



L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA REVISIONE PREZZI NEI CONTRATTI PUBBLICI: DAGLI INTERVENTI EMERGENZIALI ALLA DISCIPLINA INTRODotta DAL NUOVO CODICE

Un'analisi delle principali disposizioni normative introdotte per affrontare la spirale inflazionistica dei materiali, dei prodotti energetici ed i carburanti, con particolare attenzione alle disposizioni del Decreto Sostegni-bis (D.L. 73/2021), Decreto Sostegni-ter (D.L. 4/2022), PNRR 2 (D.L. 36/2022) e Decreto Aiuti (D.L. 50/2022). Tali provvedimenti hanno previsto meccanismi di compensazione straordinaria per mitigare gli effetti dell'inflazione sui contratti pubblici, assicurando la sostenibilità economica delle opere in corso. Infine, l'art. 60 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. 36/2023) determina il passaggio da una normativa emergenziale a una disciplina strutturale della revisione dei prezzi.

di Pasquale Scala

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Publicato, Mercoledì 12 Febbraio 2025



Abstract ENG

An analysis of the main regulatory provisions introduced to address the inflationary spiral of materials, energy products and fuels, with particular attention to the provisions of the "Decreto Sostegni-bis" (Decree-Law 73/2021), "Decreto Sostegni-ter" (Decree-Law 4/2022), "PNRR 2" (Decree-Law 36/2022) and "Decreto Aiuti" (Decree-Law 50/2022). These measures provided for extraordinary compensation mechanisms to mitigate the effects of inflation on public contracts, ensuring the economic sustainability of the works in progress. Finally, art. 60 of the new Public Procurement Code (Legislative Decree 36/2023) determines the transition from emergency legislation to structural regulation of price revision.

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'art. 1-septies del D.L. 73/2021: un meccanismo di compensazione straordinaria tra rigidità normative e criticità applicative; 3. L'obbligo di clausole di revisione prezzi negli appalti pubblici, la novità introdotta dal D.L. 4/2022, noto come "Sostegni-ter"; 4. L'inclusione delle alterazioni dei costi dei materiali tra le circostanze imprevedute ed imprevedibili che giustificano una variante in corso d'opera; 5. D.L. 50/2022 c.d. Decreto Aiuti e l'adeguamento automatico dei prezzi negli appalti pubblici; 6. L'obbligo di revisione prezzi nei contratti pubblici: Il nuovo articolo 60 del D.Lgs. 36/2023 e le modifiche del correttivo; 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Gli eventi globali iniziati nel 2020 hanno determinato un quadro complesso caratterizzato in prima battuta dalla pandemia Covid-19, in seguito dal conflitto russo-ucraino e dalla spirale inflazionistica. La crisi globale ha avuto forti ripercussioni su vari settori, incluso quello degli appalti pubblici ed il legislatore è intervenuto per mitigare gli impatti di questi eventi, adottando misure specifiche e mirate.

Il legislatore ha adottato inizialmente interventi "spot", limitati agli appalti pubblici di lavori, focalizzati su materiali da costruzione, selezionati per la loro rilevanza e impatto sul settore, caratterizzati da una durata temporanea e straordinaria e concepite per affrontare l'emergenza senza modificare in modo strutturale il quadro normativo.

I materiali da costruzione essenziali, particolarmente colpiti dall'aumento dei prezzi, i prodotti energetici ed i carburanti erano al centro delle misure legislative emergenziali.

Gli obiettivi primari erano ristabilire l'equilibrio contrattuale negli appalti in corso,

evitando che le oscillazioni di prezzo penalizzassero eccessivamente gli operatori economici con particolare attenzione agli appalti pubblici di lavori, nei quali tali incrementi avrebbero potuto compromettere la sostenibilità delle opere.

Questi interventi, benché straordinari, hanno rappresentato soltanto un passo iniziale verso un approccio più strutturato alla gestione delle crisi nel settore degli appalti pubblici.

2. L'art. 1-septies del D.L. 73/2021: un meccanismo di compensazione straordinaria dei materiali tra rigidità normative e criticità applicative

La misura capostipite è stata introdotta dal D.L. 73/2021, noto come Decreto Sostegni-Bis, convertito con la legge 23 luglio 2021 n.106 in cui il legislatore ha introdotto l'art. 1 septies che prevede uno strumento di compensazione di carattere straordinario per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione individuati tramite decreti ministeriali^[1].

L'ambito applicativo è limitato ai soli contratti di appalto di lavori in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di conversione e la misura riguarda esclusivamente le lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori dal 1° gennaio 2021 fino al 30 giugno 2021, inoltre la variazione in aumento o in diminuzione dei prezzi dei materiali era compensata se eccedenti l'8 %, laddove riferite esclusivamente all'anno 2021 ed eccedenti il 10 % complessivo se riferite a più anni^[2].

L'applicazione del meccanismo previsto dall'art. 1 septies fu successivamente esteso dalla legge di bilancio 2022 anche alle attività eseguite e contabilizzate nel secondo semestre 2021^[3].

La misura è risultata di difficoltosa interpretazione in relazione ai presupposti applicativi, nello specifico sono stati avanzati dubbi sulla locuzione “per i contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”, ovvero, dovevano essere considerati soltanto i contratti in essere alla data di riferimento o anche i contratti per i quali le lavorazioni risultavano ultimate ma il collaudo/certificato di regolare esecuzione non fosse stato ancora eseguito.

L'interrogativo ha trovato risoluzione in una delibera Anac che sancisce che l'art. 1-septies del D.L. 73/2021, conv. in L. n. 106/2021, laddove fa espresso riferimento ai “contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”, può trovare applicazione in tutti i casi in cui i lavori sono in corso di realizzazione al momento ivi indicato o, se conclusi, fino all'approvazione degli atti di

collaudo o del certificato di regolare esecuzione dei lavori^[4].

La misura è risultata poco efficace anche a causa dei limiti temporali relativi al solo anno 2021, inoltre altre limitazioni sono legate al meccanismo di funzionamento, subordinato ad un'istanza presentata da parte dell'appaltatore nel termine particolarmente stringente di 15 giorni dalla pubblicazione del decreto ministeriale di riferimento^[5].

La normativa richiedeva una tempestiva presentazione della richiesta di compensazione da parte degli appaltatori e questo ha escluso molti operatori che, per ragioni organizzative o di conoscenza delle disposizioni, non sono riusciti a rispettare i termini stabiliti.

Rilevante la pronuncia del TAR Piemonte, Sez. II, 10/03/2023. n.220 in cui si evidenzia che il requisito essenziale per poter avviare il meccanismo compensativo è che vi siano state variazioni dei prezzi rispetto alla data di presentazione dell'offerta.

La compensazione era limitata ad un elenco chiuso di materiali, come definito dai decreti ministeriali, escludendo automaticamente, senza possibilità di interpretazione estensiva o analogica, gli aumenti di prezzo di altri materiali non esplicitamente menzionati, anche se soggetti a forti rincari.

L'art. 1 septies prevedeva che il pagamento delle compensazioni avvenisse soltanto subordinatamente tramite l'accesso Fondo appositamente istituito dalla medesima legge, ma prioritariamente nei limiti del 50 per cento delle risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, nonché le eventuali ulteriori somme a disposizione della stazione appaltante per lo stesso intervento e stanziare annualmente. Possono, altresì, essere utilizzate le somme derivanti da ribassi d'asta, qualora non ne sia prevista una diversa destinazione sulla base delle norme vigenti, nonché le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi ed emanati i certificati di regolare esecuzione nel rispetto delle procedure contabili della spesa, nei limiti della residua spesa autorizzata disponibile alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto^[6].

L'art. 1 septies del D.L. 73/2021 è stato anche oggetto di dubbi sulla legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 della Cost. per asserita disparità di trattamento laddove avrebbe limitato l'ambito applicativo della norma e la correlata operatività delle misure compensative ai soli appalti di lavori, con conseguente esclusione degli appalti di servizi e forniture. Tuttavia la questione di legittimità Costituzionale è stata ritenuta

manifestatamente infondata ed il collegio ha osservato che secondo il costante orientamento della Corte Costituzionale, “si ha violazione dell’art. 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche, essendo insindacabile in tali casi la discrezionalità del legislatore”^[7].

Sul punto anche il Consiglio di Stato ha condiviso le considerazioni svolte da T.A.R. per il Lazio, Roma Sez. III, sentenza 3 giugno 2022, n. 7216 nel disattendere la questione di costituzionalità portata con riguardo all’art. 1-septies del D.L. n. 73 del 2021.

Si ritiene che la diversità di disciplina riscontrabile, in tema di revisione prezzi, tra appalti di fornitura e appalti di lavori, sia giustificata dalle peculiarità proprie di quest’ultima.

“Non può mancarsi di osservare che l’appalto di lavori ha sempre storicamente trovato un suo statuto giuridico specifico a livello di legislazione speciale in ragione delle caratteristiche intrinseche della prestazione qualificante detto tipo contrattuale (id est un “facere” complesso da eseguire lungo un lasso di tempo dilatato e non un “dare” ad esecuzione immediata, meno esposto al rischio di sopravvenienze negative)”^[8].

La misura è attualmente conclusa e il relativo fondo istituito per il suo finanziamento risulta chiuso.

3. L'obbligo di clausole di revisione prezzi negli appalti pubblici, la novità introdotta dal D.L. 4/2022, noto come "Sostegni-ter"

Il D.L. 4/2022, convertito in legge 28 marzo 2022, n. 25, obbliga le stazioni appaltanti a inserire, per la prima volta, clausole di revisione prezzi nei documenti di gara per tutte le tipologie di appalto: lavori, servizi e forniture^[9]. Il D.L. Sostegni-Ter ribalta l’originaria impostazione del D. [https/URL](https://URL)^[10].

Il Sostegni-ter ha inoltre introdotto un meccanismo che ha abbassato la soglia di alea che passa dal 10%, previsto dall’art. 106 del D.lgs. 50/2016 al 5%, incrementando il compenso riconosciuto per la variazione di costo dei materiali dal 50% previsto dall’art.106 del D.lgs. 50/2016 al 80%^[11].

Questa deroga è stata pensata per fornire un maggiore supporto agli operatori economici in un contesto di eccezionale instabilità dei prezzi, in particolare per i materiali da costruzione. Il meccanismo previsto dall’art. 29 del D.L. 4/2022 ha trovato applicazione

per gli appalti di lavori sulla base di decreti ministeriali che rivelavano la variazione dei prezzi dei materiali da costruzione e le variazioni erano compensabili esclusivamente laddove superiori al 5% rispetto al prezzo riferito all'anno di presentazione dell'offerta ed il riconoscimento operava nella misura dell'80% dell'eccedenza.

La misura dimostra parimenti degli evidenti limiti applicativi e temporali, in quanto subordinata ad una istanza di compensazione presentata dall'appaltatore alla stazione appaltante, inoltre l'obbligo di inserire le clausole di revisione prezzi è limitata esclusivamente ai contratti le cui procedure erano avviate a far data dal 27 gennaio 2022 fino al 31 dicembre 2023.

4. L'inclusione delle alterazioni dei costi dei materiali tra le circostanze imprevedute ed imprevedibili che giustificano una variante in corso d'opera

Il D.L. 36/2022 c.d. PNRR 2 introduce un'interpretazione specifica dell'articolo 106, comma 1, lettera c), del D.lgs. 50/2016, che disciplina le varianti in corso d'opera. In questo contesto, il legislatore chiarisce che le "circostanze imprevedute e imprevedibili", che giustificano l'adozione di una variante, includono anche le situazioni in cui si verificano significative modifiche o alterazioni dei costi dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera^[12].

La stazione appaltante o l'appaltatore possono proporre, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e senza che sia alterata la natura generale del contratto e ferma restando la piena funzionalità dell'opera, una variante in diminuzione, ad esempio modificando le soluzioni tecniche o materiali originariamente previsti, con l'obiettivo di ridurre i costi dell'opera ed eventuali risparmi ottenuti tramite la variante possono essere impiegati per compensare le variazioni dei costi dei materiali, bilanciando così l'impatto economico complessivo^[13].

L'art. 7, comma 2-ter è espressamente riferito agli appalti relativi all'attuazione del PNRR come deriva dalla rubrica della disposizione riferita a "Ulteriori misure urgenti abilitanti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza".

Tuttavia, come sottolineato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione «Ancorché si tratti di una previsione specificamente riferita all'attuazione del PNRR (come si evince dalla rubrica della norma), alla stessa può essere assegnata valenza generale, stante il carattere interpretativo della medesima, volta a chiarire l'ambito di applicazione dell'art. 106, comma 1, lett. c) del d.lgs. 50/2016. In tal senso, l'applicazione della disposizione di qua può essere invocata, come ivi previsto, nel caso di circostanze "imprevedute ed imprevedibili che alterano in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla

realizzazione dell'opera", anche in relazione a contratti d'appalto non specificamente riferiti all'attuazione del PNRR, fermi in ogni caso i limiti imposti dall'art. 106 del Codice, in ordine al divieto di modifiche sostanziali al contratto d'appalto ai sensi del comma 4 e ai vincoli stabiliti dal comma 7 della stessa disposizione»^[14].

5. D.L. 50/2022 c.d. Decreto Aiuti e l'adeguamento automatico dei prezzi negli appalti pubblici

Il Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50 c.d. Decreto Aiuti, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2022, n. 91, è il provvedimento di maggior rilevanza che determina un cambio di prospettiva. Un meccanismo di adeguamento dei prezzi esente dall'obbligo di presentazione di un'istanza ed assolvimento di onere probatorio a carico dell'appaltatore.

La norma è stata oggetto di plurime modifiche da parte del legislatore, l'ultima con la legge di bilancio 2025^[15], che ha prorogato la durata della disciplina prevista dall'articolo 26 del D.L. 50/2022 fino al 31/12/2025.

L'applicazione del meccanismo di adeguamento prezzi, in relazione ai contratti, è differente in base al termine finale di presentazione delle offerte:

Per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, in relazione agli appalti pubblici di lavori, aggiudicati sulla base di offerte, con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2021, il meccanismo di adeguamento dei prezzi trova applicazione, per le lavorazioni eseguite o contabilizzate dal Direttore dei lavori ovvero annotate - sotto la responsabilità dello stesso - nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, per il riconoscimento del c.d. "delta" del 90% della differenza tra le tariffe aggiornate e le tariffe contrattuali, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, nei limiti delle risorse interne nonché di quelle previste dal Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche ex art. 7 comma 1 del Decreto Semplificazioni^[16]. In relazione agli appalti pubblici di lavori, aggiudicati sulla base di offerte, con termine finale di presentazione dal 1° gennaio 2022 al 30 giugno 2023 e che non abbiano accesso al Fondo per l'avvio delle opere indifferibili il meccanismo di adeguamento dei prezzi trova applicazione, per le lavorazioni eseguite o contabilizzate dal Direttore dei lavori ovvero annotate - sotto la responsabilità dello stesso - nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, per il riconoscimento del c.d. "delta" dell'80% della differenza tra le tariffe aggiornate e le tariffe contrattualizzate, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, nei limiti delle risorse interne nonché di quelle previste dal Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche ex art. 7 comma 1 del Decreto Semplificazioni^[17]. L'applicazione del meccanismo di adeguamento prezzi, in relazione agli accordi quadro/contratti applicativi, è differente in

base al termine finale di presentazione delle offerte:

I contratti applicativi stipulati a partire dal 1 gennaio 2025 e fino al 31 dicembre 2025 riconducibili ad Accordi Quadro con termine finale di presentazione delle offerte al 31 dicembre 2021, il meccanismo di adeguamento dei prezzi trova applicazione tramite le tariffe aggiornate inserite nelle disposizioni contrattuali (fermo restando il ribasso formulato in sede di offerta) nei limiti delle risorse complessivamente stanziato per i lavori previsti dall'Accordo Quadro^[18]. I contratti applicativi stipulati a partire dal 1 gennaio 2025 e fino al 31 dicembre 2025 riconducibili ad Accordi Quadro con termine finale di presentazione delle offerte dal 1 gennaio 2022 al 30 giugno 2023 e che non abbiano accesso al Fondo per l'avvio delle opere indifferibili il meccanismo di adeguamento dei prezzi trova applicazione, per le lavorazioni eseguite o contabilizzate dal Direttore dei lavori ovvero annotate - sotto la responsabilità dello stesso - nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, per il riconoscimento del c.d. "delta" dell'80% della differenza tra le tariffe aggiornate e le tariffe contrattualizzate, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, nei limiti delle risorse interne nonché di quelle previste dal Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche ex art. 7 comma 1 del Decreto Semplificazioni^[19]. L'applicazione del meccanismo di adeguamento prezzi, in relazione ai contratti applicativi in corso di esecuzione nell'anno 2025, è differente in base al termine finale di presentazione delle offerte:

I contratti applicativi in corso di esecuzione e riconducibili ad Accordi Quadro con termine finale di presentazione delle offerte al 31 dicembre 2021, il meccanismo di adeguamento dei prezzi trova applicazione, per le lavorazioni eseguite o contabilizzate dal Direttore dei lavori ovvero annotate - sotto la responsabilità dello stesso - nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, per il riconoscimento del c.d. "delta" del 90% della differenza tra le tariffe aggiornate e le tariffe contrattualizzate, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, nei limiti delle risorse interne nonché di quelle previste dal Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche ex art. 7 comma 1 del Decreto Semplificazioni^[20]. I contratti applicativi in corso di esecuzione e riconducibili ad Accordi Quadro con termine finale di presentazione delle offerte dal 1 gennaio 2022 al 30 giugno 2023 e che non abbiano accesso al Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, il meccanismo di adeguamento dei prezzi trova applicazione, per le lavorazioni eseguite o contabilizzate dal Direttore dei lavori ovvero annotate - sotto la responsabilità dello stesso - nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, per il riconoscimento del c.d. "delta" dell'80% della differenza tra le tariffe aggiornate e le tariffe contrattualizzate, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, nei limiti delle risorse interne nonché di quelle previste dal Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche ex art. 7 comma 1 del Decreto Semplificazioni^[21]. L'art. 26 comma 6-bis novellato dall'art. 1, comma 532, lett. a), punto 1) della Legge n. 207 del 30 dicembre 2024 (Legge di Bilancio 2025) chiarisce che i prezzi/tariffe aggiornate annualmente sono applicate in aumento

o in diminuzione rispetto ai prezzi posti a base gara, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta.

L'eccezionale meccanismo di adeguamento dei prezzi basato sull'applicazione dei prezzi aggiornati opera sia in incremento che in riduzione e gli eventuali minori importi derivanti dall'applicazione rimangono nella disponibilità della stazione appaltante fino a quando non siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione, per essere utilizzati nell'ambito del medesimo intervento^[22].

Il nuovo testo del comma 6-bis, al fine del pagamento delle maggiori somme derivanti dall'adeguamento dei prezzi, prevede la possibilità di utilizzare, in aggiunta alle risorse interne (50% degli accantonamenti per imprevisti, ulteriori somme a disposizione stanziata per lo stesso intervento, ribassi d'asta, somme disponibili derivanti da altri interventi già collaudati), anche le somme derivanti da eventuali rimodulazioni del quadro economico degli interventi nonché della programmazione triennale ovvero dell'elenco annuale^[23].

È possibile anche per l'anno 2025, nei casi di insufficienza delle risorse, richiedere l'accesso al Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, che come previsto all'art 26 comma 6 quater del D.L. 50/2022, è stato incrementato con lo stanziamento di fondi aggiuntivi pari a 300 milioni di euro per l'anno 2025 e di 100 milioni per l'anno 2026.

Le modalità e criteri verranno stabiliti con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, da adottarsi entro il 31 gennaio 2025^[24].

6. L'obbligo di revisione prezzi nei contratti pubblici: Il nuovo articolo 60 del D.lgs. 36/2023 e le modifiche del correttivo

L'art. 60 del D.lgs. 36/2023 prevede l'obbligo dell'inserimento nei contratti pubblici delle clausole di revisione dei prezzi^[25].

Rivela la netta differenza tra il carattere facoltativo dell'opzione disciplinata dal precedente codice all'art. 106, comma 1, lettera a) ed il carattere obbligatorio della clausola revisionale introdotto dal nuovo codice degli appalti pubblici.

L'art. 60 del D.lgs. 36/2023 attua una previsione contenuta nella L. 21 giugno 2022 n.78 che sanciva l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva e non

prevedibili al momento della formulazione dell'offerta^[26].

L'inserimento di clausole di revisione dei prezzi è obbligatorio per le procedure avviate a partire dal 1° luglio 2023, data dell'inizio di operatività del D.lgs. 36/2023 e la clausola riguarda tutte le tipologie di appalto, pertanto, lavori, servizi e forniture, nonché l'ambito dei settori speciali in forza dell'espresso richiamo all'art 60 contenuto nell'art. 141.

L'art 9 del D.lgs. 36/2023 prevede, in applicazione del principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, il richiamo agli art. 60 e 120 del D.lgs. 36/2023, la revisione dei prezzi è inoltre funzionale ad una attuazione concreta del principio di risultato.

Un aggiornamento costante dei prezzi dovrebbe assicurare l'equilibrio economico per tutta la durata contrattuale, evitando ripercussioni sul regolare andamento dell'appalto ed un corretto perseguimento dell'interesse pubblico. La revisione inoltre non presuppone l'imprevedibilità delle sopravvenienze, a differenza dell'istituto generale della rinegoziazione, ciò per consentire l'applicazione del rimedio della revisione anche in caso di prevedibilità dell'evento nell'an ma non nel quantum.

L'art. 60 del D.lgs. 36/2023 prevedeva che la clausola di revisione prezzi debba soddisfare talune caratteristiche, ovvero non debba apportare modifiche sostanziali al contratto, si applichi al verificarsi di condizioni oggettive, che determinino una variazione del costo della prestazione, in aumento o in diminuzione, superiore al 5% dell'importo complessivo dell'intervento, da determinarsi in base agli indici sintetici delle variazioni dei costi e dei prezzi dei lavori, servizi e forniture, approvati dall'Istat ed infine copre la variazione nella misura dell'80% della stessa.

È un meccanismo automatico ed immediatamente operativo che non necessita, differentemente dalla normativa emergenziale, di ulteriori provvedimenti. Le clausole revisionali si attivano automaticamente anche in mancanza di un'istanza della parte interessata, al verificarsi della variazione in aumento o in diminuzione superiore al 5% dell'importo complessivo dell'intervento.

L'art 23 del Decreto Legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (Correttivo al Codice appalti) ha modificato l'art. 60 del D.lgs. 36/2023 ed ha inserito l'allegato II.2-bis in relazione alla disciplina della revisione dei prezzi.

A fronte delle modifiche introdotte dal correttivo, per i contratti di lavori, la revisione dei prezzi si applica ai lavori di nuova costruzione, nonché ai lavori di manutenzione straordinaria e ordinaria.

Le particolari condizioni di natura oggettiva per i contratti di lavori devono determinare una variazione del costo dell'opera, in aumento o in diminuzione, superiore al 3% dell'importo complessivo e operano nella misura del 90% del valore eccedente la variazione del 3% applicata alle prestazioni da eseguire.

La revisione prezzi nei contratti di servizi e forniture si applica ai contratti di durata, il cui oggetto non consiste in una prestazione ad esecuzione istantanea. Le particolari condizioni di natura oggettiva devono determinare una variazione del costo della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore al 5% dell'importo complessivo e operano nella misura dell'80% del valore eccedente la variazione del 5% applicata alle prestazioni da eseguire.

Gli appalti di servizi e forniture, inoltre, ammettono la facoltà di inserire meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo del contratto all'indice inflattivo convenzionalmente individuato tra le parti, in tal caso l'incremento di prezzo riconosciuto in virtù dei meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo non è considerato nel calcolo della variazione del costo del servizio o della fornitura rilevante, ai fini dell'attivazione delle clausole di revisione prezzi^[27].

Il secondo meccanismo revisionale deve essere sotteso alla valutazione delle stazioni appaltanti, in quanto la definizione è variabile in relazione ai settori di riferimento ed agli specifici fattori che incidono sul prezzo delle prestazioni.

Le modalità di applicazione delle clausole di revisione dei prezzi sono disciplinate dall'allegato II.2-bis al Codice appalti, tenuto conto della natura e del settore merceologico dell'appalto, e degli indici disponibili e ne specifica le modalità di corresponsione, anche in considerazione dell'eventuale ricorso al subappalto^[28].

L'allegato II.2-bis prevede che le stazioni appaltanti monitorino l'andamento degli indici con la frequenza indicata nei documenti di gara iniziali, comunque non superiore a quella di aggiornamento degli indici revisionali applicati all'appalto, al fine di valutare se sussistono le condizioni per l'attivazione delle clausole di revisione prezzi, che sono attivate automaticamente dalla stazione appaltante, anche in assenza di istanza di parte, nel caso in cui la variazione dell'indice sintetico, calcolato in coerenza con la Sezione II per gli appalti di lavori, ovvero la variazione dell'indice o del sistema ponderato di indici, calcolato in coerenza con la Sezione III per gli appalti di servizio e forniture, superi, in aumento o diminuzione, rispettivamente la soglia del 3% (per i lavori) e la soglia del 5% (per servizi e forniture) dell'importo del contratto quale risultante dal provvedimento di aggiudicazione^[29].

Nel caso in cui l'applicazione dell'art. 60 del D.lgs. 36/2023 non garantisca il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale e non sia possibile garantire il medesimo principio mediante rinegoziazione in conformità a buona fede, è fatta salva per la stazione appaltante o l'appaltatore la possibilità di invocare la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta del contratto^[30].

7. Conclusioni

Le misure adottate dal legislatore hanno seguito un'evoluzione graduale, passando da interventi ad hoc di carattere emergenziale a soluzioni sempre più strutturate ed ordinarie. Inizialmente, con i Decreti Sostegni-Bis e Sostegni-ter, mediante i quali si è cercato di fare fronte attraverso provvedimenti eccezionali all'improvvisa e straordinaria escalation dei prezzi, tramite meccanismi straordinari di compensazione per garantire la sostenibilità economica dei contratti in corso.

Successivamente, con il PNRR 2 e il Decreto Aiuti, il legislatore ha ampliato l'ambito di intervento ed ha rafforzato gli strumenti di tutela per gli operatori economici, nel tentativo di stabilizzare il sistema degli appalti pubblici attraverso l'allocazione di risorse dedicate alla compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalle imprese.

L'approdo finale si è concretizzato con il nuovo Codice degli Appalti, che con l'art. 60 del D.lgs. 36/2023 ha introdotto un meccanismo permanente di revisione dei prezzi, obbligatorio per tutti i contratti pubblici. Tale disposizione garantisce maggiore stabilità e sostenibilità nella gestione dei contratti pubblici e rappresenta un significativo passo in avanti rispetto al passato.

Segna un'importante evoluzione normativa, volta a bilanciare gli interessi delle stazioni appaltanti con quelli degli operatori economici, l'introduzione di un meccanismo di revisione dei prezzi automatico e privo di necessità di istanza di parte e la previsione di soglie minime di variazione, distinte per i diversi tipi di contratto con modalità specifiche di calcolo.

Tuttavia, permangono dubbi sull'efficacia concreta di queste misure nel medio-lungo termine e sulle difficoltà applicative per le stazioni appaltanti. La revisione prezzi obbligatoria e gli strumenti di compensazione rappresentano una risposta necessaria alle criticità del settore; tuttavia, sarà fondamentale monitorarne l'applicazione pratica per evitare ritardi e contenziosi che potrebbero rallentare l'esecuzione delle opere pubbliche.

Sarà inoltre necessario verificare se le risorse stanziare saranno sufficienti a garantire la sostenibilità degli appalti in un contesto economico ancora caratterizzato da incertezze.

Esclusivamente in questo modo sarà possibile garantire il corretto funzionamento del sistema e la realizzazione delle infrastrutture strategiche per il paese, tenendo sotto controllo i costi dell'attività di impresa e garantendo un'equa compensazione in linea con le finanze pubbliche.

La capacità di avviare un sistema di appalti pubblici più resiliente e funzionale al pubblico interesse sarà possibile solo attraverso l'attuazione e l'adeguamento costante della normativa alle realtà del mercato.

Note e riferimenti bibliografici

- [1] Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73 art. 1 septies comma 1
- [2] Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73 art. 1 septies comma 3
- [3] Legge 30 dicembre 2021, n.234 art. 1 comma 398
- [4] DELIBERA ANAC N. 63 dell'8 febbraio 2022
- [5] Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73 art. 1 septies comma 4
- [6] Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73 art. 1 septies comma 6
- [7] T.A.R. per il Lazio, Roma Sez. III, sentenza 3 giugno 2022, n. 7216
- [8] Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 23 febbraio 2023 n. 1844
- [9] Decreto-Legge 27 gennaio 2022, n.4 art.29 comma 1 lettera a)
- [10] D.lgs. 50/2016, art. 106 comma 1, lettera a)
- [11] Decreto-Legge 27 gennaio 2022, n.4 art.29 comma 1 lettera b)
- [12] Decreto-Legge 30 aprile 2022, n.36 art. 7 comma 2-ter
- [13] Decreto-Legge 30 aprile 2022, n. 36 art. 7 comma 2-quater
- [14] Funz cons 17/2023, 34/2022 e 37/2022
- [15] Art. 1 comma 532 Legge 30 dicembre 2024 n. 207
- [16] Art. 26 comma 6 bis Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50
- [17] Art. 26 comma 6 ter Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50
- [18] Art 26 comma 8 Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50
- [19] Art 26 comma 6 ter Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50
- [20] Art 26 comma 6 bis Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50
- [21] Art 26 comma 6 ter Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50
- [22] Art. 1, comma 532, lett. a), punto 3) Legge n. 207 del 30 dicembre 2024
- [23] Art. 1, comma 532, lett. a), punto 4) Legge n. 207 del 30 dicembre 2024
- [24] Art. 26 comma 6-bis Decreto-Legge 17 maggio 2022, n. 50
- [25] Art 60 comma 1 D.Lgs. 36/2023
- [26] Legge 21 giugno 2022, n.78 Art. 1 comma 2 lettera g)
- [27] D.Lgs 36/2023 Art. 60 comma 2-bis
- [28] D.Lgs 36/2023 Art. 60 comma 4-quater
- [29] D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 Allegato II.2-bis Art 3

[30] D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 Allegato II.2-bis Art 2 comma 2

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=10942>