

osservatorio onbsi, ecco la ricerca

Il documento, a cura di Fondazione per la Sussidiarietà, in collaborazione con Fondazione Scuola Nazionale Servizi, rappresenta un prezioso punto di partenza per analizzare il settore e i relativi appalti.

C'era molta attesa per la ricerca "Osservatorio Onbsi: Mercato e regole in materia di appalti nel settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi", a cura di Fondazione per la sussidiarietà in collaborazione con Scuola Nazionale Servizi, presentata la mattina del 15 settembre a Forum Pulire. Il documento, in tutto 62 pagine, prende in esame le gare pubbliche bandite, la questione del costo del lavoro e le novità alla luce del nuovo Codice degli appalti. Particolarmente interessante l'analisi del settore delle pulizie/servizi integrati/multiservizi tra il 2011 e il 2014.

Il Costo del lavoro nel settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi

Addentrando nel dettaglio della ricerca, la prima parte è tutta dedicata al tema del lavoro. Il tema del costo del lavoro nelle commesse pubbliche è stato da sempre terreno di scontro e di ricercato equilibrio tra principi di rilevanza costituzionale: la libertà di iniziativa economica privata e il diritto ad una retribuzione sufficiente e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro. Una riflessione sul costo del lavoro negli appalti di servizi non può non tenere conto degli approdi cui è giunta la giurisprudenza amministrativa su

di Simone Finotti

alcuni strumenti che più hanno suscitato il bisogno di contemperamento tra la tutela dei diritti dei lavoratori e la libertà di organizzazione imprenditoriale propria del contratto di appalto, che dei citati principi costituzionali rappresentano espressione: le tabelle sul costo del lavoro pubblicate dal Ministero del Lavoro, i contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) e la c.d. "clausola sociale". Obiettivo della presente nota è quello di offrire un panorama sui punti di arrivo cui è giunta la giurisprudenza sui temi inerenti il costo del lavoro e fornire indicazioni operative, anche alla luce delle più recenti novità normative intervenute. Una prima preliminare chiave di lettura: uno dei pilastri su cui si fondano le direttive europee del 2014 in materia di appalti e concessioni è l'attenzione ai temi sociali e del lavoro; nel recepimento delle direttive, l'art. 30 del nuovo codice degli appalti e delle concessioni (d.lgs. 50/2016) tra i principi ispiratori dell'aggiudicazione ed esecuzione dei contratti pubblici, riproduce la possibilità per la stazione appaltante di subordinare il principio dell'economicità alle esigenze sociali e, analogamente, impone ai concorrenti il rispetto degli obblighi in materia sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale e dai contratti collettivi. Nel settore degli appalti pubblici di servizi, in particolare nel settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi, caratterizzati da un'alta intensità di manodopera, il costo del lavoro rappresenta un elemento centrale nella composizione dell'offerta economica, e spesso determinante per la corretta e legittima aggiudicazione della gara. La previsione del "giusto costo" del lavoro è infat-



ti essenziale per la verifica di congruità dell'offerta economica, il tema del costo del lavoro è stato dunque tradizionalmente affrontato dalla normativa in tema di appalti pubblici, prevedendo che una determinazione complessiva dei costi basata su un costo del lavoro inferiore ai livelli economici minimi fissati normativamente o in sede di contrattazione collettiva può costituire indice di inattendibilità economica dell'offerta, idonea a attivare la predetta fase di verifica. La scelta operata nel vigente sistema normativo individua - quale parametro per valutare la congruità del costo del lavoro del personale impiegato negli appalti pubblici - i costi determinati dal Ministero del Lavoro con tabelle aggiornate periodicamente sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale. La previsione era contenuta, dapprima, nell'art. 1 della legge n. 327/2000 e poi sostituita, con norma di medesimo tenore, dall'art. 86 comma 3-bis del d.lgs. 163/2006. La medesima prescrizione è oggi contenuta nell'art. 23 del nuovo Codice degli appalti e delle concessioni, introdotto con d.lgs. 50/2016 ed in vigore da aprile 2016 (vedi anche l'attenzione prestata dal Ministero del Lavoro, da ultimo nella circola-

re n. 0014775 del 26 luglio 2016). Se la determinazione del costo del lavoro attraverso le tabelle ministeriali è stata la chiara indicazione del legislatore, è toccato ai giudici amministrativi individuare il grado di vincolatività - per le imprese partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica - di quanto contenuto nelle citate tabelle. In particolare, l'evoluzione giurisprudenziale in materia ha conosciuto un primo orientamento: questo, assegnando alle tabelle la funzione di parametro legale a tutela dei lavoratori, riteneva inderogabili i valori in esse riportati: le voci di costo erano derogabili unicamente laddove lo consentisse la disciplina di gara e, comunque, dietro puntuale giustificazione dello scostamento. Oggi la visione concorde dei giudici amministrativi valorizza l'organizzazione propria di ciascuna impresa, ritenendo che la tabella ministeriale sia suscettibile di scostamento, e quindi derogabile in relazione a precise, motivate e documentate valutazioni aziendali svolte dall'offerente che evidenzino una particolare organizzazione aziendale capace di ottenere particolari economie di scala, che abbiano l'effetto di contenere il costo del lavoro rispetto alla tabella ministeriale. Le stesse tabelle, come noto, contengono dei costi "variabili" da impresa a impresa, che le parti sociali stimano e concordano sulla base di dati medi rilevati dal settore. Si tratta delle ore annue non lavorate per ferie e festività, ovvero delle ore non lavorate il cui ammontare può variare da lavoratore a lavoratore (permessi sindacali, gravidanza, malattia, infortunio etc.); quei costi, cioè, che generano economie di scala differenti da impresa a impresa, che consentono spesso di offrire un prezzo competitivo in sede di gara. Ciò che, viceversa, dev'essere salvaguardato e, pertanto, non è suscettibile di scostamento, è il trattamento normativo e retributivo del lavoratore in base ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva: sul punto non possono esserci più dubbi oggi, anche alla luce dell'art. 97 del nuovo codice de-

Numero di aziende per tipologia

Tipo Impresa	2011-2014	%
Altro	10	0,2
Cooperative (Coop)	1.709	35,2
Società Consortili (Scarl)	157	3,2
Società Per Azioni (Spa)	61	1,2
Società a Responsabilità Limitata (Srl)	2.924	60,2
Totale	4.861	100,0

gli appalti e delle concessioni, secondo il quale la stazione appaltante esclude il concorrente quando dalle giustificazioni del prezzo emerge che l'offerta è anormalmente bassa perché il "costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle ministeriali".

Dal vecchio codice ad oggi: l'evoluzione normativa

L'evoluzione normativa dell'ultimo decennio - dal vecchio codice dei contratti pubblici 11 (d.lgs. 163/2006), alla rinnovata attenzione ai temi sociali e del lavoro delle direttive del 2014 in materia di appalti e concessioni e, infine, con il d.lgs. n. 50/2016 che le ha recepite - ha rafforzato l'impronta garantistica dei diritti dei lavoratori e delle esigenze sociali, fondata sul presupposto che l'iniziativa economica privata è sì libera, ma che deve avere riguardo anche all'utilità sociale. È in questa luce che deve leggersi il nuovo art. 50 del d.lgs.

50/2016, non mancando tuttavia di introdurre un elemento di novità rispetto al passato: se la contrattazione collettiva stipulata da sindacati comparativamente più rappresentativi è stata finora intesa come parametro "esterno" alla partecipazione alla procedura di gara - ai fini della verifica di sostenibilità dell'offerta nella fase esecutiva e del rispetto dei livelli minimi salariali garantiti - le più recenti novità legislative mostrano la chiara volontà di incidere sulla stessa partecipazione delle imprese alle procedure di gara e, in definitiva, sulla libertà di iniziativa economica. Allo stesso tempo, si è sviluppata una più consapevole attenzione, da parte della giurisprudenza amministrativa, alla caratterizzazione imprenditoriale del singolo concorrente riscontrata, da un lato, nella possibilità di discostarsi dai valori contenuti dalle tabelle ministeriali e, dall'altro, con riferimento al riassorbimento "prioritario" di tutto il personale già impiegato nell'appalto,

Principali statistiche descrittive delle caratteristiche di impresa per anno

Variabili	2011		2012		2013		2014	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Fatturato*	1990,84	275,00	2104,35	337,00	2260,30	417,00	2436,72	487,00
Fatturato per Addetto*	105,18	26,89	106,73	27,09	101,31	27,30	104,62	28,63
Utile*	25,66	4,00	31,53	3,00	40,66	4,00	33,14	4,00
Costo del Personale**	1189,60	224,00	1162,95	219,00	1178,32	217,00	1222,76	218,00
Costo Personale per Addetto*	28,85	17,19	22,39	16,66	19,20	14,53	24,79	14,00
Risultato Operativo*	120,02	22,00	100,18	18,00	93,17	17,00	84,21	18,00
Valore Aggiunto per Addetto*	22,89	17,40	23,64	17,23	25,29	17,29	26,55	17,75
Dipendenti	72,94	14,00	69,11	14,00	68,67	14,00	68,30	14,00

Principali statistiche descrittive delle caratteristiche di impresa per dimensione

Variabili	Piccola		Medio Piccola		Media		Grande	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Fatturato*	568,59	197	650,01	286,5	890,99	555	7675,57	2085,5
Fatturato per Addetto*	279,71	65,5	66,10	28,85	40,53	23,52	34,84	21,26
Utile*	7,34	3	9,83	3	9,75	2	96,45	7
Costo del Personale*	169,72	68	200,29	146	368,39	305	3780,30	1167,5
Costo del Personale per Addetto*	52,86	20,66	20,01	14,14	15,53	13,33	14,25	12,26
Risultato Operativo*	15,29	11	23,95	13	28,88	18	270,25	55,5
Valore Aggiunto per Addetto*	46,97	25	23,03	17,40	18,43	16	18,05	15,89
Dipendenti	3,21	3	10,11	10	24,21	23	237,28	94

purché armonizzabile al progetto tecnico e all'organizzazione imprenditoriale del gestore entrante. In tale ottica, può ritenersi che la modifica apportata all'art. 29 della legge n. 276/2003 abbia introdotto un ulteriore incentivo alla differenziazione del mercato, alla specifica identità che ciascuna impresa possa difendere con il proprio progetto tecnico presentato in gara oggi anche al fine di guadagnarsi la possibilità di gestire il riassorbimento del personale in ragione delle caratteristiche dell'appalto aggiudicato e in armonia con la propria organizzazione aziendale.

La seconda parte: uno sguardo d'insieme

La seconda parte del rapporto Onbsi si pone l'obiettivo di colmare un vuoto ad oggi esistente presentando una descrizione di insieme del settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi, al fine di fornire agli operatori, ai lavoratori, alle rappresentanze sindacali, ai policymaker e agli stakeholders, informazioni dettagliate sullo stato di salute del settore, sulle principali dinamiche in atto negli ultimi anni e sulle caratteristiche delle imprese che in esso operano. In aggiunta alla descrizione del settore e delle imprese che emerge dalle banche dati disponibili, si affronta -nella seconda parte di questo rapporto- la descrizione delle gare d'appalto nel settore

pulizie e nei servizi integrati/multiservizi. Grazie al prezioso e capillare lavoro di raccolta dati presso una molteplicità di fonti sia pubbliche sia commerciali, di messa in qualità e di elaborazione delle informazioni effettuato dalla Fondazione Scuola Nazionale dei Servizi di Perugia - che ha curato la seconda sezione di questo rapporto - è stato possibile descrivere con precisione, garanzia di rappresentatività e accuratezza, le caratteristiche principali delle gare di appalto espletate aventi base d'asta superiore a 1.000.000 di euro e delle imprese risultate aggiudicatrici dei bandi messi a gara in Italia nel corso degli ultimi cinque anni (2011-2015). Infine, la terza sezione di questo rapporto propone un primo approccio sperimentale allo studio delle determinanti della probabilità di aggiudicazione delle gare di appalto con particolare riferimento all'identificazione delle caratteristiche di impresa che maggiormente sono associate alla probabilità di assegnazione. Dal punto di vista metodologico, dunque, si propone un approccio quantitativo alla stima delle determinanti della probabilità di aggiudicazione sulla base delle informazioni disponibili segnalandone con chiarezza i limiti attuali e le relative potenzialità di sviluppo. Tale approccio di studio sfrutta le informazioni attualmente a disposizione del team di ricerca e consente una prima disa-

mina delle evidenze empiriche risultanti. Tuttavia, su questo tema, vi è ancora molto lavoro da fare a partire dalla necessità strategica di una raccolta sistematica delle informazioni di interesse e dalla loro messa in qualità. Infatti, 13 sviluppi futuri di questo lavoro necessiteranno certamente di una implementazione delle fasi di raccolta, gestione ed elaborazione dei dati con particolare riferimento alle caratteristiche delle imprese vincitrici e delle imprese partecipanti ma non assegnatarie e delle offerte da loro effettuate siano esse di natura tecnica e/o economica. Il presente rapporto si struttura come segue: la prima sezione descrive le caratteristiche delle imprese attive nel settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi nel quadriennio 2011/2014 per come emerge dai dati a disposizione. La seconda sezione - a cura della Fondazione Scuola Nazionale dei Servizi - descrive il mercato delle gare d'appalto nel settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi nel periodo 2011/2015 con particolare riferimento alla descrizione della metodologia di raccolta dati e alla loro rappresentatività rispetto alla popolazione generale. Il terzo paragrafo descrive la metodologia di approccio sperimentale allo studio empirico delle determinanti della probabilità di assegnazione degli appalti nel settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi utilizzando il caso lombardo come caso di studio e riporta le prime evidenze emerse discutendone implicazioni e potenziali sviluppi futuri. Infine, il quarto paragrafo conclude il rapporto di ricerca delineando sinteticamente la necessità e le potenzialità dell'istituzione di un "osservatorio permanente" dedicato alle imprese del settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi e ai relativi bandi di gara. Chiudono il documento un'analisi dettagliata delle gare d'appalto nel settore pulizie e nei servizi integrati/multiservizi e alcune valutazioni operative sulle gare successive all'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti.