

CONFINDUSTRIA

Consultazione on line dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – aprile 2013

“Bandi-tipo per l'affidamento dei contratti pubblici di servizi e forniture”

PREMESSA

Confindustria ha molto apprezzato lo sforzo compiuto da codesta Autorità nella determina 4/2012, con la quale sono state fornite alle stazioni appaltanti le prime indicazioni per la redazione dei bandi di gara in ordine all'individuazione delle cause tassative di esclusione.

Gli indirizzi dell'Autorità saranno utili, a nostro avviso, a ridurre il contenzioso amministrativo generato dalla disomogeneità delle disposizioni di gara e dall'incertezza interpretativa e assicureranno in tal modo comportamenti coerenti delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese.

Si riportano di seguito le osservazioni di alcuni associati su specifiche tematiche affrontate nel documento.

SERVIZI DI INGEGNERIA ED ARCHITETTURA

Si apprezza quanto previsto nel documento a base della consultazione avviata il 20 marzo scorso e si condivide in maniera particolare l'obiettivo di dare priorità al settore dei servizi di ingegneria e architettura.

L'attuazione delle indicazioni normative che portarono alla redazione della determina n. 4/2012 (artt. 64, comma 4-bis e 46, comma 1-bis del Codice dei contratti pubblici) ha una importanza relevantissima per il settore dell'ingegneria e dell'architettura, sia in ragione dell'elevato numero di operatori presenti sul mercato, sia in relazione ai cospicui mutamenti normativi intervenuti negli ultimi mesi, non ultimo l'intervento che ha portato all'abrogazione delle tariffe professionali con il DL n. 1/2012.

Alle modifiche normative continue registrate in questi ultimi due anni, si accompagna poi il dato dell'estrema disomogeneità dell'operato delle stazioni appaltanti: dall'Osservatorio sui bandi di gara dell'OICE (attivo dal 1994) emergono anomalie procedurali, di norma fonte di contenziosi, su quasi tutte le procedure poste in essere a livello centrale e periferico, con nocumento per l'efficacia dell'azione amministrativa e con danno per gli operatori privati che, in questa delicata fase economica, si adoperano per acquisire le poche commesse poste sul mercato (in tre anni il mercato si è ridotto di più di un terzo).

Alla luce di tali considerazioni preliminari appare quindi urgente procedere nel senso delineato dal documento di consultazione attraverso modelli di bandi e relativi disciplinari di gara, suddivisi per fasce di importo e per tipologie di procedure, chiari e immediatamente fruibili dalle stazioni appaltanti, all'interno dei quali la discrezionalità della stazione appaltante sia ridotta al minimo indispensabile e, comunque, sia opportunamente “guidata” anche attraverso riferimenti alla più autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato e alle determinazioni dell'AVCP.

A ciò, a nostro avviso, si dovrebbe aggiungere anche la produzione di un modello di “contratto- tipo” da utilizzare per tutti gli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura, per dare certezze agli operatori anche sotto il profilo del rispetto dei termini contrattuali che fanno capo ad ognuna delle parti.

Infine, appare assolutamente necessario e indifferibile anche alla luce dell'imminente messa a regime del sistema dell'AVCpass, che sia fornito un modello standard per la predisposizione dei certificati dei servizi svolti, coerente con le classificazioni delle attività – precedenti e successive all'abrogazione delle tariffe professionali – e con quanto disposto dalle norme regolamentari (in particolare con l'articolo 263 del dpr n. 207/2010).

SERVIZI DI GESTIONE DEI RIFIUTI

La disciplina concernente le procedure di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti è stata da sempre al centro di una serie di interventi normativi – soprattutto nel corso dell'ultimo biennio – che hanno alterato profondamente l'assetto complessivo. La presenza di tali condizioni di incertezza normativa ha, da un lato, impedito l'auspicata diffusione di un contesto di mercato ispirato ad una "logica concorrenziale"; dall'altro lato ha influito in modo estremamente negativo sui due capisaldi sui quali si fonda il sistema del "ciclo integrato dei rifiuti" (disciplinato dal Codice dell'Ambiente – d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) rappresentati rispettivamente da:

- 1) la definizione di un sistema organizzativo e di programmazione, funzionale all'ottimizzazione ed efficientamento dei servizi;
- 2) la diffusione di condizioni favorevoli alla realizzazione degli investimenti, indispensabili per il perfezionamento del processo di industrializzazione dei servizi.

Le principali criticità riscontrate sono rappresentate da:

- a) la necessità di garantire che nelle modalità di affidamento del servizio sia effettivamente assicurato il rispetto delle regole e dei principi fissati dall'ordinamento dell'Unione Europea. In particolare, in relazione al modello dell'affidamento c.d. "in house" sono emersi numerosi casi di utilizzo improprio, al di fuori dei limiti in cui lo stesso è utilizzabile, secondo le regole fissate dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (come, del resto, autorevolmente sottolineato dalla stessa AVCP nell'ambito delle indagini svolte sul settore). Sussistono, altresì, numerose criticità in merito al regime derogatorio concesso alle società pubbliche quotate, già affidatarie dirette di servizi di gestione dei rifiuti;
- b) necessità di assicurare che l'utilizzo del criterio di aggiudicazione rappresentato dal metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sia utilizzato nelle forme corrette, evitando di inserire dei meccanismi finalizzati esclusivamente ad avvantaggiare – comunque – forme di ribasso del prezzo offerto.
- c) necessità di utilizzare un criterio di adeguamento dei prezzi (art. 115 del d.lgs. n. 163/2006) più congruo rispetto ai sistemi attualmente utilizzati (indice FOI), al fine di assicurare un meccanismo che tenga adeguatamente conto degli incrementi dei reali fattori produttivi utilizzati dalle imprese del settore (carburante, costo del lavoro).
- d) dalla necessità di prevedere l'obbligo, per le imprese che partecipano alle gare, di applicazione del CCNL di settore (FISE-ASSOAMBIENTE e FEDERAMBIENTE), i quali, del resto, recano una specifica e dettagliata procedura di tutela dei lavoratori nell'ambito dei "passaggi di appalto".

SERVIZI DI GESTIONE DEGLI IMMOBILI

Si auspica che possa essere definito il perimetro di riferimento, ovvero i servizi cui si fa riferimento in relazione anche alle questioni dei diversi Contratti Collettivi Nazionali applicabili ai diversi servizi oggetto di appalto con integrazione dei servizi stessi e, quindi, al problema della verifica dell'anomalia sotto il profilo del costo della manodopera.

Inoltre si auspica che possa essere anche definito un Bando tipo mono-servizio, con specifico riferimento al comparto delle pulizie; in tale Bando tipo, si confida che venga posta adeguata attenzione al rispetto del CCNL stipulato dalle Organizzazioni comparativamente più rappresentative e al costo della manodopera, tenendo conto della copiosa giurisprudenza al riguardo e ai problemi, anche sociali, che derivano da applicazioni distorte.

Infine, si segnala che da più parti emerge l'esigenza di differenziare il comparto "Sanità" rispetto ai servizi in ambito "civile", in ragione di peculiarità che spesso sono state anche oggetto di apprezzamento in sede giurisprudenziale.