

LEGACOOP SERVIZI

Consultazione on line. Prime indicazioni sui bandi tipo: tassatività delle cause di esclusione e costo del lavoro

Audizione presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture del 29 settembre 2011

Premessa

L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, intervenendo sul tema in oggetto, ha compiuto un atto di particolare rilievo rispetto all'attività delle cooperative che aderiscono alla nostra associazione, aziende che hanno nel mercato degli appalti pubblici una quota molto rilevante del proprio fatturato.

Legacoop servizi, articolazione di Legacoop, aggrega circa 2000 cooperative, per un fatturato complessivo di oltre 8 miliardi di euro, che operano nei settori dei servizi alle imprese e agli enti pubblici: dai servizi di pulizia e sanificazione al facility management, dalla ristorazione collettiva alla logistica, dai servizi di gestione dei beni culturali ai trasporti.

Tali settori di intervento, come è evidente, hanno (seppure con incidenze differenti) una alta incidenza dei costi della manodopera, elemento particolarmente significativo in relazione all'applicazione del comma 3 bis dell'art. 81 del Codice dei contratti, come giustamente evidenzia il documento dell'Autorità in più parti.

In particolare sulla nuova formulazione dell'art.81 si sono incentrate le valutazioni della nostra organizzazione.

Documento Avcp- Parte III- Il costo del personale.

Il tema di una attenzione particolare alle modalità di valutazione del costo del lavoro negli appalti pubblici, nelle sue varie sfaccettature, è stato ed è oggetto costante della attività della nostra organizzazione.

Già nel documento inviato a codesta spett.le Autorità lo scorso 8 giugno, in occasione della consultazione sulle modalità di applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, scrivevamo:

“La maggior parte dei settori di interesse di Legacoop servizi sono ad alta intensità di manodopera, in particolare quello delle pulizie industriali e della movimentazione merci, e già da diversi anni sono presenti problematiche che rendono molto difficile operare in condizioni di “normalità”: innanzitutto gare spesso effettuate con il criterio del massimo ribasso, senza adeguate verifiche e controlli, che hanno spinto il mercato a superare, non di rado, le soglie della regolarità retributiva e contributiva; i cronici, e a volte letali per le aziende, ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni; l'infiltrazione, a causa dei problemi citati e della difficoltà di accesso al credito, di elementi malavitosi nelle realtà aziendali e territoriali più deboli e destrutturate.”

Le considerazioni sopra esposte mantengono tutta la loro attualità e, pertanto, come organizzazione abbiamo espresso da subito una valutazione positiva sull'indirizzo dell'art. 81 riformato, così come, da subito, abbiamo comunque evidenziato che avrebbero potuto porsi problemi applicativi.

In questo senso vogliamo sottolineare, più in generale, anche se non si tratta certo di una osservazione nei confronti dell'Avcp, che le modalità con le quali il legislatore interviene sul codice

dei contratti e sulla legislazione correlata sono, troppo spesso, estemporanee e prive di organicità (come dimostra, ad esempio) il continuo balletto sulle soglie degli importi di gara e su altri aspetti.

Anche l'art. 81 riformulato, che, lo ribadiamo, va nella giusta direzione, a nostro avviso avrebbe bisogno di alcuni elementi di specificazione.

Appare evidente, infatti, che avendo esso una valenza generale, la sua applicazione dovrà essere fatta in gare di lavori pubblici, forniture e servizi; e se, per le attività delle nostre associate, come abbiamo visto caratterizzate spesso da alta intensità di manodopera, il compito può apparire relativamente più semplice, in realtà una interpretazione tendenzialmente "letterale" della norma pone alcuni problemi.

L'interpretazione che propone l'Avcp nel proprio documento, se rapportata in particolare agli appalti di servizi che hanno al proprio interno una forte componente di manodopera, ci appare sostanzialmente condivisibile: nella sostanza, la nuova norma viene letta come un potenziamento, un rafforzamento della attività di verifica che la stazione appaltante anche precedentemente doveva esercitare nel controllo del rispetto dei costi del lavoro; tale verifica, per tenere nel debito conto l'elemento progettuale e della produttività aziendale esposta dai concorrenti, dovrà concentrarsi sul rispetto dei valori unitari (costi orari).

Se però l'interpretazione, per schematizzare, è quella più "letterale", sorgono una serie di dubbi di natura applicativa.

Innanzitutto, con riferimento agli appalti ad alta intensità di manodopera, una impostazione che vede la stazione appaltante predeterminare organici e tempi di lavoro, e conseguentemente i costi, riduce fortemente la possibilità di esprimersi ai concorrenti sul piano progettuale, in termini di modalità di organizzazione del lavoro e metodologie operative; la verifica del rispetto dei costi unitari, previo un riscontro di merito delle produttività proposte, consente invece di cogliere tutti e due gli aspetti, progettualità e rispetto delle condizioni retributive per il personale impiegato.

Un altro aspetto di grande rilevanza è quello inerente le "fonti" dalle quali attingere per la determinazione del costo del lavoro.

Il comma 3 bis dell'art. 81 richiama i minimi salariali con riferimento alla "contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"; se andiamo a leggere l'art. 86 del Codice, viene espresso lo stesso concetto ma si fa esplicito riferimento alle "tabelle" emesse dal Ministero del lavoro. Riteniamo importante la massima coerenza tra i due articoli e, pertanto, sarebbe opportuno che anche nell'art. 81 si facesse esplicito riferimento alle tabelle ministeriali.

Parimenti ci sembra importante che le stazioni appaltanti siano tenute ad indicare, nei documenti di gara, a quali contratti collettivi si deve fare riferimento per la determinazione dei costi: tale elemento rappresenta un punto fondamentale di "par condicio" per la comparazione delle offerte; d'altra parte, pur nella consapevolezza delle complesse implicazioni giuridiche che ciò comporta, anche in termini dottrinari, è pur vero che, anche nella applicazione della norma nella forma che abbiamo definito "letterale", valori definiti devono essere assunti, quindi si presuppone una scelta di costi di un determinato ccnl rispetto ad altri.

Conclusioni.

In conclusione, riteniamo che i nuovi contenuti dell'art. 81 vadano nell'indirizzo giusto; tuttavia, a nostro avviso, affinché possa esserci maggiore certezza e non si apra una nuova stagione di

contenziosi amministrativi, la norma andrebbe strutturata e scritta in modo più specifico, senza escludere una possibile e ulteriore articolazione sull'argomento in sede di regolamento attuativo.

Osserviamo inoltre che, pur nell'apprezzare la tempestività dell'Avcp ad intervenire su un argomento che dispiega già praticamente i suoi effetti, la consultazione ha coinciso con il classico periodo feriale estivo; stante l'importanza e la delicatezza del tema, sarebbe auspicabile potere sviluppare ulteriori momenti di confronto e approfondimento, di cui potrebbe farsi promotore la stessa Avcp con i vari soggetti interessati.

Per ultimo, si ricorda che la nostra organizzazione aderisce al Taiis – Tavolo interassociativo imprese dei servizi- , che ha prodotto un documento in merito alla presente consultazione; Legacoop servizi condivide le valutazioni in esso contenute, che si ritengono complementari e non in contraddizione a quelle espresse direttamente nel presente documento.

Nel ringraziare anticipatamente per l'attenzione, con l'occasione inviamo distinti saluti.