

Relazione C.Romeo, Seminario sugli Appalti nei Servizi, Roma 8/9 maggio 2002

Seminario sugli appalti nei servizi 8/9 maggio 2002

BOZZA DI RELAZIONE di Carmelo Romeo, Segreteria Nazionale FILCAMS CGIL

L'idea di realizzare una iniziativa con la CGIL sulla politica degli appalti maturò in occasione delle riunioni interregionali sul nuovo CCNL delle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 25 maggio 2001, nelle quali abbiamo approfondito, tra l'altro, i contenuti della legge 142 del 3 aprile 2001 sul socio lavoratore, nonché il complesso della normativa esistenti in materia di appalti di pubblici servizi.

Il seminario di oggi si colloca in un contesto caratterizzato da uno scontro aspro nel Paese tra il mondo del lavoro ed il Governo di Centro destra, sul tema dei diritti individuali e collettivi conquistati negli ultimi 50 anni, grazie alle lotte dei lavoratori.

L'attacco condotto dal Governo, forte di una consistente maggioranza parlamentare, a largo raggio: dai diritti sindacali della legge 300, a partire dall'art.18 ma non solo, alla legge 327 del 7/11/2000 contro gli appalti anomali, praticamente cancellata con la presentazione di un apposito emendamento all' art.1 del disegno di legge di delega al Governo in materia di lavoro alleseme del Senato della Repubblica.

Un attacco che tende a scardinare, anche per gli appalti, l'insieme delle norme contrattuali e legislative introdotte nel corso degli ultimi anni, alcune delle quali condivise e sostenute dalle rappresentanze datoriali, finalizzate a razionalizzare e rendere trasparente il sistema degli appalti pubblici e privati nel nostro Paese.

Un'esigenza particolarmente avvertita dalla nostra Organizzazione in considerazione del particolare significato che i servizi di pulizia, di ristorazione collettiva e di vigilanza assumono per lo sviluppo dell'occupazione.

Per queste ragioni, da tempo siamo convinti della necessità di governare i processi di terziarizzazione, attraverso un confronto con gli interlocutori, - committenti pubblici o privati, - teso a privilegiare la scelta di imprese capaci di garantire un prezzo concorrenziale non disgiunto da un servizio affidabile e di qualche competenza che comporterebbe come conseguenza logica una maggiore specializzazione e professionalità degli addetti.

Con le rappresentanze datoriali più aperte al dialogo con il Sindacato dobbiamo impegnarci a creare le condizioni per il superamento di quella diffusa cultura dell'illegalità fonte di corruzione e concorrenza sleale, che trova terreno fertile nell'assenza di una rete di imprese qualificate e solide.

Infatti, il mercato italiano presenta notevoli anomalie rispetto al contesto europeo:

- una frammentazione di imprese di piccola dimensione con una irrilevante qualità imprenditoriale ed una eccessiva presenza di imprese individuali e consorzi di imprese; (!)
- una limitata considerazione della qualità dei servizi tra i soggetti utilizzatori, in particolare pubblici, che si accompagna ad una precarizzazione e disomogeneità dell'inquadramento dei lavoratori;
- un sistema di appalto basato ancora sul criterio del massimo ribasso pur in presenza di una domanda proveniente da commesse pubbliche;
- una diffusa presenza di criminalità economica che alimenta fenomeni di corruzione e di riciclaggio di denaro di provenienza illecita;
- l'assenza di un sistema di controllo dei risultati e di certificazione della qualità. L'unica parziale eccezione rappresentata dal settore della ristorazione collettiva in cui avvengono controlli a campione per evidenti ragioni di tutela della salute pubblica e dell'igiene alimentare;
- una notevole presenza di lavoro nero o grigio.

E' innegabile che l'ingresso del nostro Paese nell'Europa dei 12 stato reso possibile dal patto di stabilità sottoscritto all'inizio degli anni '90 tra le parti sociali ed i Governi dell'epoca che ha permesso all'Italia di rimanere agganciata all'economia dei principali partners europei.

Ma altrettanto vero che, raggiunto questo importante risultato, s'impone per il nostro Paese l'esigenza di

rimanere a pieno titolo all'interno dell'Unione Economica e Monetaria Europea adeguando la dimensione del nostro sistema produttivo e finanziario al fine di poter superare la attuale frammentazione dell'organizzazione produttiva.

Per correggere le distorsioni di un mercato drogato dalla presenza di un'impresitoria irregolare - cooperative spurie ed imprese fasulle costituite al solo scopo di evadere il fisco, la contribuzione previdenziale ed assistenziale, i contratti di lavoro, le norme sulla sicurezza il rispetto delle regole basilare per rendere pi trasparente il sistema degli appalti ed essenziale per favorire una leale competizione ampliando gli spazi per le imprese sane.

Occorre, a nostro parere, generalizzare il ricorso all'offerta economicamente pi vantaggiosa che spinge il committente pubblico a tenere conto, non soltanto del costo del servizio, ma anche della solidità affidabilità dell'impresa, del merito tecnico e dei tempi di esecuzione del servizio.

Troverete nella documentazione allegata le normative esistenti per la regolamentazione degli appalti nei settori delle pulizie, ristorazione collettiva e vigilanza. (SINTESI)

Da tempo sosteniamo con cognizioni di causa che, pur in presenza di normative legislative e contrattuali che dovrebbero essere vincolanti, principalmente e non solo per i committenti pubblici, sono proprio questi ultimi a disattendere ed ignorarne il rispetto, con la conseguenza di rendere scarsamente trasparenti gli appalti favorendo una distorsione della concorrenza, un ingiusto sfruttamento dei lavoratori, con conseguenti rischi per la salute dei consumatori.

Nella stessa direzione si colloca una proposta del Parlamento Europeo di armonizzare le normative contenute nelle direttive esistenti nei Paesi Europei sugli appalti per l'aggiudicazione di servizi pubblici, di forniture, di lavori pubblici. L'obiettivo del P.E. di valorizzare, in tutti i Paesi dell'Unione, gli aspetti sociali ed occupazionali del settore sulla base dei seguenti indirizzi:

- obbligo per le organizzazioni appaltanti di definire gli standards di sicurezza sul lavoro e le condizioni nella documentazione contrattuale;
- obbligo per le imprese di garantire la salvaguardia occupazionale ed il rispetto delle condizioni di lavoro previste dalle leggi e dagli accordi collettivi ai diversi livelli;
- obbligo per le autoritappaltanti di vigilare affinché l'impresa affidataria non privi il lavoratore dei diritti scaturiti da norme legislative e da accordi collettivi;
- obbligo per le organizzazioni appaltanti di vigilare perché l'impresa contraente non privi i lavoratori dei diritti previsti dalla legislazione vigente nei singoli paesi europei in materia di salute, sicurezza ed igiene e dai contratti collettivi di lavoro ai diversi livelli.

Oltre a motivare e supportare l'importanza dell'offerta economicamente pi vantaggiosa, si vuole introdurre nella legislazione europea l'obbligo, per i committenti pubblici, di dare disdetta del contratto stipulato qualora venissero disattesi gli indirizzi di cui sopra.

Sulla base degli stessi indirizzi e dell'esperienza maturata in questi ultimi anni, nel documento della Segreteria nazionale sugli appalti, che ha formato oggetto di confronto nelle assemblee congressuali, indicavamo alcuni orientamenti:

- definire nei capitolati di appalto adeguati standards qualitativi per la prestazione di beni e servizi, obbligare al rispetto degli accordi contrattuali e prevedere una durata quadriennale di contratti di appalto, privilegiando il ricorso al criterio dell'offerta economicamente pi vantaggiosa;
- sollecitare gli organi centrali e periferici della P.A. (Ispettorati del Lavoro, Guardia di Finanza, INPS, INAIL, Prefettura, Questura), ad effettuare verifiche e controlli periodici per arginare il fenomeno del lavoro nero e le pratiche diffuse di evasione;
- Impegnare il Provveditorato Generale dello Stato, le Regioni e gli EE.LL. a coinvolgere le rappresentanze dei lavoratori nella individuazione dei criteri per la predisposizione delle gare di appalto;
- rilanciare e valorizzare la positiva esperienza dei protocolli d'intesa realizzati con importanti Regioni e Comuni, con l'obiettivo di diffondere la cultura del rispetto delle regole, della trasparenza nella aggiudicazione delle gare di appalto, della lotta al lavoro nero e sommerso.

Al riguardo assume particolare importanza il provvedimento del Consiglio dei Ministri pubblicato sulla G.U. del 18.1.2001 che affida ai presidenti delle Regioni il coordinamento di tutte le iniziative a sostegno delle

imprese per il miglioramento delle condizioni di lavoro, la sicurezza nei luoghi di lavoro, l'emersione dal lavoro irregolare.

Per la vigilanza, una circolare del 1999 prevede che sia il Prefetto ed emanare una tariffa di legalità avvalendosi del contributo di enti e amministrazioni pubbliche territoriali e dei Gruppi di consultazione tecnica provinciali composti dalle Organizzazioni sindacali ed associazioni datoriali firmatarie del CCNL oltre che dal Questore.

Il rispetto delle regole nel passato, pur in presenza di un quadro politico aperto al confronto con le parti sociali, ha incontrato notevoli resistenze e difficoltà

Lo scenario che si è aperto a seguito delle elezioni del maggio 2001, non può che aumentare le nostre preoccupazioni sulla reale volontà dell'attuale Governo di perseguire obiettivi di trasparenza e legalità negli appalti.

Le decisioni assunte dal Governo durante il suo primo anno di vita sui contratti a termine, sull'emersione del lavoro nero, sulla legge 327, e la pervicace volontà di approvare la delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, non perseguono l'obiettivo di agevolare una leale concorrenza tra le imprese, ma sono funzionali a destrutturare la legislazione del lavoro nel nostro Paese.

Tuttavia, con la stessa fermezza con la quale abbiamo sostenuto nel passato le nostre proposte, dobbiamo intensificare le iniziative di mobilitazione e di lotta, culminate nella grandiosa manifestazione del 23 marzo e nello sciopero generale del 16.4.2002, fino a quando il Governo non recederà dalle sue posizioni.

Occorre, quindi, non abbassare la guardia e dare continuità organica al nostro lavoro con un impegno mirato delle Confederazioni CGIL-CISL-UIL e dei Sindacati delle categorie interessate, con l'obiettivo di:

1) obbligare il committente pubblico ad un confronto preventivo con la rappresentanza sindacale interna riguardo:

§ eventuali decisioni di riorganizzazione dei servizi con conseguenti esternalizzazioni;

§ le modalità di appalto dei servizi terziarizzati, i contenuti del bando di gara e dei relativi capitolati di appalto.

Dunque, una consultazione preventiva ed obbligatoria anche se non vincolante per l'Ente appaltante, con l'obiettivo di tutelare i fruitori dei servizi nel rispetto dei diritti dei lavoratori. Ci in quanto i servizi affidati in appalto pulizia e ristorazione riguardano prevalentemente le scuole, gli asili nido, gli ospedali, i luoghi di lavoro, le case di riposo per anziani, le strutture per disabili, i luoghi di lavoro di milioni di lavoratori pubblici e privati.

Così come gli appalti dei servizi di vigilanza interessano la sicurezza di milioni di cittadini lavoratori e/o utenti.

2) rendere obbligatoria la costituzione di osservatori nei singoli settori, sia a livello nazionale che territoriale (provincia) che possano:

- vigilare sulla istituzione dell'albo delle imprese dove non esiste;
- vigilare sulla regolare tenuta degli albi degli artigiani e del registro delle imprese;
- verificare le risultanze dei controlli periodici effettuati dagli organi preposti contro ogni tipo di evasione;
- supportare i committenti pubblici sui contenuti e le procedure delle gare di appalto.

Relativamente alla composizione degli osservatori opportuna la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali, delle associazioni dei genitori e dei consumatori anche per la particolare natura sociale dei servizi.

Per quanto ci riguarda, pensiamo sia necessario costituire, in forma permanente, un coordinamento nazionale (CGIL e strutture nazionali e territoriali) per mettere a confronto le singole esperienze, e creare quelle sinergie necessarie ad affrontare un tema così complesso come quello degli appalti.

In apertura del seminario avevamo sottolineato la rilevanza che assume il sistema degli appalti in Italia. Bastano alcuni esempi:

Sono oltre 500.000 i lavoratori impegnati nelle pulizie, ristorazione, vigilanza.

Un servizio tanto utile quanto invisibile, la cui essenzialità si percepisce soltanto quando non viene garantito. Gli appalti delle pulizie nelle scuole, compresi quelli degli ex LSU stabilizzati ammontano a 1.000 miliardi l'anno. Nella ristorazione scolastica, secondo i dati diffusi da una rivista specializzata, ammontano a 850 miliardi l'anno.

E ancora: di questi giorni la notizia che il C.d.M. si appresta ad avviare un processo di esternalizzazione dei servizi svolti direttamente dallo Stato nei trasporti, TLC, ricerca, manutenzione e riparazione, servizi

ricreativi, culturali, sportivi. L'obiettivo che si vuole perseguire è un risparmio in tempi brevi di 800 milioni di euro, ed a regime di 2-3 miliardi di euro.

A questi lavoratori ed alle altre centinaia di migliaia che operano in altri settori (trasporti, lavori pubblici ecc.), vanno riconosciuti i diritti e le tutele legislative e contrattuali, a partire dalla certezza dell'occupazione e della retribuzione, condizioni essenziali per garantire ad ognuno la dignità del lavoro che non può essere scissa dalla persona. **Seminario sugli appalti nei servizi**
8/9 maggio 2002

BOZZA DI RELAZIONE di Carmelo Romeo, Segreteria Nazionale FILCAMS CGIL

L'idea di realizzare una iniziativa con la CGIL sulla politica degli appalti maturò in occasione delle riunioni interregionali sul nuovo CCNL delle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 25 maggio 2001, nelle quali abbiamo approfondito, tra l'altro, i contenuti della legge 142 del 3 aprile 2001 sul socio lavoratore, nonché il complesso della normativa esistente in materia di appalti di pubblici servizi.

Il seminario di oggi si colloca in un contesto caratterizzato da uno scontro aspro nel Paese tra il mondo del lavoro ed il Governo di Centro destra, sul tema dei diritti individuali e collettivi conquistati negli ultimi 50 anni, grazie alle lotte dei lavoratori.

L'attacco condotto dal Governo, forte di una consistente maggioranza parlamentare, a largo raggio: dai diritti sindacali della legge 300, a partire dall'art. 18 ma non solo, alla legge 327 del 7/11/2000 contro gli appalti anomali, praticamente cancellata con la presentazione di un apposito emendamento all'art. 1 del disegno di legge di delega al Governo in materia di lavoro alle Camere del Senato della Repubblica.

Un attacco che tende a scardinare, anche per gli appalti, l'insieme delle norme contrattuali e legislative introdotte nel corso degli ultimi anni, alcune delle quali condivise e sostenute dalle rappresentanze datoriali, finalizzate a razionalizzare e rendere trasparente il sistema degli appalti pubblici e privati nel nostro Paese.

Un'esigenza particolarmente avvertita dalla nostra Organizzazione in considerazione del particolare significato che i servizi di pulizia, di ristorazione collettiva e di vigilanza assumono per lo sviluppo dell'occupazione.

Per queste ragioni, da tempo siamo convinti della necessità di governare i processi di terziarizzazione, attraverso un confronto con gli interlocutori, - committenti pubblici o privati, - teso a privilegiare la scelta di imprese capaci di garantire un prezzo concorrenziale non disgiunto da un servizio affidabile e di qualità che comporterebbe come conseguenza logica una maggiore specializzazione e professionalità degli addetti.

Con le rappresentanze datoriali più aperte al dialogo con il Sindacato dobbiamo impegnarci a creare le condizioni per il superamento di quella diffusa cultura dell'illegalità, fonte di corruzione e concorrenza sleale, che trova terreno fertile nell'assenza di una rete di imprese qualificate e solide.

Infatti, il mercato italiano presenta notevoli anomalie rispetto al contesto europeo:

- una frammentazione di imprese di piccola dimensione con una irrilevante qualità imprenditoriale ed una eccessiva presenza di imprese individuali e consorzi di imprese; (!)
- una limitata considerazione della qualità dei servizi tra i soggetti utilizzatori, in particolare pubblici, che si accompagna ad una precarizzazione e disomogeneità dell'inquadramento dei lavoratori;
- un sistema di appalto basato ancora sul criterio del massimo ribasso pur in presenza di una domanda proveniente da commesse pubbliche;
- una diffusa presenza di criminalità economica che alimenta fenomeni di corruzione e di riciclaggio di denaro di provenienza illecita;
- l'assenza di un sistema di controllo dei risultati e di certificazione della qualità. L'unica parziale eccezione rappresentata dal settore della ristorazione collettiva in cui avvengono controlli a campione per evidenti ragioni di tutela della salute pubblica e dell'igiene alimentare;
- una notevole presenza di lavoro nero o grigio.

È innegabile che l'ingresso del nostro Paese nell'Europa dei 12 è stato reso possibile dal patto di stabilità sottoscritto all'inizio degli anni '90 tra le parti sociali ed i Governi dell'epoca che ha permesso all'Italia di rimanere agganciata all'economia dei principali partners europei.

Ma altrettanto vero che, raggiunto questo importante risultato, s'impone per il nostro Paese l'esigenza di

rimanere a pieno titolo all'interno dell'Unione Economica e Monetaria Europea adeguando la dimensione del nostro sistema produttivo e finanziario al fine di poter superare la attuale frammentazione dell'organizzazione produttiva.

Per correggere le distorsioni di un mercato drogato dalla presenza di un'impreditoria irregolare - cooperative spurie ed imprese fasulle costituite al solo scopo di evadere il fisco, la contribuzione previdenziale ed assistenziale, i contratti di lavoro, le norme sulla sicurezza il rispetto delle regole basilare per rendere pi trasparente il sistema degli appalti ed essenziale per favorire una leale competizione ampliando gli spazi per le imprese sane.

Occorre, a nostro parere, generalizzare il ricorso all'offerta economicamente pi vantaggiosa che spinge il committente pubblico a tenere conto, non soltanto del costo del servizio, ma anche della solidited affidabilit dell'impresa, del merito tecnico e dei tempi di esecuzione del servizio.

Troverete nella documentazione allegata le normative esistenti per la regolamentazione degli appalti nei settori delle pulizie, ristorazione collettiva e vigilanza. (SINTESI)

Da tempo sosteniamo con cognizioni di causa che, pur in presenza di normative legislative e contrattuali che dovrebbero essere vincolanti, principalmente e non solo per i committenti pubblici, sono proprio questi ultimi a disattenderle ed ignorarne il rispetto, con la conseguenza di rendere scarsamente trasparenti gli appalti favorendo una distorsione della concorrenza, un ingiusto sfruttamento dei lavoratori, con conseguenti rischi per la salute dei consumatori.

Nella stessa direzione si colloca una proposta del Parlamento Europeo di armonizzare le normative contenute nelle direttive esistenti nei Paesi Europei sugli appalti per l'aggiudicazione di servizi pubblici, di forniture, di lavori pubblici. L'obiettivo del P.E. di valorizzare, in tutti i Paesi dell'Unione, gli aspetti sociali ed occupazionali del settore sulla base dei seguenti indirizzi:

- obbligo per le organizzazioni appaltanti di definire gli standards di sicurezza sul lavoro e le condizioni nella documentazione contrattuale;
- obbligo per le imprese di garantire la salvaguardia occupazionale ed il rispetto delle condizioni di lavoro previste dalle leggi e dagli accordi collettivi ai diversi livelli;
- obbligo per le autoritappaltanti di vigilare affinché l'impresa affidataria non privi il lavoratore dei diritti scaturiti da norme legislative e da accordi collettivi;
- obbligo per le organizzazioni appaltanti di vigilare perché l'impresa contraente non privi i lavoratori dei diritti previsti dalla legislazione vigente nei singoli paesi europei in materia di salute, sicurezza ed igiene e dai contratti collettivi di lavoro ai diversi livelli.

Oltre a motivare e supportare limportanza dell'offerta economicamente pi vantaggiosa, si vuole introdurre nella legislazione europea l'obbligo, per i committenti pubblici, di dare disdetta del contratto stipulato qualora venissero disattesi gli indirizzi di cui sopra.

Sulla base degli stessi indirizzi e dell'esperienza maturata in questi ultimi anni, nel documento della Segreteria nazionale sugli appalti, che ha formato oggetto di confronto nelle assemblee congressuali, indicavamo alcuni orientamenti:

- definire nei capitolati di appalto adeguati standars qualitativi per la prestazione di beni e servizi, obbligare al rispetto degli accordi contrattuali e prevedere una durata quadriennale di contratti di appalto, privilegiando il ricorso al criterio dell'offerta economicamente pi vantaggiosa;
- sollecitare gli organi centrali e periferici della P.A. (Ispettorati del Lavoro, Guardia di Finanza, INPS, INAIL, Prefettura, Questura), ad effettuare verifiche e controlli periodici per arginare il fenomeno del lavoro nero e le pratiche diffuse di evasione;
- Impegnare il Provveditorato Generale dello Stato, le Regioni e gli EE.LL. a coinvolgere le rappresentanze dei lavoratori nella individuazione dei criteri per la predisposizione delle gare di appalto;
- rilanciare e valorizzare la positiva esperienza dei protocolli d'intesa realizzati con importanti Regioni e Comuni, con l'obiettivo di diffondere la cultura del rispetto delle regole, della trasparenza nella aggiudicazione delle gare di appalto, della lotta al lavoro nero e sommerso.

Al riguardo assume particolare importanza il provvedimento del Consiglio dei Ministri pubblicato sulla G.U. del 18.1.2001 che affida ai presidenti delle Regioni il coordinamento di tutte le iniziative a sostegno delle

imprese per il miglioramento delle condizioni di lavoro, la sicurezza nei luoghi di lavoro, l'emersione dal lavoro irregolare.

Per la vigilanza, una circolare del 1999 prevede che sia il Prefetto ed emanare una tariffa di legalità avvalendosi del contributo di enti e amministrazioni pubbliche territoriali e dei Gruppi di consultazione tecnica provinciali composti dalle Organizzazioni sindacali ed associazioni datoriali firmatarie del CCNL oltre che dal Questore.

Il rispetto delle regole nel passato, pur in presenza di un quadro politico aperto al confronto con le parti sociali, ha incontrato notevoli resistenze e difficoltà

Lo scenario che si è aperto a seguito delle elezioni del maggio 2001, non può che aumentare le nostre preoccupazioni sulla reale volontà dell'attuale Governo di perseguire obiettivi di trasparenza e legalità negli appalti.

Le decisioni assunte dal Governo durante il suo primo anno di vita sui contratti a termine, sull'emersione del lavoro nero, sulla legge 327, e la pervicace volontà di approvare la delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, non perseguono l'obiettivo di agevolare una leale concorrenza tra le imprese, ma sono funzionali a destrutturare la legislazione del lavoro nel nostro Paese.

Tuttavia, con la stessa fermezza con la quale abbiamo sostenuto nel passato le nostre proposte, dobbiamo intensificare le iniziative di mobilitazione e di lotta, culminate nella grandiosa manifestazione del 23 marzo e nello sciopero generale del 16.4.2002, fino a quando il Governo non recederà dalle sue posizioni.

Occorre, quindi, non abbassare la guardia e dare continuità organica al nostro lavoro con un impegno mirato delle Confederazioni CGIL-CISL-UIL e dei Sindacati delle categorie interessate, con l'obiettivo di:

1) obbligare il committente pubblico ad un confronto preventivo con le rappresentanze sindacali interne riguardo:

§ eventuali decisioni di riorganizzazione dei servizi con conseguenti esternalizzazioni;

§ le modalità di appalto dei servizi terziarizzati, i contenuti del bando di gara e dei relativi capitolati di appalto.

Dunque, una consultazione preventiva ed obbligatoria anche se non vincolante per l'Ente appaltante, con l'obiettivo di tutelare i fruitori dei servizi nel rispetto dei diritti dei lavoratori. Ci in quanto i servizi affidati in appalto pulizia e ristorazione riguardano prevalentemente le scuole, gli asili nido, gli ospedali, i luoghi di lavoro, le case di riposo per anziani, le strutture per disabili, i luoghi di lavoro di milioni di lavoratori pubblici e privati.

Così come gli appalti dei servizi di vigilanza interessano la sicurezza di milioni di cittadini lavoratori e/o utenti.

2) rendere obbligatoria la costituzione di osservatori nei singoli settori, sia a livello nazionale che territoriale (provincia) che possano:

- vigilare sulla istituzione dell'albo delle imprese dove non esiste;
- vigilare sulla regolare tenuta degli albi degli artigiani e del registro delle imprese;
- verificare le risultanze dei controlli periodici effettuati dagli organi preposti contro ogni tipo di evasione;
- supportare i committenti pubblici sui contenuti e le procedure delle gare di appalto.

Relativamente alla composizione degli osservatori opportuna la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali, delle associazioni dei genitori e dei consumatori anche per la particolare natura sociale dei servizi.

Per quanto ci riguarda, pensiamo sia necessario costituire, in forma permanente, un coordinamento nazionale (CGIL e strutture nazionali e territoriali) per mettere a confronto le singole esperienze, e creare quelle sinergie necessarie ad affrontare un tema così complesso come quello degli appalti.

In apertura del seminario avevamo sottolineato la rilevanza che assume il sistema degli appalti in Italia. Bastano alcuni esempi:

Sono oltre 500.000 i lavoratori impegnati nelle pulizie, ristorazione, vigilanza.

Un servizio tanto utile quanto invisibile, la cui essenzialità si percepisce soltanto quando non viene garantito. Gli appalti delle pulizie nelle scuole, compresi quelli degli ex LSU stabilizzati ammontano a 1.000 miliardi l'anno. Nella ristorazione scolastica, secondo i dati diffusi da una rivista specializzata, ammontano a 850 miliardi l'anno.

E ancora: di questi giorni la notizia che il C.d.M. si appresta ad avviare un processo di esternalizzazione dei servizi svolti direttamente dallo Stato nei trasporti, TLC, ricerca, manutenzione e riparazione, servizi

ricreativi, culturali, sportivi. L'obiettivo che si vuole perseguire è un risparmio in tempi brevi di 800 milioni di euro, ed a regime di 2-3 miliardi di euro.

A questi lavoratori ed alle altre centinaia di migliaia che operano in altri settori (trasporti, lavori pubblici ecc.), vanno riconosciuti i diritti e le tutele legislative e contrattuali, a partire dalla certezza dell'occupazione e della retribuzione, condizioni essenziali per garantire ad ognuno la dignità del lavoro che non può essere scissa dalla persona. **Seminario sugli appalti nei servizi**
8/9 maggio 2002

BOZZA DI RELAZIONE di Carmelo Romeo, Segreteria Nazionale FILCAMS CGIL

L'idea di realizzare una iniziativa con la CGIL sulla politica degli appalti maturò in occasione delle riunioni interregionali sul nuovo CCNL delle imprese di pulizia e servizi integrati/multiservizi del 25 maggio 2001, nelle quali abbiamo approfondito, tra l'altro, i contenuti della legge 142 del 3 aprile 2001 sul socio lavoratore, nonché il complesso della normativa esistente in materia di appalti di pubblici servizi.

Il seminario di oggi si colloca in un contesto caratterizzato da uno scontro aspro nel Paese tra il mondo del lavoro ed il Governo di Centro destra, sul tema dei diritti individuali e collettivi conquistati negli ultimi 50 anni, grazie alle lotte dei lavoratori.

L'attacco condotto dal Governo, forte di una consistente maggioranza parlamentare, a largo raggio: dai diritti sindacali della legge 300, a partire dall'art. 18 ma non solo, alla legge 327 del 7/11/2000 contro gli appalti anomali, praticamente cancellata con la presentazione di un apposito emendamento all'art. 1 del disegno di legge di delega al Governo in materia di lavoro alle Camere del Senato della Repubblica.

Un attacco che tende a scardinare, anche per gli appalti, l'insieme delle norme contrattuali e legislative introdotte nel corso degli ultimi anni, alcune delle quali condivise e sostenute dalle rappresentanze datoriali, finalizzate a razionalizzare e rendere trasparente il sistema degli appalti pubblici e privati nel nostro Paese.

Un'esigenza particolarmente avvertita dalla nostra Organizzazione in considerazione del particolare significato che i servizi di pulizia, di ristorazione collettiva e di vigilanza assumono per lo sviluppo dell'occupazione.

Per queste ragioni, da tempo siamo convinti della necessità di governare i processi di terziarizzazione, attraverso un confronto con gli interlocutori, - committenti pubblici o privati, - teso a privilegiare la scelta di imprese capaci di garantire un prezzo concorrenziale non disgiunto da un servizio affidabile e di qualità che comporterebbe come conseguenza logica una maggiore specializzazione e professionalità degli addetti.

Con le rappresentanze datoriali più aperte al dialogo con il Sindacato dobbiamo impegnarci a creare le condizioni per il superamento di quella diffusa cultura dell'illegalità, fonte di corruzione e concorrenza sleale, che trova terreno fertile nell'assenza di una rete di imprese qualificate e solide.

Infatti, il mercato italiano presenta notevoli anomalie rispetto al contesto europeo:

- una frammentazione di imprese di piccola dimensione con una irrilevante qualità imprenditoriale ed una eccessiva presenza di imprese individuali e consorzi di imprese; (!)
- una limitata considerazione della qualità dei servizi tra i soggetti utilizzatori, in particolare pubblici, che si accompagna ad una precarizzazione e disomogeneità dell'inquadramento dei lavoratori;
- un sistema di appalto basato ancora sul criterio del massimo ribasso pur in presenza di una domanda proveniente da commesse pubbliche;
- una diffusa presenza di criminalità economica che alimenta fenomeni di corruzione e di riciclaggio di denaro di provenienza illecita;
- l'assenza di un sistema di controllo dei risultati e di certificazione della qualità. L'unica parziale eccezione rappresentata dal settore della ristorazione collettiva in cui avvengono controlli a campione per evidenti ragioni di tutela della salute pubblica e dell'igiene alimentare;
- una notevole presenza di lavoro nero o grigio.

È innegabile che l'ingresso del nostro Paese nell'Europa dei 12 è stato reso possibile dal patto di stabilità sottoscritto all'inizio degli anni '90 tra le parti sociali ed i Governi dell'epoca che ha permesso all'Italia di rimanere agganciata all'economia dei principali partners europei.

Ma altrettanto vero che, raggiunto questo importante risultato, s'impone per il nostro Paese l'esigenza di

rimanere a pieno titolo all'interno dell'Unione Economica e Monetaria Europea adeguando la dimensione del nostro sistema produttivo e finanziario al fine di poter superare la attuale frammentazione dell'organizzazione produttiva.

Per correggere le distorsioni di un mercato drogato dalla presenza di un'impreditoria irregolare - cooperative spurie ed imprese fasulle costituite al solo scopo di evadere il fisco, la contribuzione previdenziale ed assistenziale, i contratti di lavoro, le norme sulla sicurezza il rispetto delle regole basilare per rendere pi trasparente il sistema degli appalti ed essenziale per favorire una leale competizione ampliando gli spazi per le imprese sane.

Occorre, a nostro parere, generalizzare il ricorso all'offerta economicamente pi vantaggiosa che spinge il committente pubblico a tenere conto, non soltanto del costo del servizio, ma anche della solidited affidabilit dell'impresa, del merito tecnico e dei tempi di esecuzione del servizio.

Troverete nella documentazione allegata le normative esistenti per la regolamentazione degli appalti nei settori delle pulizie, ristorazione collettiva e vigilanza. (SINTESI)

Da tempo sosteniamo con cognizioni di causa che, pur in presenza di normative legislative e contrattuali che dovrebbero essere vincolanti, principalmente e non solo per i committenti pubblici, sono proprio questi ultimi a disattenderle ed ignorarne il rispetto, con la conseguenza di rendere scarsamente trasparenti gli appalti favorendo una distorsione della concorrenza, un ingiusto sfruttamento dei lavoratori, con conseguenti rischi per la salute dei consumatori.

Nella stessa direzione si colloca una proposta del Parlamento Europeo di armonizzare le normative contenute nelle direttive esistenti nei Paesi Europei sugli appalti per l'aggiudicazione di servizi pubblici, di forniture, di lavori pubblici. L'obiettivo del P.E. di valorizzare, in tutti i Paesi dell'Unione, gli aspetti sociali ed occupazionali del settore sulla base dei seguenti indirizzi:

- obbligo per le organizzazioni appaltanti di definire gli standards di sicurezza sul lavoro e le condizioni nella documentazione contrattuale;
- obbligo per le imprese di garantire la salvaguardia occupazionale ed il rispetto delle condizioni di lavoro previste dalle leggi e dagli accordi collettivi ai diversi livelli;
- obbligo per le autoritappaltanti di vigilare affinché l'impresa affidataria non privi il lavoratore dei diritti scaturiti da norme legislative e da accordi collettivi;
- obbligo per le organizzazioni appaltanti di vigilare perché l'impresa contraente non privi i lavoratori dei diritti previsti dalla legislazione vigente nei singoli paesi europei in materia di salute, sicurezza ed igiene e dai contratti collettivi di lavoro ai diversi livelli.

Oltre a motivare e supportare limportanza dell'offerta economicamente pi vantaggiosa, si vuole introdurre nella legislazione europea lobbigo, per i committenti pubblici, di dare disdetta del contratto stipulato qualora venissero disattesi gli indirizzi di cui sopra.

Sulla base degli stessi indirizzi e dell'esperienza maturata in questi ultimi anni, nel documento della Segreteria nazionale sugli appalti, che ha formato oggetto di confronto nelle assemblee congressuali, indicavamo alcuni orientamenti:

- definire nei capitolati di appalto adeguati standars qualitativi per la prestazione di beni e servizi, obbligare al rispetto degli accordi contrattuali e prevedere una durata quadriennale di contratti di appalto, privilegiando il ricorso al criterio dell'offerta economicamente pi vantaggiosa;
- sollecitare gli organi centrali e periferici della P.A. (Ispettorati del Lavoro, Guardia di Finanza, INPS, INAIL, Prefettura, Questura), ad effettuare verifiche e controlli periodici per arginare il fenomeno del lavoro nero e le pratiche diffuse di evasione;
- Impegnare il Provveditorato Generale dello Stato, le Regioni e gli EE.LL. a coinvolgere le rappresentanze dei lavoratori nella individuazione dei criteri per la predisposizione delle gare di appalto;
- rilanciare e valorizzare la positiva esperienza dei protocolli d'intesa realizzati con importanti Regioni e Comuni, con l'obiettivo di diffondere la cultura del rispetto delle regole, della trasparenza nella aggiudicazione delle gare di appalto, della lotta al lavoro nero e sommerso.

Al riguardo assume particolare importanza il provvedimento del Consiglio dei Ministri pubblicato sulla G.U. del 18.1.2001 che affida ai presidenti delle Regioni il coordinamento di tutte le iniziative a sostegno delle

imprese per il miglioramento delle condizioni di lavoro, la sicurezza nei luoghi di lavoro, l'emersione dal lavoro irregolare.

Per la vigilanza, una circolare del 1999 prevede che sia il Prefetto ed emanare una tariffa di legalità avvalendosi del contributo di enti e amministrazioni pubbliche territoriali e dei Gruppi di consultazione tecnica provinciali composti dalle Organizzazioni sindacali ed associazioni datoriali firmatarie del CCNL oltre che dal Questore.

Il rispetto delle regole nel passato, pur in presenza di un quadro politico aperto al confronto con le parti sociali, ha incontrato notevoli resistenze e difficoltà

Lo scenario che si è aperto a seguito delle elezioni del maggio 2001, non può che aumentare le nostre preoccupazioni sulla reale volontà dell'attuale Governo di perseguire obiettivi di trasparenza e legalità negli appalti.

Le decisioni assunte dal Governo durante il suo primo anno di vita sui contratti a termine, sull'emersione del lavoro nero, sulla legge 327, e la pervicace volontà di approvare la delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, non perseguono l'obiettivo di agevolare una leale concorrenza tra le imprese, ma sono funzionali a destrutturare la legislazione del lavoro nel nostro Paese.

Tuttavia, con la stessa fermezza con la quale abbiamo sostenuto nel passato le nostre proposte, dobbiamo intensificare le iniziative di mobilitazione e di lotta, culminate nella grandiosa manifestazione del 23 marzo e nello sciopero generale del 16.4.2002, fino a quando il Governo non recederà dalle sue posizioni.

Occorre, quindi, non abbassare la guardia e dare continuità organica al nostro lavoro con un impegno mirato delle Confederazioni CGIL-CISL-UIL e dei Sindacati delle categorie interessate, con l'obiettivo di:

1) obbligare il committente pubblico ad un confronto preventivo con le rappresentanze sindacali interne riguardo:

§ eventuali decisioni di riorganizzazione dei servizi con conseguenti esternalizzazioni;

§ le modalità di appalto dei servizi terziarizzati, i contenuti del bando di gara e dei relativi capitolati di appalto.

Dunque, una consultazione preventiva ed obbligatoria anche se non vincolante per l'Ente appaltante, con l'obiettivo di tutelare i fruitori dei servizi nel rispetto dei diritti dei lavoratori. Ci in quanto i servizi affidati in appalto pulizia e ristorazione riguardano prevalentemente le scuole, gli asili nido, gli ospedali, i luoghi di lavoro, le case di riposo per anziani, le strutture per disabili, i luoghi di lavoro di milioni di lavoratori pubblici e privati.

Così come gli appalti dei servizi di vigilanza interessano la sicurezza di milioni di cittadini lavoratori e/o utenti.

2) rendere obbligatoria la costituzione di osservatori nei singoli settori, sia a livello nazionale che territoriale (provincia) che possano:

- vigilare sulla istituzione dell'albo delle imprese dove non esiste;
- vigilare sulla regolare tenuta degli albi degli artigiani e del registro delle imprese;
- verificare le risultanze dei controlli periodici effettuati dagli organi preposti contro ogni tipo di evasione;
- supportare i committenti pubblici sui contenuti e le procedure delle gare di appalto.

Relativamente alla composizione degli osservatori opportuna la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali, delle associazioni dei genitori e dei consumatori anche per la particolare natura sociale dei servizi.

Per quanto ci riguarda, pensiamo sia necessario costituire, in forma permanente, un coordinamento nazionale (CGIL e strutture nazionali e territoriali) per mettere a confronto le singole esperienze, e creare quelle sinergie necessarie ad affrontare un tema così complesso come quello degli appalti.

In apertura del seminario avevamo sottolineato la rilevanza che assume il sistema degli appalti in Italia. Bastano alcuni esempi:

Sono oltre 500.000 i lavoratori impegnati nelle pulizie, ristorazione, vigilanza.

Un servizio tanto utile quanto invisibile, la cui essenzialità si percepisce soltanto quando non viene garantito. Gli appalti delle pulizie nelle scuole, compresi quelli degli ex LSU stabilizzati ammontano a 1.000 miliardi l'anno. Nella ristorazione scolastica, secondo i dati diffusi da una rivista specializzata, ammontano a 850 miliardi l'anno.

E ancora: di questi giorni la notizia che il C.d.M. si appresta ad avviare un processo di esternalizzazione dei servizi svolti direttamente dallo Stato nei trasporti, TLC, ricerca, manutenzione e riparazione, servizi

ricreativi, culturali, sportivi. L'obiettivo che si vuole perseguire è un risparmio in tempi brevi di 800 milioni di euro, ed a regime di 2-3 miliardi di euro.

A questi lavoratori ed alle altre centinaia di migliaia che operano in altri settori (trasporti, lavori pubblici ecc.), vanno riconosciuti i diritti e le tutele legislative e contrattuali, a partire dalla certezza dell'occupazione e della retribuzione, condizioni essenziali per garantire ad ognuno la dignità del lavoro che non può essere scissa dalla persona.