



*Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori*

**Senato della Repubblica**  
**Commissioni riunite 6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)**  
**e 10<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo)**

**Contributo AISCAT nell'ambito dell'esame dell'atto A.S.2564 (DL 21/2022  
- Contrasto degli effetti economici e umanitari della crisi ucraina)**

12 aprile 2021



## 1) PREMESSA

Il provvedimento in esame contiene all'articolo 23 (rubricato "*Revisione prezzi*") disposizioni specifiche finalizzate a fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione verificatisi a partire dall'anno 2021 e tuttora permanenti.

Nello specifico si attribuisce al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS), in relazione alle domande di accesso al Fondo per l'adeguamento dei prezzi istituito dall'articolo 1-*septies* del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73, la facoltà di riconoscere nel limite complessivo del 50 per cento delle risorse del medesimo Fondo un'anticipazione pari al 50 per cento dell'importo richiesto in favore dei soggetti aventi diritto. Inoltre, si incrementa la dotazione dell'istituto per un importo pari a 120 milioni per l'anno 2022.

Come noto, l'articolo 1-*septies* di cui sopra era stato introdotto con l'obiettivo di attenuare le conseguenze negative per gli operatori economici e per le stazioni appaltanti connesse all'incremento anomalo delle materie prime e dei principali materiali da costruzione anche in deroga all'articolo 133 del D.Lgs. n.163/2006 ed all'articolo 106, comma 1, lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016, prevedendo a tal fine la possibilità di dar luogo a compensazioni (in aumento o diminuzione) per tutti i contratti in corso di esecuzione i cui materiali di necessario approvvigionamento avessero subito aumenti eccezionali nel primo semestre dell'anno 2021.

Tramite tale meccanismo gli operatori economici, titolari di contratti pubblici, sono stati autorizzati a chiedere alle stazioni appaltanti la compensazione per i maggiori costi sostenuti a seguito degli aumenti e, a tal proposito, è stata disposta anche la costituzione dell'apposito Fondo presso il Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili da cui attingere risorse nel caso in cui le stazioni appaltanti non avessero risorse sufficienti per far fronte al pagamento dei relativi oneri.

Successivamente, con la legge di bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234, - commi 398 e 399) il legislatore, considerata la difficoltà economica in cui versava il mercato, ha modificato la norma prevedendo che la rilevazione degli aumenti eccezionali dei prezzi dei

materiali da costruzione fosse estesa per tutta l'annualità 2021 (e non solo per il suo primo semestre) provvedendo anche all'incremento delle risorse del Fondo.

## 2) LA SITUAZIONE DEL COMPARTO AUTOSTRADALE IN CONCESSIONE

L'attuale contingenza di eccezionale rincaro del prezzo delle materie prime relative ai materiali da costruzione, oltre al concomitante considerevole aumento subito dai beni energetici cui si assiste in questo periodo, stanno avendo importanti ripercussioni anche sui costi sostenuti dalle società concessionarie autostradali sia per garantire gli essenziali servizi alla mobilità del Paese sia per proseguire nell'attuazione degli investimenti programmati.

A fronte di tale situazione il settore, differentemente da altri comparti, non è oggetto di alcun provvedimento di sostegno né rientra nel campo di applicazione della disposizione qui in esame, essendo l'accesso al Fondo espressamente escluso (si veda il comma 7 del citato articolo 1-septies D.L. 73/202) per quelle stazioni appaltanti – tra cui le concessionarie autostradali – che non si configurano come *amministrazioni aggiudicatrici* ai sensi del codice dei contratti pubblici.

Tenuto conto della necessità di assicurare uniformità e omogeneità applicativa delle misure di compensazione in argomento nei confronti di tutti gli operatori interessati da tali eventi eccezionali, appare assolutamente necessario definire appositi ambiti di applicazione della materia in questione per il comparto autostradale, ambiti che dovrebbero essere quindi adeguatamente recepiti all'interno dei singoli rapporti concessori non essendo in questi ultimi previsto – né sembrando legittimo – che le società concessionarie debbano farsi carico interamente di detti considerevoli aumenti dei costi provocati da evidenti cause di forza maggiore. A tal proposito si ricorda che la stessa Autorità di Regolazione dei Trasporti ha affermato (richiamando l'art. 165 comma 6 del D.Lgs. 50/2016, e le norme convenzionali delle concessioni) che, in presenza di cause di forza maggiore non imputabili al concessionario (tra le quali rientrano l'epidemia da Covid-19 e la situazione di guerra in Ucraina), occorre procedere ad una revisione del rapporto concessorio con il conseguente riequilibrio dei profili economici ad esso inerenti.

Vale inoltre la pena evidenziare come in alcuni atti concessori sia già presente una clausola contrattuale secondo la quale tutti gli eventuali incrementi di costi rispetto al

valore risultante dal piano di convalida definitivo debbano rimanere a carico del Concessionario, ad esclusione dei casi in cui l'eventuale incremento dei costi di costruzione sia determinato da forza maggiore o da fatti di terzi non riconducibili a responsabilità del Concessionario stesso.

Tale principio è stato d'altro canto recentemente confermato anche nell'ambito della predisposizione degli Atti Aggiuntivi attualmente in corso di negoziazione/approvazione da parte di alcune società del settore, al cui interno si prevede che il rischio di costruzione è posto a carico del Concessionario, successivamente all'approvazione da parte dell'ente concedente del progetto definitivo degli interventi riportati nella convenzione, ad esclusione dei casi in cui l'eventuale incremento dei costi di costruzione e/o ritardo nei tempi di costruzione sia determinato da fatto dell'ente concedente, di terzi, da forza maggiore o da fatti non riconducibili a responsabilità del Concessionario stesso.

Da quanto sopra emerge chiaramente il diritto dei concessionari ad essere rifondati dell'eccezionale incremento dei costi sostenuti per il rispetto di tutti gli obblighi concessori, attraverso un'adeguata remunerazione sia per quanto concerne i maggiori oneri con impatto sui costi di gestione ad integrazione di quanto già incluso nei rispettivi piani economico-finanziari, sia per quanto concerne la spesa per investimenti nella duplice parte dei quadri economici già approvati nonché dell'adeguamento degli elenchi prezzi posti a base di gara per le procedure di prossima emissione.

### 3) PROPOSTE DI SOLUZIONI PER IL SETTORE

Di seguito vengono presentate delle proposte (riportate anche in forma emendativa), ipotizzate dal settore autostradale in concessione e mirate alla risoluzione delle problematiche sin qui esposte, che potrebbero venire integrate all'interno provvedimento di conversione in legge del DL 21/2022. Tali proposte riguardano, specificatamente: misure per l'aggiornamento dei quadri economici dei progetti esecutivi in corso di approvazione o approvati, e misure per addvenire all'adeguamento dei contratti di appalto in corso in modo da renderli "allineati" con la mutata situazione dei costi.

Quanto al primo aspetto (misure per l'aggiornamento dei quadri economici dei progetti esecutivi), al fine di riconoscere i maggiori oneri sopportati dai concessionari autostradali, determinatisi dall'incremento dei prezzi dei materiali da costruzione verificatisi anche a

seguito degli eventi bellici in Ucraina, sarebbe utile inserire dopo l'art. 23 del DL 21/2022 un articolo aggiuntivo che preveda, per i soggetti di cui all'art. 142 comma 4 del D. Lgs. 163/2006 e di cui all'art. 164 comma 5 del D.Lgs. 50/2016 (ovvero le stazioni appaltanti non amministrazioni aggiudicatrici), da un lato un aggiornamento del quadro economico dei progetti esecutivi in corso di approvazione o approvati per i quali non siano state ancora avviate le procedure di affidamento, e dall'altro lato un meccanismo per riconoscere gli adeguamenti dovuti agli appaltatori – e conseguentemente, a valle, alle società concessionarie – che tenga conto anche delle disposizioni temporanee di cui all'articolo 29 comma 1 lettera a) del DL 4/2022 in materia di inserimento di apposite clausole di revisione prezzi nei documenti di gara.

*Proposta di emendamento (articolo aggiuntivo da inserirsi dopo art. 23 DL 21/2022):*

1. *Al fine di incentivare gli investimenti pubblici, nonché al fine di far fronte alle considerevoli alterazioni dei prezzi di mercato verificatisi anche a seguito degli eventi bellici in Ucraina, i soggetti di cui all'art. 142, comma 4, del D.Lgs. 163/2006 e di cui all'art. 164, comma 5, del D.Lgs. 50/2016, aggiornano il quadro economico dei progetti esecutivi in corso di approvazione o approvati e per i quali non sono state ancora avviate le procedure di affidamento alla data di entrata in vigore della presente Legge applicando l'ultimo prezzario di riferimento aggiornato. Il quadro economico così rideterminato dovrà essere inviato per approvazione al Concedente ai fini dell'adeguamento dell'investimento ai fini concessori.*
2. *Tenuto conto che l'art. 29, comma 1, lettera a) del DL 4/2022, come convertito dalla Legge 28 marzo 2022, n. 25, prevede l'obbligo di inserire clausole di revisione prezzi nei documenti di gara ai sensi dell'art. 106, comma 1 lettera a) del D.lgs. 50/2016 per gli appalti che saranno banditi nel periodo compreso tra 28 marzo 2022 e 31 dicembre 2023, i riconoscimenti nei confronti degli appaltatori saranno effettuati ai sensi di tale art. 29 sulla base degli scostamenti rilevati semestralmente dai prezzari di riferimento regionali/nazionali e sempreché tale variazione in aumento risulti superiore al cinque per cento rispetto al prezzo applicato in appalto. Le variazioni in diminuzione - rilevate anch'esse su base semestrale – saranno applicate senza tener conto di alcuna percentuale di alea.*
3. *I riconoscimenti così determinati saranno in egual misura accordati ai fini concessori ai soggetti di cui all'art. 142, comma 4, del D.Lgs. 163/2006 e di cui all'art. 164, comma 5, del D.Lgs. 50/2016.*

Quanto invece al secondo degli aspetti menzionati (adeguamento dei contratti di appalti in corso), lo scopo sarebbe quello di concedere alle stazioni appaltanti la possibilità – ad oggi non contemplata dalle norme vigenti – di adeguare l'importo dei contratti in corso senza dover necessariamente passare per la risoluzione dei contratti stessi. A tal fine, si potrebbe prevedere una ulteriore disposizione aggiuntiva dopo l'art. 23 contenente una disciplina apposita al riguardo che rimandi ai prezzari di riferimento ovvero ad altre

evidenze laddove i prezziari non fossero disponibili; la previsione dovrebbe includere tanto gli appalti relativi a lavori, quanto quelli relativi a servizi e forniture i quali sebbene di importo singolarmente inferiore rappresentano nel loro insieme una mole assolutamente significativa sulla quale l'aumento prezzi sta causando notevoli problematiche (si pensi agli approvvigionamenti per servizi di segnaletica, fornitura di barriere di sicurezza, forniture di carpenteria, ecc.).

Il tutto fatto salvo il successivo riconoscimento di analoghe compensazioni nel rapporto tra società concessionaria (stazione appaltante) ed ente concedente.

*Proposta di emendamento (ulteriore articolo aggiuntivo da inserire dopo art. 23 DL 21/2022):*

- 1. “Le Stazioni Appaltanti per gli appalti, di lavori, servizi o forniture, in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della presente Legge, per far fronte alle considerevoli alterazioni dei prezzi di mercato verificatisi anche a seguito degli eventi bellici in Ucraina, potranno, a fronte dell’istanza dell’appaltatore per eccessiva onerosità sopravvenuta nell’esecuzione del contratto e previa adeguata dimostrazione di tale eccessiva onerosità, adeguare l’importo dei contratti in corso sulla base del prezzario regionale e/o nazionale di riferimento aggiornato e, ove non disponibili i prezziari di riferimento, sulla base delle evidenze dell’effettivo andamento del mercato, sottoscrivendo con gli appaltatori appositi atti aggiuntivi.*
- 2. I soggetti di cui all’art. 142, comma 4, del D. Lgs. 163/2006 e di cui all’art. 164, comma 5, del D. Lgs. 50/2016, anticipano le risorse necessarie per la copertura di tali oneri, con analogo riconoscimento nel rapporto con il Concedente, in conformità alle previsioni convenzionali applicabili.”*