

**Disegno di legge C. 2184 Governo, di conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto un processo di riforma in due macro-tappe del settore dei contratti pubblici: una prima tappa, attuata in via d'urgenza con il D.L. 77/2021, e una seconda tappa da attuare mediante una riforma complessiva del vigente Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) e del quadro normativo ad esso collegato, da completare entro il giugno 2023. Nel dettaglio, la riforma complessiva del quadro regolatorio in materia di contratti pubblici contemplata nel PNRR prevedeva un preciso scadenziario con tappe definite. Il progetto di riforma prende il via con la Legge 21 giugno 2022 n. 78 recante la *“delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, pubblicata nella G.U. del 24 giugno 2022. Tra i principi e criteri direttivi sulla base dei quali era stata conferita la delega vi era quello del perseguimento di obiettivi di coerenza e stretta aderenza alle direttive europee attraverso l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ferma rimanendo l'inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza.

La correlazione con la matrice comunitaria è stata ulteriormente esplicitata nella relazione illustrativa al Codice predisposta dal Consiglio di Stato, a conferma che la riforma del codice dei contratti costituisce uno specifico obiettivo previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Consiglio di Stato nelle premesse alla sua relazione precisa, infatti, come: *“Emblematico in questa prospettiva è il caso dei contratti pubblici, per la cui reale riforma occorre avverare, attraverso una intensa attività operativa, almeno tre condizioni essenziali “non legislative”, che costituiscono peraltro l’oggetto di impegni in sede di PNRR: i) una adeguata formazione dei funzionari pubblici che saranno chiamati ad applicare il nuovo codice; ii) una selettiva riqualificazione delle stazioni appaltanti; iii) l’effettiva attuazione della digitalizzazione, consentendo, pur nel rispetto di tutte le regole di sicurezza, una piena interoperabilità delle banche dati pubbliche.”* Auspicando dunque: *“di aver posto le premesse giuridiche più chiare e stabili possibile perché anche queste tre condizioni si realizzino e perché questa fondamentale riforma possa prendere avvio, nel rispetto degli impegni del PNRR e a beneficio del sistema non solo giuridico ma soprattutto economico e sociale del Paese”*.

È, dunque, evidente la correlazione tra PNRR e la Riforma del codice dei contratti pubblici.



Riforma che si caratterizza per una serie novità normative, tra le quali anche quella di aver delineato un sistema di revisione dei prezzi obbligatorio e permanente valido per l'intera durata del contratto, in modo tale da consentire alle stazioni appaltanti di monitorare costantemente l'andamento dell'affidamento.

Il sistema è applicabile a tutti gli appalti per lavori, servizi e forniture ed è esplicitato in tre articoli: l'art. 9 (Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale), l'art. 60 (Revisione prezzi) e l'art. 120 (Modifica dei contratti in corso di esecuzione).

Da tenere presente che la conservazione dell'equilibrio contrattuale è uno dei principi fondamentali dell'attività negoziale della pubblica amministrazione. Sancito, come detto, dall'articolo 9 del Codice appalti, prevede che nei casi in cui sopravvengono circostanze straordinarie e imprevedibili, tali da alterare in maniera rilevante l'equilibrio originario del contratto, la parte svantaggiata, che non abbia volontariamente assunto il relativo rischio, abbia diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali. L'articolo 60 del D.Lgs. n. 36/2023, ha reso obbligatorio inserire la clausola di revisione dei prezzi in tutte le procedure di affidamento.

Orbene, sin dall'entrata in vigore del nuovo codice, l'applicazione del sistema di revisione prezzi si è rivelata complessa, evidenziando, in particolare, eterogeneità applicativa tra le varie stazioni appaltanti. Il sistema è stato modificato nelle sue modalità applicative nel primo schema di decreto correttivo.

Rispetto a tali modifiche, l'VIII Commissione permanente Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati ha rilevato che: *“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”* ed ha poi espresso l'osservazione secondo cui : *“con riferimento all'articolo 16 dello schema di decreto che interviene sull'articolo 60 del codice valuti il Governo l'opportunità di modificare il comma1, lettera b, chiarendo che la revisione di 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”*.

Dello stesso tenore le osservazioni della VIII Commissione permanente Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica, del Senato che nel parere reso ha espresso la condizione : *“con riferimento all'articolo 16 dello schema in esame, che interviene sull'articolo 60 del Codice, 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".*

Sul punto il Consiglio di Stato nel suo parere aveva evidenziato come le modifiche dello schema in relazione alle soglie di attivazione non erano ispirate a finalità di chiarimento ma rappresentavano: *"un'innovazione significativa"* e che: *"nella nuova versione l'aumento o il decremento si determina nella misura dell'80% della sola variazione eccedente la soglia"* mentre nella versione originale del Codice: *"nella formulazione attualmente vigente, relativamente al quantum, la variazione delle condizioni economiche negoziali è commisurata all'80% della variazione stessa ( si intende dell'intera variazione dei prezzi, purchè ben inteso superiore alla ridetta soglia)".*

Alla luce di quanto brevemente riassunto non appare condivisibile, a nostro avviso, quanto disposto, infine, nel testo d.lgs 31 dicembre 2024, n. 209. (Decreto correttivo del codice dei contratti pubblici). Il decreto non solo ha confermato in relazione al sistema di revisione prezzi l'impianto "innovativo" del primo schema di correttivo, ma ha anche previsto una modifica del sistema inserendo una differenziazione tra contratti di lavori e contratti di servizi dall'altro, che determina un'irragionevole penalizzazione di questi ultimi. Infatti, esclusivamente per i contratti relativi alle opere la soglia per l'attivazione della revisione è stata portata dal 5% al 3% con il riconoscimento del 90%.

È dunque urgente intervenire per equiparare la disciplina della revisione prezzi dei contratti di servizi e forniture a quella prevista dal decreto correttivo per i contratti di lavori. Allo stato, infatti, il meccanismo di revisione prezzi previsto per i contratti di servizi e forniture rischia di rivelarsi inefficace, con riconoscimenti sostanzialmente ininfluenti che possono compromettere in molti casi la prosecuzione del servizio. Inoltre, per rendere efficace e realmente praticabile il sistema di revisione prezzi riteniamo sia necessario valutare la possibilità di costituire un fondo nazionale a valere sulle risorse del PNRR, cui ricordiamo la riforma del codice è strettamente connessa. Uno strumento strategico per qualificare la domanda pubblica sia attraverso le assunzioni necessarie a rafforzare le stazioni appaltanti sia nel contempo a permettere alle Regioni, nel caso, attraverso i soggetti aggregatori, di poter contare sulle risorse economiche necessarie al sistema di revisione prezzi. Il fondo potrebbe nel tempo essere sostenuto destinando a questo una quota parte di ogni singola procedura assegnata.

Abbiamo sollevato la medesima questione all'attenzione della prima commissione Affari Costituzionali del Senato, in relazione al provvedimento recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi, chiedendo in quel caso, per coerenza al provvedimento in esame, la sola equiparazione del sistema di revisione prezzi per servizi e forniture a quello dei lavori. In questa sede, aggiungiamo la proposta

dell'istituzione di un fondo destinato perché siamo consapevoli della necessità di prevedere la disponibilità delle necessarie risorse economiche.

Non chiediamo aiuti o sostegni diretti esclusivamente alle imprese ma al sistema del mercato pubblico nel suo complesso. Mi permetta di ricordare che i servizi negli anni hanno guadagnato costantemente centralità e rappresentano un ambito della nostra economia particolarmente dinamico, ad esempio, secondo quanto riportato da Anac nel 2022 gli appalti di servizi, erano pari a 80,2 miliardi di euro, con un incremento del 9,9% rispetto al 2021. Il dato si conferma in crescita, secondo il rapporto annuale dell'Anac, anche nel 2023 quando il settore dei servizi arriva ad 86, 2 miliardi di euro con un aumento rispetto all'anno precedente del 4,4 per cento del numero degli appalti perfezionati e del 4,8 dell'importo complessivo. Anche a livello di numerosità di procedure, la tipologia di contratto che pesa maggiormente è proprio quella dei servizi (il 38,9% del totale).

Nel nostro Paese nel settore dei servizi operano migliaia di imprese con milioni di addetti, per tutti loro riteniamo doveroso intervenire per assicurare, così come riteniamo sia nelle intenzioni del legislatore, un sistema di revisione prezzi obbligatorio e permanente ma anche adeguato e realmente praticabile.

**A.C. 2184**  
**Emendamento**

Articolo 9, aggiungere il seguente:

Articolo 9-bis

(Fondo per la qualificazione della domanda pubblica)

1. Al fine di accelerare l'attuazione degli interventi finanziati a valere sulle risorse del PNRR Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Pnc Piano nazionale degli interventi complementari al PNRR, è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, un fondo, denominato fondo per la qualificazione della domanda pubblica, con la dotazione di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027 da ripartire a favore delle Regioni per l'avvio di un piano straordinario di assunzioni di personale delle stazioni appaltanti, per fare fronte agli eccezionali aumenti dei prezzi, risultanti dagli indici ufficiali di riferimento e mantenere invariati gli equilibri dei contratti pubblici di servizi e forniture in corso aventi carattere periodico e continuativo in considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del PNRR e degli adempimenti connessi.
2. Con decreto della Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti i criteri e le modalità di ripartizione tra le regioni e di accesso utilizzazione delle risorse del fondo di cui al comma 1 ed il rifinanziamento del medesimo attraverso una quota parte del contributo di ogni singolo bando delle stazioni appaltanti.
3. All'onere derivante dall'attuazione della presente norma pari a 100 milioni di euro per gli anni 2025,2026 e 2027 si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

Conseguentemente:

Alla lettera b del comma 1 dell'articolo 16 del **decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36** apportare la seguente modifica:

le parole: " 80 per cento e 5 per cento" sono sostituite rispettivamente: " 90 per cento e 3 per cento".

**NOTA.**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto un processo di riforma in due macro-tappe del settore dei contratti pubblici: una prima tappa, attuata in via d'urgenza con il D.L. 77/2021, e una seconda tappa da attuare mediante una riforma complessiva del vigente Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) e del quadro normativo ad esso collegato, da completare entro il giugno 2023. Nel dettaglio, la riforma complessiva del quadro regolatorio in materia di contratti pubblici contemplata nel PNRR prevedeva un preciso scadenario con tappe definite.

A tal proposito la presente proposta emendativa istituisce un fondo presso la Presidenza del Consiglio da ripartire alle Regioni per permettere alle stazioni appaltanti di avviare un programma assunzionale per una maggiore qualificazione della domanda pubblica e mantenere invariati gli equilibri dei contratti pubblici di servizi e forniture.

Il fondo si finanzia con le risorse del PNRR ed attraverso una quota parte del contributo di ogni singolo bando.

Infine, la seconda parte dell'emendamento modifica il decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici in particolare le disposizioni della soglia di attivazione delle clausole di revisione prezzi degli appalti di servizi e forniture uniformandole a quelle previste per le opere .

E' urgente intervenire per equiparare la disciplina della revisione prezzi dei contratti di servizi e forniture a quella prevista dal decreto correttivo per i contratti di lavori. Allo stato, infatti, il meccanismo di revisione prezzi previsto per i contratti di servizi e forniture rischia di rivelarsi inefficace, con riconoscimenti sostanzialmente ininfluenti che possono compromettere in molti casi la prosecuzione del servizio.