

Disegno di legge recante la "Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, 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" (A.C. 2416)

Memoria

Commissioni riunite VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) Camera dei deputati

Matteo Nevi

Direttore Generale

Assosistema Confindustria

Egr. Presidente, Egr. Onorevoli,

ringraziamo per l'opportunità concessa ad Assosistema Confindustria, in quanto parte della nascente Consulta dei Servizi, di intervenire e relazionare sul decreto in oggetto in particolar modo nel cogliere l'esigenza di un intervento urgente in materia di appalti pubblici nell'ambito della revisione prezzi per i servizi.

Assosistema Confindustria in rappresentanza dei Servizi Industriali di noleggio e sanificazione dei dispositivi medici tessili e la sterilizzazione dello strumentario chirurgico nel comparto Sanitario, vuole rappresentare in questa sede e con questa memoria delle linee di intervento in materia di appalti pubblici e revisione prezzi, fornendo alla Commissione proposte emendative che vadano a migliorare l'applicazione, nonché l'impalcatura applicativa delle norme rispetto al comparto dei servizi.

In questa sede, si ritiene opportuno ribadire, anche alla luce delle modifiche introdotte dal recente correttivo, come il Codice dei contratti pubblici risulti ancora fortemente orientato al settore dei "lavori". Tale impostazione normativa comporta evidenti criticità e difficoltà applicative con riferimento al comparto dei servizi, che presenta caratteristiche e dinamiche profondamente differenti.

Il settore degli appalti di servizi riveste, infatti, un ruolo di primaria importanza nell'economia nazionale, non solo per l'elevato valore economico complessivo, ma anche per il suo rilievo strategico rispetto al funzionamento della pubblica amministrazione e all'erogazione di servizi essenziali a beneficio delle persone, del patrimonio immobiliare e della collettività. Tale centralità è stata recentemente evidenziata anche nel "Manifesto dei servizi", sottoscritto da 19 rappresentanze imprenditoriali aderenti alla nascente Consulta dei servizi.

Il primo punto dal quale partire e sul quale si concentra l'azione anche del "manifesto dei servizi" è quello di sanare una distinzione che è stata operata, tramite il correttivo al codice, tra lavori e servizi con riferimento all'articolo 60 del nuovo codice appalti.

In particolare, per i contratti di servizi e forniture la soglia è fissata al 5% della variazione dei costi sostenuti, con un'operatività dell'80% della variazione stessa, mentre per i contratti di lavori la soglia è stata ridotta al 3%, con un'operatività del 90%. Tale modifica suscita numerose obiezioni, in particolare per il possibile mancato rispetto dei principi di parità di trattamento e per possibili contestazioni in tema di legittimità costituzionale.

A tal proposito è opportuno ricordare che l'aver previsto due soglie distinte per l'attivazione di un istituto così importante come quello della revisione prezzi, significa introdurre una ulteriore distinzione anche sulla tutela e sulla conservazione dell'equilibrio contrattuale, principio cardine del nuovo codice. Il ripristino dell'equilibrio previsto dal legislatore all'articolo 9 assume una veste diversa qualora si riferisca ai lavori o ai servizi; pertanto, la diversità delle aliquote per l'attivazione della revisione prezzi non è solo una questione economica, ma svolge anche una funzione centrale nel mantenimento del sinallagma contrattuale finalizzato alla conservazione del rapporto e non alla risoluzione dello stesso.

E' proprio sul tema dell'equilibrio contrattuale che le associazioni firmatarie del manifesto chiedono un intervento in termini di revisione delle soglie di attivazione, in caso di revisione straordinaria e di corretta applicazione invece nel caso della revisione ordinaria.

Questo perché le specificità del settore hanno condotto, per la prima volta, al riconoscimento di una differenziazione normativa dell'Istituto della revisione prezzi in straordinaria ed ordinaria – che, tuttavia, non appare ancora in grado di garantire pienamente il principio dell'equilibrio economico contrattuale, così come formulato. Principio, questo, che costituisce un presupposto fondamentale per la corretta

esecuzione dei contratti pubblici, ma che, allo stato attuale, risulta inadeguatamente declinato nel settore dei servizi, con conseguenze penalizzanti per migliaia di imprese e milioni di lavoratori coinvolti.

Tale disciplina, così come attualmente concepita, risulta di difficile applicazione e inadatta a regolare efficacemente la complessità e l'eterogeneità delle fattispecie contrattuali, distinguendo in modo insufficiente tra contratti ad esecuzione istantanea e contratti pluriennali ad esecuzione continuativa o periodica dove la tenuta dell'equilibrio contrattuale incide direttamente sulla qualità delle prestazioni e sulla tenuta occupazionale.

Alla luce di ciò è necessario soffermarsi anche su un passaggio relativo alla disciplina del comma 2bis dell'articolo 60 come normato dal correttivo al codice che introduce di fatto l'istituto della revisione ordinaria che si affianca a quello disciplinato dall'articolo 60, in questo caso solo per servizi e forniture.

Si propone, in questa sede, di superare l'attuale impostazione che attribuisce carattere meramente facoltativo all'inserimento nei contratti pubblici di meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo, con particolare riferimento ai contratti di durata pluriennale e ad esecuzione continuativa.

A tal fine, si invita il legislatore a valutare l'opportunità di un intervento emendativo che preveda l'obbligatorietà dell'inserimento di tali meccanismi nei documenti contrattuali, lasciando alla stazione appaltante unicamente la discrezionalità nella scelta dell'indice inflattivo da applicare. Tale scelta, infatti, deve poter tener conto delle peculiarità settoriali e delle specifiche componenti di costo che influenzano la prestazione oggetto dell'appalto.

Una simile previsione risulterebbe pienamente coerente con il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, posto a presidio della stabilità economica del rapporto negoziale nel tempo. L'introduzione obbligatoria di un sistema di adeguamento ordinario, automatico e permanente consentirebbe di monitorare e adeguare il corrispettivo in funzione delle dinamiche di mercato, tutelando tanto gli operatori economici quanto l'interesse pubblico a ricevere, per tutta la durata contrattuale, prestazioni di pari qualità e contenuto.

Tale esigenza si manifesta con particolare urgenza nei contratti di lunga durata, ad esecuzione periodica o continuativa, nei quali l'assenza di un adeguamento strutturato del prezzo incide direttamente sulla sostenibilità del servizio e sulla qualità delle prestazioni rese.

Si evidenzia, infine, che la modifica proposta avrebbe efficacia esclusivamente per i contratti di futura stipula e non determinerebbe impatti sugli equilibri di finanza pubblica vigenti, garantendo al contempo una maggiore certezza giuridica e operativa nell'affidamento e nella gestione degli appalti pubblici di servizi.

Il Direttore Generale
(Matteo Nevi)

