessione dell'inflazione reale su cui basare l'adeguamento annuale della tariffa poiché detta percentuale deve tenere conto degli investimenti effettuati. Si potrebbe considerare nella anzidetta percentuale anche il recupero di produttività previsto nella vecchia formula di adeguamento tariffario del *price cap*.

La semplificazione al sistema di adeguamento tariffario costituisce indubbiamente una garanzia di stabilità degli introiti per le società concessionarie. Per questo motivo risulta necessario incrementare l'attività di controllo sulla tempestiva attuazione degli investimenti previsti nei piani economico-finanziari allegati alle convenzioni.

La sospensione fino al 30 aprile 2009 dell'incremento delle tariffe autostradali previsto dal comma 3 dell'art. 3 del D.L. 185/2008, giustificata dalla attuale crisi economica, ha comportato un intervento sui patti convenzionali in essere.

Per quanto sopra argomentato, l'Autorità ritiene che, per una questione di parità di trattamento, si debba consentire a tutte le concessionarie

autostradali di richiedere l'utilizzo di una formula semplificata dell'adeguamento tariffario basata su una percentuale fissa, per tutta la durata della concessione, dell'inflazione reale.

È essenziale stabilire che le regole del gioco siano basate su precisi obblighi, in capo ai concessionari, di metodologie standard di separazione contabile e di contabilità regolatoria in modo che il regolatore possa agevolmente verificare il puntuale e corretto rispetto di tutti obblighi per tutto il periodo di concessione partendo da dati oggettivi ed omogenei per tutte le concessioni del settore.

6.5 L'adeguamento dei prezzi contrattuali

Nel corso dei primi mesi del 2008 le imprese di costruzione hanno lamentato, attraverso le proprie organizzazioni rappresentative, difficoltà ad adempiere agli obblighi contrattuali a causa dell'aumento repentino dei costi di alcune materie prime e materiali da costruzione che indirettamente o direttamente incidono sul processo produttivo dei lavori pubblici.

L'Autorità ha, pertanto, avviato una indagine conoscitiva, mediante audizione dei principali operatori del settore, finalizzata ad analizzare gli attuali meccanismi legislativi per verificarne l'efficacia nel garantire un sostenibile rapporto contrattuale fra stazioni appaltanti ed imprese.

Le problematiche sollevate dalle associazioni delle imprese riguardano, in sostanza, le procedure di adeguamento dei prezzi contrattuali sia per effetto dell'inflazione e sia, in particolare, a causa degli aumenti imprevedibili dei prezzi di alcuni materiali e materie prime. L'adeguamento dei prezzi contrattuali è disciplinato dall'articolo 133 del Codice dei contratti che ha riprodotto l'articolo 26 della legge 109/94, come modificato dalla legge n. 311/2004 e dal D.lgs 152/2008.

**L'adeguamento
dei prezzi
contrattuali**

Anzitutto, il comma 2 dell'articolo 133 prevede che, per gli appalti di lavori pubblici, non si può procedere alla revisione dei prezzi come disciplinata dalla precedente normativa in materia di lavori pubblici ed,

inoltre, precisa che non si applica neanche il comma 1 dell'articolo 1664 del Codice civile che disciplina la revisione prezzi per le opere private.

E' invece prevista l'applicazione di due meccanismi:

- 1) il "prezzo chiuso"
- 2) la "compensazione dell'aumento dei prezzi di alcuni materiali da costruzioni".

Il "prezzo chiuso" è previsto dal comma 3 dell'art. 133 del Codice. Esso consiste nel prezzo dei lavori al netto del ribasso d'asta, aumentato di una percentuale da applicarsi - nel caso in cui la differenza tra il tasso d'inflazione reale ed il tasso di inflazione programmata nell'anno precedente sia superiore al 2% - all'importo dei lavori ancora da eseguire per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori. Tale percentuale è fissata da un decreto del Ministro delle Infrastrutture da emanare entro il 30 giugno di ogni anno. Il meccanismo del "prezzo chiuso", diversamente dalla "revisione prezzi", è finalizzato a garantire una certezza di spesa all'amministrazione, con l'unica eccezione di eventuali aumenti convenzionalmente riferiti ad indici inflattivi di carattere generale.

Il "prezzo chiuso" è legato all'indice di inflazione programmata e non a indici specifici di settore nonché alla durata dei lavori (*superiore all'anno*) e riguarda tutte le categorie di lavorazione (*generali e specializzate*). Dai dati a disposizione dell'Osservatorio è emerso che, nel periodo 2000-2007, gli appalti di lavori di durata superiore di un anno rappresentano mediamente il 20% di tutti gli appalti per un importo medio di circa 3 milioni di euro.

Con D.M. 6 dicembre 2006 sono stati indicati gli scostamenti percentuali tra tasso d'inflazione reale e quello programmato per gli anni compresi tra il 1993 ed il 2005. Tali scostamenti sono risultati al di sotto del 2% e pertanto non è stato mai concretamente attivato l'istituto in questione.

Va precisato che la disposizione sul "prezzo chiuso" non aggiorna il prezzo dei lavori eseguiti nell'anno in cui si è verificata la differenza

positiva fra tasso di inflazione programmata e tasso reale ma solo l'importo dei lavori ancora da eseguire. Resta, quindi, a carico dell'impresa l'aumento dei costi verificatosi annualmente in rapporto all'importo dei lavori eseguiti.

I commi 4, 5, 6, 6 bis e 7 dell'art. 133, del codice prevedono, in deroga al principio generalizzato del divieto di revisione prezzi, l'adeguamento dei prezzi di singoli materiali da costruzione previsti nel contratto di appalto, qualora, per effetto di circostanze eccezionali, i prezzi di questi materiali subiscano variazioni in aumento o in diminuzione, superiori al 10 per cento rispetto ai prezzi rilevati dal Ministero delle infrastrutture nell'anno di presentazione dell'offerta da parte dell'impresa.

**L'adeguamento
dei singoli prezzi
dei materiali**

Ai fini dell'adeguamento dei prezzi dei singoli materiali la norma prevede che debbano verificarsi le seguenti circostanze:

- l'aumento sia determinato da "circostanze eccezionali";
- l'aumento ecceda del 10% il prezzo rilevato dal Ministero nell'anno di presentazione dell'offerta;
- l'aumento abbia luogo nell'anno successivo a quello di presentazione dell'offerta e sia rilevato con decreto del Ministro entro il 31 marzo (prima entro il 30 giugno) dell'anno successivo alla variazione.

La norma in questione è stata introdotta dal legislatore in relazione all'aumento considerevole, nel 2004, del prezzo dell'acciaio e del rame, a fronte di un indice di inflazione contenuto (*sotto il 2%*). Fino a quella data gli aumenti dei prezzi delle materie prime e dei materiali si erano verificati in modo pressoché uniforme. In altre parole si è disposto che all'impresa fosse riconosciuto oltre all'adeguamento del prezzo contrattuale di cui al comma 3 dell'art. 133 del codice degli appalti (*prezzo chiuso*), anche l'adeguamento di alcuni prezzi contrattuali qualora si sia in presenza di aumenti di prezzo dovuti a circostanze eccezionali di mercato.

Al fine di quantificare il possibile impatto di tale meccanismo sugli appalti aggiudicati a partire dall'anno 2004:

1. sono stati presi in considerazione i materiali che hanno subito una lievitazione eccezionale del prezzo così come rilevata dal Ministero delle Infrastrutture (acciaio, bitume e rame);
2. sono stati estratti, dalla banca dati dell'Osservatorio gli appalti che hanno, come categoria principale o scorporabile, delle lavorazioni in cui è prevalente l'utilizzo dei materiali indicati nel punto precedente;
3. è stata calcolata l'incidenza sulla lavorazione dei materiali che hanno subito la lievitazione dei prezzi facendo riferimento alle tabelle parametriche pubblicate con D.M. 11 dicembre 1978, utilizzate in passato per la revisione parametrica dei prezzi (*Tabelle delle quote di incidenza del costo della mano d'opera, dei materiali, dei trasporti e dei noli sul costo delle opere nonché la composizione delle squadre tipo per le principali categorie di lavori*);

Dalle analisi effettuate con riferimento alla categoria prevalente (Tab.1), emerge che la maggiore numerosità degli appalti aggiudicati relativi a lavorazioni nelle quali sono presenti i materiali oggetto di incrementi di prezzo superiori al 10% (*acciaio, rame e bitume*) ricade nelle categorie OG1 (Edifici Civili ed Industriali), OG3 (Strade, Autostrade, Ponti, Ferrovie, etc.) e OG6 (Acquedotti, Gasdotti, Oleodotti, etc.). Le percentuali di questi appalti rispetto al totale degli appalti di ciascun anno sono, rispettivamente, del 20% per le prime due e di circa il 6% per la terza per un totale del 46%. L'importo complessivo medio annuo di questi appalti è rispettivamente di 3,2; 4,1 e 0,86 miliardi di euro. Il numero di appalti relativi alle rimanenti categorie presentano percentuali molto modeste dell'ordine dell'uno per cento o inferiore sul numero totale degli appalti.

Appalti relativi a categorie oggetto di incremento di prezzo superiore al 10%

Tabella 1 - Numero appalti per categoria

Anno	Categoria Prevalente	Numero Appalti	% Sul Totale	Media Importo
2004	OG1	3.657	19,25	1.096.766
2004	OG10	269	1,42	425.012
2004	OG3	3.998	21,04	718.501
2004	OG6	1.045	5,50	963.017
2004	OG9	21	0,11	504.025
2004	OS10	179	0,94	355.163
2004	OS11	33	0,17	916.080
2004	OS12	348	1,83	736.829
2004	OS13	15	0,08	399.356
2004	OS16	1	0,01	439.729
2004	OS17	1	0,01	7.148.108
2004	OS18	66	0,35	725.264
2004	OS19	36	0,19	771.520
2004	OS29	10	0,05	2.097.740
2004	OS30	220	1,16	474.202
2004	OS31	7	0,04	3.442.856
2004	OS5	6	0,03	485.075
2004	OS9	12	0,06	1.496.533
		9.924	52,23	
2005	OG1	3.870	21,04	830.336
2005	OG10	278	1,51	473.434
2005	OG3	3.895	21,17	1.009.774
2005	OG6	956	5,20	981.529
2005	OG9	30	0,16	785.694
2005	OS10	183	0,99	444.215
2005	OS11	32	0,17	574.223
2005	OS12	255	1,39	645.398
2005	OS13	14	0,08	446.650
2005	OS18	65	0,35	703.117
2005	OS19	26	0,14	710.452
2005	OS27	4	0,02	1.955.552
2005	OS29	5	0,03	387.036
2005	OS30	195	1,06	523.823
2005	OS31	16	0,09	3.550.586
2005	OS5	4	0,02	393.838
2005	OS9	26	0,14	508.972
		9.854	53,57	
2006	OG1	3.176	20,21	1.334.208
2006	OG10	201	1,28	481.948
2006	OG3	3.496	22,24	2.353.133
2006	OG6	885	5,63	768.282
2006	OG9	34	0,22	334.490
2006	OS10	98	0,62	496.871

Anno	Categoria Prevalente	Numero Appalti	% Sul Totale	Media Importo
2006	OS11	18	0,11	493.565
2006	OS12	168	1,07	615.340
2006	OS13	24	0,15	1.065.798
2006	OS16	1	0,01	765.665
2006	OS17	1	0,01	1.191.537
2006	OS18	67	0,43	874.338
2006	OS19	19	0,12	406.200
2006	OS27	1	0,01	216.353
2006	OS29	9	0,06	815.490
2006	OS30	189	1,20	435.881
2006	OS31	7	0,04	2.843.123
2006	OS5	9	0,06	726.004
2006	OS9	16	0,10	1.331.455
		8.419	53,57	
2007	OG1	2.524	20,27	746.050
2007	OG10	182	1,46	700.194
2007	OG3	2.771	22,25	709.185
2007	OG6	693	5,56	1.199.352
2007	OG9	32	0,26	407.404
2007	OS10	95	0,76	302.428
2007	OS11	11	0,09	340.070
2007	OS12	119	0,96	492.800
2007	OS13	15	0,12	284.908
2007	OS16	3	0,02	244.574
2007	OS18	49	0,39	711.303
2007	OS19	19	0,15	585.968
2007	OS27	4	0,03	78.604
2007	OS29	26	0,21	1.876.185
2007	OS30	140	1,12	364.151
2007	OS31	3	0,02	3.203.731
2007	OS5	4	0,03	266.552
2007	OS9	27	0,22	1.037.628
		6.717	53,94	

Le tabelle di cui al D.M. 11 dicembre 1978 - che sono state elaborate molti anni fa e, quindi, non tengono conto dell'evoluzione tecnologica del settore delle costruzioni che sicuramente ha comportato una riduzione dell'incidenza della mano d'opera ed un incremento dell'incidenza dei materiali dei noli e trasporti, ma che al momento sembrano le uniche esistenti cui è possibile fare riferimento - relativamente a queste tre categorie di lavori - mostrano incidenze percentuali dei materiali (*acciaio, rame e bitume*) variabili in relazione alla specifica attività posta in essere.

Con riferimento all'acciaio nella categoria OG1, le tabelle in questione mostrano una incidenza dell'8% dell'importo complessivo dell'appalto. Per le opere di cui alla categoria OG3, le percentuali di incidenza dell'acciaio variano notevolmente, in relazione al tipo di lavorazione, da un minimo dell'11% (*lavori generici*) ad un massimo del 28% (*ponti*) mentre, per la categoria OG6, l'incidenza dell'acciaio da cemento armato varia dall'1% al 2%; le tubazioni invece hanno una incidenza variabile dal 20 al 32%.

Per quanto riguarda il bitume, questo materiale è rilevante solo per la categoria OG3. In questo caso l'incidenza del bitume varia da un minimo del 2% ad un massimo del 20%. Nei lavori di rifacimento del solo manto stradale, l'incidenza del bitume - non contemplata dalle tabelle parametriche ministeriali di cui sopra - potrebbe anche raggiungere il 50% dell'importo complessivo dell'appalto.

Alcune lavorazioni specializzate richiedono l'uso preponderante di acciaio (OS12 - Barriere e protezioni stradali - OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo) o di rame (OS30 - Impianti Interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi). Queste categorie sono, tra l'altro, spesso indicate non come prevalenti ma come categorie scorporabili (Tab. 2). Si precisa che non sono state prese in considerazione alcune categorie di lavorazioni, come ad esempio la OG9 e la OG10, le quali, pur richiedendo un alto quantitativo di rame, sono spesso espletate da soggetti operanti nell'ambito dei settori speciali per i quali non si applica l'art. 133 del Codice.

I dati dell'Osservatorio mostrano che le lavorazioni indicate come categorie prevalenti o come scorporabili sono presenti rispettivamente per circa il 3,37%, l'1,71% e il 9,62% sul numero totale annuo degli appalti. L'importo complessivo medio annuo di queste categorie è, invece, rispettivamente di 275 milioni di euro, 309 milioni di euro e 340 milioni di euro. Nei lavori di costruzione delle barriere metalliche e nelle strutture

metalliche, l'incidenza dell'acciaio potrebbe raggiungere anche il 50% della lavorazione.

Tabella 2- Incidenza delle Categorie OS12 - OS18 - OS30 - Anni 2004 - 2007

Anno	Categoria Prevalente o Scorporabile	Numero appalti	% Numero appalti	Importo complessivo della categoria	Importo medio della categoria
2004	OS12	766	4,03	513.234.163	670.894
2004	OS18	319	1,68	195.800.306	613.794
2004	OS30	1877	9,88	407.697.526	217.671
2005	OS12	624	3,39	262.606.827	420.844
2005	OS18	332	1,80	619.028.066	1.864.542
2005	OS30	1824	9,92	346.943.198	190.419
2006	OS12	502	3,19	193.663.217	385.783
2006	OS18	282	1,79	290.320.136	1.036.858
2006	OS30	1512	9,62	352.618.224	233.522
2007	OS12	361	2,90	130.996.325	362.871
2007	OS18	195	1,57	127.386.260	653.263
2007	OS30	1126	9,04	251.316.847	223.990

Per quanto riguarda il rame, presente nella categoria OS30, l'incidenza del materiale, secondo le tabelle parametriche di cui al D.M. 11 dicembre 1978, è del 27%.

Questi dati mostrano che in alcuni appalti l'elevata incidenza del materiale potrebbe comportare un elevato danno all'impresa in caso di aumento imprevedibile dello stesso al di sopra della normale alea contrattuale.

Incremento dell'importo dell'appalto per effetto dell'aumento dei prezzi dei materiali

Se, infatti, l'appalto riguarda, per esempio, un ponte in cui la presenza dell'acciaio è pari, secondo la tabella citata, al 28% e l'incremento del prezzo di tale materiale è pari per esempio al 40%, l'incremento dell'importo dell'appalto sarebbe, per l'impresa, pari alla percentuale dell'11,2% ($0,28 \cdot 0,40 \cdot 100$). Togliendo l'alea del 10% l'adeguamento dell'importo contrattuale sarebbe dell'8,4%. Tale incremento potrebbe non essere coperto dalle somme a disposizione. Se invece l'appalto riguarda

una scuola, rientrante nella categoria OG1, in cui la presenza dell'acciaio è pari, secondo la tabella citata, all'8% e l'incremento del prezzo di tale materiale è pari per esempio al 40%, l'aumento dell'importo dell'appalto sarebbe, per l'impresa, pari alla percentuale del 3,2%, mentre l'adeguamento del prezzo contrattuale sarebbe del 2,4% e potrebbe essere facilmente coperto dalle somme a disposizione.

Relativamente al "prezzo chiuso", è già stato evidenziato che esso non è stato mai applicato finora, dato che l'inflazione reale non ha ecceduto di oltre due punti percentuali l'inflazione programmata.

Nel confronto tra inflazione reale e programmata il Ministero delle Infrastrutture ha fatto riferimento al FOI (Famiglie Operai Impiegati) per quanto riguarda l'inflazione reale poiché anche il tasso di inflazione programmata fa riferimento al medesimo indice. Una applicazione della norma che facesse riferimento a indici specifici del settore delle costruzioni, peraltro non compatibile con la stessa norma, avrebbe l'effetto di reintrodurre sostanzialmente la revisione che è vietata dall'art. 133, comma 2 del Codice (*si vedano a riguardo le recenti sentenze del TAR Lazio n. 1640, n. 1309 e 1660 del 2008*).

Non è nemmeno condivisibile la tesi interpretativa di considerare cumulativamente l'inflazione nel corso degli anni ai fini dell'applicazione della norma per lavori di durata pluriennale.

La previsione normativa non risulta adeguata all'attuale situazione economica internazionale caratterizzata da ripetuti *shock* della domanda di alcune materie prime che, di conseguenza, comportano aumenti dei prezzi di queste materie; tali variazioni, peraltro, avvengono spesso in tempi molto brevi. La dinamica congiunturale di tali fenomeni non è prevedibile dalle imprese. In un siffatto contesto economico il requisito dell'eccezionalità previsto dal comma 4 dell'art. 133 non risulta idoneo a salvaguardare l'equilibrio sinallagmatico delle prestazioni contrattuali.

**Le criticità nella
applicazione della
previsione
normativa
sull'adeguamento
dei prezzi**

A tale proposito andrebbero tuttavia valutate opportune metodologie di ripartizione dei conseguenti extra costi nella logica di una corretta allocazione del rischio tra stazione appaltante e appaltatore. Sul piano della riduzione del rischio si potrebbe intervenire sulla accelerazione dei tempi di esecuzione dei lavori operando attraverso clausole incentivanti che consentano, tra l'altro, una riduzione dei costi di gestione del cantiere. Questa ipotesi è connessa al miglioramento della capacità organizzativa della pubblica amministrazione - che deve fornire agli esecutori progetti realmente esecutivi e provvedere, nella fase esecutiva, a dare disposizioni agli esecutori in tempi brevi e senza incertezze - e alla crescita di capacità produttiva delle imprese.

Sebbene il numero dei materiali che allo stato hanno subito incrementi considerevoli, come rilevato dal Ministero con i tre D.M. finora emanati, risulta limitato e gli importi complessivi oggetto di variazione degli appalti ad essi correlati sono dell'ordine di qualche centinaio di milioni di euro, occorrerebbe superare le scadenze temporali troppo rigide della norma costruendo forme di intervento maggiormente modulate rispetto al rapporto tra il periodo di svolgimento delle prestazioni e l'incremento dei prezzi. La norma prevede l'adeguamento dei prezzi di singoli materiali esclusivamente nei casi in cui l'offerta si collochi in un anno precedente a quello interessato dall'aumento, con la conseguenza che l'adeguamento non è mai dovuto con riferimento ai lavori contabilizzati nell'anno di presentazione dell'offerta. Ad esempio, l'impresa potrà ottenere il riconoscimento di un adeguamento dei prezzi relativi al primo semestre del 2008 solo dopo la pubblicazione del decreto del Ministro nel mese di marzo 2009 e solo se il contratto è stato stipulato prima del 2008. Infatti, per molti appalti, come quelli di rifacimento del manto stradale, la data di aggiudicazione e la data di ultimazione dei lavori si collocano nello stesso anno, con la conseguenza che questi appalti sono oggi sempre esclusi dal meccanismo di adeguamento dei prezzi. Al fine di rendere più efficace la norma, andrebbe rivisto il meccanismo con riferimento a rilevazioni semestrali dei prezzi.

Ovviamente occorre che le imprese dimostrino, con la presentazione dei documenti di acquisto dei materiali, di avere sostenuto effettivamente l'incremento rispetto ai prezzi rilevati al momento dell'offerta.

Per rendere poi la procedura di determinazione della "compensazione" semplice, trasparente e precisa occorre conoscere la quantità del materiale presente nelle unità di misura base delle singole lavorazioni, in modo da poter risalire con certezza alla specifica quantità di materiale impiegato che dà diritto alla compensazione.

Per quanto riguarda l'adeguamento del prezzo contrattuale, la previsione normativa non risulta adeguata all'attuale situazione economica internazionale caratterizzata da ripetuti aumenti di alcune materie prime non prevedibili da parte delle imprese e che avvengono in un arco temporale breve.

Le criticità della norma riguardano la lunghezza del procedimento, i limiti temporali di individuazione dell'incremento dei prezzi e la definizione delle "circostanze eccezionali". Occorrere, pertanto, superare le scadenze temporali troppo rigide della norma, costruendo forme di intervento maggiormente modulate rispetto al rapporto tra il periodo di svolgimento delle prestazioni e l'incremento dei prezzi. In particolare, al fine di rendere più efficace la norma, andrebbe rivisto il meccanismo di adeguamento riconoscendo alle imprese, che dimostrino di aver sopportato il maggior costo dei materiali, l'incremento dei prezzi (al netto dell'alea del 10%), indipendentemente dall'anno di formulazione dell'offerta; condizione necessaria affinché avvenga la compensazione è che l'esecuzione dell'appalto abbia raggiunto una buona percentuale di avanzamento e che sia stato rispettato il cronoprogramma. È opportuno, tuttavia, che la procedura di determinazione della "compensazione" sia contrattata tra impresa e stazione appaltante in un contesto di valutazione complessiva dell'andamento del cantiere, delle problematiche emerse e dell'ottimizzazione conseguibile. Il procedimento, una volta attivato, deve essere semplice, trasparente e preciso con riferimento alle quantità del

materiale presente nelle unità di misura, in modo da poter risalire con certezza - conoscendo la quantità della lavorazione eseguita nel periodo in base alla contabilità dei lavori redatta dalla direzione dei lavori - alla specifica quantità di materiale impiegato che dà diritto alla compensazione.

Infine, per rendere più efficace la norma, andrebbe rivisto il meccanismo con riferimento alla rilevazione dei prezzi che dovrebbe essere su base mensile, con la pubblicazione di un indice semestrale, in modo da poter compensare le imprese realmente interessate dagli aumenti delle materie prime.

Il governo ha recepito le osservazioni formulate dall'Autorità con D.L. 162/2008 convertito con legge 201/2008 anche se riguarda soltanto gli aumenti dei prezzi dei materiali verificatesi nel 2008.

6.6 *E-procurement*

La diffusione dell'*e-pocurement*

La diffusione dell'utilizzo dell'*e-procurement* nel settore pubblico si inserisce nell'ampio processo di rinnovamento e modernizzazione della Pubblica Amministrazione avviato sin dagli anni '90 e caratterizzato, oltre che dall'impiego di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche da numerose innovazioni legislative tendenti alla semplificazione dell'azione amministrativa.

In tale contesto anche i processi di approvvigionamento di beni e servizi sono stati oggetto di ripensamento e, in particolare, partendo dall'esperienza del settore privato, si è considerato l'*e-procurement* come una delle leve strategiche da utilizzare per incrementare l'efficienza dell'intero sistema.

L'esigenza di contenere la spesa pubblica e la necessità di garantire l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, soprattutto nell'ambito dell'acquisto di beni e servizi, hanno quindi indotto il legislatore comunitario e nazionale a definire modalità e procedure nuove per snellire il processo di approvvigionamento della Pubblica

Amministrazione, così come è avvenuto nel settore privato, e ridurre, conseguentemente, la circolazione di documenti cartacei, i tempi, i procedimenti amministrativi e, in definitiva, i costi.

Peraltro, l'apertura del mercato del *public procurement*, soprattutto nei settori in cui è alto il grado di concentrazione dei mercati, è stato considerato in ambito europeo uno degli obiettivi chiave nell'Agenda di Lisbona e può rappresentare un utile strumento per contrastare la presenza di posizioni dominanti nel mercato degli acquisti.

Nell'ambito dell'*e-procurement* particolare attenzione va rivolta alle centrali di committenza, strutture che utilizzano principalmente strumenti telematici per la centralizzazione degli acquisti, che mettono a disposizione degli enti le proprie piattaforme informatiche per lo svolgimento delle gare. La centralizzazione degli acquisti permette così di conseguire economie di scala e di ottenere condizioni economiche di acquisto alquanto vantaggiose, favorendo altresì l'aggregazione della domanda. Attualmente in Italia la CONSIP è la centrale di committenza che opera su base nazionale ed esistono, a livello regionale, 11 centrali di committenza riportate nella successiva tabella 1.

**E-procurement e
centrali di
committenza**

In realtà in Italia già prima dell'emanazione delle direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 2004, con D.P.R. n. 101 del 2002, era stato regolamentato l'utilizzo delle procedure telematiche per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Il citato decreto, che resterà in vigore fino all'emanazione del Regolamento di attuazione del D. lgs. n. 163/2006, prevede il ricorso alla gara telematica ed al mercato elettronico, cosiddetto *Market place*, da utilizzarsi per acquisti di importo inferiore a 20.000 euro. Il mercato elettronico, per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, consente di richiedere ulteriori offerte agli utenti, da sottoporre ad una valutazione automatica e di cui predisporre una graduatoria sulla base dei criteri scelti dall'unità ordinante tra quelli proposti dal sistema.

Il Mercato Elettronico della P.A.

Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA o *market place*) rappresenta una soluzione tecnico-organizzativa particolarmente avanzata per creare un luogo di incontro diretto tra domanda e offerta, libero da forme di intermediazione, nel quale non solo le piccole e medie imprese, ma anche le micro imprese, possono diventare fornitori della Pubblica Amministrazione.

Tale strumento, pur richiedendo un certo impegno dal punto di vista tecnologico da parte degli attori coinvolti, può generare ricadute estremamente positive sull'intero sistema economico italiano caratterizzato, in misura maggiore rispetto al resto d'Europa, da un gran numero di piccole imprese; infatti il 19% delle imprese presenti su tutto il territorio europeo di piccole, medie e micro dimensioni è localizzato in Italia (European Commission - Eurostat, Statistics in focus 31/2008).

Il MEPA, oltre ad agevolare l'ingresso delle piccole imprese nel mercato della domanda dei contratti pubblici, costituisce anche uno strumento di crescita dimensionale per le imprese. Infatti, dall'esame dei dati pubblicati da CONSIP, emerge che l'importo degli appalti aggiudicati nell'ambito del Mercato Elettronico nell'anno 2007 è più che raddoppiato rispetto a quello degli appalti aggiudicati nel 2006 (transato 2006: circa 38 milioni di euro; transato 2007: circa 84 milioni di euro).

Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione rappresenta, pertanto, una innovazione tecnologica in grado di contribuire non solo all'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche, ma anche all'eliminazione delle barriere all'ingresso del mercato dei contratti pubblici.

I dati attualmente disponibili per l'analisi del mercato dell'*e-procurement* sono quelli estratti dalla Banca dati SIMOG (Sistema di Monitoraggio delle Gare) dell'Autorità, quelli richiesti alle Centrali di Committenza regionali e quelli resi noti da CONSIP sul proprio sito internet.