



***"Conversione in legge del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina" (AS n. 2564), 6<sup>a</sup> Commissione-Finanze e tesoro, e 10<sup>a</sup> Commissione-Industria, commercio, turismo (riunite), Senato della Repubblica***

**Memoria del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia**

***Premessa***

Si desidera ringraziare, innanzitutto, i Presidenti e i componenti della 6<sup>a</sup> e della 10<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica impegnate congiuntamente nell'esame del disegno di legge avente ad oggetto la conversione in legge del decreto-legge n. 21/2022, recante misure urgenti al fine di contrastare gli effetti della crisi ucraina, principalmente sotto il profilo economico e umanitario, per aver chiesto all'Autorità di fornire il proprio contributo rispetto ad un provvedimento che si presenta senza dubbio necessario per fronteggiare le variegate questioni che il conflitto bellico attualmente ancora in essere pone.

In questo scenario, si condivide l'operato del Governo testo a introdurre, tra le altre, una serie di misure dirette a contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti, mitigandone in qualche modo gli effetti sulle imprese e le famiglie; a introdurre una serie di modifiche alla disciplina in materia di esercizio dei poteri speciali dell'Esecutivo e di sicurezza cibernetica allo scopo di implementare i presidi posti a tutela dei settori strategici nazionali; a fronteggiare i risvolti umanitari della crisi in atto mediante il coordinamento delle attività di assistenza e accoglienza ritenute necessarie.

Accanto a queste disposizioni, l'Autorità vorrebbe sottoporre le proprie riflessioni avuto riguardo principalmente a due specifici temi, ossia quello inerente il monitoraggio sulle variazioni dei prezzi di prodotti e servizi ad opera del Garante per la sorveglianza dei prezzi (articolo 7), nonché in merito al sistema di revisione degli stessi previsto al successivo articolo 23 del provvedimento in esame.

***1. Trasparenza e monitoraggio dei prezzi***

L'articolo 7 del decreto-legge attualmente in fase di conversione parlamentare interviene, tra gli altri, sulle attribuzioni del Garante per la sorveglianza dei prezzi, stabilendo che quest'ultimo possa richiedere alle imprese tutte le notizie, i dati e gli elementi reputati utili al fine di comprendere le motivazioni che hanno condotto ad una variazione del prezzo di beni e servizi.

Rispetto all'eventualità che questi ultimi possano venire in rilievo a valle dell'esecuzione di un contratto pubblico, l'Autorità offre la propria collaborazione mettendo a disposizione del Garante –



nonché dell'Unità di missione di cui è prevista l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico per le attività istruttorie, di analisi, valutazione e di elaborazione dei dati – le informazioni e, dunque, l'ingente patrimonio informativo presente all'interno della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di cui all'articolo 81 del d.lgs. n. 50/2016, istituita presso l'ANAC.

Come avuto modo di ribadire recentemente, la Banca Dati, infatti, assume un ruolo cardine nell'ambito del complessivo sistema di monitoraggio, consentendo all'Autorità di poter svolgere in modo continuo ed efficace le proprie attività, essenzialmente mediante l'acquisizione e l'elaborazione informatica dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti.

Mediante tale strumento, dunque, si è in grado di fare emergere tutti gli elementi atti ad evidenziare non solo la sussistenza di eventuali situazioni di ritardo verificatesi nel lasso di tempo intercorrente tra l'aggiudicazione e la completa esecuzione del contratto, ma altresì a constatare l'eventuale insorgenza di anomalie, sia sotto il profilo procedurale che sostanziale, rispetto all'intero ciclo di vita del contratto in questione.

Sotto questo profilo, dunque, la consultazione dei dati presenti nella BDNCP potrebbe costituire un valido supporto al fine di verificare la corrispondenza dei livelli di prezzo dei beni e dei servizi di largo consumo, ove ricadenti nell'ambito della contrattualistica pubblica, al corretto e normale andamento del mercato.

Alla luce di ciò, l'Autorità propone di mettere in campo un sistema di interoperabilità con i relativi dati presenti all'interno della citata Banca Dati, suggerendo la seguente proposta emendativa:

- (l) All'articolo 7, al comma 1, dopo le parole: "sulle motivazioni che hanno determinato le variazioni di prezzo.", aggiungere le seguenti: **"Qualora i dati di cui al periodo precedente attengano a procedure di evidenza pubblica, gli stessi sono acquisiti mediante piattaforme interoperabili con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di cui all'articolo 81 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"**, e al comma 2, dopo le parole: "di elaborazione dei dati", aggiungere le seguenti: "anche secondo quanto previsto dal comma precedente,".

## ***2. La revisione dei prezzi***

L'articolo 23 del decreto-legge in esame stabilisce la possibilità che il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili – in relazione alle domande di accesso al Fondo per l'adeguamento dei prezzi ex articolo 1-*septies*, comma 8, del convertito d.l. n. 73/2021 – possa riconoscere, seppur con specifici limiti, "un'anticipazione pari al 50 per cento dell'importo richiesto", allo scopo di riequilibrare gli effetti economici derivanti dagli aumenti dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici.

Riguardo alla questione oggetto della norma in esame, l'Autorità ha avuto modo di constatare recentemente come la necessità di attuare i numerosi interventi pianificati, soprattutto nell'ipotesi di utilizzo dei fondi del PNRR, debba necessariamente tenere in debito conto del fenomeno del crescente aumento dei costi di molti materiali da costruzione nel settore della contrattualistica



pubblica e riguardanti non solo i lavori, ma anche i servizi e le forniture, senza la previsione di adeguati strumenti di revisione dei prezzi.

Tutto ciò, infatti, presenta un impatto sia sui contratti in corso, sia su quelli in fase di aggiudicazione, peraltro a danno degli operatori economici qualora non si rintraccino meccanismi di adeguamento dei prezzi chiari e suscettibili di applicazione tempestiva.

La disciplina prevista in materia dal Codice dei contratti pubblici prefigura alcuni meccanismi di revisione dei prezzi nell'ipotesi in cui le modifiche *"(...) sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi. Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate, facendo riferimento alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti."* (articolo 106, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 50/2016).

A ciò si aggiunga che il citato articolo 106 prevede alcune indicazioni specifiche per i lavori – seppur non esenti da aspetti applicativi problematici segnalati in passato dall'Autorità – mentre fornisce una cornice normativa "flessibile", in termini di adeguamento, per i servizi e le forniture.

Il protrarsi di uno scenario nazionale emergenziale essenzialmente derivante dal perdurare della situazione pandemica, ha condotto ad un inasprimento dei caratteri del fenomeno sopra evidenziato, spingendo Governo e Parlamento a intervenire in diverse occasioni nel settore dei lavori dettando specifiche disposizioni, di natura transitoria e derogatoria, in tema di compensazioni delle variazioni di prezzo, prima con il decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 convertito, con modificazioni, con la legge 23 luglio 2021, n. 106<sup>1</sup>, successivamente, con il cosiddetto "decreto Ristori-ter" (decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4), recentemente convertito con la legge 28 marzo 2022, n. 25 e, da ultimo, attraverso il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, recante *"Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali"*, attualmente in fase di conversione parlamentare.

Per quanto riguarda i contratti di servizi e fornitura, invece, vengono riproposte condizioni simili a quelle rilevate per i contratti di lavori che, tuttavia, non si ritengono del tutto sufficienti, proprio in quanto i forti rincari dei prezzi cui si è fatto cenno sopra hanno minato la stabilità del quadro economico dei contratti, finendo per rendere affatto remunerativa la prosecuzione degli stessi e per creare una sorta di squilibrio contrattuale.

Alla luce del quadro appena esposto, nonché dell'esigenza che i fondi del PNRR vengano utilmente impiegati a valle della fisiologica conclusione delle procedure di aggiudicazione, l'Autorità ribadisce l'imprescindibilità di un intervento del legislatore diretto a contemplare un meccanismo di compensazione dei prezzi anche per servizi e le forniture, comprensivi di una percentuale di scostamento, nonché di modalità operative e i limiti al suo utilizzo, potendo il provvedimento attualmente all'esame delle Camere parlamentari rappresentare senz'altro un'utile occasione per procedere in tal senso.

La previsione di adeguate clausole di adeguamento dei prezzi che tengano in debito conto dei costi reali, attraverso un'indicizzazione dei valori da inserirsi all'interno del bando di gara contribuirebbe, da

---

<sup>1</sup> La relativa disciplina è contenuta all'articolo 1-sepites, rubricato *"Disposizioni urgenti in materia di revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici"*, prevista *"per i contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di conversione (...)"*, allo scopo di *"fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi di alcuni materiali da costruzione verificatisi nel primo semestre dell'anno 2021"* (comma 1).



un lato, allo sviluppo di meccanismi trasparenti e sicuri di indicizzazione, favorendo un'autentica libera concorrenza e apertura al mercato e, per altro verso, permetterebbe di evitare il rischio che le gare non abbiano, all'esito, soggetti aggiudicatari, ovvero che si ritrovino a partecipare esclusivamente soggetti che chiederanno varianti con aumento dei prezzi, con l'ulteriore rischio che la prestazione in questione non venga adempiuta.



## ALLEGATO

### A. Proposte emendative suggerite dall'Autorità

- (II) All'articolo 7, al comma 1, dopo le parole: "sulle motivazioni che hanno determinato le variazioni di prezzo.", aggiungere le seguenti: "Qualora i dati di cui al periodo precedente attengano a procedure di evidenza pubblica, gli stessi sono acquisiti mediante piattaforme interoperabili con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di cui all'articolo 81 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50", e al comma 2, dopo le parole: "di elaborazione dei dati", aggiungere le seguenti: "anche secondo quanto previsto dal comma precedente,".

### B. Testo del provvedimento A.S. 2564 comprensivo degli emendamenti ipotizzati dall'Autorità

#### "Articolo 7.

*(Trasparenza dei prezzi – Garante per la sorveglianza dei prezzi e Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente)*

1. All'articolo 2, comma 199, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dopo le parole «normale andamento del mercato» sono inserite le seguenti: «, nonché richiedere alle imprese dati, notizie ed elementi specifici sulle motivazioni che hanno determinato le variazioni di prezzo. **Qualora i dati di cui al periodo precedente attengano a procedure di evidenza pubblica, gli stessi sono acquisiti mediante piattaforme interoperabili con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, di cui all'articolo 81 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.** Il mancato riscontro entro dieci giorni dalla richiesta comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari all'1 per cento del fatturato e comunque non inferiore a 2.000 euro e non superiore a 200.000 euro. Analoga sanzione si applica nel caso siano comunicati dati, notizie ed elementi non veritieri. Per le sanzioni amministrative pecuniarie si osservano le disposizioni contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689 in quanto compatibili.».

2. Per le attività istruttorie, di analisi, valutazione e di elaborazione dei dati, **anche secondo quanto previsto dal comma precedente**, nonché di supporto al Garante per la sorveglianza dei prezzi è istituita, presso il Ministero dello sviluppo economico, un'apposita Unità di missione cui è preposto un dirigente di livello generale, ed è assegnato un dirigente di livello non generale, con corrispondente incremento della dotazione organica dirigenziale del Ministero.".