

LEGACOOOP

Atto Senato 1337

“Conversione in legge del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi”

Osservazioni e proposte di emendamento

Senato della Repubblica

Commissione I – Affari Costituzionali

16 gennaio 2025

Sommario

| | |
|---|---|
| REVISIONE PREZZI NEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI | 3 |
| <i>Le criticità della modifica dell'articolo 60 del Codice dei Contratti Pubblici</i> | 3 |
| <i>L'impatto sulle cooperative del settore socio-sanitario</i> | 4 |
| PROPOSTE DI EMENDAMENTO | 7 |
| <i>Sospensione della modifica di cui al d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209</i> | 7 |
| <i>Modifica dell'articolo 60 del Codice dei Contratti Pubblici</i> | 7 |

REVISIONE PREZZI NEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI

Le criticità della modifica dell'articolo 60 del Codice dei Contratti Pubblici

Uno dei temi che sono stati oggetto di intervento del recente decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024) è il tema della revisione prezzi.

Sin dall'entrata in vigore del codice, infatti, era stato evidenziato come la disciplina contenuta nel testo originario del codice stesso, infatti, fosse di non immediata applicazione, con indici statistici talvolta poco rappresentativi (in particolare, quelli previsti per gli appalti di lavori) e avesse condotto ad applicazioni disomogenee tra le diverse stazioni appaltanti.

Ciò in un ambito – lo si ricorda – di fondamentale importanza, tanto da essere attuativo di uno dei principi fondamentali che hanno ispirato il nuovo codice, ovvero il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale di cui all'art. 9 del codice.

La scelta contenuta nel primo schema di decreto correttivo che prevedeva che la revisione prezzi venisse riconosciuta nella misura dell'80% del valore eccedente la variazione del 5% era stata presentata come "interpretativa" della norma esistente.

Tuttavia, sin da subito è stato chiaro che tale scelta fosse, in realtà, una scelta tutt'altro che interpretativa, bensì innovativa, e ciò in senso evidentemente peggiorativo per la parte svantaggiata del contratto.

È molto chiaro, sul punto, il parere reso dal Consiglio di Stato, che ha evidenziato che *"nella formulazione attualmente vigente, relativamente al quantum, la variazione delle condizioni economiche negoziali è commisurata all'80% "della variazione stessa" (si intende: della intera variazione dei prezzi, purché beninteso superiore alla ridetta soglia)"*.

Anche le Commissioni parlamentari, cui lo schema di decreto legislativo è stato sottoposto per il loro parere, hanno nettamente criticato la soluzione proposta dal Governo.

Così, la VIII Commissione della Camera dei Deputati ha rilevato come *"lo schema di decreto interviene sul meccanismo della revisione dei prezzi disciplinato dall'articolo 60 del codice con modifiche che rischiano di sterilizzare, di fatto, l'efficacia del meccanismo stesso"*, per poi esprimere la seguente osservazione: *"con riferimento all'articolo 16 dello schema di decreto, che interviene sull'articolo 60 del codice, valuti il Governo l'opportunità di modificare il comma 1, lettera b), chiarendo che la revisione dei prezzi opera nella misura dell'80 per cento dell'intera variazione, con l'effetto di lasciare il valore del 5 per cento unicamente come soglia oltre la quale scatta il meccanismo revisionale; in alternativa, modificare le percentuali in 2 per cento dell'importo complessivo del contratto, come soglia oltre la quale scatta la revisione dei prezzi, e 90 per cento, come misura della variazione dei prezzi che viene riconosciuta"*. Stessa richiesta è stata avanzata dalla 8ª Commissione del Senato, peraltro sotto forma di condizione cui il parere positivo era sottoposto.

La soluzione in concreto adottata dal decreto correttivo non rispetta le osservazioni e condizioni rese dalle Commissioni parlamentari, ma soprattutto crea una del tutto irragionevole distinzione tra la disciplina applicabile agli appalti di lavori, da un lato, e quella applicabile agli appalti di servizi e forniture, dall'altro.

Infatti, se per gli appalti di lavori è fatta una scelta che va, seppur parzialmente, nella direzione auspicata¹, per gli appalti di servizi e forniture è stata confermata la novità estremamente penalizzante già contenuta nello schema di decreto, prevedendo che le clausole revisionali si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva che determinano una variazione del costo dell'opera, in aumento o in diminuzione, superiore al 5% dell'importo complessivo e opera nella misura dell'80% del valore eccedente la variazione del 5% applicata alle prestazioni da eseguire.

Ciò di fatto svuota del tutto di significato le clausole di revisione prezzi nei contratti di servizi e forniture.

Infatti, simulazioni svolte su quelle che possono ritenersi "situazioni-tipo" danno risultati incontrovertibili.

Se si ipotizza uno scenario di aumento dei costi del 2% anno su anno per tutta la durata del contratto, e un margine di utile stimato in sede di presentazione delle offerte del 10%², si rileva facilmente che nel caso di un contratto di durata di 36 mesi la parte svantaggiata recupererà appena il 2,4% dei maggiori costi sostenuti. In altri termini, l'aumento di costi è scaricato interamente sulla parte svantaggiata.

Anche nel caso di contratti di durata superiore il riconoscimento è poco più che simbolico: ad esempio, nell'ipotesi di un contratto di durata quinquennale, la parte svantaggiata si vedrà riconosciuto appena il 18,7% dei maggiori costi sostenuti.

L'assenza, di fatto, di efficaci meccanismi di revisione prezzi per gli appalti di servizi, rischia, quindi, mina 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, in alcuni casi, adottare politiche di aumento dei salari.

Il tutto in un settore in cui notoriamente alle imprese viene chiesto di eseguire le prestazioni a condizioni di remuneratività quasi inesistenti, dopo anni di *spending review* e di eventi eccezionali che hanno fatto impennare i costi dei fattori produttivi.

Appare, dunque, urgente intervenire per rimuovere l'illogica e penalizzante differenziazione tra appalti di lavori e appalti di servizi e forniture, estendendo anche a questi ultimi la soluzione – non ottimale, ma quantomeno di compromesso – trovata per gli appalti di lavori.

L'impatto sulle cooperative del settore socio-sanitario

Il settore della cooperazione sociale coinvolge nel nostro Paese:

- più di 7.000 cooperative;
- più di 300.000 lavoratori;
- più di 7 milioni beneficiari diretti dei servizi sociali, sanitari, educativi erogati senza contare il moltiplicatore derivante dalle reti familiari e comunitarie coinvolte;
- un valore della produzione annuale di più di 14 milioni di Euro.

¹ Si prevede, infatti, che le clausole revisionali si attivano al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva che determinano una variazione del costo dell'opera, in aumento o in diminuzione, superiore al 3% dell'importo complessivo e opera nella misura del 90% del valore eccedente la variazione del 3% applicata alle prestazioni da eseguire.

² Scenario estremamente prudentiale, in quanto è noto che le marginalità reali nell'ambito degli appalti di servizi sono nettamente inferiori.

Tutto questo è fortemente a rischio nella sua tenuta strutturale a causa della contrazione di risorse ed al conseguente affermarsi delle previsioni del nuovo Codice degli appalti in materia di revisione prezzi, che non tengono minimamente conto della imprescindibile necessità di adeguamento dei costi al naturale e giusto incremento retributivo dei lavoratori derivante il rinnovo dei contratti di lavoro.

Dagli anni '70 le cooperative sociali hanno avuto un ruolo importante nella realizzazione delle politiche sociali, intercettando bisogni e fornendo risposte, esprimendo a pieno il loro potenziale generativo, innovativo e la loro capacità di intervenire rispetto alle esigenze emergenti. In questi anni il lavoro sociale nei servizi sanitari, socio-assistenziali ed educativi ha assunto sempre più una valenza specifica che si è concretizzata attraverso interventi integrati, reali e calati nella società civile, quanto più possibile collegati al territorio di riferimento.

Si può dire, senza timore di smentita, che negli ambiti sociale, educativo, sanitario e dell'inclusione lavorativa, l'impegno delle cooperative sociali ha contribuito alla trasformazione dei progetti in servizi e con essi, alla qualificazione delle condizioni di lavoro delle operatrici e operatori sociali.

L'affidamento dei servizi mediante gare di appalto, in cui l'offerta economica ha acquisito sempre più peso e la correlata mancanza di allineamento dei costi del lavoro nei contratti in essere, ha fortemente condizionato le caratteristiche e lo sviluppo della cooperazione sociale ed il legame con il territorio e la comunità, nonché limitato le capacità di investimento in ricerca e sviluppo.

- Il settore sanitario e socio-assistenziale in Italia sta attraversando una grave crisi a causa della carenza di figure professionali chiave, come infermieri, operatori socio-sanitari (OSS) ed educatori. Questa situazione sta mettendo a dura prova la capacità di garantire adeguati standard di cura e assistenza, soprattutto per le fasce più fragili della popolazione. Le cause di tale fenomeno sono molteplici
- invecchiamento della popolazione e aumento della domanda di servizi sanitari e socio-assistenziali, non sempre accompagnato da una corrispondente programmazione della formazione e un adeguato incremento dell'offerta di professionisti;
- condizioni di lavoro difficili, con orari prolungati, elevati livelli di stress e rischio di burnout, che scoraggiano l'ingresso di nuovi operatori, mentre ne favoriscono le dimissioni;
- retribuzioni non competitive e scarse prospettive di carriera, che rendono il settore meno attraente rispetto ad altri ambiti lavorativi e favoriscono migrazione dei professionisti all'estero;
- criticità e inadeguatezza dei processi di formazione e reclutamento, con un numero limitato di posti disponibili nelle scuole di medicina, infermieristica ed educazione
- politiche sanitarie e di welfare caratterizzate da tagli ai finanziamenti e vincoli di bilancio, che limitano la capacità delle strutture di assumere e mantenere personale qualificato.

La carenza di personale sanitario e socio-educativo sta avendo gravi ripercussioni sulla qualità, stabilità e, di conseguenze, accessibilità dei servizi, soprattutto per le fasce più vulnerabili della popolazione, come anziani, disabili, minori e persone in condizioni di

fragilità. Nel settore della cooperazione sociale si registrano centinaia di posti di lavoro vacanti per figure come infermieri, OSS ed educatori, con alcune realtà che hanno dovuto fronteggiare alte percentuali di dimissioni di personale. Questa situazione rischia di compromettere seriamente la tenuta complessiva dei servizi di welfare nel loro insieme.

PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Sospensione della modifica di cui al d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209

Dopo il comma 4, inserire il seguente:

«4-bis. In relazione agli appalti pubblici di servizi e forniture, la cui procedura di scelta del contraente sia stata avviata successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge ed entro il 31 dicembre 2025, la soglia di attivazione delle clausole di revisione prezzi e la misura del riconoscimento della variazione sono le medesime di cui all'articolo 60, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, come modificato dall'articolo 23, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209.»

Relazione illustrativa

Il d.lgs. n. 209/2024 (decreto correttivo del codice dei contratti pubblici), ha previsto una modifica complessiva del sistema di funzionamento dell'istituto della revisione prezzi, disciplinato all'art. 60 del codice dei contratti pubblici.

In particolare, se in precedenza per tutti gli appalti pubblici (di lavori, servizi e forniture) era previsto una soglia identica per l'attivazione delle clausole di revisione prezzi (ovvero una variazione del costo superiore al 5%) e della misura del riconoscimento (ovvero l'80% della variazione stessa), il decreto correttivo ha previsto una differenziazione tra contratti di lavori, da un lato, e contratti di servizi e forniture, dall'altro, con una forte ed irragionevole penalizzazione di questi ultimi.

L'emendamento si propone, dunque, di uniformare, in via d'urgenza e temporaneamente, fino a una successiva revisione strutturale della norma, le soglie di attivazione e le percentuali di riconoscimento delle variazioni di costo degli appalti di servizi e forniture a quelle previste, all'art. 60, comma 2, lett. a), del codice, per gli appalti di lavori.

Modifica dell'articolo 60 del Codice dei Contratti Pubblici

Dopo il comma 4, inserire il seguente:

«4-bis. All'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:

- 1) Alla lettera a), dopo le parole “*del costo dell'opera*” aggiungere le seguenti: “*della fornitura o del servizio*”.
- 2) La lettera b) è abrogata.

Relazione illustrativa

La norma unifica i criteri e le procedure relative alle clausole previste per i lavori pubblici.