



Audizione informale del Presidente di Confindustria Servizi HCFS, nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes, 7-00234 Santillo e 7-00247 Milani, recanti iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l'esecuzione degli appalti,

Ill.mo Presidente,

a nome di Confindustria Servizi HCFS, che ho l'onore di presiedere, intendo prima di tutto ringraziarVi per l'invito a partecipare a questa audizione, dandoci la possibilità di portare alla Vostra attenzione le nostre osservazioni in merito, in modo da consentire un efficace intervento per rispondere alle esigenze economiche e sociali delle imprese da noi rappresentate.

Confindustria Servizi HCFS è la Federazione delle industrie dei servizi alle imprese, agli immobili e alle collettività, aderente a Confindustria, costituita da 4 Associazioni (ANIP, ANID, ANIR ed UNIFerr), che rappresenta nel Sistema Confederale la grande famiglia del mondo dei servizi, con particolare riferimento ai servizi e beni per la ristorazione collettiva, l'igiene, la salute, la manutenzione di immobili ed impianti, la salubrità degli ambienti, attraverso un'organizzazione industriale.

Attualmente rappresentiamo circa 50.000 mila addetti, 588 aziende per un fatturato di 2.700.620.000 miliardi di euro ma con un mercato di riferimento di circa 57.400 imprese e 657.000 addetti, per un fatturato di oltre 28 miliardi di euro.

In un quadro globale così complesso per gli scenari futuri, con un aumento incontrollato dei costi dell'energia e delle materie prime nonché con una sfida green sempre più impattante per il nostro sistema industriale, non possiamo che apprezzare una strategia di policy basata su azioni efficaci, tempi certi di attuazione ed interventi incisivi.

Sono note le esigenze sottese ad un nuovo Codice dei contratti pubblici, che è un tassello fondamentale per dare impulso agli investimenti e rilanciare l'economia.

Il settore degli appalti di servizi assume, in questo contesto e senza ombra di dubbio, un rilievo estremamente significativo nell'economia nazionale, sia in ragione del loro valore economico, sia in considerazione del rilievo strategico per il funzionamento



dell'amministrazione pubblica e della sua attività di prestazione a favore delle persone, degli immobili e della collettività.

Confindustria Servizi HCFS infatti ha sempre considerato e considera la riforma del Codice dei contratti pubblici un tassello fondamentale di un necessario percorso che la politica, a monte, e le singole amministrazioni, a valle, sono chiamate a realizzare per superare le problematiche che come settore dei servizi abbiamo più volte denunciato e che purtroppo oggi rischiano di diventare ancor più gravi, viste le condizioni globali in cui ci troviamo ad operare. (quali ad es. la mancanza di una specifica disciplina degli appalti dei pubblici servizi che, pur se ampiamente smentito dai numeri, il Legislatore nazionale continua a considerare come residuali rispetto ai lavori pubblici; la complessità delle regole e le lungaggini nelle aggiudicazioni delle gare; l'“elusione” del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con applicazione troppo spesso, di fatto, del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso).

Riteniamo, quindi, doveroso sottolineare in premessa, **come il Codice su alcuni principali istituti sia ancora orientata verso il mondo dei lavori**. Pertanto, l'impalcatura normativa trova ancora difficoltà e problematicità nell'applicazione al comparto dei servizi.

Per questo una legislazione ad hoc per gli appalti di servizi, da integrare nel Codice degli appalti, appare disattesa ma rimane un'istanza altamente auspicabile e necessaria.

REVISIONE PREZZI (art. 60)

Con riferimento al tema della “Revisione prezzi”, tema di vitale importanza per la sussistenza in vita delle aziende da noi rappresentate, e per questo enormemente sentito dalle imprese stesse che, proprio a causa del contesto economico reso complicatissimo dagli eventi pandemici e bellici e dell'esplosione del fenomeno inflazionistico, che hanno caratterizzato e segnato – continuando, purtroppo, a farlo – l'intero ultimo triennio, **stanno vivendo un periodo di enorme difficoltà.**

Pertanto, se al Legislatore va riconosciuto il merito di essere intervenuto sulla materia della revisione/adequamento dei prezzi, al tempo stesso, per quanto attiene al settore dei servizi, dobbiamo sottolineare che le misure poste dal legislatore sono parziali e rischiano di non essere efficaci.

Riferendoci in generale al mondo dei servizi, gli interventi normativi in parola se, da un lato (con l'articolo 60, comma 1), pongono meccanismi di revisione dei prezzi per le “future” gare (ossia per le gare indette dopo il 1° luglio 2023), **dall'altro lato, non prevedono misure idonee**



a riportare in equilibrio i contratti già in corso, anche da anni, e che magari hanno ancora una durata pluriennale.

A ciò deve aggiungersi che per un settore *labour intensive* qual è quello che fa riferimento a tutti i settori produttivi che fanno capo alla Federazione HCFS, anche le misure previste dall'articolo 60, comma 1 del Codice, risultano avere un'efficacia assai limitata se non pressoché nulla.

La soglia del 5% prevista dal comma 2 del richiamato articolo 60, il cui superamento dà diritto alla revisione dei prezzi, rappresenta, infatti, una soglia troppo alta per le aziende appartenenti a tali settori produttivi.

I settori a cui faccio riferimento, infatti, sono stati in realtà già grandemente penalizzati, ormai da numerosi anni, **dal nefasto fenomeno della continua ed irragionevole riduzione dei prezzi posti dalle Stazioni appaltanti italiane a base d'asta dei propri appalti, a partire dalle prime politiche di *spending review* che, anziché puntare riduzione degli sprechi, come avrebbero dovuto, si sono risolte nei settori di interesse in meri e ripetuti tagli lineari dei compensi dovuti.** Tale fenomeno, ha comportato una eccessiva ed ormai difficilmente sostenibile diminuzione dei margini di commessa. Sto parlando di margini che, laddove registrabili, molto spesso si attestano nell'ordine di pochissimi punti percentuali (una percentuale sicuramente inferiore al 5% fissato dall'articolo 60 del nuovo Codice quale soglia per la revisione dei prezzi).

Ciò comporta, che per un relevantissimo numero di appalti dei settori di interesse un incremento dei costi in misura inferiore al 5% non sarebbe rappresentativo soltanto di un contratto con utili non adeguati, bensì di un contratto già in perdita.

Tutto questo è peraltro in aperto contrasto anche con le regole ed il rilievo che, giustamente, il legislatore dà all'anomalia dell'offerta. Non è chiaro, infatti, perché una Stazione appaltante, prima della stipula del contratto, debba tutelarsi da un'offerta che risulta anomala e che, per questo, non sarebbe in grado di garantire la necessaria qualità delle prestazioni e, al contrario, in fase di esecuzione del contratto non debba premurarsi, per le medesime ragioni, di riconoscere all'appaltatore il giusto prezzo.

Così come sarebbe stato opportuno introdurre da parte del Legislatore un meccanismo di revisione dei prezzi nel caso di incremento del costo della manodopera, *tout court* e senza soglia, laddove certificato da nuove tabelle Ministeriali non esistenti al momento in cui è stata bandita la Gara d'appalto. Proprio perché, il costo della manodopera è una voce che incide circa l'80% sui bilanci delle aziende.



Come Federazione, pertanto, abbiamo elaborato una proposta emendativa dell'art. 60, che colga le peculiarità del settore dei servizi e che, a nostro avviso, pur NON impattando sugli equilibri di bilancio odierni, trasformi la norma in uno strumento utile per le aziende del settore, abbassando la soglia della variazione del costo del servizio per la quale scattano le clausole di revisione dei prezzi (dal 5% al 3%) e prevedendo, con il comma 4 bis, una revisione di natura strutturale che opera annualmente, sulla base di un'istruttoria, a prescindere e senza necessità che si verifichino delle particolari condizioni straordinarie di natura oggettiva.

Riteniamo che solo così la norma sulla revisione possa essere effettivamente utile ed intercettare le difficoltà dimostrate dalle nostre aziende.

Di seguito, pertanto, la nostra proposta emendativa:

Proposta di emendamento correttivo al d.lgs 36 del 2023

Art. 60 d.lgs. 36/2023 Proposta di emendamento correttivo

(in grassetto le integrazioni proposte)*

1. *Nei documenti di gara iniziali delle procedure di affidamento è obbligatorio l'inserimento delle clausole di revisione prezzi.*

2. *Queste clausole non apportano modifiche che alterino la natura generale del contratto o dell'accordo quadro. **Fatto salvo quanto previsto dal comma 4 bis con riferimento ai contratti ad esecuzione periodica o continuativa**, si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, che determinano una variazione del costo dell'opera, della fornitura o del servizio, in aumento o in diminuzione, superiore **al 3** per cento dell'importo complessivo e operano nella misura dell'80 per cento **dell'intera variazione**, in relazione alle prestazioni da eseguire, **con indice base quello della data di presentazione dell'offerta.***

3. *Ai fini della determinazione della variazione dei costi e dei prezzi di cui al comma 1, si utilizzano i seguenti indici sintetici elaborati dall'ISTAT:*

a) *con riguardo ai contratti di lavori, gli indici sintetici di costo di costruzione;*
b) *con riguardo ai contratti di servizi e forniture, gli indici dei prezzi al consumo, dei prezzi alla produzione dell'industria e dei servizi e gli indici delle retribuzioni contrattuali orarie.*

4. *Gli indici di costo e di prezzo di cui al comma 3, sono pubblicati, unitamente alla relativa metodologia di calcolo, sul portale istituzionale dell'ISTAT in conformità alle pertinenti disposizioni normative europee e nazionali in materia di comunicazione e diffusione dell'informazione statistica ufficiale. Con provvedimento adottato dal Ministero dell'infrastrutture e dei trasporti, sentito l'ISTAT, sono individuate eventuali ulteriori categorie di indici ovvero ulteriori specificazioni tipologiche o merceologiche delle categorie di indici individuate dal comma 3 nell'ambito degli indici già prodotti dall'ISTAT.*



4-bis Fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo, per i contratti ad esecuzione periodica o continuativa la revisione viene operata anche annualmente sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili della acquisizione di beni e servizi applicando ai corrispettivi gli indici di cui ai commi 3 e 4. A partire dal primo giorno del secondo anno e, di anno in anno, per tutta la durata del contratto, il corrispettivo offerto è aumentato o diminuito applicando i relativi indici di cui al comma 3 e 4, con indice base quello della data di presentazione dell'offerta.

5. Per far fronte ai maggiori oneri derivanti dalla revisione prezzi di cui al presente articolo le stazioni appaltanti utilizzano:

a) nel limite del 50 per cento, le risorse appositamente accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, e le eventuali ulteriori somme a disposizione della medesima stazione appaltante e stanziare annualmente relativamente allo stesso intervento;

b) le somme derivanti da ribassi d'asta, se non ne è prevista una diversa destinazione dalle norme vigenti;

c) le somme disponibili relative ad altri interventi ultimati di competenza della medesima stazione appaltante e per i quali siano stati eseguiti i relativi collaudi o emessi i certificati di regolare esecuzione, nel rispetto delle procedure contabili della spesa e nei limiti della residua spesa autorizzata disponibile.

Art. 60 d.lgs. 36/2023 - relazione

L'articolo in disamina definisce le regole per l'inserimento di clausole di revisione dei prezzi nei documenti di gara per i contratti pubblici.

Così come strutturata oggi, la norma si rivela di difficile applicazione e non consente di disciplinare in modo adeguato fattispecie contrattuali significativamente diverse quali sono i contratti ad esecuzione istantanea **ed i contratti di durata pluriennale ad esecuzione continuata o periodica.**

In relazione al meccanismo della revisione, sarebbe opportuno prevedere l'obbligo di avviare una **apposita istruttoria** da parte della Stazione appaltante volta a verificare, in contraddittorio, la presenza delle circostanze necessarie sulla scorta di quanto era previsto dall'art. 44 della L. 724 del 1994 (poi art. 115 del d.lgs. n. 163/2006): **"Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili della acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui al comma 6. ... omissis....."**.

La modifica che si propone avrebbe efficacia successivamente al correttivo e non impatterebbe sugli equilibri di bilancio odierni.

In particolare, si propone di integrare l'attuale testo dell'articolo 60 con l'aggiunta del comma 4-bis e di modificare il comma 2 inserendo un richiamo a tale nuovo comma 4-bis, riducendo la soglia dal 5% al 3% e chiarendo che l'80% della variazione di prezzo da riconoscere dovrà essere calcolato sull'importo dell'intera variazione e non sull'eccedenza rispetto al 3%.



CONFINDUSTRIA SERVIZI HCFS

Circa tale ultimo chiarimento, si precisa che trattasi di interpretazione che è stata confermata in diverse sedi, anche istituzionali; tuttavia, si ritiene opportuno introdurre direttamente nel dettato normativo tale precisazione per prevenire future interpretazioni difformi.

Nel ringraziare fin da ora per l'attenzione prestata alla presente memoria, resto a disposizione per ogni ulteriore necessità.

Con osservanza



CONFINDUSTRIA SERVIZI HCFS

Viale Pasteur, 8 - 00144 Roma - Tel. 06 5903587 - segreteria@confindustriahcfs.it - www.confindustriahcfs.it