

# SERVIZI E FORNITURE: INVISIBILI NEGLI APPALTI, INDISPENSABILI PER IL PAESE

## MANIFESTO DELL'ECONOMIA DEI SERVIZI

Sottoscrivono il Manifesto 18 Associazioni in rappresentanza delle imprese



Aderiscono al Manifesto le rappresentanze della Filiera dei Servizi



Il 23 dicembre 2024 il Consiglio dei Ministri ha approvato il **decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici**, con una **nuova disciplina della revisione prezzi** in caso di particolari condizioni di natura oggettiva che incidono sull'equilibrio contrattuale. Disciplina che **apertamente discrimina il settore dei servizi e forniture rispetto al settore dei lavori pubblici**: mentre per il settore dei lavori la soglia per l'attivazione della revisione prezzi è stata abbassata dal 5% al 3% con il riconoscimento del 90% dei costi eccedenti tale soglia, per i servizi e le forniture è rimasta invariata al 5%, con il riconoscimento soltanto dell'80%, anche in questo caso in relazione all'eccedenza rispetto alla franchigia.

L'aver previsto **due soglie distinte** per l'attivazione di un istituto così importante come quello della revisione prezzi, significa introdurre una **ulteriore distinzione anche sulla tutela e sulla conservazione dell'equilibrio contrattuale**, principio cardine del nuovo codice. Il ripristino dell'equilibrio previsto dal legislatore all'articolo 9 assume una veste diversa qualora si riferisca ai lavori, servizi o forniture; pertanto, la diversità delle aliquote per l'attivazione della revisione prezzi non è solo una questione economica, ma svolge anche una funzione centrale nel mantenimento del *sinallagma* contrattuale finalizzato alla conservazione del rapporto e non alla risoluzione dello stesso.

Oltretutto, la **rilevata disparità di trattamento** - potenzialmente rilevante anche sotto l'aspetto del principio costituzionale di uguaglianza - ha un impatto ancora più grave nei **servizi caratterizzati da alta intensità di manodopera**, per i quali appunto la voce di costo preponderante è quella del lavoro, che in diversi settori incide (da sola) sul bilancio delle aziende per quote pari o superiori all'80%.

Nell'ambito di tale settore, l'inadeguatezza dei meccanismi di revisione dei prezzi è in grado di generare, in un tempo ancor più breve che in altri settori, **effetti nefasti sia sui livelli occupazionali, sia sulla stessa tenuta delle aziende**, con tutte le conseguenti ripercussioni per il Sistema Paese in termini tanto sociali, quanto di capacità produttiva.

Tali circostanze avrebbero, invece, dovuto indurre il Legislatore, nel caso di incremento del costo della manodopera (certificato dalle Tabelle Ministeriali), ad **applicare lo strumento della revisione dei prezzi senza la previsione di alcuna soglia** o, quantomeno, senza l'attribuzione della valenza di franchigia alla soglia prevista (così, come peraltro il Legislatore aveva fatto nella stesura del Codice dei contratti pubblici precedente al correttivo di fine dicembre 2024).

Si tratta dell'ennesima dimostrazione del fatto che in Italia esiste **un problema culturale nell'ambito degli acquisti della pubblica amministrazione**, che non tiene conto dell'importanza del nostro settore e del ruolo che svolge nell'economia italiana, né sembra conoscerne le peculiarità, al contrario di quanto avviene per i lavori pubblici, che hanno una lunga tradizione e un'approfondita conoscenza da parte dei decisori.

Pulizia di luoghi pubblici e di lavoro, igienizzazione degli ospedali, mense scolastiche e ospedaliere, raccolta e gestione dei rifiuti, vigilanza privata, fornitura di dispositivi medici, sanificazione e sterilizzazione di dispositivi medici tessili e strumentario chirurgico, gestione di servizi sociosanitari, assistenziali ed educativi: queste sono alcune delle **attività indispensabili** che le imprese del settore assicurano alle comunità con

passione e professionalità, 24 ore al giorno, sette giorni su sette, anche durante i festivi, occupando circa **mezzo milione di lavoratrici e lavoratori** per un impatto economico che varia a seconda degli anni di riferimento **dal 30% al 50% delle gare indette dalla pubblica amministrazione**. Un valore economico di circa **70 miliardi di euro**.

Si tratta di attività strategiche e di un settore, quello dei servizi già colpito da anni da politiche di **costanti e irreversibili tagli agli appalti pubblici**. In tale contesto, l'assenza di norme sulla revisione prezzi ha infatti impedito in questi anni di continue crisi economiche (pandemia, aumento materie prime, crisi internazionale) il dovuto recupero dei costi da parte delle imprese del settore.

Le previsioni sopra richiamate minano, dunque, seriamente la possibilità, in molti casi, di proseguire nell'**esecuzione dei servizi** e danneggia fortemente i lavoratori del settore, in gran parte donne, in quanto senza il dovuto riconoscimento diventa sempre più difficile adottare **politiche di aumento dei salari**.

Per questo motivo **le Associazioni firmatarie, in rappresentanza delle imprese, lanciano un appello al Governo** a cui faranno seguire una serie di iniziative per chiedere:

- **La modifica delle norme del codice dei contratti pubblici in materia di revisione prezzi** (art. 60 e Allegato II.2-bis) parificando le soglie di attivazione e la misura del riconoscimento dei maggiori costi previste per il settore dei servizi e forniture a quelle oggi previste per il solo settore dei lavori.
- **L'obbligatorietà dell'inserimento nei contratti pubblici ad esecuzione continuativa e/o periodica dei meccanismi di revisione ordinaria per consentire il riequilibrio contrattuale**, oggi in gran parte facoltativi, per un'applicazione corretta da parte delle varie stazioni appaltanti e un minor carico di discrezionalità e responsabilità in capo ad esse. Trattasi di responsabilità che, troppo spesso, costituiscono un deterrente - se non un vero e proprio impedimento - all'adozione di misure necessarie (quale è quella dell'adeguamento dei prezzi) da parte dei funzionari pubblici.
- **La costituzione di un intergruppo parlamentare** che coinvolga rappresentanti di maggioranza e opposizione. L'obiettivo è sensibilizzare ulteriormente il Parlamento sui temi che riguardano le imprese dei servizi e delle forniture nonché le ripercussioni su alcuni specifici settori. L'intergruppo parlamentare diventa quindi la sede istituzionale per discutere e affrontare gli aspetti più rilevanti dell'applicazione del codice appalti per servizi e forniture.
- **L'inserimento delle ponderazioni riferite agli indici individuati per servizi e forniture (allegato II.2 Bis al correttivo)**, definiti congiuntamente dal MIT con i rappresentanti delle stazioni appaltanti, delle centrali di committenza e delle associazioni degli operatori economici. Tali ponderazioni non sono state riportate all'interno del Decreto Legislativo 31 dicembre 2024, n. 209 (correttivo al codice) che ha introdotto modalità specifiche nell'applicazione della revisione prezzi.

- **L'implementazione di un tavolo di monitoraggio** sull'andamento della revisione prezzi in seno al MIT, così da verificarne gli impatti economici e l'appropriatezza degli specifici indici utilizzati per la revisione.
- **L'istituzione, presso uno dei ministeri competenti, di un dipartimento responsabile delle politiche del settore dei servizi e delle forniture**, per una maggiore consapevolezza istituzionale delle peculiarità del settore.
- **L'apertura di un tavolo che coinvolga i ministeri competenti e le associazioni di rappresentanza del settore** per individuare le soluzioni di sostegno più appropriate per assicurare alle amministrazioni con minori disponibilità finanziarie la possibilità di far fronte agli eventuali maggiori costi derivanti dalla revisione prezzi, salvaguardando così il mantenimento dell'equilibrio contrattuale, nell'ambito del settore dei servizi e delle forniture.

Le Associazioni firmatarie ritengono il presente Manifesto una piattaforma di lavoro condivisa e dinamica che possa supportare le Istituzioni e il Governo nell'inquadrare correttamente alcune tematiche specifiche del comparto dei servizi e delle forniture, nonché definirne un perimetro in merito all'applicazione e al monitoraggio degli effetti derivanti dal codice appalti. Elemento distintivo delle Associazioni firmatarie è il valore del capitale umano e dell'organizzazione industriale dei mezzi, ovvero l'incidenza del costo del lavoro e degli approvvigionamenti delle materie e delle utility che compongono in misura prioritaria i costi principali nell'erogazione del servizio.