

"Sistema appalti ed aziende in concessione, evoluzione della normativa di settore"

Introduzione

di Giovanni Pirulli Segretario Nazionale FISASCAT/CISL

Questa tavola rotonda che si svolge all'interno del consiglio Generale della FISASCAT, intende affrontare i temi che tutti i giorni travagliano i lavoratori e le imprese che operano in attività in appalto nella pubblica amministrazione e nelle aziende private, analizzando soprattutto la realtà delle aree dei servizi di pulizia, della ristorazione collettiva e della vigilanza.

Il dibattito di questo incontro segue alcune iniziative realizzate nei territori e dà altre organizzazioni sindacali e da seguito ai confronti avuti su questi temi in diversi tavoli di trattativa.

Il dibattito di oggi non esaurisce il confronto, anzi, lo introduce per arrivare a proporre percorsi di lavoro sui quali, in primis, chiederemo il coinvolgimento delle altre categorie di CGIL e UIL al fine di definire comuni obiettivi da discutere e concordare con le associazioni datoriali, con noi coinvolte nella difesa della dignità del lavoro e della crescita delle imprese.

Il nostro dibattito tiene conto di quanto su questi argomenti abbiamo discusso e sviluppato negli ultimi dieci anni.

Entrando nel merito dei temi da discutere, non si può non partire dal confronto e dal lavoro svolto negli ultimi 10 anni per:

- arginare il sistema delle gare al massimo ribasso.
- combattere le cooperative e le imprese spurie.
- lottare contro l'evasione contributiva.
- frenare il lavoro nero.
- dare trasparenza al sistema degli appalti per frenare la corruzione purtroppo ancora presente nel settore.
- garantire la qualità del servizio attraverso la richiesta di certificazione della qualità soprattutto nel caso dei servizi di ristorazione, attraverso la certificazione HACCP.
- qualificare le imprese in rapporto all'importo posto a base d'asta.
- Rendere vincolante l'adozione per le pubbliche amministrazioni dell'adozione del sistema della gara basata sull'offerta economicamente più vantaggiosa.
- garantire il passaggio del personale nel cambio di appalto o di concessione.

- garantire delle tariffe di legalità nel settore della vigilanza.

Il lavoro svolto si è basato, almeno per quanto riguarda l'azione del sindacato, sui principi di legge fondamentali previsti dal nostro ordinamento:

- L'art 36 della costituzione - Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa – tradotto dalla Cassazione con il principio del rispetto del CCNL previsto per la mansione nel settore merceologico, sottoscritto dalle OOSS maggiormente rappresentative. (parere prof. Andreoni),
- L'art. 36 della legge 300/70 esteso dalle sentenze della Cassazione, anche agli appalti di servizi - l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.
- Il rispetto della legge 1369 ora rivista e superata dalla legge 276 del 2003
- D.Lgs 17 marzo 1995, n. 157 "Criteri di assegnazione degli appalti" legge di recepimento della precedente direttiva Europea.

Le esigenze espresse dai settori hanno portato le parti ad elaborare proposte legislative, normative ed accordi contrattuali che, nonostante siano in vigore da breve tempo, già mostrano carenze e debolezze a seguito di un mercato che cambia continuamente e di sempre più sofisticate ricerche truffaldine dei committenti e delle imprese spurie.

Ne elenchiamo, per memoria, i riferimenti salienti:

- Circolare INPS, "Classificazione previdenziale imprese di pulizia negli stabilimenti industriali"
- Legge 25 gennaio 1994, n. 82 "Disciplina delle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione"
- Circolare INPS 13 maggio 1996, n. 98 "Attività di controllo sui comportamenti contributivi" e l'introduzione dell'obbligo in capo alla pubblica amministrazione della certificazione da parte dell'appaltatore della concretezza contributiva prima di pagare le fatture dei corrispettivi di appalto
- D.M. 7 luglio 1997, n. 274 "Regolamento di attuazione degli artt. 1 e 4 della Legge 25 gennaio 1994, n. 82"
- La circolare del 1997 del Ministero del Lavoro in attuazione dell'accordo contrattuale imprese di pulizia sulla istituzione degli osservatori nazionale e provinciali;
- D.P.C.M. 13 marzo 1999, n. 117 (G.U. 29.04.1999, n. 99) Regolamento recente norme per la deliberazione degli elementi di valutazione e dei parametri di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 23, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 per l'aggiudicazione degli appalti di servizi di pulizia degli edifici di cui alla categoria 14

della classificazione comune dei prodotti 874, contenuta nell'allegato 1 al decreto legislativo n. 157/1995.

- Legge 7 novembre 2000, n. 327 "Valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare di appalto"
- Circolare Ministero Lavoro 12 Gennaio 2001, n. 8 "Sicurezza sociale nelle pubbliche forniture e negli appalti pubblici e privati di servizi"
- Circolare Ministero Difesa 20 marzo 2001, n. 6 "Appalti per servizi di ristorazione, pulizia e catering. Tutela dei lavoratori"
- Legge 142 del 2001 sulla figura del socio lavoratore, sui suoi diritti contrattuali derivanti dalle diverse tipologie di rapporto di lavoro instaurate e sul superamento dei salari convenzionali,
- legge Finanziaria del 2002 che ha introdotto l'obbligo di aggiudicare le gare di ristorazione ospedaliera e scolastica secondo il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, così come previsto dall'art.23, comma 1 lettera b) del dlgs. 17 marzo 1995 n. 157, dando la prevalenza all'elemento qualità riferito all'offerta di prodotti alimentari d.o.p., i.g.p. e biologici;
- La proposta di legge quadro per il settore della vigilanza che ha comunque prodotto una serie di circolari da parte del ministero degli interni;
- I decreti di volta in volta emanati dal Ministero del Lavoro sulle tabelle del costo orario dei diversi contratti che operano su sistemi di appalto. Ricordiamo che, inizialmente la legge era scaturita soprattutto dalle problematiche poste dal settore dei servizi di pulizia: oggi sono circa 10 i contratti con tabelle sul costo orario emanati dal ministero del lavoro (Coop Sociali, Ristorazione Collettiva, Igiene ambientale, Appalti ferroviari, Manutenzione impianti, Lavanderie Industriali, Turismo alberghiero, Carico e Scarico Ministero Difesa, Terziario e Distribuzione, Aziende aerofotogrammetriche, Servizi Postali in Appalto,).

L'azione compiuta dalle dalla FISASCAT unitamente a CGIL e UIL ed alle controparti in questi anni, ha comunque prodotto un lieve passo avanti nella tutela dei lavoratori e delle imprese. Le imprese più significative e più preparate, che si sono poste correttamente sul mercato, ne hanno ricevuto un beneficio soprattutto in termini di crescita dei fatturati e degli addetti. Dieci anni fa si contavano sulle dita di una mano le imprese che superavano i 1000 addetti.

Occorre registrare inoltre che in questi anni il mercato dei servizi in appalto, in coerenza con quanto avviene a livello europeo e mondiale, si è trasformato: il committente privato o pubblico ricerca sempre più un soggetto specializzato a cui richiedere una gamma di servizi completi, evitando di ripetere continue gare di appalto per ogni specifico servizio. Sono così arrivati anche in Italia termini come: globalservice, multiservice, facility management. Quasi sempre nelle esperienze correnti più che di global service ci si è trovati a gestire vere forme di appalto MULTISERVICE, vere forme di affidamento contestuale, anche casuale e non funzionalmente integrato, di più servizi o di servizi, lavori e forniture.

Ma tutto questo non basta: i fatti ci evidenziano che molte regole sono ancora eluse e che la stragrande maggioranza degli appalti vengono ancora assegnati al massimo ribasso. Il dibattito tra le parti deve quindi cogliere l'occasione dell'entrata in vigore, dal 1 gennaio 2006, della nuova direttiva sugli appalti di opere pubbliche e di servizi,

per far fare un passo avanti alle regole a tutela dei lavoratori e delle imprese, occasione che le imprese devono cogliere per far uscire l'imprenditoria del settore dal drammatico nanismo in cui versa.

Un relatore, presente ad una delle tante tavole rotonde affermava: che le forme di outsourcing se fanno crescere il sistema delle imprese che producono i servizi offerti e buono, se così non è e un'altra cosa, è sfruttamento e ricerca assoluta del risparmio, è l'inizio del declino non solo del settore industriale ma anche del terziario.

La direttiva n. 18 del 2004 sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, per la prima volta unifica tutta la materia delle opere pubbliche, degli acquisti e dei servizi, considerandoli in una unica logica e mettendo le basi per la definitiva unificazione del mercato dei servizi, garantendo la vera libera circolazione delle persone, delle merci e delle imprese all'interno del mercato comunitario, contribuendo tra l'altro ad ammodernare il sistema produttivo comunitario.

Nei lavori preparatori della direttiva, si sono approfonditi tutti i temi della tutela delle persone, dell'ambiente e delle imprese, base necessaria per uno sviluppo coerente dei mercati nazionali.

Gli analisti economici inoltre, hanno rilevato che le attività normate dalla direttiva, rappresentano circa il 16% del prodotto interno lordo dei paesi della comunità europea. Rapportato al prodotto interno lordo dell'Italia, evidenzia che queste attività rappresentano circa 200 miliardi di euro. La voce preminente in questo calcolo è rappresentata naturalmente dalle opere pubbliche. I settori da noi richiamati fatturano complessivamente circa il 2% del PIL cioè 25 miliardi di euro, una cifra significativa che inizia ad attrarre anche il capitale finanziario.

Nel dibattito che si è sviluppato anche all'interno del dialogo sociale, si era posto l'interrogativo se il lavoro fatto sulla elaborazione della guida per l'adozione del sistema delle gare di appalto con l'offerta economicamente più vantaggiosa, dovesse diventare una direttiva oppure se rimanere una pura raccomandazione. Al termine del dialogo ci si è dovuti rassegnare ad emanare la guida con il patrocinio della Commissione Europea. Va comunque sottolineato che le guide prodotte per il settore dei servizi di pulizia e per la ristorazione collettiva, a cui si aggiungerà presto una guida sulle scelte della qualità per i servizi di vigilanza, sono uno strumento indispensabile da diffondere e far conoscere a tutte le pubbliche amministrazioni, anche a quelle dei piccoli comuni, in quanto come dice la stessa direttiva n. 18, il fatto di indire una gara di appalto sotto soglia, non esclude la possibilità di effettuarla con evidenza pubblica europea e di adottare il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La nuova direttiva, quindi, ripercorre e riprecisa unificandolo, quanto già avevano detto in materia le precedenti direttive. Il dato importante è che la direttiva vincola le pubbliche amministrazioni alla procedura di evidenza pubblica per gli appalti sopra la soglia stabilita:

- 154 000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da autorità governative centrali (ministeri, enti pubblici nazionali);
- 236 000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi: aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici * diverse dalle autorità governative centrali;

La domanda principale che molti si pongono è come la direttiva possa tutelare lo sviluppo delle imprese e come possa tutela il lavoro.

La direttiva, fin dalla premessa, sottolinea che intende salvaguardare, come abbiamo già detto: l'ambiente, il lavoro e le loro tutele, le imprese; nel rispetto delle leggi vigenti in ciascuno stato se non risultano in contrasto con le direttive europee. Infatti questa direttiva fa ancora riferimento alle leggi ed alle condizioni operanti nel luogo e nel paese dove si svolge il servizio, contrariamente a quanto tenta di affermare la direttiva generale sui servizi, soprannominata Bolkestein, che andrà in discussione a febbraio 2006 nel Parlamento Europeo.

Sulla base di tale indirizzo, occorre chiedere al Governo ed alle Regioni di cogliere l'opportunità per definire norme aggiuntive. Anche se la direttiva, comunque, entra in vigore dal 1 febbraio 2006, è importante attivare le procedure di recepimento, anche al fine di rendere obbligatorio il richiamo all'interno dei bandi di gara delle norme che noi proponiamo di emanare a tutela delle imprese e dei lavoratori. Tale obbligo rende la gara più trasparente perché pone le imprese tutte sullo stesso piano e nelle medesime condizioni.

Queste opportunità si potrebbero racchiudere nei seguenti filoni d'intervento:

1. la tutela dei lavoratori:

- Nella fase odierna, in cui si assiste ad un tentativo di destrutturazione dei contratti collettivi a seguito dell'affermarsi sempre più di una concezione liberalistica dei mercati e conseguentemente dei rapporti di lavoro, se non si pongono seri rimedi in termini di regole, tutto diventa relativo ed opinabile a discrezione ed interpretazione del committente e dell'impresa che acquisisce l'appalto. Sono sotto i nostri occhi le vicende che hanno visto protagoniste alcune imprese che, acquisito l'appalto hanno deciso di applicare alcune, il ccnl delle coop sociali, perché si fregiavano solo dell'etichetta di cooperative sociali impegnati nell'inserimento lavorativo. Si sono anche riscontrati i casi di altre imprese che pretendevano di applicare contratti non sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative. Per questo motivo occorre introdurre una norma di recepimento che vincoli al richiamo, nel bando di gara, della denominazione del contratto applicabile in base all'oggetto del servizio di cui si richiede la fornitura, richiamando inoltre l'articolo contrattuale che fa specifico riferimento alle tutele dei lavoratori nel passaggio di appalto. Le condizioni dei lavoratori non possono essere un optional, non si può lasciare nelle mani della fantasia delle imprese partecipanti la decisione di quale contratto si intende applicare. Questa norma faciliterebbe al committente la definizione dei costi per valutare meglio l'offerta;
- Definire gli spazi del sub appalto, limitandone la portata negli appalti di pura prestazione di manodopera;

2. la qualificazione delle imprese partecipanti:

- Il primo requisito da introdurre nelle norme di recepimento a nostro parere dovrebbe essere, in via pregiudiziale, quello per cui le imprese che partecipano alla gara certifichino la correttezza contributiva ed il rispetto dei contratti collettivi

sottoscritti dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative: quest'ultima certificazione potrebbe essere rilasciata dagli enti bilaterali;

- Già gli art. 13 e 14 del d.lgs. 157/95 e ss.mm.ii., stabilivano il richiamo ai temi della capacità economica e finanziaria e della capacità tecnica delle imprese concorrenti. Nel recepimento della nuova direttiva, si ravvisa l'importanza di garantire l'osservanza di dette norme, anche stabilendo la documentazione che le imprese che partecipano agli appalti devono presentare in sede di gara, al fine di dimostrare il possesso di idonei requisiti tecnici e di capacità economico-finanziaria;
- La Certificazione di Qualità, come dato obbligatorio e non opzionale, soprattutto quando si tratta di appalti di ristorazione;
- La certificazione di iscrizione ad albi e registri di imprese: questo requisito deve essere accompagnato da una rivisitazione dell'attuale albo delle imprese di pulizia istituito dalla legge 82/94 che così come oggi è gestito dalle Camere di Commercio, risulta essere una pura formalità. Tali strumenti, se gestiti con efficacia ed efficienza, possono diventare un utile ausilio per gli enti aggiudicatari.

3. L'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, così come raccomandato dalla Comunità Europea;

- Nell'ottica del miglioramento della qualità e della regolarità del sistema degli appalti di servizi, si ritiene questo metodo inadeguato, almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo, il ricorso al criterio del massimo ribasso consente unicamente il contenimento dei costi, senza la possibilità di tenere conto, in sede di gara, di elementi importanti quali, soprattutto, la qualità del servizio offerto. In secondo luogo, viste le oggettive difficoltà di definire puntualmente il progetto del servizio da porre a base di gara, le amministrazioni aggiudicatrici, ove si utilizzi il criterio del massimo ribasso, non hanno gli strumenti per verificare se i ribassi praticati dalle imprese concorrenti siano o meno dovuti alla violazione di obblighi previsti a tutela dei lavoratori. Come affermato a proposito delle valutazioni sull'utilizzo del criterio del massimo ribasso e nonostante l'importanza del prezzo nell'aggiudicazione degli appalti di servizi, la considerazione del rapporto costo-qualità può essere introdotta mediante l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, legando il risultato della gara non solo al prezzo più basso, ma anche ad una serie di parametri, il cui peso dovrà essere predeterminato dalle amministrazioni aggiudicatrici nei bandi di gara, per ricercare condizioni qualitative che possano assumere importanza rilevante. L'utilizzo dell'aggiudicazione mediante la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per essere effettivo, non può prescindere da una definizione, all'interno dei capitolati, il più possibile attenta e dettagliata della prestazione oggetto del contratto. Questo per evitare, come spesso avviene, che le offerte presentate siano, di fatto, tutte identiche per quanto riguarda le caratteristiche offerte e si differenzino solo nel prezzo. Se così accade, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa diventa un modo per avvalersi, in realtà, del massimo ribasso. Inoltre, l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come già evidenziato dalla Commissione europea, può diventare un momento di perseguimento della tutela dei lavoratori, introducendo criteri relativi alla tutela dell'occupazione, sempre però nel rispetto delle norme in materia di tutela della concorrenza e di *par condicio* tra i concorrenti. In questo caso, in realtà, una buona pratica è già stata messa in opera: si tratta del dpcm 117/99, in tema di offerta economicamente più vantaggiosa per i servizi di pulizia, in cui entrano nei criteri per l'aggiudicazione anche elementi quali la sicurezza ed il costo del lavoro.

4. **Fissare i criteri per le diverse tipologie di appalto su come si procede ad individuare ed escludere le offerte anomale. Occorre sancire il principio che le offerte che non tengono conto del costo orario del personale, così come previsto dalla legge 327/2000, siano automaticamente scartate;**

5. il controllo sull'operato dell'appaltatore;

➤ prevedere l'istituzione di comitati di controllo che coinvolgano anche l'associazione degli utenti consumatori, oltre che di una rappresentanza dei lavoratori mista tra dipendenti della committente e delle imprese appaltatrici.

Ma tutte queste norme, da introdurre all'interno delle leggi di recepimento, se non sono prima studiate, elaborate e condivise dalle parti sociali con il legislatore, rischiano, a nostro parere, di diventare interventi disorganici.

Il dibattito di oggi deve anche affrontare la questione delle armonizzazioni contrattuali per evitare che gli stessi contratti firmati dalle OOSS maggiormente rappresentative, non svolgano già tra di loro forme di dumping contrattuale.

Per questo noi auspichiamo che la discussione tra le parti giunga a definire, indipendentemente dalle confederazioni di appartenenza:

➤ Un unico articolato con le stesse procedure, modalità e contenuti sul tema dei cambi di appalto e sui cambi di concessione. Questo articolato, oltre ad essere riportato in tutti i contratti sottoscritti dalle nostre rispettive associazioni, su richiesta delle parti, attraverso un avviso comune, potrebbe essere trasformato in una norma legislativa. Il raggiungimento di questo obiettivo avrebbe il pregio di non limitarsi a definire regole solo per gli appalti pubblici, ma regolamenterebbe anche il mercato dei privati.

➤ Un altro aspetto che richiede uno studio preliminare, il cui compito potremmo affidarlo ad un progetto congiunto degli enti bilaterali settoriali, è quello di comparare gli attuali contratti che interagiscono nel settore dei servizi, soprattutto comparare le condizioni delle diverse figure professionali per arrivare a dare alle parti stipulanti i diversi contratti degli strumenti di armonizzazione.

➤ Ma ancora, a monte di tutto questo, ciò che veramente manca al settore degli appalti è uno studio approfondito sulla consistenza della domanda del mercato tra settore pubblico e privato e sulle tipologie di servizi richiesti. Qui ancora la bilateralità ci sarebbe di forte aiuto, servirebbe a tutti un tale strumento. Ad oggi vi è solo il centro studi CRISME che affronta queste tematiche. In questo studio occorrerebbe capire perché debbano proprio esistere dei contratti specifici per gli appalti ferroviari, che sono servizi global service offerti ad un unico committente, le FFSS, oppure come faccia ancora ad esistere un contratto degli appalti militari fatto a fotocopia del contratto delle imprese di pulizia nonostante gli scandali scoppiati negli anni '90. Si tratterebbe insomma di studiare e discutere anche per capire se è bene che vi siano tanti contratti all'interno di attività simili: questa è una discussione che lasciamo al dibattito della tavola rotonda.

Solitamente nelle proposte su questi temi si tende ad introdurre lo strumento degli osservatori, ma l'eventualità non ci affascina in quanto, considerata la portata della direttiva e le diverse attività dalla stessa regolate, pensare di istituire un osservatorio per ogni contratto stipulato ci pare un puro spreco di energie, mentre diverso sarebbe individuare strumenti pubblici con la partecipazione delle parti sociali che intervengano per garantire la legalità, per combattere quindi l'elusione contributiva e fiscale, il lavoro nero, la corruzione così pericolosamente facili ed in qualche realtà estremamente diffusi. Il lavoro vero che le parti, soprattutto quelle sindacali, oggi devono affrontare è quello di rifissare regole precise che a monte impediscano le deviazioni dei committenti e delle imprese spurie.

Concedeteci una ulteriore ed ultima digressione. La direttiva Bolkestein, gli interventi di correzione apportati dalla commissione, hanno sicuramente migliorato il testo rispetto a come era stata elaborata dal suo estensore, resta tuttavia sempre il nodo del paese d'origine. Non ci preoccupa se la direttiva alla fine sancirà che le certificazioni ed ogni altro aspetto burocratico avranno validità anche se emessi dal paese d'origine dell'impresa. Ci fa solo sorridere il pensiero che le nostre impreparatissime commissioni di assegnazione di appalto riescano a districarsi tra le diverse lingue della comunità o diverse forme di burocrazia.

Ciò che ancora ci preoccupa sul paese d'origine è la possibilità che ad un'impresa sia data la possibilità di applicare ai propri dipendenti le condizioni contrattuali del paese d'origine dell'impresa. A nostro parere questo andrebbe a contrastare, pesantemente da un punto di vista del diritto comunitario, con quanto già affermato, sulle tutele dei lavoratori, dalle diverse direttive, non ultima quella oggi considerata che richiama il rispetto delle condizioni contrattuali in essere nel luogo dove si svolge il servizio. Peccato che nel dialogo sociale le parti datoriali e sindacali non siano riuscite a definire documenti comuni, nonostante siano state convocate apposite riunioni.

Lasciamo ora la parola a voi per cogliere le vostre proposte e le vostre aspettative.