

**CONVEGNO PARMA 7-8-LUGLIO 2003**  
**CONSIP E SANITA'**

**SINTESI RELAZIONE CARMELO ROMEO – SEGRETARIO NAZIONALE FILCAMS-CGIL**

Il cosiddetto modello CONSIP introdotto con la legge finanziaria del 2000 – legge 23 dicembre 1999, n.488 - conteneva alcuni principi sostanzialmente condivisibili, coerenti con le iniziative delle Associazioni dei lavoratori e datoriali dell'ultimo decennio, finalizzate ad introdurre forme di razionalizzazione degli acquisti e di trasparenza degli appalti non a scapito della qualità dei servizi, dei diritti dei lavoratori, della economia e dello sviluppo locale.

E' opportuno richiamare, sia pure sinteticamente, alcune delle normative introdotte negli anni '90 per l'aggiudicazione dei contratti di servizi pubblici.

- la legge n. 55 del 1990 contenente disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso in materia di appalti di opere pubbliche;
- la legge n.82 del 1994 che istituiva il Registro delle imprese;
- la legge 142 del 3 aprile 2001 in materia cooperativistica,
- il DPCM 116/97 sull'offerta economicamente più vantaggiosa;
- la legge 327 del 7.11.2000 per arginare il fenomeno delle offerte anormalmente basse;
- il CCNL del 25.5.2001 per i servizi integrati/multiservizi.

Le procedure CONSIP, inserite all'interno di un quadro di regole certe ed esigibili, miravano essenzialmente a garantire il necessario coordinamento della spesa pubblica nel rispetto dell'autonomia delle singole Amministrazioni oltre a semplificare le procedure attraverso l'eliminazione dei controlli formali e l'introduzione delle aste on-line.

Tali obiettivi erano e sono presupposti essenziali per innovare la pubblica amministrazione, facilitare l'aggregazione della domanda, agevolare l'introduzione di nuove tecnologie per l'espletamento delle aste on-line e dei sistemi di pagamento elettronico.

L'art. 24 della legge 27 dicembre 2002 che, di fatto, estende a tutte le Amministrazioni statali, centrali e periferiche, ed obbliga gli Enti Locali, nel caso in cui non intendano aderire alle convenzioni, ad adottare come base d'asta al ribasso i prezzi fissati nelle convenzioni per l'acquisto di beni e servizi ha, di fatto, snaturato la missione originaria della concessionaria istituita per fornire consulenza, assistenza e soluzioni informatiche agli organi della P.A.

Infatti, dopo i primi incoraggianti risultati conseguiti dalle Convenzioni i risparmi dei costi di processo si sono dimostrati inferiori alle aspettative, non si è concretizzata la razionalizzazione delle forniture non è stata agevolata la concorrenza e si è verificata una sorta di discontinuità tra la gestione e la missione Consip.

Già nello scorso febbraio lo stesso Presidente dell'Antitrust Tesauro aveva sollevato problemi riguardo la costituzione di cartelli che danneggiano le piccole e medie imprese, e favoriscono forme di concorrenza sleale.

Contro questo sistema è in atto una forte mobilitazione delle forze politiche di maggioranza e di opposizione, delle OO.SS. dei lavoratori e delle Associazioni delle Piccole e Medie Imprese del nostro Paese.

Da indagini effettuate risulta che il sistema Consip ha prodotto risultati apprezzabili in merito alla telefonia fissa e mobile, alla fornitura di energia elettrica. Di tutt'altro segno le convenzioni per la fornitura di carburante (es. Foggia) e di materiale di cancelleria che hanno comportato addirittura un aumento della spesa, rendendo le convenzioni antieconomiche.

Ancora più negativi i risultati riscontrati in relazione alla fornitura di buoni pasto ed agli appalti di servizi di pulizia.

A parere nostro i contratti Global Service non tengono conto della peculiarità dei servizi di pulizia, ristorazione, piccola manutenzione, facchinaggio nelle scuole e negli asili, negli ospedali, nelle case di cura nei ricoveri per gli anziani, ecc.

Per tali servizi è abbastanza arduo ricorrere a mega contratti (Global Service) senza tenere conto dell'esigenza di garantire alti livelli qualitativi dei servizi. Non è possibile adattare lo stesso vestito agli uffici pubblici nelle diverse realtà territoriali, in quanto non esiste nel nostro Paese un sistema di imprese adeguato rispetto ad una offerta globale dei servizi integrati di pulizia, ristorazione.

Basti pensare che le imprese presenti sul mercato dei servizi di pulizia e disinfestazione sono circa 30.000 delle quali, il 55% ha un fatturato inferiore a 2;5 milioni di euro, il 24% da 2;5 a 5 milioni di euro ed il 20% da 5 a 25 milioni.

La trasformazione del mercato sulla base dell'integrazione di funzioni e professionalità in un'unica impresa che si pone sul mercato come GLOBAL SERVICE, richiede società di medie e grandi dimensioni oggi scarsamente presenti.

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

- una frammentazione di imprese di piccola dimensione con scarsa qualità imprenditoriale ed una eccessiva presenza di imprese individuali;
- 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 sul criterio del massimo ribasso pur in presenza di una domanda proveniente da commesse pubbliche,
- una preoccupante 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, fatta eccezione, e non sempre, per il settore della ristorazione collettiva per evidenti ragioni di tutela della salute pubblica e dell'igiene alimentare;
- una diffusa presenza di lavoro nero e sommerso.

Contro le distorsioni di un mercato drogato dalla presenza di un'impreditoria irregolare – imprese fasulle e cooperative spurie – che sopravvivono soltanto attraverso l'evasione contrattuale, fiscale e contributiva, il rispetto delle regole è essenziale a rendere più trasparente il sistema degli appalti e favorire una reale competizione ampliando gli spazi per le imprese sane.

Le prime convenzioni CONSIP, a mio parere, non vanno nella direzione sopra descritta; le gare di appalto per il Ministero del Tesoro, della Difesa, per gli Enti Parastatali sono state esperite al massimo ribasso, affidando la fornitura dei servizi ad imprese specializzate in attività immobiliari, finanziarie, di consulenza gestionale, prive dell'esperienza e competenza necessaria per garantire l'esecuzione di tutti i servizi oggetto della gara di appalto.

In tal modo sono state agevolate forme di interposizioni di manodopera attraverso il sub appalto dei servizi di pulizia che rappresentavano il 90% della prezzo a base d'asta, con conseguenze disastrose sui livelli occupazionali e sulla qualità dei servizi.

Le immediate reazioni delle OO.SS. e delle Associazioni Datoriali che hanno inviato un dettagliato documento al CNEL col quale si sollecitava un pronunciamento nei confronti del Governo e del Parlamento, e la ferma posizione assunta dal Presidente Tesauro che ha denunciato gli effetti distortenti della concorrenza del sistema Consip, hanno prodotto una correzione di rotta relativamente alle convenzioni MIUR e per la fornitura di servizi alberghieri integrati agli immobili ad uso sanitario a nostro parere ancora insufficienti.

Soffermandomi su quest'ultimo bando di gara per la fornitura di servizi alberghieri è opportuno sottolineare alcuni limiti e contraddizioni.

- risultano incomprensibili le ragioni della proroga della gara di appalto al prossimo mese di settembre ;
- viene ammesso il subappalto nella misura non superiore al 25% dell'importo contrattuale per i servizi di pulizia ed igiene ambientale e movimentazione interna; in altre gare la misura massima è fissata al 15%;
- i requisiti pr l'ammissione alla gara non comportano la dimostrazione di alcuna consistenza aziendale per l'esecuzione dei servizi. E' sufficiente la presentazione di certificati ,documenti, dichiarazioni;
- si fa riferimento, a seguito del parere espresso dall'Autorità garante della concorrenza, al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in luogo del massimo ribasso. Basta esaminare attentamente gli allegati tecnici al bando di gara per verificare l'esatto contrario. E' previsto, infatti, il ribasso sul costo del personale sia per quanto riguarda la quantità e la frequenza delle prestazioni, sia per quanto riguarda il costo medio orario, in palese violazione della legge 327 del 2000 che fissa i limiti oltre i quali l'appalto è da considerarsi anomalo.

## **CONCLUSIONI**

In linea con gli orientamenti dell'U.E. tesi ad armonizzare le normative degli appalti per l'aggiudicazione dei servizi pubblici, di forniture, di lavori pubblici occorre perseguire i seguenti indirizzi:

- obbligo per le organizzazioni appaltanti di definire gli standards di sicurezza sul lavoro e le condizioni nella documentazione contrattuale, nonché a vigilare acchè l'impresa affidataria non privi il lavoratori dei diritti derivanti da norme legislative o dagli accordi collettivi ai diversi livelli;
- obbligo per le imprese di garantire la salvaguardia occupazionale ed il rispetto delle condizioni di lavoro previsti dalle leggi e dagli accordi collettivi ai diversi livelli.

In tale direzione abbiamo sollecitato la presentazione di un disegno di legge tendente ad eliminare anomalie generate dal modello Consip dopo le modifiche introdotte con l'art. 24 legge 289/2002, impegnandoci, unitamente alle altre OO.SS. ed alle rappresentanze datoriali, a sostenere una correzione di rotta, in materia di appalti e forniture pubblici, durante l'esame della Finanziaria 2004, anche alla luce di ripensamenti sul tema che provengono dalle forze politiche che sostengono l'attuale maggioranza di Governo.

Gli obiettivi che intendiamo perseguire nell'immediato sono i seguenti:

- Ripristinare la soglia minima di 200.000 Euro per le gare di appalto anche al fine di salvaguardare e valorizzare il ruolo delle autonomie locali;
- Introdurre nelle gare di appalto l'obbligo del riferimento al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in sintonia con le direttive dell'Unione Europea;
- Prevedere nei capitolati di appalto il vincolo delle norme legislative in materia di appalti anomali (legge 327/2000) della clausola sociale (CCNL di riferimento) della garanzia occupazionale art. 4 del CCNL, sia in caso gestione diretta dei servizi sia in caso di subappalto;
- Confermare in capo all'impresa aggiudicataria il rispetto degli obblighi di legge in materia di sicurezza, contrattuali e normative relativamente all'iscrizione nel registro delle imprese, anche al fine di prevenire forme di interposizione di manodopera;
- Rivedere i parametri adottati per l'accesso alle gare di appalto al fine di valorizzare il tessuto delle piccole e medie imprese del nostro Paese, attraverso una crescita dimensionale di queste ultime evitando il proliferare di pseudo imprese e cooperative costituite in funzione della gestione delle attività cedute in sub appalto. L'opportunità di crescita passa attraverso un effettivo decentramento amministrativo (federalismo) che porti ad una positiva integrazione tra il tessuto imprenditoriale, l'autonomia degli Enti Locali, il sistema del credito;

- Attivare, infine, un tavolo di consultazione a livello nazionale e regionale tra i soggetti interessati e le parti sociali al fine di ripristinare la missione originaria di Consip favorendo l'autonomia decisionale e gestionale delle amministrazioni locali decentrate.