LINEE GUIDA

PER LA CORRETTA ATTUAZIONE DELLA REVISIONE DEI PREZZI C.D. "ORDINARIA" NEGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

INDICE

INTRODUZIONE: quadro normativo di riferimento e ambito di applicazione.

PARTE I
Orientamenti interpretativi e indicazioni operative sulla revisione prezzi negli appalti di servizi e forniture

I.1. La revisione prezzi nei contratti di durata

I.2. Sulle differenze tra la revisione prezzi straordinaria e ordinaria negli appalti di servizi e forniture

I.3. La clausola della revisione prezzi ordinaria. Modalità di inserimento e di operatività

PARTE II
Indicazioni operative sull'attuazione delle clausole di revisione ordinaria in alcuni appalti selezionati di servizi e forniture

CONCLUSIONI. Indicazioni operative

INTRODUZIONE.

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E AMBITO DI APPLICAZIONE

L'istituto della revisione dei prezzi è volto a garantire la stabilità dell'assetto sinallagmatico lungo l'intera fase esecutiva nei rapporti la cui protrazione temporale renda altrimenti inevitabile la progressiva erosione del corrispettivo per effetto delle oscillazioni del mercato, causate, anche, dalla delicata fase congiunturale che sta caratterizzando questo periodo. Il medesimo trova fondamento nei principi generali fissati dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, di seguito anche Codice) e ne rappresenta uno strumento applicativo. Nel dettaglio, l'articolo 1 del Codice enuncia il principio del risultato e impone alle stazioni appaltanti di perseguire la massima utilità per la collettività mediante contratti idonei a coniugare qualità, economicità e certezza dei tempi, mentre l'articolo 9 cristallizza il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale e richiede che il rapporto rimanga proporzionato e stabile durante l'esecuzione, evitando che mutamenti sopravvenuti incidano sull'equilibrio delle prestazioni e dei corrispettivi.

Tali principi si integrano, peraltro, con il principio di fiducia di cui all'articolo 2 del Codice, che orienta l'azione amministrativa verso modelli decisionali improntati a responsabilità, proporzionalità e ragionevolezza, e con il principio di leale collaborazione di matrice costituzionale, che informa i rapporti tra amministrazione e operatore economico nella fase esecutiva del contratto, imponendo comportamenti ispirati a correttezza, buona fede e cooperazione. In questa prospettiva, la revisione dei prezzi si configura non soltanto come meccanismo tecnico di adeguamento economico, ma anche come strumento funzionale a preservare la fiducia reciproca tra le parti e a garantire, lungo l'intero ciclo di vita del contratto, un equilibrio dinamico coerente con i valori fondanti del Codice.

Se, come si avrà modo di evidenziare, tali principi trovano declinazione nel Codice in una pluralità di istituti e meccanismi di salvaguardia, le disposizioni dell'articolo 60 del d.lgs. n. 36/2023, come modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (di seguito, anche Decreto correttivo), rappresentano sicuramente il primario punto di riferimento per la declinazione della revisione dei prezzi nelle diverse fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione degli appalti di servizi e forniture.

L'articolo 60 novellato, in particolare, offre alle stazioni appaltanti due strumenti di revisione prezzi, uno di natura "**ordinaria**" e l'altro di carattere "**straordinario**". Tali strumenti sono configurati non come antitetici, ma come **tra loro complementari,** operando su piani diversi della fisiologia contrattuale ed essendo finalizzati, rispettivamente, a governare l'impatto del decorso del tempo e a fronteggiare scostamenti di carattere eccezionale. La logica sottesa è quella volta a ricondurre l'alea connaturata ai contratti pubblici entro margini compatibili con i principi del Codice, attivando rimedi riequilibratori ove l'oscillazione dei costi **ecceda**

l'alea prevedibile (*rectius*: il rischio calcolato assunto dall'imprenditore), trasformandosi in fattore anomalo. Resta implicito all'impianto complessivo delineato dal codice *in subiecta materia*, come l'istituto della **revisione prezzi**, **non** possa in ogni caso eliminare o **annullare di fatto il c.d. "rischio di impresa"**, che deve restare connaturato e coesistente ad ogni operazione imprenditoriale, ivi compresa la partecipazione a procedure di affidamento pubblico. La giurisprudenza amministrativa, del resto, da parte sua, ha riconosciuto alla revisione prezzi una chiara **funzione riequilibratrice** e **non già meramente compensativa** (Cons. Stato, sez. V, 6 giugno 2019, n. 3780; Cons. Stato, sez. V, 3 agosto 2020, n. 5090), in quanto il meccanismo previsto dell'istituto in esame ha il solo scopo di prevedere un limitato adeguamento dei prezzi contrattuali, in rapporto all'eventuale verificarsi di eventi oggettivi, determinanti un innalzamento dei prezzi (nello stesso senso, Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 ottobre 2022, n 9426) e non può trasformarsi in uno strumento di surrettizia modifica dell'originario equilibrio tra prestazione e controprestazione (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 maggio 2025, n. 3787

La Relazione illustrativa al decreto Correttivo (di seguito anche RI), del resto, chiarisce al riguardo che la revisione dei prezzi costituisce **elemento fisiologico** della disciplina contrattuale e, in quanto tale, concorre a dare attuazione concreta ai principi del risultato e dell'equilibrio (cfr. RI, art. 60), mentre la Relazione tecnica al medesimo decreto Correttivo (di seguito anche RT) evidenzia che la distinzione fra revisione ordinaria e straordinaria riflette la distinzione fra dinamiche prevedibili, governabili attraverso clausole contrattuali "ordinarie", ed eventi eccezionali da fronteggiare con strumenti straordinari, associati a meccanismi di riequilibrio definiti per legge (cfr. RT, art. 60). In ogni caso, **l'alea che qui rileva (riconducibile, in ultima istanza, alla stessa nozione di alea del contratto di cui all'articolo 1467 del Codice civile) rappresenta il necessario punto di partenza nel determinare l'*an* e il *quantum* dei meccanismi revisionali**, che nella revisione prezzi "straordinaria" è predeterminata *ex lege* (cfr. art. 60, comma 1 del Codice), a differenza della revisione prezzi "ordinaria".

Lo stesso Consiglio di Stato, del resto (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 15.01.2024 n. 453), ha ulteriormente chiarito come la *tenuta* economica dell'offerta debba essere verificata durante l'intera esecuzione del contratto e non solo nella fase di aggiudicazione. E ciò, tanto più alla luce dell'articolo 110 del vigente Codice, in materia di verifica dell'anomalia, che ha comunque rimesso alla discrezionalità della stazione appaltante (salvo quanto previsto dall'articolo 54) la verifica puntuale in merito alla sostenibilità della offerta, con particolare riferimento ai costi della manodopera, ai costi della sicurezza e al rispetto delle norme sociali e ambientali.

Alla luce di tale quadro normativo, le presenti Linee guida intendono offrire alle stazioni appaltanti orientamenti interpretativi e indicazioni operative sull'attuazione dell'articolo 60, con particolare riferimento alla revisione prezzi "ordinaria" negli appalti di servizi e forniture. Come si avrà modo di evidenziare, infatti, la nuova clausola prezzi introdotta

all'articolo 60, comma 2-bis, si differenzia dalla clausola revisionale dell'articolo 60, comma 1, per la propria **struttura aperta**, che affida alle stazioni appaltanti la valutazione in merito alla introduzione e definizione dei contenuti del meccanismo in esame. Il ricorso, da parte del legislatore, ad una formulazione flessibile per la revisione "ordinaria" dei prezzi nell'ambito dei servizi e forniture si è resa necessaria in ragione sia dell'estrema ampiezza e differenziazione degli appalti di settore, sia della compresenza, a differenza degli appalti di lavori, di un'ampia gamma di appalti ad esecuzione istantanea o di breve e brevissima durata, che chiaramente esulano dall'ambito di applicazione della revisione prezzi. Purtuttavia, come si avrà modo di chiarire, la flessibilità del meccanismo in esame va correttamente interpretata nel senso che, **per gli appalti di servizi e forniture di durata, la scelta di regolare convenzionalmente la preservazione di un sostenibile equilibrio contrattuale attraverso una corretta ponderazione delle clausole revisionali ordinarie rappresenti una *best practice* particolarmente opportuna e raccomandabile**.

Alla compiuta declinazione di tali "buone prassi" amministrative e negoziali, sono quindi preordinate le Linee guida in esame, che si propongono di fornire orientamenti e indicazioni alle stazioni appaltanti, costituendo una guida di lettura e uno strumento operativo per definire tempi, modi di inserimento e attuazione e contenuti delle clausole revisionali ordinarie nei contratti di durata relativi agli appalti di servizi e forniture.

Le Linee guida in esame si dividono in due parti:

- la **Parte I** offre un inquadramento sistemico dell'istituto *de quo* e fornisce indicazioni operative generali sulle modalità di attuazione del medesimo nelle diverse fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione dell'appalto;

- la **Parte II**, di natura speciale, fornisce puntuali indicazioni sugli indici da utilizzare ai fini del calcolo delle clausole revisionali ordinarie in alcuni appalti selezionati di servizi e forniture.

Prima di procedere all'inquadramento dell'istituto in esame, si coglie l'occasione per ricordare che l'articolo 60, come strumento attuativo del principio di equilibrio economico di cui all'articolo 9, deve essere **letto in modo sinergico con l'articolo 120**, sulla modifica dei contratti in corso di esecuzione, disciplinante i casi in cui il contratto può essere modificato senza una nuova procedura di affidamento (e, dunque, prima di invocare l'eventuale risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta), individuando, in coerenza con quanto previsto dalla Direttiva 2014/24/UE, i relativi limiti.

Come clausola di chiusura, si segnala anche l'articolo 2, comma 2, dell'Allegato II-2-bis, il quale prevede che, qualora l'applicazione dell'articolo 60 del codice non sia idoneo a garantire il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'articolo 9 del Codice, e qualora non sia possibile garantire il medesimo principio mediante rinegoziazione secondo buona fede, la stazione appaltante o l'appaltatore possono invocare la **risoluzione**

per eccessiva onerosità sopravvenuta del contratto. In tali casi, l'appaltatore ha diritto soltanto al pagamento delle prestazioni relative ai servizi o forniture regolarmente eseguiti ai sensi dell'art. 122, comma 5 del Codice.

Nel caso di ricorso alla risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta, per quanto non espressamente previsto dal Codice dei contratti pubblici, si richiamano le stazioni appaltanti all'applicazione delle disposizioni vigenti in materia, così come previste dal Codice civile, in virtù del rinvio espresso operato dall'art. 12, comma 1, lett. b) del Codice dei contratti.

PARTE I

Orientamenti interpretativi e indicazioni operative sulla revisione prezzi negli appalti di servizi e forniture

I.1. La revisione prezzi nei contratti di durata

Nell'ambito degli strumenti contemplati dal nuovo Codice dei contratti pubblici per garantire l'equilibrio contrattuale, assume particolare rilievo l'istituto della revisione prezzi di cui all'articolo 60 che, per sua natura, trova il proprio terreno applicativo nei **contratti di durata**, regolanti i rapporti nei quali **la prestazione si sviluppa nel tempo e nei quali il decorso temporale incide in modo diretto sulla struttura economica del sinallagma**. Tale qualificazione non è marginale, poiché consente di comprendere la funzione sistemica dell'articolo 60 e il ruolo integrato che esso assume nell'equilibrio dinamico del rapporto contrattuale. La giurisprudenza amministrativa e civile ha da tempo chiarito che rientrano nella categoria dei contratti di durata i **rapporti caratterizzati da prestazioni continuative, periodiche o ripetute nel tempo** – quali, a titolo esemplificativo, i servizi di pulizia, vigilanza, ristorazione, facility management ed ICT, servizi di lavanolo e di sterilizzazione dello strumentario chirurgico, servizi sociali – **nei quali la componente temporale non determina soltanto la sequenza delle prestazioni, ma incide sulla fisiologica esposizione dell'operatore alle oscillazioni dei fattori produttivi** (Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2018, n. 1900; Cass. civ., sez. III, 12 gennaio 2016, n. 287).

È proprio in tali rapporti che la revisione dei prezzi per gli appalti di servizi e forniture, nella duplice struttura delineata dall'articolo 60 (revisione prezzi straordinaria, ai sensi del comma 1 e revisione prezzi ordinaria ai sensi del comma 2-bis), consente di preservare la stabilità dell'equilibrio economico al di là dell'**alea fisiologica** connaturata a tali contratti (*rectius*: rischio di impresa). In particolare, viene operata una distinzione tra le variazioni connesse al prevedibile andamento del mercato – la cui regolazione è affidata, caso per caso, al contratto, tenuto conto dell'oggetto e delle specifiche modalità di esecuzione dell'appalto (revisione ordinaria) – e gli scostamenti di natura eccezionale, che trascendono le fluttuazioni

tendenziali dei prezzi e richiedono un intervento di riequilibrio (revisione straordinaria). La Relazione illustrativa (cfr. RI, art. 60) chiarisce che la revisione dei prezzi, in questa duplice componente, risponde precisamente all'esigenza di mantenimento dell'equilibrio contrattuale in un contesto nel quale l'amministrazione, ai sensi dell'articolo 1 del Codice, è tenuta ad assicurare la massima utilità dell'appalto, e nel quale l'articolo 9 impone di preservare la proporzionalità tra corrispettivo e prestazione lungo tutto il ciclo di vita del contratto.

La Relazione tecnica delimita ulteriormente la funzione dell'istituto, evidenziando che la sua previsione nei contratti di durata costituisce un presidio essenziale di **programmazione finanziaria,** poiché consente di distinguere, già in sede di programmazione, gli oneri riconducibili all'ordinaria dinamica inflattiva – coperti mediante l'indicizzazione periodica – e quelli eccezionali, che necessitano di eventuali specifiche coperture riconducibili alla revisione straordinaria (cfr. RT, art. 60). Un'attenta analisi *ex ante* delle dinamiche contrattuali consentirà altresì di determinare con maggiore realismo la base d'asta contrattuale, anche al fine di evitare che talune procedure di gara possano andare "deserte".

Ne emerge, comunque, in generale, una struttura concettualmente unitaria, ma operativamente bifasica, in cui la revisione ordinaria e quella straordinaria costituiscono meccanismi **complementari** e non alternativi, che intervengono rispettivamente sulla dimensione fisiologica e su quella eccezionale della variazione del valore della prestazione.

L'applicazione dell'istituto ai **contratti di durata** risponde, pertanto, a una logica coerente con la struttura del rapporto, con la fisiologia economica di prestazioni continuative e con la necessità di assicurare criteri uniformi, oggettivi e verificabili di adeguamento, al fine di evitare distorsioni applicative e ridurre il contenzioso. Tale funzione introduttiva e sistemica consente, dunque, di comprendere il senso integrale del meccanismo revisionale e di collocare in una cornice unitaria e coerente sia la sua forma ordinaria che quella straordinaria.

I.2. Sulle differenze tra la revisione prezzi straordinaria e ordinaria negli appalti di servizi e forniture

Come anticipato, l'articolo 60 del Codice prevede una duplice articolazione dell'istituto revisionale per gli appalti di servizi e **forniture, da ricondurre all'esigenza essenziale di preservare l'equilibrio contrattuale senza neutralizzare la componente fisiologica dell'alea (*rectius*: rischio di impresa).** Il riferimento è, nel dettaglio:

a) alla revisione prezzi c.d. "**straordinaria**" disciplinata dall'articolo 60, comma 2, lettera b), del Codice;
b) alla revisione prezzi c.d. "**ordinaria**" disciplinata dall'articolo 60, comma 2-bis del Codice.

a) La revisione **straordinaria,** applicabile, come sopra rilevato, esclusivamente ai contratti di durata, si applica soltanto quando si verificano variazioni anomale e imprevedibili dei costi, tali da incidere in misura rilevante sull'equilibrio del contratto, e opera quando si registra un incremento del costo della fornitura o del servizio superiore alla soglia del 5%, con riconoscimento dell'80% dell'eccedenza (articolo 60, comma 1-bis, lettera b), del Codice (cfr, *ex multis*, TAR Lazio, Roma, sez. III, 17 luglio 2017, n. 8353, che ha statuito come la revisione straordinaria costituisce rimedio eccezionale e non elimina il rischio d'impresa).

Secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, dell'Allegato II-2-bis, le clausole riconducibili all'articolo 60, comma 1, devono essere attivate **automaticamente** dalla stazione appaltante anche in assenza di istanza di parte, al verificarsi delle variazioni dei costi previste nelle medesime clausole.

Per la concreta applicazione delle clausole di revisione prezzi "straordinarie", l'Allegato II.2-bis riporta più tabelle, nelle quali sono illustrate le corrispondenze tra indici ISTAT e classificazioni CPV (*Common Procurement Value*) per i contatti di servizi e forniture.

Le predette tabelle sono il frutto di un complesso lavoro svolto da un Tavolo tecnico (di seguito anche Tavolo) che ha operato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito anche MIT), costituito, oltre che dai vertici istituzionali ministeriali, anche da rappresentanti di ISTAT e dagli stakeholders dei maggiori settori produttivi del Paese.

Il lavoro svolto dal Tavolo ha consentito di individuare, nell'ambito dei CPV già esistenti, circa 500 CPV articolati in 3 "digit" (sottocategorie), a loro volta associati ad uno o più degli indici ISTAT di cui al comma 3, lettera b), dell'articolo 60 (Indici, anche aggregati: 1. dei prezzi al consumo; 2. dei prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi; 3. delle retribuzioni contrattuali orarie).

Si rinvia pertanto alle disposizioni dell'Allegato II-2-bis per l'individuazione delle modalità di inserimento nei contratti di settore delle clausole di revisione straordinaria e per la definizione dei relativi meccanismi di calcolo.

Le disposizioni dell'articolo 60, comma 1, sulle clausole di revisione straordinaria non trovano in ogni caso applicazione per gli appalti di servizi e forniture il cui prezzo sia già determinato sulla base di una propria indicizzazione intrinseca e automatica, operante *ex se* nei diversi settori di riferimento (v. articolo 60, comma 4-ter, del Codice).

b) La revisione dei prezzi **ordinaria** disciplinata, come sopra richiamato, dal comma 2-bis dell'articolo 60, trova anch'essa applicazione nei contratti di durata. In tali rapporti, la clausola ordinaria consente di governare l'equilibrio contrattuale con meccanismi di indicizzazione programmati, impedendo che il progressivo scostamento dei costi comprometta l'equilibrio sinallagmatico. Va precisato che l'inserimento di una clausola

revisionale ordinaria nei contratti di durata non fa venire meno l'obbligo giuridico di applicare la clausola revisionale straordinaria, al verificarsi delle situazioni prefigurate dall'articolo 60, comma 1, lettera b), del Codice. Tuttavia, al fine di evitare una duplicazione degli importi dovuti in virtù dell'applicazione dei due meccanismi di revisione prezzi, ordinario e straordinario, è previsto un meccanismo di salvaguardia, che prevede che gli incrementi riconosciuti in via ordinaria non concorrano al raggiungimento delle soglie per l'attivazione della revisione straordinaria (cfr. articolo 60, comma 2-bis, secondo periodo, del Codice). Sulle modalità di attuazione delle clausole ordinarie, si rinvia al § I.4.

Sul piano finanziario, va precisato che, ai sensi del combinato disposto di cui all'articolo 60, comma 5, del Codice e all'articolo 15, comma 3, dell'Allegato II.2-bis, agli oneri derivanti dall'applicazione entrambe le clausole revisionali, straordinaria e ordinaria, si provvede a valere sulle seguenti voci, elencate in ordine di priorità: somme per imprevisti nel quadro economico fino al 50% della relativa voce, ribassi d'asta non vincolati ed economie da interventi per i quali siano stati emessi i relativi certificati di regolare esecuzione, nel rispetto delle procedure contabili della spesa e nei limiti della residua spesa autorizzata disponibile. Tale disciplina, come sottolineato dalla Relazione tecnica, assicura sostenibilità e tracciabilità della spesa (cfr. RT per i profili finanziari).

I.3. La clausola della revisione prezzi ordinaria. Modalità di inserimento e di operatività

A differenza delle clausole di revisione straordinaria, il cui funzionamento è parametrato al rispetto delle soglie predefinite per legge, la definizione delle modalità di inserimento e operatività nei contratti di servizi e forniture delle clausole di revisione ordinaria è rimessa alla valutazione delle stazioni appaltanti. Ferma restando l'opportunità (RT, art. 60) che le stazioni appaltanti provvedano all'inserimento di una clausola revisionale ordinaria per i contratti di durata solitamente esposti a fluttuazioni dei prezzi, la puntuale definizione delle predette clausole è infatti destinata a variare nei singoli settori di riferimento, tenuto conto degli specifici fattori che incidono sul costo delle prestazioni.

Nel merito, l'articolo 60, comma 2-bis dispone, per gli appalti di servizi e forniture, la facoltà di inserire "*meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo del contratto all'indice inflattivo* ***convenzionalmente*** *individuato dalle parti"*.

Va preliminarmente evidenziato che la natura facoltativa dell'istituto in esame non può essere intesa come riconoscimento di una discrezionalità illimitata a favore delle stazioni appaltanti.

In primo luogo, spetta infatti alle stazioni appaltanti verificare preventivamente, per i contratti di durata relativi agli appalti di servizi e forniture, l'andamento tendenziale dei costi nelle annualità di riferimento. Se, infatti, in fase di programmazione, è utile prevedere, sulla base dei dati previsionali disponibili sull'evoluzione dei diversi fattori di costo, che il costo

del servizio o della fornitura registrerà variazioni tali da alterare e non rendere sostenibile l'equilibrio contrattuale, appare ragionevole e opportuno quantificare, in sede di progettazione, gli oneri dell'appalto sulla base di un sistema di costi variabile nel tempo, strutturato secondo meccanismi di indicizzazione programmati.

Tale previsione deve essere recepita in sede di definizione dei contenuti dei documenti iniziali di gara, che, a sua volta, deve includere un **riferimento esplicito** al ricorso a clausole di revisione ordinaria, nei termini di seguito specificati, e poi disciplinare tali clausole nel contratto da stipulare all'esito dell'aggiudicazione, anche al fine di consentire agli operatori economici di strutturare **consapevolmente** la propria offerta.

In secondo luogo, la struttura e i contenuti delle clausole revisionali ordinarie non possono essere totalmente rimessi alla libera determinazione della stazione appaltante, in quanto, ai sensi dell'articolo 60, comma 4-quater, per la formulazione dei medesimi è necessario fare riferimento all'Allegato II-bis sia per l'individuazione degli indici che per la definizione delle modalità di corresponsione degli importi dovuti, anche in considerazione dell'eventuale ricorso al subappalto.

Con riferimento all'individuazione dell'indice, le stazioni appaltanti possono quindi fare riferimento, fatti salvi gli opportuni adeguamenti, alle corrispondenze tra classificazioni CPV dei contratti e indici ISTAT, individuate nell'Allegato II.2-bis, le quali rappresentano un utile strumento di supporto per la misurazione, in forma sintetica, dell'indice o della composizione di indici più rappresentativi dell'andamento dei fattori di costo per ciascuna tipologia di contratto.

Sul punto, si precisa che, ai sensi dell'articolo 11, comma 5, dell'Allegato II-bis, è possibile per le stazioni appaltanti discostarsi dagli indici o dai sistemi di indici individuati nel predetto Allegato *"in caso di appalti che, in ragione della specifica natura delle prestazioni richieste o delle condizioni di esecuzione delle medesime, non sono adeguatamente rappresentati ovvero nel caso di una variazione degli indici pubblicati da ISTAT".* Tali scostamenti devono essere adeguatamente ponderati e la stazione appaltante deve in ogni caso motivare lo scostamento fin nei documenti iniziali di gara, anche sulla base delle indicazioni fornite nelle presenti Linee guida, le cui indicazioni operative fornite al riguardo nella Parte II offrono puntuali esempi di applicazione specifica degli indici disponibili.

Inoltre, in coerenza con quanto previsto per le clausole di revisione straordinaria dall'articolo 60, comma 4-ter del Codice (il quale afferma che le disposizioni sulle clausole di revisione "straordinaria" non trovano applicazione per gli appalti di servizi e forniture il cui prezzo sia già determinato sulla base di una propria indicizzazione intrinseca e automatica, operante *ex se* nei diversi settori di riferimento) e dall'articolo 10, comma ~~5~~2, dell'Allegato II.2-bis, per gli appalti di servizi e forniture che dispongono, in base alla disciplina settoriale, di specifici indici di determinazione della variazione del prezzo è possibile utilizzare tali indici quale

ausilio esemplificativo anche ai fini della definizione delle clausole di revisione ordinaria. Anche a tale riguardo, le stazioni appaltanti devono fornire indicazioni nei documenti iniziali di gara.

Alla luce di tali rilievi, quindi, si ribadisce che la formulazione testuale dell'articolo 60, comma 2-bis non intende rimettere integralmente l'operatività dei meccanismi revisionali ordinari alla contrattazione delle parti. Esigenze di trasparenza e certezza delle procedure di evidenza pubblica derivanti dal quadro normativo nazionale ed europeo rendono, infatti, necessario che le stazioni appaltanti, qualora debbano ricorrere a sistemi di indicizzazione "ordinaria" del contratto, provvedano a tale esigenza in due fasi:

Fase di affidamento:

Fin dai documenti iniziali di gara, **le stazioni appaltanti prevedono, in clausole chiare precise e inequivoche, che il contratto sottoscritto all'esito dell'aggiudicazione è supportato da meccanismi di indicizzazione del prezzo ai sensi dell'articolo 60, comma 2-bis e dell'Allegato II-2-bis del Codice.** Tale previsione **è riferita anche ai rapporti tra l'affidatario e i subappaltatori**, in proporzione alle prestazioni da essi eseguite, ai sensi dell'articolo 119, comma 2-bis, del Codice.

Sul punto, è altresì necessario precisare che:

- ai sensi del combinato disposto dell'articolo 60, comma 4-ter del Codice, e dell'articolo 10, comma 2, dell'Alleato II.2-bis, per gli appalti di servizi e forniture che dispongono, in base alla disciplina settoriale, di specifici indici di determinazione della variazione del prezzo, i documenti iniziali di gara devono richiamare tale condizione di "specialità" anche nella parte in cui prevedono il ricorso a clausole di revisione dei prezzi "ordinarie";
- ai sensi dell'articolo 11, comma 5, dell'Allegato II-bis, le stazioni appaltanti devono indicare e motivare l'eventuale ricorso ad indici di revisione dei prezzi (o sistemi di indici) diversi da quelli previsti nel predetto Allegato laddove ritengano che tali indici non siano adeguatamente rappresentativi dell'andamento dei costi relativi all'appalto, per la specifica natura delle prestazioni richieste e delle condizioni di esecuzione delle medesime.

Il richiamo, nei documenti iniziali di gara, all'operatività di meccanismo di revisione ordinaria deve altresì essere supportato dall'accantonamento nel quadro economico e finanziario delle relative somme.

Fase di sottoscrizione del contratto all'esito dell'aggiudicazione

Viene invece rinviata al contratto tra le parti la puntuale individuazione, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 11 dell'Allegato II-2-bis, nei termini sopra specificati, dell'indice o del sistema di indici applicabile.

Ad ogni modo, ai fini di una maggiore certezza ed immediatezza, è possibile definire sin dalla fase di affidamento l'indice o il sistema ponderato di indici che si ritiene di utilizzare.

Sulla base di quanto previsto nella normativa codicistica richiamata, le clausole revisionali ordinarie disciplinate nel contratto devono inoltre indicare:

a) il ***dies a quo*** relativo al calcolo della variazione che, in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 5, comma 1dell'Allegato II.2-bis in materia di contratti di lavori, ai sensi dell'articolo 12, comma 1 del medesimo Allegato, deve essere individuato anche per i contratti di servizi e forniture, nel mese di scadenza del termine massimo per l'aggiudicazione;
b) la **periodicità** della revisione: sull'individuazione della frequenza ottimale con cui verificare il ricorrere dei presupposti di cui all'articolo 60, comma 2-bis, del Codice, la stazione appaltante deve scegliere discrezionalmente, indicando nel bando di gara, la frequenza con cui procedere alla valutazione dell'applicabilità della clausola di revisione prezzi, preferibilmente allineandola dalla data di aggiornamento dell'Indice Istat di riferimento. Nel caso in cui siano individuati più indici aggiornati con frequenze diverse (esempio mensile e trimestrale), ai fini del calcolo della variazione dell'indice composto la data di aggiornamento è ordinariamente quella relativa alla pubblicazione dell'indice con frequenza più bassa, che, in ogni caso è raccomandato che avvenga con frequenza non superiore a quella di aggiornamento dell'indice ISTAT di riferimento e, comunque, con cadenza almeno annuale (cfr. art. 12, comma 1 dell'All. II.2-bis);
c) il **divieto** del **computo,** introdotto ai sensi dell'art. 60, comma 2-bis, secondo periodo, volto a precisare, così come anche già chiarito nella Relazione tecnica al Codice, che l'incremento di prezzo riconosciuto in virtù dei meccanismi ordinari di adeguamento del prezzo del contratto non è considerato ai fini della determinazione della variazione di prezzo del servizio o della fornitura per l'attivazione delle clausole revisionali "straordinarie", per evitare che gli incrementi dei prezzi vengano remunerati due volte.
d) nei contratti dove ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'istituto revisionale, l'**obbligo di trasferire gli adeguamenti ai subappaltatori**, in proporzione al valore delle prestazioni da essi eseguite: tale obbligo discende sia dall'articolo 119, comma 2-bis, sia dal principio di equilibrio contrattuale sancito dall'articolo 9 del Codice, ed è funzionale a garantire che la revisione dei prezzi non si arresti al livello dell'affidatario principale, ma si estenda a tutta la catena contrattuale, prevenendo

squilibri a danno degli operatori minori. In tal senso, la giurisprudenza amministrativa, sul presupposto in base al quale l'omesso riversamento integra violazione della buona fede contrattuale (Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 2019, n. 1365), ha affermato che la mancata traslazione degli adeguamenti costituisce violazione dei doveri di correttezza e di buona fede contrattuale, con la conseguenza che la stazione appaltante può sospendere i pagamenti fino alla dimostrazione dell'avvenuto riversamento (Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 2019, n. 1365).

Deve, infine, essere evidenziato che, ai sensi dell'art. 16 dell'Allegato II.2-bis, le disposizioni in materia di revisione prezzi "ordinaria" introdotte *ex novo* dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, trovano applicazione alle procedure di affidamento di contratti di servizi e forniture, il cui bando (o gli avvisi) è stato pubblicato a decorrere dal primo gennaio 2025 (data di entrata in vigore dell'Allegato II.2-bis). In ogni caso, ai fini di assicurare l'applicazione del principio di cui all'art. 9, anche con riferimento ai contratti in corso alla data di pubblicazione della presente nota, si ritiene particolarmente opportuna l'applicazione da parte delle stazioni appaltanti di meccanismi revisionali volti a riequilibrare il sinallagma contrattuale, pur sempre, tuttavia, nei limiti di copertura assicurati dal contratto in esecuzione.

PARTE II

Indicazioni operative sull'attuazione delle clausole di revisione ordinaria in alcuni appalti selezionati di servizi e forniture

Alla luce di quanto illustrato nella Parte I delle presenti Linee guida, si forniscono di seguito alcune indicazioni operative che le stazioni appaltanti possono utilizzare per la redazione delle clausole contrattuali relative all'attivazione della revisione prezzi ordinaria in alcuni settori particolarmente esposti a fluttuazioni ricorrenti. al mantenimento dell'equilibrio contrattuale.

Tali indicazioni operative sono state redatte all'esito di un confronto svoltosi, a partire da luglio 2025, fra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Consulta dei Servizi (organo associativo rappresentativo delle associazioni di categoria operanti nel settore dei servizi), in seno ad un Tavolo tecnico, costituito altresì dalle Autorità di settore e dalle Amministrazioni aggiudicatrici e centrali di committenza.

Relativamente ai **servizi di pulizie e sanificazioni, disinfestazioni, vigilanza e servizi di sicurezza, servizi sociali**, si ritiene opportuno – anche per esigenze di semplificazione – che l'indice da utilizzare per la revisione ordinaria sia quello rappresentativo della voce di costo del tutto preponderante, ossia il costo della manodopera così come stabilito nella tabella D, comma 7, dell'Allegato II-2-bis, in base al quale, in caso di servizi ad alta intensità di manodopera l'indice composto individuato dalla stazione appaltante per l'operatività della

revisione straordinaria – può essere utilizzato tenendo conto dell'indice di retribuzione contrattuale di settore. In questi casi, nel determinare il peso relativo dell'indice di riferimento, la stazione appaltante prende a riferimento, anche per la revisione ordinaria, il valore stimato dell'incidenza della manodopera del servizio offerto, indicato negli atti di gara e comunque vigente al momento di pubblicazione del relativo bando o avviso.

Quanto ai servizi di **ristorazione collettiva, lavanolo e sterilizzazione strumentario chirurgico**, invece, in assenza di una unica componente di costo rappresentativa della maggioranza dei costi, sembra opportuno privilegiare indici inflattivi più stabili e meno soggetti a oscillazioni (ad esempio NIC) o ricorrere a un **indice composito**, come quello ponderato previsto dal Tavolo MIT, eventualmente specificato e differenziato per settore, che contemperi le reali componenti di costo del personale con gli indici generali di inflazione (produzione e servizi).

Proposta indice:

a) Per il Lavanolo:

In assenza di un indice unico che possa efficacemente rappresentare i costi del servizio, si propone di utilizzare un indice di riferimento composito *IR* così strutturato:

$$IR = w_{manodopera} \times I_1 + w_{costi\ vari} \times I_2$$

con:

$w_{manodopera}$ = 0,40

I_1 corrispondente all'indice delle retribuzioni contrattuali orarie settore ATECO 9601 (Lavanderia e pulitura di articoli tessili e pelliccia)

$W_{costi\ vari\ i}$= 0,60

I_2 corrispondente all'indice NIC generale

b) Per la Sterilizzazione:

In assenza di un indice unico che possa efficacemente rappresentare i costi del servizio si propone di utilizzare un indice di riferimento composito IR così strutturato:

$$IR = w_{manodopera} \times I_1 + w_{costi\ vari} \times I_2$$

con:

$w_{manodopera}$ = 0,40

I_1 corrispondente all'indice delle retribuzioni contrattuali orarie settore ATECO 9601 (Lavanderia e pulitura di articoli tessili e pelliccia)

W costi vari = 0,60

I_2 corrispondente all'indice NIC generale

c) per la ristorazione collettiva:

In assenza di un indice unico che possa efficacemente rappresentare i costi del servizio si propone di utilizzare un indice di riferimento composito *IR* così strutturato:

$$IR = w_{manodopera} \times I_1 + w_{materie\ prime\ alimentari} \times I_2 + w_{costi\ vari} \times I_3$$

con:
$w_{manodopera}$ = 0,45
I_1 corrispondente all'indice delle retribuzioni contrattuali orarie settore ATECO 562 (fornitura di pasti preparati (catering) e altri servizi)
$w_{materie\ prime\ alimentari}$= 0,45
I_2 corrispondente all'indice NIC per la classe ECOICOP 01 (prodotti alimentari e bevande analcoliche)
$w_{costi\ vari}$ = 0,10
I_3 corrispondente all'indice NIC generale.

d) Per i Servizi di pulizia e disinfestazione:

Si propone di utilizzare l'indice delle retribuzioni contrattuali orarie del settore ATECO [812] (Attività di pulizia e disinfestazioni).

e) Per i Servizi di vigilanza e servizi di sicurezza:

Si propone di utilizzare l'indice delle retribuzioni contrattuali orarie del settore ATECO [80] (Servizi di vigilanza e investigazione).

f) Per i Servizi di assistenza sociale con alloggio:

Si propone di utilizzare l'indice delle retribuzioni contrattuali orarie del settore ATECO [87] (Servizi di assistenza sociale residenziale).

g) Per i Servizi di assistenza sociale senza alloggio:

Si propone di utilizzare l'indice delle retribuzioni contrattuali orarie del settore ATECO [88] (Servizi di assistenza sociale non residenziale).

Conclusioni

Alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale richiamato, emerge con chiarezza come la clausola di revisione prezzi ordinaria, disciplinata ai sensi del comma 2-bis dell'articolo 60 del Codice, costituisca oggi un elemento essenziale dei contratti pubblici, non solo quale strumento di adeguamento tecnico-economico, ma anche quale presidio di legalità, trasparenza ed equilibrio sinallagmatico, anche nell'ottica di tutelare e garantire una più ampia concorrenza sul mercato.
L'istituto, infatti, non è volto a garantire un indifferenziato incremento dei corrispettivi, bensì ad **assicurare la sostenibilità del rapporto contrattuale nel tempo**, prevenendo situazioni patologiche che possano compromettere la regolare esecuzione delle prestazioni.
In questa prospettiva, la revisione prezzi non tutela soltanto l'affidatario principale, ma l'intera filiera contrattuale. Il legislatore, del resto, ha espressamente imposto la traslazione degli adeguamenti ai subappaltatori, affinché l'effetto perequativo sia equamente distribuito

e non resti attribuito al solo primo contraente.
Ne consegue come la corretta applicazione dell'istituto diventi anche un presidio di equità sociale ed economica, volto a tutelare le micro, piccole e medie imprese che operano nella filiera, rafforzando la stabilità complessiva dell'affidamento.
Al fine di dare attuazione efficace e uniforme al principio di revisione prezzi, le stazioni appaltanti sono tenute ad adottare le seguenti misure:

1. **Predisposizione delle clausole contrattuali**
    - Specificare nei documenti di gara, l'inserimento di clausole di revisione conformi all'art. 60, comma 2-bis del Codice e all'Allegato II.2-bis, con definizione chiara delle modalità di calcolo, delle percentuali di attivazione e dei meccanismi di riconoscimento.
    - Specificare sempre nei documenti di gara che gli indici puntualmente applicabili sono convenzionalmente individuati dalle parti in sede di stipula del contratto.
    - Specificare espressamente l'obbligo dell'affidatario di trasferire ai subappaltatori, in proporzione alle prestazioni da essi eseguite, gli incrementi riconosciuti a titolo di revisione.

2. **Meccanismi di verifica e condizionamento dei pagamenti**
    - Subordinare il pagamento degli stati di avanzamento (o dei corrispettivi periodici) e del saldo alla presentazione da parte dell'affidatario di idonea documentazione comprovante l'avvenuto riversamento degli adeguamenti ai subappaltatori.
    - Prevedere che l'inosservanza di tale obbligo costituisca grave inadempimento, idoneo a giustificare sospensioni nei pagamenti o, nei casi più gravi, la risoluzione contrattuale.

3. **Monitoraggio e trasparenza**
    - Istituire sistemi di monitoraggio interno, anche attraverso l'utilizzo delle piattaforme digitali, per verificare l'effettiva applicazione della revisione lungo la filiera contrattuale.
    - Pubblicare, in coerenza con gli obblighi di trasparenza, i criteri e i meccanismi adottati per il calcolo e il riconoscimento della revisione, garantendo tracciabilità e controllabilità delle operazioni.
4. **Prevenzione del contenzioso**
    - Curare un'istruttoria accurata e tempestiva nella determinazione degli importi da riconoscere, al fine di ridurre il rischio di contenziosi.
    - Attivare canali di interlocuzione preventiva con gli operatori economici per chiarire modalità, tempi e limiti applicativi dell'istituto.