

LEGACOOOP

DL 73/2025, recante misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti (C. 2416)

Camera dei Deputati

Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Commissione IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

Audizione del 3 giugno 2025

Articolo 2 – Modifiche al codice dei contratti pubblici

L'articolo 2 del d.l. n. 73/2025 apporta una serie di modifiche al d.lgs. n. 36/2023 (codice dei contratti pubblici), già oggetto di modifica a seguito del recente decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024).

Segnaliamo qui alcune ulteriori modifiche, che, a nostro avviso, appaiono indispensabili e urgenti, al fine di porre rimedio ad alcune criticità che tutt'ora permangono e che rischiano di minare la concreta attuazione dei principi, pur estremamente condivisibili, che ispirano il codice.

1. Revisione prezzi nei contratti pubblici di servizi

Uno dei temi che sono stati oggetto di intervento del recente decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024) è il tema della revisione prezzi.

Sin dall'entrata in vigore del codice, infatti, era stato evidenziato come la disciplina contenuta nel testo originario del codice stesso, infatti, fosse di non immediata applicazione, con indici statistici talvolta poco rappresentativi (in particolare, quelli previsti per gli appalti di lavori) e avesse condotto ad applicazioni disomogenee tra le diverse stazioni appaltanti.

Ciò in un ambito – lo si ricorda – di fondamentale importanza, tanto da essere attuativo di uno dei principi fondamentali che hanno ispirato il nuovo codice, ovvero il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9 del codice.

La scelta contenuta nel primo schema di decreto correttivo che prevedeva che la revisione prezzi venisse riconosciuta nella misura dell'80% del valore eccedente la variazione del 5% era stata presentata come "interpretativa" della norma esistente.

Tuttavia, sin da subito è stato chiaro che tale scelta fosse, in realtà, una scelta tutt'altro che interpretativa, bensì innovativa, e ciò in senso evidentemente peggiorativo per la parte svantaggiata del contratto.

È molto chiaro, sul punto, il parere reso dal Consiglio di Stato, che ha evidenziato che *"nella formulazione attualmente vigente, relativamente al quantum, la variazione delle condizioni economiche negoziali è commisurata all'80% della variazione stessa" (si intende: della intera variazione dei prezzi, purché beninteso superiore alla ridetta soglia)*.

Anche le Commissioni parlamentari, cui lo schema di decreto legislativo è stato sottoposto per il loro parere, hanno nettamente criticato la soluzione proposta dal Governo.

Così, la VIII Commissione della Camera dei Deputati ha rilevato come *"lo schema di decreto interviene sul meccanismo della revisione dei prezzi disciplinato dall'articolo 60 del codice con modifiche che rischiano di sterilizzare, di fatto, l'efficacia del meccanismo stesso"*, per poi esprimere la seguente osservazione: *"con riferimento all'articolo 16 dello schema di decreto, che interviene sull'articolo 60 del codice, valuti il Governo l'opportunità di modificare il comma 1, lettera b), chiarendo che la revisione dei prezzi opera nella misura dell'80 per cento dell'intera variazione, con l'effetto di lasciare il valore del 5 per cento unicamente come soglia oltre la quale scatta il meccanismo revisionale; in alternativa, modificare le percentuali in 2 per cento dell'importo complessivo del contratto, come soglia oltre la quale scatta la revisione dei prezzi, e 90 per cento, come misura della variazione dei prezzi che viene riconosciuta"*. Stessa richiesta è stata

avanzata dalla 8^a Commissione del Senato, peraltro sotto forma di condizione cui il parere positivo era sottoposto.

La soluzione in concreto adottata dal decreto correttivo non rispetta le osservazioni e condizioni rese dalle Commissioni parlamentari, ma soprattutto crea una del tutto irragionevole distinzione tra la disciplina applicabile agli appalti di lavori, da un lato, e quella applicabile agli appalti di servizi e forniture, dall'altro.

Infatti, se per gli appalti di lavori è fatta una scelta che va, seppur parzialmente, nella direzione auspicata¹, per gli appalti di servizi e forniture è stata confermata la novità estremamente penalizzante già contenuta nello schema di decreto, prevedendo che le clausole revisionali si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva che determinano una variazione del costo dell'opera, in aumento o in diminuzione, superiore al 5% dell'importo complessivo e opera nella misura dell'80% del valore eccedente la variazione del 5% applicata alle prestazioni da eseguire.

Ciò di fatto svuota del tutto di significato le clausole di revisione prezzi nei contratti di servizi e forniture.

Infatti, simulazioni svolte su quelle che possono ritenersi "situazioni-tipo" danno risultati incontrovertibili.

Se si ipotizza uno scenario di aumento dei costi del 2% anno su anno per tutta la durata del contratto, e un margine di utile stimato in sede di presentazione delle offerte del 5%², si rileva facilmente che nel caso di un contratto di durata di 36 mesi la parte svantaggiata recupererà appena il 2,4% dei maggiori costi sostenuti. In altri termini, l'aumento di costi è scaricato interamente sulla parte svantaggiata.

Anche nel caso di contratti di durata superiore il riconoscimento è poco più che simbolico: ad esempio, nell'ipotesi di un contratto di durata quinquennale, la parte svantaggiata si vedrà riconosciuto appena il 17,8% dei maggiori costi sostenuti.

L'assenza, di fatto, di efficaci meccanismi di revisione prezzi per gli appalti di servizi mina seriamente la possibilità, in molti casi, di proseguire nell'esecuzione dei servizi e danneggia fortemente i lavoratori del settore, in gran parte donne, in quanto, senza il dovuto riconoscimento diventa sempre più difficile, in alcuni casi, adottare politiche di aumento dei salari: in mancanza di un'efficace e congrua revisione dei prezzi gli incrementi salariali connessi alle dinamiche dei contratti collettivi nazionali sarebbero un onere ad esclusivo carico delle imprese, diventando un "unicum" nell'economia nazionale.

Il tutto in un settore in cui risaputamente alle imprese viene chiesto di eseguire le prestazioni a condizioni di remuneratività quasi inesistenti, dopo anni di *spending review* e di eventi eccezionali che hanno fatto impennare i costi dei fattori produttivi.

Appare, dunque, urgente intervenire per rimuovere l'illogica e penalizzante differenziazione tra appalti di lavori e appalti di servizi e forniture, estendendo anche a questi ultimi la soluzione – non ottimale, ma quantomeno di compromesso – individuata e normata per gli appalti di lavori.

¹ Si prevede, infatti, che le clausole revisionali si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva che determinano una variazione del costo dell'opera, in aumento o in diminuzione, superiore al 3% dell'importo complessivo e opera nella misura del 90% del valore eccedente la variazione del 3% applicata alle prestazioni da eseguire

² Scenario estremamente prudentiale, in quanto è noto che le marginalità reali nell'ambito degli appalti di servizi sono nettamente inferiori.

2. Meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo

Tra le modifiche apportate dal decreto correttivo all'articolo 60 del codice dei contratti pubblici, è stata prevista, al comma 2-bis, la facoltà di inserire nei contratti relativi agli appalti di servizi e forniture, oltre alle clausole di revisione prezzi di cui al comma 1, meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo all'indice inflattivo convenzionalmente individuato tra le parti.

Ciò sarebbe evidentemente di aiuto al complessivo mantenimento dell'equilibrio contrattuale in un ambito (i contratti di servizi e forniture, appunto) che vede contratti spesso di durata notevole e con marginalità estremamente ridotte, in cui anche piccole variazioni, inferiori all'alea prevista per l'attivazione delle clausole di revisione prezzi, possono compromettere irreversibilmente l'equilibrio contrattuale.

Tuttavia, aver previsto che tali meccanismi possano essere previsti nel contratto in via facoltativa comporterà realisticamente la non applicazione della norma, così come già accaduto, nella vigenza del d.lgs. n. 50/2016 per le clausole di revisione prezzi, che le stazioni appaltanti nella maggior parte dei casi non prevedevano nei contratti, pur avendone la facoltà.

Si ritiene necessaria, pertanto, una modifica del comma 2-bis dell'art. 60 del codice nel senso di rendere obbligatorio l'inserimento nei contratti di servizi e forniture dei meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo ivi contemplati.

3. Utilizzo dei certificati di esecuzione lavori dei lavori subappaltati

Il Decreto Infrastrutture, all'articolo 2, comma 1, lett. f), introduce nel codice dei contratti pubblici una norma transitoria volta a regolamentare con maggiore chiarezza l'ambito temporale di applicazione delle modifiche che il decreto correttivo ha apportato all'articolo 119, comma 20 e all'articolo 23 dell'allegato II.12 del codice.

A legislazione vigente si tratti di una introduzione utile e necessaria, in quanto l'introduzione del nuovo regime di utilizzabilità dei certificati di esecuzione lavori, senza un periodo transitorio, aveva creato notevoli problematiche interpretative.

Tuttavia, riteniamo che l'occasione vada colta per un ripensamento complessivo delle modifiche apportate agli articoli in parola.

Essenzialmente, le modifiche apportate al codice dal correttivo hanno previsto che l'appaltatore che abbia eseguito i lavori ricorrendo al subappalto non possa più utilizzare tali lavori eseguiti per l'ottenimento o il rinnovo della propria qualificazione SOA (se non per la parte relativa alla cifra d'affari).

Nei fatti, si è andato a colpire operatori grandi e strutturati che, per una legittima scelta imprenditoriale, abbiano deciso di ricorrere al subappalto, impedendogli di far valere pienamente il proprio curriculum di esperienza che – è del tutto evidente – riguarda l'interesse delle lavorazioni eseguite, indifferentemente in proprio o in subappalto.

Riteniamo, peraltro, non condivisibile la motivazione che, sul punto, è stata data dalla relazione illustrativa al codice, ove si legge che *“la formulazione [oggi] vigente consente all'affidatario di utilizzare, per l'ottenimento della propria qualificazione, lavori non effettuati direttamente, ma realizzati dai propri subappaltatori. Ciò, non solo apparrebbe in contrasto con la necessità di perseguire l'ottima allocazione delle risorse pubbliche, ma comporterebbe altresì il rischio di mantenere sul mercato operatori economici con qualifiche fittizie”*.

L'appaltatore principale rimane il principale responsabile per l'esecuzione a regola d'arte dell'intera prestazione realizzata, sia direttamente sia tramite ricorso al subappalto. Al contempo, il subappaltatore – è evidente – non realizza le opere subappaltate in totale autonomia, ma deve inserire la propria attività nell'ambito della più complessiva gestione dei lavori a cura, direzione e supervisione dell'appaltatore principale.

Appare, quindi, del tutto illogico – oltre che ingiustamente penalizzante – voler privare l'appaltatore della possibilità di qualificarsi utilizzando prestazioni della cui corretta esecuzione risponde direttamente e cui svolge una penetrante attività di coordinamento, arrivando addirittura a parlare di “qualifiche fittizie”.

Peraltro, una scelta di questo genere comporterebbe, indirettamente, un disincentivo all'utilizzo del subappalto per gli operatori che non volessero rischiare di perdere le proprie qualificazioni, risultando addirittura potenzialmente controproducente rispetto all'obiettivo perseguito, ed esponendo l'Italia al rischio di una procedura di infrazione.

Le preoccupazioni sopra espresse erano state fatte proprie dalle Commissioni parlamentari competenti (si vedano la condizione di cui alla lettera g) del Parere del 17 dicembre 2024, approvato dalla 8° Commissione del Senato; l'osservazione di cui alla lettera e) del Parere del 17 dicembre 2024, approvato dalla VIII Commissione del Senato; il rilievo di cui alla lettera a) del Parere del 4 dicembre 2024, approvato dalla 4° Commissione del Senato).

Riteniamo, dunque, necessario un intervento che ripristini il regime precedente alle modifiche apportate dal decreto correttivo.

Art. 4 – Disposizioni in materia di autotrasporto

Il Decreto Infrastrutture reca alcune disposizioni di grande importanza per l'autotrasporto merci, frutto del confronto svolto nei mesi scorsi tra Governo e associazioni di categoria, tra cui Legacoop Produzione e Servizi e il coordinamento UNATRAS.

Il Decreto affronta infatti alcune delle questioni più sentite dal comparto, tra cui i tempi di attesa nelle fasi di carico e scarico, i ritardi nei pagamenti e il rinnovo del parco veicolare. Per quanto riguarda i tempi di attesa per i veicoli industriali, il testo approvato riduce dagli attuali 120 minuti a 90 minuti quello per cui non è dovuto alcun indennizzo all'autotrasportatore. Superata questa soglia, scatterà automaticamente un indennizzo di 100 euro per ogni ora di ritardo. A rendere più incisiva questa norma è l'introduzione della responsabilità solidale tra committente e caricatore nel pagamento degli indennizzi. Ciò rafforza la posizione contrattuale del vettore, rendendo più difficile il rimpallo delle responsabilità e offrendo maggiori garanzie di effettivo risarcimento in caso di disservizi. Il Decreto interviene anche sui i ritardi nei pagamenti. In presenza di pratiche reiterate e scorrette, l'Autorità garante della Concorrenza potrà intervenire con maggiore efficacia grazie a un nuovo strumento di contrasto dell'abuso di dipendenza economica. Questo significa maggiore trasparenza e correttezza nei rapporti tra imprese, in un settore in cui la frammentazione del mercato e l'asimmetria tra committenti e trasportatori hanno spesso generato squilibri dannosi. Oltre agli aspetti regolatori, il Governo ha previsto un finanziamento di 12 milioni di euro in due anni per incentivare il rinnovo del parco veicolare.

La valutazione sui punti sopra esposti è, quindi, complessivamente positiva, ferma restando la necessità di tenere aperto il tavolo di confronto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per quegli aspetti, non secondari, ancora da definire che

sono stati oggetto dei recenti incontri presso il Ministero, come la carenza di autisti e le difficoltà legate alla formazione obbligatoria per il conseguimento della Carta di Qualificazione del Conducente.