

Audizione informale del Presidente di ANIR, nell'ambito della discussione del disegno di legge C. 2416, di 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.

Ill.mi Presidenti,

a nome di ANIR, l'associazione Nazionale che rappresenta le imprese della ristorazione collettiva con una organizzazione di tipo industriale, che ho l'onore di presiedere, intendo ringraziarVi per la possibilità accordata di portare alla Vostra attenzione le nostre istanze in merito ai procedimenti in corso.

Riteniamo doveroso sottolineare in premessa, le esigenze e le aspettative sottese per un intervento che modifichi e renda chiara l'attuazione del Codice dei contratti pubblici, che è lo strumento necessario per dare impulso agli investimenti e rilanciare l'economia, in particolare per il settore dei lavori come questo "DL infrastrutture" sottolinea, ma anche per il settore dei servizi (specificatamente quelli della ristorazione collettiva che interessano una vasta platea di lavoratori e di aziende). Motivo per cui ci troviamo anche in questa preziosa occasione a sottolineare **come il Codice anche alla luce delle integrazioni apportate dal recente correttivo, su alcuni principali istituti risulti orientato al mondo dei "lavori", per cui l'impalcatura normativa trova ancora difficoltà e problematicità nell'applicazione al comparto dei servizi.**

Il settore degli appalti di servizi assume, in questo contesto e senza ombra di dubbio, un rilievo estremamente significativo nell'economia nazionale, sia in ragione del loro valore economico, sia in considerazione del rilievo strategico per il funzionamento dell'amministrazione pubblica e della sua attività di prestazione a favore delle persone, degli immobili e della collettività, come riportato dal recente Manifesto dei servizi sottoscritto da 19 rappresentanze di imprese che costituiscono la neonata consulta dei servizi. Specificità che hanno richiesto e accolto per la prima volta una differenziazione tra lavori e servizi, a partire dall'istituto della revisione prezzi ordinaria e straordinaria, che tuttavia non sembra realizzare a pieno quel principio di equilibrio economico del contratto che è alla base delle regole per la realizzazione dei lavori, dei servizi e delle forniture, penalizzando di fatto

migliaia di imprese e milioni di lavoratori.

Per questo chiediamo in questa occasione dove il codice degli appalti viene integrato “ope legis” con quanto previsto dagli articoli 2 e 9, che si possa mantenere l’equilibrio contrattuale per i servizi, ipotizzato dal concorrente al momento della formulazione dell’offerta, in quanto tale equilibrio costituisce il presupposto per garantire la sostenibilità economica e operativa del contratto durante la sua esecuzione

Pensiamo sia doveroso intervenire sulla disciplina relativa all’applicazione delle clausole di revisione dei prezzi, introdotte ai sensi dell’articolo 60 del Codice.

La norma attuale sterilizza di fatto, l’efficacia della revisione dei prezzi per i contratti di servizi, in contrasto con il principio della conservazione dell’equilibrio contrattuale originario (art. 9), nonché con quello del risultato, di cui all’articolo 1 del Codice; risultando di improbabile applicazione e inadatta a disciplinare adeguatamente fattispecie contrattuali eterogenee, quali sono da un lato i contratti ad esecuzione istantanea e dall’altro quelli pluriennali ad esecuzione continuativa o periodica, con particolare riferimento ai contratti per servizi di ristorazione collettiva.

La novella normativa prevede che **la revisione prezzi si attivi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, rendendo così il suo impiego automatico al verificarsi delle stesse.** I criteri che consentiranno di determinare la modalità di quantificazione dell’istituto revisionale devono essere individuati chiaramente in sede di gara divenendo quindi parte integrante della controprestazione stabilita dalla stazione appaltante. In questo quadro, la revisione prezzi si distingue pacificamente dal riequilibrio contrattuale, che invece si fonda su circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale alea. Tale differenziazione trova conferma anche dalla circostanza che mentre l’andamento dei prezzi che incidono sugli indici (es. ISTAT) da luogo automaticamente all’applicazione della clausola di revisione prezzi secondo le forme consentite, la necessità di un riequilibrio contrattuale rimane un’eventualità che dipende da condizioni eccezionali sovente endogene al contratto stesso (*es. riduzione della domanda*).

In riferimento al tema della clausola di revisione prezzi, il correttivo ha altresì introdotto una differenziazione tra appalti di lavori e appalti di servizi e forniture.

Tale differenza inerisce l’entità della variazione da cui far scattare la revisione prezzi. 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.

Alla luce di tali premesse, trova fondamento a parere di chi scrive, il ragionamento secondo il quale la portata complessiva delle clausole di revisione prezzi, ivi compreso il meccanismo ordinario di adeguamento previsto dal comma 2-bis, debba essere reso obbligatorio.

Si invita pertanto a voler superare il carattere di discrezionalità dell'istituto, apportando una modifica emendativa, in questa fase, che renda obbligatorio e non solo "facoltativo" l'inserimento di meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo per i contratti di durata pluriennale e continuativa.

La discrezionalità sarebbe limitata unicamente alla scelta dell'indice inflattivo applicabile. Invero, in quanto la definizione dell'indice "adatto" è diversa in relazione ai settori di riferimento ed agli specifici fattori che incidono sul prezzo delle prestazioni.

Ciò appare coerente con il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, poiché il legislatore intende garantire un sistema revisionale automatico e permanente, capace di monitorare e adeguare periodicamente il corrispettivo in relazione alle variazioni del mercato, tutelando così entrambe le parti e, in particolare, l'interesse pubblico ad ottenere la medesima prestazione e della stessa qualità per l'intera durata contrattuale (*circostanza di rilievo preminente nei contratti di lunga durata ad esecuzione periodica e continuativa*)

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.

Queste le premesse a cui seguiranno le nostre proposte in fase emendativa del Decreto Legge in oggetto.

Nel ringraziare Voi e tutti membri delle Commissioni per l'attenzione prestata alla presente memoria, restiamo a disposizione per ogni ulteriore necessità.

Con osservanza
Roma, 03.06.2025

Il Presidente
Massimo Piacenti