

LEGACOOP SERVIZI

TAVOLA ROTONDA

“Gli appalti pubblici di servizi: problemi e prospettive”.

Codice e regolamento appalti, ritardi di pagamento, costo del lavoro, mercato.

Roma, martedì 20 settembre 2011

Sede Legacoop – Sala Basevi

Intervento di

Fabrizio Bolzoni

Resp. settore servizi integrati – ecologia

Legacoop Servizi

Introduzione.

Il presente intervento ha lo scopo di tracciare un percorso attraverso il quale toccare alcune tematiche che, alla nostra associazione, paiono di particolare rilievo.

L'ampiezza, la complessità e le implicazioni che derivano dall'affrontare queste tematiche rendono superfluo affermare che non vi è alcuna pretesa di essere esaustivi e organici; l'obiettivo è quello di definire un perimetro nell'ambito del quale fare emergere alcuni spunti per il confronto odierno.

La “dimensione” degli appalti pubblici di servizi.

La dimensione degli appalti pubblici di servizi, anche tenendo conto dell'ampia articolazione tipologica e settoriale, rappresenta un elemento di cui ancora non vi è consapevolezza diffusa.

Prendiamo alcuni elementi dalla relazione annuale dell'Avcp – Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - che nel giugno di quest'anno ha presentato i dati riferiti al 2010.

Il mercato degli appalti pubblici, comprensivo delle gare di valore inferiore alla soglia dei 150.000 euro, nel corso del 2010 è stato di circa 102 miliardi, pari all'8% del PIL.

L'analisi della tipologia contrattuale ci dice che *“..tale ammontare complessivo ...ha riguardato affidamenti per lavori per un 35%, per un 37% affidamenti di servizi e per il 27% acquisizione di beni”*.

Ora, spesso succede che quando noi, operatori del mondo dei servizi (o meglio di un pezzo del mondo dei servizi, che come abbiamo già sottolineato, è sicuramente vasto e differenziato), evidenziamo ai nostri interlocutori, non raramente anche istituzionali, questi dati, otteniamo una attenzione un po' stupita e quasi incredula: non c'è la consapevolezza dell'incidenza del settore servizi anche negli appalti pubblici, generalmente presente invece nella percezione del quadro macro-economico secondo lo schema “primario/secondario/terziario”, ove l'affermazione di una società dei servizi nel nostro presente è concetto diffuso.

Per un luogo dedicato al settore dei servizi.

Da ciò, a nostro avviso, deriva una attenzione non sufficiente alle problematiche tipiche dei nostri ambiti di intervento, alcune delle quali tratteremo a seguire, e da questo vogliamo fare discendere una prima sollecitazione ai nostri ospiti e interlocutori, soprattutto della politica: il settore dei servizi forniti alla platea della pubblica amministrazione, centrale e locale, deve essere oggetto di maggiore attenzione, per le forti implicazioni in termini economici e occupazionali.

Cito un esempio che, per quanto possa essere letto come poco significativo od estemporaneo, credo invece sia emblematico: lo scorso mese di aprile la Camera dei Deputati ha svolto una audizione con una serie di aziende e categorie economiche in merito ai contenuti del Libro Verde Ue sulla riforma degli appalti pubblici, documento attraverso il quale la Commissione Europea ha iniziato il cammino che dovrebbe portare alla riscrittura di tutte le direttive in materia di appalti (le attuali sono del 2004) entro il 2012 -2013.

A tale audizione non era stata invitata alcuna organizzazione operante nel settore servizi, nonostante il documento UE dedichi ad esso molta attenzione (noi siamo riusciti ad intrufolarci grazie ai colleghi del settore costruzioni, che ci hanno ceduto 2 minuti e mezzo dei loro 5, consentendoci di presentare agli atti un documento in materia), mentre i principali soggetti invitati e a cui è stata data nell'ordine la parola sono stati: Anas, Ance (costruttori), Igi (grandi infrastrutture), Autostrade. Vale a dire: se nel nostro Parlamento si deve trattare la questione appalti pubblici, gli interlocutori sono automaticamente coloro che si occupano di lavori.

Non è un caso che il Ministero di riferimento principale per tutto ciò che attiene il "Codice dei contratti" e il regolamento attuativo, vale a dire il D.Lgs. 163/06 e il DPR 207/10, sia quello delle infrastrutture.

Ora , noi pensiamo che la questione non sia quella di un Ministero piuttosto di un altro, ma sia piuttosto quella di avere un "luogo", una struttura o un dipartimento di riferimento nel quale il mondo degli appalti di servizi possa trovare un riferimento organico e che, a seconda della materia trattata, si colleghi poi ai dicasteri specifici per le problematiche relative (ad esempio, le infrastrutture per i trasporti/logistica, l'ambiente per l'igiene urbana, ecc...).

Indubbiamente, su molte questioni che interessano il nostro mondo, caratterizzato spesso da costi con elevata componente di manodopera, un ruolo rilevante è stato ed è tuttora svolto dal Ministero del lavoro. Si tratta di un luogo fondamentale

anche per il futuro, in quanto snodo strategico per i provvedimenti legati alle regole nei rapporti di lavoro, sede di interlocuzione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, oltre che articolazione istituzionale primaria rispetto ai temi del welfare e degli ammortizzatori sociali.

L'argomento, quindi, di un "luogo" istituzionale e ministeriale di riferimento, individuato con chiarezza, lo poniamo con forza. Anche perché, come vedremo dopo, il rischio è che alcune scelte, anche molto gravi, come la norma dell'art. 286 del nuovo regolamento attuativo del codice appalti inerente i servizi di pulizia, non siano figlie di nessuno.

A proposito di "luoghi istituzionali", vogliamo con l'occasione sottolineare il lavoro svolto dall'Avcp, in senso positivo per l'apertura e la disponibilità, manifestate su più fronti, anche nei confronti delle istanze del mondo imprenditoriale. Tra l'altro, si tratta ormai di una valutazione diffusa quella di una Avcp che, meritoriamente per certi aspetti, cerca con le proprie determinazioni e la propria attività di sopperire alle lacune legislative, di cui diremo dopo: ciò rischia comunque di non essere sufficiente per eliminare i problemi e il rischio di contenzioso.

Quadro normativo di riferimento. Elementi e considerazioni.

Nel ribadire l'intento espresso inizialmente, vale a dire di non pretendere di essere esaustivi e tantomeno organici, evidenzieremo una serie di provvedimenti che, fra il 2010 e il 2011, hanno interessato anche le imprese che operano negli appalti pubblici di servizi.

Provvedimenti che, dal nostro punto di vista, hanno evidenziato contenuti sia positivi che negativi; che hanno toccato la normativa specifica inerente gli appalti e materie che potremmo definire attinenti; che in alcuni casi hanno dispiegato pienamente i contenuti di cui sono stati portatori e che in altri sono stati e sono oggetto di successive e continue modifiche.

Il tema della frammentarietà dei provvedimenti e la loro emanazione nell'ambito di leggi che trattano molteplicità di argomenti, aggravato dal fatto che quasi sempre si utilizza lo strumento del decreto legge, strumento che spesso tarpa le ali a un confronto sereno e di merito, purtroppo tocca sovente la legislazione sugli appalti.

L'analisi del perché questo avvenga, dando vita a norme contorte, piegate a interessi o situazioni contingenti e togliendo spesso la tranquillità rispetto alle procedure in

corso, porterebbe questo dibattito oltre il perimetro che ha cercato di darsi; rimane che il problema della scarsa “qualità” legislativa e normativa rappresenta una zavorra pesante per il nostro sistema di imprese.

Vediamo di seguito alcuni provvedimenti.

Regolamento di attuazione del Codice dei contratti (DPR. 207/10).

Il regolamento di attuazione del codice dei contratti, emanato lo scorso autunno, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in dicembre ed entrato in vigore compiutamente a giugno di quest’anno, rappresenta un tassello rilevante per tutto il quadro normativo concernente le gare d’appalto.

Esso ha completato, a quattro anni dall’entrata in vigore del codice (D.Lgs. 163/06), la cornice base con cui contenere le regole di fondo che disciplinano gli appalti pubblici; pertanto, un provvedimento atteso e salutato positivamente.

Il regolamento, però, si è fatto portatore anche di elementi inattesi e negativi.

Per quanto riguarda i nostri principali settori di attività, come Legacoop servizi, il nuovo art. 286 inerente gli appalti dei servizi di pulizia, ha rivoluzionato il sistema precedente di assegnazione dei punteggi nelle gare basate sull’offerta economicamente più vantaggiosa: come noto, il sistema matematico adottato è tale per cui, di fatto, il confronto tra le percentuali di sconto avvantaggia in modo abnorme e sproporzionato chi produce sconti maggiori, anche con scarti minimi, pure a fronte di progettualità e di qualità proposte nettamente superiori. Il sistema precedente, basato sul Dpcm 117/99, era molto più equilibrato e si basava sul confronto tra gli importi proposti.

Scoperto il problema, sorto nelle fasi finali dell’iter legislativo e mai comparso nelle fasi istruttorie precedenti, insieme alle altre associazioni abbiamo cercato di evidenziare la gravità delle conseguenze di una siffatta norma, con il rischio di favorire le aziende più spregiudicate che, in attività ad alta intensità di lavoro, si rifanno spesso sulla retribuzione dei lavoratori e sulla loro regolarità contributiva.

Da non sottovalutare, inoltre, che il sistema di aggiudicazione e assegnazione dei punteggi previsto dall’art. 286, così come prima avveniva con il Dpcm 117/99, viene ampiamente utilizzato anche da altri settori ad alta intensità di lavoro diversi dalle pulizie, conferendo alla norma in questione una valenza più generale.

Ora, di fronte ad una protesta e una richiesta di correzione con argomenti fondati, che ci vengono riconosciuti indirettamente anche dall'autorità di vigilanza (vedere il documento base Avcp di consultazione sull'offerta economicamente più vantaggiosa dello scorso mese di maggio), abbiamo riscontrato una impossibilità concreta di arrivare alla modifica del 286.

Parlamentari sensibili hanno fatto interrogazioni e presentato emendamenti; odg sono stati votati da importanti assemblee di enti locali; c'è stato il sostegno degli organi tecnici delle regioni (Itaca); dell'ONBSI (l'organo bilaterale di settore); i sindacati dei lavoratori hanno sostenuto la fondatezza delle ragioni che abbiamo portato, anche a tutela degli stessi operatori.

Nonostante tutto questo, abbiamo dovuto ricorrere, come associazioni di categoria, cooperative e private, al Tar Lazio nel mese di febbraio e vedremo l'esito.

Sull'art. 286 , nonostante si riconoscano i suoi gravi limiti, sembra esistere una sorta di impermeabilità ad intervenire: e qui, ci sia consentito di ritornare alle considerazioni svolte all'inizio, emerge pesantemente l'assenza di un riferimento istituzionale per le problematiche generali del nostro settore.

Anche l'occasione odierna ci serve per fare un appello affinché, sulla base di emendamenti già presentati alla Camera (tra l'altro anche da parte dello stesso On. Baretta), si intervenga per correggere radicalmente l'art 286, riportandolo alla precedente formulazione.

In questo senso, è importante ricordare che recentemente, in sede di rinnovo del ccnl pulizie e multiservizi presso il Ministero del lavoro, organizzazioni datoriali e sindacali hanno presentato un avviso comune dove si è chiesto al Governo di intervenire sulla questione, ritenendola fondamentale ai fini del mantenimento della correttezza competitiva e, conseguentemente, della tutela dei diritti dei lavoratori del settore.

Avviso comune dello stesso tenore è stato prodotto tra organizzazioni sindacali e associazioni imprenditoriali aderenti al Taiis, il tavolo interassociativo tra imprese dei servizi, che raggruppa tutte le principali sigle del mondo imprenditoriale dei servizi. Il Taiis, nel corso degli ultimi anni, si è distinto in particolare per l'impegno ad analizzare e a ricercare soluzioni su un altro problema molto serio per il mondo delle imprese, e non solo dei servizi, vale a dire la questione del ritardo dei pagamenti.

Il ritardo dei pagamenti da parte della pubblica amministrazione.

Legacoop servizi, come prima richiamato, ha sostenuto e sostiene l'attività del Taiis, che in un qualche modo, pur essendo un organismo informale e molto snello, rappresenta per certe tematiche l'ipotetico corrispondente a quanto prima sollecitato nella componente pubblica, cioè un riferimento unitario sulle questioni del mondo dei servizi: un tavolo, ad avviso di Legacoop servizi, tendenzialmente da rafforzare.

Nel 2009 e nel 2010 il Taiis ha organizzato due importanti convegni presso il Cnel, incentrati sul problema dei ritardi di pagamento, proponendo una chiave diversa dal mero dato rivendicativo (pur pienamente legittimo da parte del mondo delle imprese) , ricercando anche proposte di natura tecnica consapevoli del grave momento della finanza pubblica. Questo lavoro continuerà.

Accumulare ritardi di mesi e mesi sul pagamento dei corrispettivi rischia, come in parte sta avvenendo, di mettere in ginocchio molte aziende; in questo senso il settore servizi, come abbiamo avuto modo di sottolineare più volte, avendo una elevata componente di costo del lavoro, che a sua volta si trasforma in oneri economici obbligatori cui occorre fare fronte a cadenza mensile, è penalizzato più di altri.

Prima abbiamo parlato di provvedimenti legislativi di segno positivo e di segno negativo: a fronte di una prassi sui pagamenti che si conferma negativa, possiamo sottolineare anche un provvedimento che sembra andare nella direzione opposta e che viene dal Parlamento europeo: si tratta della Direttiva 2011/7 sui pagamenti. Il nostro parlamento dovrà recepirla entro il marzo 2013 e questa potrà essere una occasione importante per verificare la volontà politica di risolvere un problema che assilla i fornitori della PA.

Le prassi utilizzate negli anni scorsi, a fronte di direttive che andavano nella stessa direzione, non fanno bene sperare; e tuttavia non possiamo che auspicare una inversione di rotta, nel merito ma anche nel metodo.

Infatti, anche su questo tema, dobbiamo ritornare sul tema della frammentarietà e disorganicità normativa: succede infatti che provvedimenti sui pagamenti vengano proposti nei più vari progetti di legge, con emendamenti parziali ed estemporanei, come anche nell'ultima manovra economica; altro esempio lo troviamo in un provvedimento che è già legge, vale a dire il Decreto legislativo sul federalismo

approvato in luglio sui meccanismi sanzionatori e premiali: all'art. 16 ha istituito un tavolo tecnico per cercare di alleviare i problemi dei ritardi di pagamento degli enti locali.

Quindi, anche in questo caso si pone una impellente esigenza di razionalizzazione e di ordine, soprattutto di misure concrete che facciano passare dalle continue enunciazioni ai fatti.

Sulla questione, infine, non si può non fare un riferimento alle assurde contraddizioni derivanti dal patto di stabilità, in particolare per quanto riguarda comuni e province. La complessità del tema non consiglia di avventurarsi in una analisi di merito, ma è evidente che alcuni meccanismi andrebbero radicalmente rivisti: amministrazioni pubbliche con risorse disponibili, spesso non derivanti da ricorso all'indebitamento, sono impossibilitate a spendere, accumulando gli interessi passivi addebitati dai fornitori (e non raramente mettendo questi ultimi in ginocchio finanziariamente), evidenziano qualcosa che non regge nemmeno dal punto di vista della logica e soprattutto in un periodo di grave crisi economica e occupazionale.

Il lavoro e il suo costo: un tema centrale.

Abbiamo evidenziato in più passaggi come la maggior parte dei servizi erogati dalle cooperative aderenti a Legacoop servizi siano caratterizzati dall'alta incidenza del costo del lavoro rispetto ai costi complessivi di produzione.

Ne consegue che il tema del costo della manodopera è stato ed è centrale rispetto alla vita delle aziende e dei settori: pensiamo a come, ad esempio, in segmenti come le pulizie industriali e il facility management oppure la movimentazione merci, il rinnovo del contratto collettivo di lavoro assuma spesso una valenza strategica per la vita stessa delle imprese.

Ne consegue ancora che il rispetto delle regole in tema di salari e contributi, quando si agisce sul mercato, diventa elemento fondamentale affinché la competizione sia corretta.

Sul tema del rispetto delle regole, Legacoop servizi, da anni, non da sola, insieme a Legacoop e ad altre associazioni imprenditoriali, oltre che in molte fasi con i sindacati dei lavoratori, ha portato avanti una linea coerente di sostegno ad una applicazione sana dei contratti collettivi e di ciò che ne consegue: vogliamo citare la

nostra ultima assemblea di febbraio, dedicata a questi temi e alla necessità di contrastare l'illegalità che lambisce parti non secondarie del mercato.

Aggiungiamo che anche su altri provvedimenti, che potremmo definire attinenti, quali la tracciabilità dei flussi finanziari e, anche se ancora più specifico, sul sistema Sistri, Legacoop servizi non si è sottratta ad un contributo costruttivo nonostante un onere economico ed organizzativo consistente per le imprese: la regolarità e la legalità possono avere un costo che è giusto sostenere; forse, però, le aziende e le loro associazioni andrebbero consultate prima di fare certi provvedimenti che, soprattutto nel caso del Sistri, hanno sfiorato l'assurdità (e non è ancora finita).

Sul tema costo del lavoro, nel corso degli ultimi mesi, vi è stata una evoluzione, sia in termini normativi che in termini più "politici", che pone e porrà più di un interrogativo di fondo negli appalti pubblici di servizi, in particolare per quelli con alta intensità di manodopera.

Ci soffermiamo su due aspetti, che ci sembrano emblematici e significativi.

Sul piano normativo, con il cosiddetto Decreto Sviluppo convertito nella legge n°106 del 12 luglio scorso, è stato modificato l'art. 81 del Codice dei contratti - "Criteri per la scelta dell'offerta migliore" -che, con l'aggiunta del comma 3 bis, stabilisce che *"l'offerta migliore è altresì determinata al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e delle misure di adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro"*.

All'indomani dell'approvazione, la nostra associazione ha emesso una nota nella quale salutava positivamente l'innovazione, pur sottolineando che sarebbero sicuramente sorti problemi di natura applicativa.

L'apprezzamento nasce dal fatto che vi è un intento giusto, cioè quello di considerare la manodopera come qualcosa da tutelare, così come lo è la sicurezza, e pertanto un fattore di costo che non può essere soggetto alle scorribande di imprese con pochi scrupoli che nella riduzione (anche irregolare) del costo del lavoro vedono unicamente una leva competitiva.

D'altro canto, l'applicazione pratica è molto complessa e non è un caso che l'Autorità di vigilanza sui contratti abbia indetto una consultazione e una audizione sulla questione: già oggi, dopo solo un mese dall'approvazione, questo nuovo art. 81 è già oggetto di interpretazioni diverse tra di loro. A ciò va aggiunto che la norma è unica per lavori, servizi e forniture: un appalto di facchinaggio è molto diverso dall'acquisto di mobili per ufficio, solo per fare un esempio.

Per quanto riguarda Legacoop servizi, abbiamo espresso una prima valutazione all'Avcp nella quale plaudiamo al significato della nuova normativa, che va nella giusta direzione, ma riteniamo che occorra inevitabilmente una migliore specificazione dell'articolato stesso, magari con un rimando al regolamento: diversamente crediamo che si apriranno nuovi fronti di contenzioso.

In ogni caso, ciò che si vuole rilevare in questa sede è che, comunque si legga, il nuovo orientamento presuppone l'individuazione di parametri di costo o contrattuali, a seconda dei settori, ben precisi e individuati (come possono essere, ad esempio, delle tabelle del costo del lavoro emesse dal Ministero): questo è, secondo noi, uno degli elementi fondamentali per garantire la par condicio nella valutazione degli appalti pubblici dove sia presente una prevalenza dei costi della manodopera.

Sul piano più politico, invece, alcune tendenze sono di tipo diverso e, seppur non volontariamente in contraddizione con quanto precedentemente richiamato, vanno in altra direzione.

Ci riferiamo ai temi delle deroghe che possono trovare spazio, rispetto a quanto stabilito dai ccnl, nella contrattazione di secondo livello.

La nostra organizzazione ha valutato complessivamente in modo positivo il senso dell'accordo del 28 giugno scorso tra Confindustria e sindacati confederali, come ripresa di una collaborazione più ampia, che deve comprendere tutte le organizzazioni imprenditoriali da un lato, e, dall'altro, come segno di rinnovata coesione delle forze sociali rispetto alla difficilissima crisi economica e sociale che attraversa il nostro paese e non solo.

È evidente, però, che in settori come i nostri diventa molto importante individuare una declinazione corretta delle logiche di deroga, proprio in quanto la "componente lavoro" può rappresentare anche l'80 o il 90% dei costi complessivi e, pertanto, un

contratto aziendale che riduca anche di poco il costo del lavoro può determinare un vantaggio competitivo consistente.

Quindi, negli appalti pubblici dei settori “labour intensive”, tenuto anche conto della dottrina e della giurisprudenza legata al concetto di libertà d’impresa e di libertà economica, come possiamo determinare alcuni “paletti” solidi affinché le gare d’appalto possano vedere tutti i concorrenti sullo stesso nastro di partenza?

Le riflessioni che abbiamo voluto proporre sul costo del lavoro, che sono probabilmente solo alcune delle tante che si potrebbero fare, crediamo siano davvero indicative della necessità di prestare la massima attenzione ad una questione che, negli appalti pubblici di servizi, può fare davvero la differenza.

Una novità interessante: l’istituzione delle “SUA”.

Nella G.U. dello scorso 29 agosto è stato pubblicato il Dpcm che disciplina le SUA – Stazioni Uniche Appaltanti -, provvedimento derivante dalla legge sul piano straordinario contro le mafie, la legge 136 dello scorso anno, che aveva introdotto anche la tracciabilità dei flussi finanziari.

Queste stazioni appaltanti, pur su base volontaria, potranno vedere più enti unirsi e delegare ad una struttura competente le procedure di gara, andando potenzialmente a sfoltire quelle diverse migliaia di uffici che non hanno risorse e capacità tecnico giuridiche per svolgere appalti pubblici.

Era un provvedimento più volte sollecitato anche dal mondo imprenditoriale e, almeno potenzialmente, potrà svolgere da stimolo per competizioni più trasparenti e qualificate, oltre a rappresentare uno strumento per maggiori economie di scala.

Conclusioni.

Una breve e sintetica conclusione per affermare che oggi, come Legacoop servizi, non si è voluto ricalcare il modello che si ritrova troppo spesso in occasioni come queste: una unica e sola lista di rivendicazioni e di lamentele rivolte al mondo istituzionale e politico.

Abbiamo cercato di evidenziare una situazione complessa, che presenta delle contraddizioni, con molte ombre ma anche con potenzialità positive se le vogliamo cogliere e sfruttare.

Le giornate e le settimane che stiamo vivendo, dal punto di vista della crisi politica ed economica, potrebbero portarci a pensare: forse ci sono questioni più grandi, elementi che rischiano di travolgerci, altro che correttezza competitiva...

Noi pensiamo che ognuno, anche in queste fasi difficili, debba fare sacrifici ma non debba smettere di guardare avanti: diversamente, se non si cercasse la serietà e la dignità anche nei momenti duri, il rischio sarebbe quello di uno scivolamento all'indietro senza freni.