

Tempi per i pagamenti delle pubbliche amministrazioni ormai fuori controllo. Cresce l'allarme delle imprese: i 45-60 giorni ordinari di ritardi delle scadenze ormai sono diventati 180. Per i soli appalti di lavori degli enti locali, stretti dai nuovi vincoli del patto di stabilità interno, salteranno nel 2008 rate di pagamento per 1,5 miliardi. (...)

Il Governo ha dato i primi segnali di apertura con la Finanziaria, dove è previsto all'articolo 2 un allentamento dei vincoli del patto di stabilità per consentire agli Enti locali più virtuosi che hanno rispettato le

regole del triennio 2005-2007 e non hanno sfiorato nel 2008, di pagare le spese di investimento effettuato. E intende rafforzare questi segnali con le misure in preparazione per il decreto legge anticrisi di venerdì prossimo: le Pa saranno obbligate a mettere nel loro sito indici di tempestività dei pagamenti, con obiettivi e scarto dalla situazione reale.

Ma alle imprese appaltatrici della pubblica amministrazione che vedono crescere a dismisura i ritardi nei pagamenti le rassicurazioni non bastano. L'allarme è massimo. E la situazione concreta inquietante. A

farne le spese soprattutto le piccole e medie imprese dei vari settori che lavorano a contatto con la Pa, dalle forniture di beni ai servizi ai lavori pubblici. Uno dei settori più esposti è quello dell'edilizia. L'Ance, associazione dei costruttori edili, stima sulla base di un sondaggio interno che dai 45-60 giorni di ritardo considerati ordinari si viaggia oggi nella gran parte degli Enti locali con medi e di 150-180 giorni (cui vanno aggiunti i sessanta fisiologici dalla richiesta). (...)

da Il Sole-24 Ore del 10 ottobre 2008

INSIDIATO DALL'INFLAZIONE IL CORRISPETTIVO DELL'APPALTO

La recessione che negli ultimi mesi dell'anno ha colpito l'economia internazionale ha inevitabili ripercussioni negli appalti di lavori, sia privati che pubblici.

Per quanto riguarda i primi, l'art. 1664 del c.c. fa riferimento a maggiori oneri tecnici di esecuzione che, se prodotti da determinate cause, possono trovare riscontro nell'"equo compenso" da corrispondere all'appaltatore. Il codice civile contempla, inoltre, l'ipotesi che -per effetto di circostanze "imprevedibili"- si siano verificate variazioni di mercato nei prezzi dei materiali e della mano d'opera tali da determinare un aumento o una diminuzione del decimo del prezzo complessivo convenuto: se ciò si verifica l'appaltatore ha diritto alla corresponsione della revisione del prezzo per la differenza che eccede il decimo.

In materia di appalti pubblici, la revisione dei prezzi dei contratti d'appalto aveva la sua disciplina nella legge n. 239 del 1950 che poneva, tra i presupposti principali per l'ammissibilità della revisione prezzi: un aumento o una diminuzione dei prezzi correnti in misura superiore all'alea contrattuale, stabilita nel 5 per cento. Ai fini della revisione dei prezzi si doveva far riferimento ai rilevamenti dei prezzi correnti e delle loro variazioni effettuate da Commissioni regionali, essendo state rapportate su apposite tabelle mensili. Il sistema da adottare per il computo revisionale era analitico e richiedeva un laborioso lavoro di conteggi che comportavano tempi lunghi per la sua elaborazione.

Le successive norme di legge emanate per la revisione dei prezzi offrono un'idea del "via crucis" legislativo che le Amministrazioni appaltanti e gli appaltatori hanno dovuto osservare: dalla legge n. 1481 del 1963, proseguendo per la n. 93 del 1968 e fino alla n. 76 del 1970 è stato un susseguirsi di modifiche

normative che fissavano i periodi in cui erano stati effettuati gli appalti entro i quali venivano stabiliti dal Ministero le "voci indice", i tipi di opere e le quote di incidenza del sistema parametrico da osservare. Nel 1973 entrava in vigore con nuove modifiche la legge n. 37, cui seguiva, nel 1981, la legge n. 741 ma -per i lavori aggiudicati dopo il 1986- doveva essere osservata la legge n. 41 di quell'anno. Con essa veniva soppressa la facoltà di revisione dei lavori negli appalti di durata inferiore all'anno. La legge n. 498 del 1992 escludeva l'applicazione della revisione prezzi e del "prezzo chiuso" ma -dopo tangentopoli- l'articolo 26 della legge n. 109 del 1994 (confermato dall'articolo 133, commi 2 e 3, del "Codice degli appalti" approvato con il Decreto legislativo n. 163 del 2006, e successivamente emendato con altri tre -fino ad oggi- decreti) ha vietato la revisione dei prezzi e l'applicazione del primo comma del sopra richiamato articolo 1664 del c.c., ammettendo tuttavia il ricorso al "prezzo chiuso" vale a dire il prezzo dei lavori, al netto del ribasso d'asta, aumentato di una percentuale da applicare all'importo dei lavori ancora da eseguire per ogni anno intero previsto per la loro ultimazione dei lavori "nel caso in cui la differenza, tra il tasso di inflazione reale e il tasso di inflazione programmato nell'anno precedente "fosse superiore al 2 per cento".

I provvedimenti che si sono succeduti negli ultimi cinquant'anni danno un'idea di quanto sofferta sia stata la fatica (e la fantasia) del legislatore italiano per regolamentare nei lavori pubblici con norme specifiche o di carattere generale, il rapporto committente/appaltatore: norme che originariamente ammettevano la corresponsione all'appaltatore di anticipazioni sul prezzo dei lavori e per far fronte all'aumento dei prezzi di contratto, dopo l'aggiudicazione.

L'inflazione che oggi ha colpito il settore delle costruzioni -drammaticamente aggravata rispetto agli anni Sessanta- rende urgente la necessità di intervenire sugli instaurandi rapporti contrattuali e non soltanto per gli appalti delle grandi opere ai quali Governo e Confindustria dedicano prioritaria attenzione ma anche per le opere minori, soggette come le grandi, alle procedure della "Disciplina economica" della legge Merloni che, all'articolo 26, stabilisce in termini categorici che per il lavori pubblici affidati alle Amministrazioni aggiudicatrici "non è ammesso procedere alla revisione dei prezzi e non si applica il primo comma dell'articolo n. 1664 del Codice civile".

Fino ad oggi i Decreti con cui è stato autorizzato, nel corso dei lavori, il pagamento di alcuni magisteri a prezzi maggiorati per la lievitazione dei costi di alcune materie prime come il petrolio (è attualmente oggetto di forti richieste il riconoscimento dei maggiori costi degli additivi per il calcestruzzo), sono spesso il risultato di interventi delle categorie interessate, supportati da mirate campagne di stampa. Il Dl 162/2008 in vigore dal 23 ottobre 2008, prevede misure straordinarie per il 2008 concernenti l'adeguamento dei prezzi dei materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, al fine di evitare il blocco della realizzazione di infrastrutture conseguente dai rilevanti rincari subiti da detti prodotti. Il Decreto si richiama agli articoli 77 e 87 della Costituzione, ritenuta "la straordinaria necessità" di emanare disposizioni per il riequilibrio dei rapporti contrattuali tra stazioni appaltanti e imprese esecutrici, modificatosi a seguito dei rilevanti aumenti dei costi di alcuni materiali.

In particolare l'art. 1, comma 1 del Dl (in deroga a quanto previsto dall'art. 133 del Codice degli appalti Dlgs n. 163/2006 in materia di compensazione dei prezzi dei materiali da costruzione) dispone, esclusivamente per l'anno 2008, che tale compensazione sia effettuata con riferimento a quei materiali significativi il cui prezzo sia variato in misura superiore all'8% (invece del 10% stabilito dal Codice) individuati da apposito Decreto ministeriale da emanare entro il 31 gennaio 2009. Sono provvedimenti estemporanei giustificati ma che non risolvono il problema di fondo: i prezzi contrattuali allontanano dalle gare le Imprese che si rendono conto di non poter presentare offerte per eseguire magisteri sottocosto. Sono perciò costrette a lasciare il campo ad una concorrenza che conta non solo sul lavoro delle maestranze ma anche sull'apporto dei consulenti legali.

Le difficoltà che incontrano gli imprenditori non sono inferiori e meno gravi di quelle che devono superare gli Enti locali che hanno programmato l'esecuzione delle opere in base a progetti che hanno l'anzianità di qualche anno e che sono stati validati dai Responsabili del procedimento ben prima dell'avvento inflazionistico in corso.

Le Regioni si sono date, dopo il 1994, norme le-

gislativa nel settore dei lavori pubblici che hanno apportato numerose modifiche al testo della legge n. 109. L'avvento del "Codice degli appalti" nella edizione originaria del 2006 e, successivamente, con le modifiche e integrazioni apportate con le disposizioni legislative emanate dal 1° settembre 2008 ad oggi, doveva dire una parola definitiva nella materia dei lavori pubblici dopo la frettolosa abrogazione della legge del 1865 e del suo Regolamento del 1895. Invece, le Regioni hanno affrontato sostanziali modifiche alla legislazione statale e il Governo è stato costretto ad impugnare di fronte alla Corte costituzionale alcune leggi regionali (tra le quali, ultima quella della Sardegna che, essendo Regione autonoma, gode della potestà primaria nei lavori pubblici). Il Codice è però categorico all'articolo 4 che richiama l'articolo 117 della Costituzione vietando alle Regioni di darsi una disciplina diversa da quella del Codice stesso, ad eccezione "dei profili di organizzazione e di contabilità amministrativa".

La grave congiuntura inflazionistica impone oggi provvedimenti che tengano conto di una realtà finanziaria che incide nella vita amministrativa degli Enti pubblici e che, soprattutto, è ben diversa dal tempo di "tangentopoli" quando ci si preoccupava di regolarizzare gli appalti per evitare che essi fossero condizionati da procedure che favorivano, con le "tangenti", uno svolgimento che comportava a carico dell'Erario oneri non giustificati. Il legislatore si era preoccupato, in un oramai lontanissimo 1994, della regolarità degli appalti fin dalla programmazione e, soprattutto, dalla progettazione delle opere. È però venuto il tempo di rivedere la normativa (art. 14) della "programmazione dei lavori pubblici", che impegna le Amministrazioni in lunghe procedure con i "programmi triennali" che "costituiscono un momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione dei propri bisogni (...) in conformità agli obiettivi assunti come prioritari".

È tempo di non ricorrere ai provvedimenti d'urgenza settoriali ed alle proclamazioni che impongono di rispettare la "corretta" amministrazione anche per quegli adempimenti tecnico-amministrativi che difficoltà gestionali non contingenti ma croniche degli Enti locali, esigono un più realistico rapporto con il mondo professionale e imprenditoriale. Perciò è necessario por mano alla revisione dell'articolo 17 che raramente trova applicazione per la oramai verificata indisponibilità del necessario personale tecnico delle stazioni appaltanti e per la difficoltà di "rispettare i tempi di programmazione dei lavori".

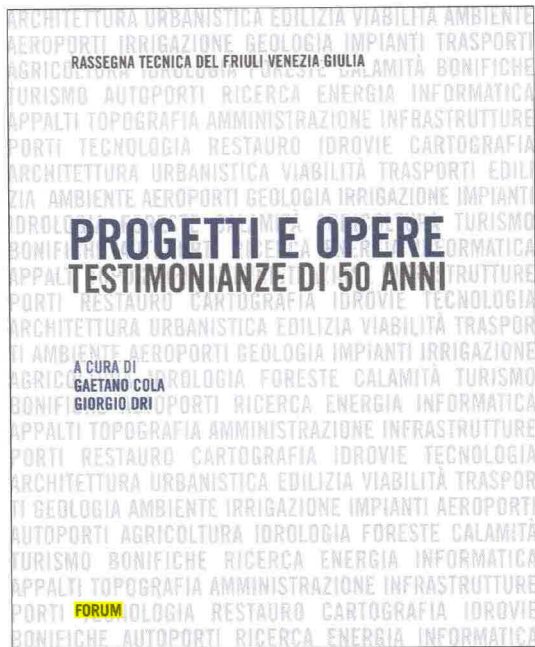
Il Codice degli appalti ha evidenziato la necessità di una normativa, per i lavori, pubblici efficace e unitaria, valida in tutto il Paese. La crisi economica ripropone drammaticamente questa esigenza -nel rispetto degli articoli 77 e 87 richiamati dal recente Dl 162/2008- e lo Stato e le Regioni dovranno adeguarsi.

Gaetano Cola

Di fronte a un libro di set-
tecentocinquanta pagine, che
coinvolge una selezione del
pensiero di quasi cinquecento
autori, la domanda che sorge
spontanea è: quali sono state
le difficoltà maggiori incon-
trate dai curatori nel mette-
re assieme il lavoro? La mole
dei documenti da consultare
(i trecento numeri della rivis-
ta Rassegna tecnica del Friuli
Venezia Giulia pubblicati dal
1953 al 2002)? I criteri per
scegliere gli articoli da ripub-
blicare scegliendoli fra le mi-
gliaia apparsi sulla rivista? La
tipologia espositiva da dare al
libro (immaginando una orga-
nizzazione per temi, oppure
in ordine cronologico, oppure
per aree geografiche, ecc.)?

L'attenzione a non dimen-
ticare articoli significativi per
l'argomento trattato, lo scrupolo
a inserire testi rappresentativi
per l'autorevolezza
dell'autore o per il momento
storico in cui vennero scritti,
il rilievo che una determi-
nazione proposta ha avuto
nello sviluppo delle scelte
infrastrutturali, insediative,
ambientali: queste sono state le
difficoltà maggiori che hanno incontrato
l'ingegnere Gaetano Cola e l'archi-
tetto Giorgio Dri nella selezione degli
articoli pubblicati sulle pagine della
Rassegna tecnica e ricomposti nel li-
bro che ricorda i primi cinquant'anni
di vita della rivista.

Ma forse, e questo discorso vale
soprattutto per l'ingegnere Cola, più
che di vere e proprie difficoltà, pesante
e ingrato è stato il compito di ri-
tornare con il pensiero lungo il filo di
mezzo secolo di vita e di attività pro-
fessionale, costellato da tanti successi
delle categorie tecniche sulle logiche
della politica, ma connotato anche
da molte proposte rimaste sulla carta,
che talvolta hanno prodotto un ritardo
nello sviluppo patito dall'intera co-
munità regionale. A questo proposito,
con assoluta certezza, si può affer-
mare che uno dei motivi di maggiore
soddisfazione per chi ha fatto la rivis-
ta per tanto tempo, anzi da sempre,
ben saldo sullo scranno di direttore
responsabile, è l'essere stato antesi-
gnano dell'avvento della Regione au-
tonoma Friuli Venezia Giulia. Infatti,
se nel 1953 la rivista assunse le vesti
di periodico bimestrale della provin-
cia di Udine (che allora compren-
deva anche il territorio divenuto poi
la provincia di Pordenone), proprio



QUANDO LA CRONACA DIVENTA STORIA NEL COMPENDIO DI DUEMILACENTO ARTICOLI PUBBLICATI DALLA RASSEGNA DAL 1953 AL 2002

in quegli anni venne attuato il detta-
to costituzionale sul decentramento
regionale, e fra le cinque regioni a
statuto speciale venne inserita anche
la nostra. Quindi malgrado la Regione
fosse di là da venire (la legge istitu-
tiva della nostra Regione autonoma è
datata 31 gennaio 1963) la neonata
rivista uscì con la testata "Rassegna
tecnica del Friuli Venezia Giulia". E
da allora a oggi ha gelosamente con-
servato la stessa denominazione, non
cedendo neppure alla tentazione di
inserire fra Friuli e Venezia Giulia quel
trattino che contraddistinse per quasi
quarant'anni l'Ente regionale (ma che
da qualche anno è sparito dalla grafia
ufficiale).

**"PROGETTI E OPERE -
Testimonianze di 50 anni"** si apre
con il capitolo sull'Urbanistica, quasi
per sottolineare la competenza pri-
maria (o, come si dice in questi an-
ni, la "specialità") riconosciuta dallo
Stato alla Regione. Il "passaggio" dal-
la pianificazione territoriale ai temi
dell'Edilizia è mediato da una cor-
posa riflessione sul ruolo delle città
capoluogo nello sviluppo della vita
sociale e civile in regione, con articoli
che tratteggiano l'evoluzione storica
dei centri storici e degli insediamenti,
le dinamiche delle attività e delle in-

frastrutture, i processi demo-
grafici e abitativi.

I capitoli successivi trat-
tano, da più punti di vista,
i temi delle "infrastrutture".
Sono così riproposte le pro-
blematiche sulle Vie di co-
municazione e Trasporti, sul-
le Opere marittime e Attività
portuali, sugli Acquedotti,
sugli Impianti idroelettrici
e sulle Risorse energetiche.
Parlando dei collegamenti
viari e ferroviari (molti felice-
mente portati a compimento
ma molti rimasti sulla carta)
verso l'Austria e la Jugoslavia,
grande spazio è dedicato alla
autostrada che attraversa la
nostra regione, da est a ovest
e da nord a sud, alle vicende
che ne hanno annunciato il
tracciato e alle principali tap-
pe della sua progettazione e
costruzione.

Il libro si chiude con i ca-
pitoli sull'Ambiente (sulla sua
difesa e valorizzazione, sui
parchi e sugli ambiti di tutela
ambientale che hanno qualifi-
ficato anche la pianificazione
territoriale in regione, sulle
alluvioni di quarant'anni fa),
sui problemi della Montagna e sul
Turismo.

Accanto a questa carrellata
sull'ambiente non poteva mancare
il capitolo sul Terremoto che colpì il
Friuli nel 1976: quel fenomeno natu-
rale infatti ha impegnato severamente
le categorie tecniche della regione
in tutte le fasi del suo sviluppo, dal-
la emergenza alla ricostruzione. Nel
capitolo trovano ampio spazio gli arti-
coli che ricordano la "felice stagione"
della strumentazione normativa anti-
sismica che venne approntata e spe-
rimentata in regione, che presentano
come è maturata la consapevolezza
dello studio geologico-tecnico del ter-
ritorio in prospettiva di difesa sismica
e come vennero poste le "linee guida"
della ricostruzione. Sono presentate
pure alcune significative opere pub-
bliche realizzate negli anni Ottanta e
Novanta, che videro impegnati archi-
tetti progettisti e ingegneri strutturalisti
di chiara fama, come nel caso della
ricostruzione dei centri scolastici affi-
data alla Associazione nazionale degli
Alpini che gestì i contributi degli Stati
Uniti d'America.

Il libro si chiude con un'appen-
dice che raccoglie tutti gli autori e i
titoli degli articoli apparsi sulle pagine
della rivista dal 1953 al 2002, nei pri-
mi cinquanta anni di attività.