

Revisione prezzi dei servizi di vigilanza, il punto della situazione

intervista all'avv. Domenico Gentile Bottari - moderatore della tavola rotonda A.N.IV.P. 18 giugno 2024

In occasione dell'assemblea dell'ANIVP del 18 giugno scorso, si è tenuta una tavola rotonda sul tema della revisione prezzi nel nuovo codice appalti. Si è discusso, in particolare, di come fronteggiare l'aumento del costo del lavoro che gli istituti di vigilanza hanno dovuto affrontare in quest'ultimo anno, con incrementi che hanno toccato punte del 25%.

Quali sono gli strumenti immaginati per fronteggiare quest'inedita situazione?

Alla tavola rotonda hanno partecipato interlocutori di grande prestigio, tutti impegnati, sui diversi fronti istituzionali, nell'applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici, che sul tema della revisione prezzi ha introdotto novità di rilievo, a partire dall'introduzione del principio dell'equilibrio contrattuale. Ciò detto, tutti i partecipanti alla tavola rotonda hanno manifestato piena consapevolezza circa il fatto che, rispetto ad altri comparti, il settore della vigilanza privata è stato interessato, negli ultimi tempi, da un notevole incremento dei costi della manodopera, dovuto a fattori contingenti che non consentono di dubitare circa il fatto che l'aumento incontrollato di tale voce di costo costituisca un "evento imprevisto e imprevedibile", quantomeno nella misura, e che possa e debba dunque dar luogo a modifiche del contratto in corso d'esecuzione. Si è trattato, in particolare, di un duplice rinnovo del CCNL di settore nell'arco di un anno, intervenuto peraltro dopo una lunga attesa e sulla spinta dell'intervento "a piedi uniti" della Corte di Cassazione – Sez. Lavoro, che ha dichiarato il CCNL Vigilanza Privata e Servizi Fiduciari sotto la soglia di povertà, imponendo all'impresa di riconoscere una retribuzione minima pari a quella riconosciuta dal CCNL Multiservizi. A ciò – come altrettanto noto – ha fatto seguito il commissariamento di alcune grandi imprese del settore della vigilanza privata e dei servizi fiduciari, questa volta ad opera del giudice penale, il quale, per "liberare"



le aziende commissariate, ha poi imposto l'adeguamento delle retribuzioni a prescindere dal rinnovo del CCNL: in pratica una "sostituzione" della magistratura, civile e penale, che non si vedeva dai tempi di tangentopoli. Il che dovrebbe far riflettere il Legislatore, all'atto in cui (entro il 15 novembre 2024) va recepita la direttiva europea 2022/2041 relativa ai "Salari minimi adeguati nell'unione europea". Le direttive, com'è noto, non vincolano gli Stati membri oltre quanto strettamente necessario, e in questo senso la richiamata direttiva lascia liberi gli stati membri di delegare alle parti sociali la fissazione delle retribuzioni minime o di prevedere un salario minimo di legge. Quanto accaduto nel settore della vigilanza evidenzia tuttavia che spesso le parti sociali non sono state all'altezza del compito.

Per tornare al tema della tavola rotonda, ho detto che è emersa grande consapevolezza in capo agli attori istituzionali (MIT, Ministero del lavoro, Consiglio di Stato

e pubbliche amministrazioni) circa il fatto che il rinnovo del CCNL di settore non possa, in questo caso, essere considerato un evento prevedibile e che si debba dunque ricercare una soluzione per concedere la revisione prezzi anche ove non prevista.

Il problema è dunque risolto?

Niente affatto. L'ipertrofismo legislativo – che non è certo una novità nel settore della contrattualistica pubblica – a seguito dell'epidemia da Covid e con l'aggravamento della crisi economica dovuto al conflitto russo-ucraino ha raggiunto vette mai toccate prima: in tema di revisione prezzi, vi sono ora quattro discipline diverse, applicabili a seconda della data di pubblicazione del bando di gara. Si va dalle norme del vecchio codice (art. 106, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 50/2015), applicabili ai contratti pubblici stipulati a valle di bandi pubblicati tra l'aprile 2016 e il 29 gennaio 2022, alla normativa emergenziale, introdotta in tale ultima data dal D.L. 4/2022, ovvero al nuovo codice (artt. 9, 60 e 120), applicabile quando il bando è stato pubblicato dopo il 1° luglio 2023. È poi rimasta in vigore la disciplina della revisione prezzi nell'ambito delle convenzioni Consip o con i soggetti aggregatori, ai quali si applica quanto previsto dalla legge finanziaria del 2016 (art. 1, comma 511, L. n. 208/2015). In questo ginepraio, i maggiori problemi si riscontrano, nella pratica, qualora si debba applicare la disciplina del vecchio codice, e non sia stata prevista la revisione prezzi nel bando di gara (conditio sine qua non per la concessione dell'adeguamento nel vigore del vecchio codice). E ciò in quanto la previsione del cd. decreto sostegni-ter (art. 29, DL 4/2022), che ha reintrodotto l'obbligatorietà della clausola revisionale, ha previsto la retroattività della norma esclusivamente con riferimento ai lavori pubblici: una beffa vera e propria per i players del mercato dei servizi (e delle forniture), perché l'assimilazione dei relativi appalti a quelli di lavori si è fermata agli aspetti negativi (i.e., alla previsione di una "franchigia" del 5%, da considerarsi quale "rischio d'impresa" tollerabile, al di sotto della quale nulla è dovuto, e alla decurtazione del 20% sul totale eventualmente dovuto, limiti che invero si attagliano forse ai lavori, ma hanno poco senso in contratti di durata come quelli di servizi).

L'effetto, prevedibile, è sotto gli occhi di tutti: nei casi

in cui è applicabile il vecchio codice (la maggior parte) le amministrazioni non concedono l'adeguamento del corrispettivo se non c'è una clausola che lo preveda nel bando di gara.

Cosa si può fare in questi casi, se l'appalto è andato in perdita?

Ci si può sciogliere dal vincolo, invocando l'art. 1467 c.c. (eccessiva onerosità sopravvenuta), oramai ritenuto pacificamente applicabile anche agli appalti pubblici. O si possono tentare altre strade, pure ritenute percorribili da autorevole giurisprudenza.

Alcune sentenze fanno ad esempio riferimento ad altri istituti del vecchio codice, sempre riconducibili alle modifiche del contratto, come la disciplina sulle varianti in corso d'esecuzione (art. 105, comma 2, lett. c), ovvero quella delle modifiche che non comportino un incremento del corrispettivo superiore al 10% e/o alle soglie comunitarie (art. 106, comma 3). È, invece, da escludersi – al contrario di quanto paventato da alcuni dei primi commentatori – che il "principio dell'equilibrio contrattuale", introdotto dal nuovo codice, possa avere effetti retroattivi, trattandosi di un principio a carattere non ricognitivo ma fortemente innovativo.

Non resta quindi che affidarsi alle soluzioni individuate dalla più avveduta giurisprudenza, confidando che le stazioni appaltanti preferiscano concedere la revisione, anche se non prevista, che incorrere nella risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta.

La differenza fondamentale tra vecchio e nuovo codice è, piuttosto, da rinvenirsi nel fatto che, sulla base della previgente disciplina, l'amministrazione non aveva un obbligo ma una mera facoltà di concedere la revisione dei prezzi, mentre in base agli artt. 9 e 120 del nuovo codice l'impresa vanta un vero e proprio "diritto al riequilibrio", che può esser fatto valere in sede giudiziale.

Realisticamente, quindi, quali sono le sue previsioni sulle possibilità di recupero degli aumenti del costo del lavoro da parte delle aziende del comparto, eventualmente anche in sede contenziosa?

Come ho osservato, gli strumenti apprestati dall'ordinamento sono molteplici, ognuno dei quali attivabile in relazione alla normativa pro-tempore vigente.

Con il nuovo codice, sarà molto importante verificare se, come a noi pare, il limite del 5% costituisca una soglia al di sotto della quale la revisione non può essere concessa, ovvero se come alcuni ritengono esso costituisca anche una “franchigia”, che concorre quindi ad abbattere ulteriormente la misura della revisione.

Nella mia relazione introduttiva della tavola rotonda, ho osservato che quest’ultima interpretazione pone seri dubbi di legittimità costituzionale della norma per eccesso di delega, in quanto tra i criteri imposti dal parlamento al governo non figurava la facoltà di limitare l’importo riconoscibile a titolo di revisione prezzi, anche in caso di incremento del costo del lavoro. È quindi auspicabile un’interpretazione “costituzionalmente orientata” della nuova disciplina, della quale si dovrebbe comunque occupare a breve il legislatore (v. Atto Camera n.7/220, contenente risoluzione presentata in commissione ambiente, territorio e lavori pubblici dal Deputato On. Mazzetti Erica e da altri suoi colleghi di Forza Italia; Atto Camera n.7/229 presentato dall’On. Franco Manes e Atto Camera n.7/234 presentato dall’On. Santillo Agostino).

Quale può essere, in questo scenario, il ruolo dell’A.N.I.V.P.?

Innanzitutto, tutte le associazioni che rappresentano gli interessi del comparto labour intensive dovrebbero far

sentire la propria voce e coordinare le iniziative per non essere “schiacciate” dalle sempre preminenti esigenze di accontentare le imprese del comparto dei lavori.

In questa fase sarebbe opportuna un’azione congiunta, quantomeno con le associazioni del comparto Multiservizi, affinché con il correttivo si prenda atto che le maggiori tutele sociali apprestate dal nuovo codice in conformità agli indirizzi europei non possono gravare solo sulle imprese e che obiettivi siffatti non possono essere perseguiti da uno stato moderno con l’immanicabile clausola dell’invarianza finanziaria.

L’ANIVP è tutto sommato un’associazione ancora giovane, ma già importantissima, grazie alle capacità di coordinamento che ha dimostrato di avere nei confronti degli operatori economici della vigilanza privata, nei confronti dei quali rappresenta un importante punto di riferimento. E il successo della tavola rotonda dello scorso 18 giugno lo conferma. Ma l’azione unitaria è molto importante e ha ricadute positive nei rapporti istituzionali con le stazioni appaltanti, con le quali occorre dialogare. È poi importantissimo partecipare, anche attraverso consulenti specializzati, a tutti i tavoli istituzionali in cui vengono adottati gli atti attuativi della recente riforma, così come alle audizioni per le modifiche della normativa primaria che si rendano necessarie alla luce dell’esperienza concreta.

