

AVVISO COMUNE
PER LA LEGALITA', REGOLARITA' E TRASPARENZA DEL MERCATO
NEL SETTORE PULIZIE, SERVIZI INTEGRATI/MULTISERVIZI

31 maggio 2011

Le Parti sociali stipulanti il c.c.n.l. pulizie, servizi integrati/multiservizi evidenziano la potenzialità e la capacità del settore di sviluppare occupazione qualificata e stabile grazie ad una larga fascia di imprese strutturate grandi, medie e piccole, in grado di conseguire contestualmente importanti risultati in tema di qualità dei servizi offerti.

Il settore rappresenta inoltre un servizio di supporto ineliminabile, in particolare in ambienti sensibili come scuole, ospedali, comunità e, se adeguatamente sostenuto, è in grado di garantire nuova occupazione regolare, sviluppo economico e crescita del settore.

Le parti sociali rappresentative del settore hanno svolto in questi anni una forte azione di promozione e realizzazione di regole finalizzate a garantire la trasparenza e la qualificazione del settore degli appalti di servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi, contrastando il lavoro sommerso e favorendo l'affermazione di imprese strutturate e regolari, che hanno saputo svolgere un significativo ruolo anche sociale attraverso l'occupazione di fasce deboli del mercato del lavoro e di integrazione dell'immigrazione.

Ciononostante, i dati recentemente emersi e condivisi tra le parti evidenziano una crescita dell'irregolarità che colloca il settore tra i comparti maggiormente a rischio nell'utilizzo di lavoro sommerso, con ampie fasce di mercato assorbite da operatori pseudo-imprenditoriali non in regola con fisco, previdenza, leggi e contratti collettivi di lavoro.

Tali irregolarità appaiono alle Parti sociali in preoccupante crescita, parallelamente alle difficoltà economiche e finanziarie non solo dello Stato, degli enti locali, delle amministrazioni pubbliche ma anche di molti committenti privati i quali, trovandosi obbligati a contenere i costi con priorità immediata, affidano la gestione dei servizi a prezzi non compatibili con una regolare gestione imprenditoriale e con i costi della manodopera.

La crisi, gli interventi di tagli alla spesa pubblica ed il patto di stabilità possono concorrere a determinare ulteriori processi di destrutturazione del mercato. Va evitato che gli interventi si concretizzino solo in riduzione generalizzata dei servizi ed in una interruzione dei necessari processi di qualificazione della spesa.

Pur nel noto periodo di criticità delle finanze pubbliche, appare doveroso per i soggetti firmatari evidenziare come una diversa modalità nei meccanismi di calcolo dell'IRAP potrebbe rendere più idonea alle reali caratteristiche del settore tale imposta, particolarmente gravosa per imprese notoriamente ad alta intensità di manodopera.

Le Parti sociali sottoscrivono quindi il presente Avviso comune come premessa necessaria per continuare ad agire con successive azioni congiunte e condivise nei confronti delle Istituzioni, del Parlamento, del Governo e delle Autorità di regolazione e vigilanza, vincolando le stesse Parti a comportamenti coerenti nei rapporti reciproci e verso terzi.

Le Parti ritengono che iniziative congiunte di supporto, su tematiche condivise da tutte le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali firmatarie del presente Avviso Comune, possano essere svolte anche dall'Organismo Bilaterale del Settore.

Le Parti concordano pertanto sulle seguenti azioni:

1) **Lotta al lavoro sommerso** - Il settore ha enormi potenzialità nel poter garantire occupazione stabile (oltre il 95% dei rapporti di lavoro regolari sono contratti a tempo indeterminato) ed a mantenerla per il tramite della clausola sociale prevista nel contratto collettivo di categoria, in fasce sociali a rischio esclusione quali manodopera extracomunitaria e femminile.

Se adeguatamente sorrette, le imprese possono fungere da importante volano di sviluppo per l'intero Paese, considerando i numeri che esprime il settore (oltre 500.000 addetti al netto dell'ampia fascia di sommerso) e la relativa incidenza degli investimenti per la creazione di posti di lavoro, trattandosi di attività ad altissimo contenuto di manodopera.

Appare pertanto necessario promuovere la riapertura del confronto istituzionale con il Governo e il Ministero del Lavoro, nello specifico, per assicurare forme di coordinamento tra le Parti sociali di settore e Istituzioni nella lotta al sommerso, avvalendosi, quando ritenuto necessario, del supporto degli organismi bilaterali e degli osservatori.

Si richiede quindi ai soggetti istituzionali di attivare una struttura composta da rappresentanti del Ministero del Lavoro, dell'Inps, dell'Inail, oltre ad un rappresentante dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, con l'obiettivo di individuare, anche a seguito di segnalazioni delle Parti sociali del settore, situazioni di possibili criticità a rischio evasione/elusione di leggi e contratto collettivo nazionale di lavoro, con relativo danno economico anche per l'erario.

2) **Regolarità e congruità contributiva** - Le Parti sono convinte che un altro strumento per contrastare l'irregolarità negli appalti sia l'accertamento effettivo della regolarità contributiva dell'appaltatore e del subappaltatore. L'accertamento previsto dalla normativa vigente, contenuto nel documento unico di regolarità contributiva (DURC), ha il limite da tempo rilevato dagli operatori del settore, nel senso che l'attestazione di un rapporto previdenziale regolare, alimentato da versamenti periodici, non significa che quei versamenti corrispondano a quanto effettivamente dovuto ai lavoratori, agli enti previdenziali ed agli istituti di mutualità previsti da norme di legge.

Quindi, le Parti concordano di chiedere al legislatore una modifica della normativa in esame, per ottenere un documento che attesti la corrispondenza fra versamenti effettuati e debito contributivo dell'appaltatore.

In questa stessa prospettiva, le Parti concordano altresì l'importanza e l'urgenza di definire con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali le modalità per comprendere nel DURC la verifica della congruità dell'incidenza della manodopera relativa allo specifico contratto affidato, come previsto dall'articolo 118, comma 6 bis, d.lgs. 163/2006 (codice dei contratti pubblici) anche attraverso forme di collaborazione con l'Organismo nazionale bilaterale di settore.

3) **Responsabilità solidale** - Le Parti ribadiscono che uno strumento per contrastare l'irregolarità negli appalti è quello di colpire, insieme all'impresa irregolare, i soggetti committenti che dall'appalto traggono vantaggi economici omettendo di effettuare le necessarie verifiche.

Ritengono quindi essenziale ed urgente chiedere al legislatore di integrare la disciplina della responsabilità solidale per introdurre soluzioni efficaci che inducano il committente ad adottare un

comportamento “virtuoso” nel settore degli appalti, attraverso una verifica effettiva della regolarità di appaltatori e subappaltatori, quantomeno in relazione ai profili per cui opera la responsabilità solidale dello stesso committente (trattamenti retributivi, versamenti contributivi, sicurezza sul lavoro, previdenza complementare).

4) Rispetto del contratto collettivo nazionale di categoria: le Parti concordano di sviluppare azioni comuni per il rispetto integrale del c.c.n.l. imprese di pulizia e servizi integrati / multiservizi, inclusa la clausola sociale, negli appalti pubblici e privati aventi ad oggetto le prestazioni previste nel campo di applicazione del c.c.n.l.. Allo scopo le parti proseguiranno nelle azioni di contrasto di negativi fenomeni quali l'applicazione di contratti di lavoro sottoscritti da soggetti privi di rappresentatività, o l'applicazione di c.c.n.l. relativi ad altre attività, o ad altre tipologie di impresa con l'obiettivo di ridurre i diritti economici e normativi degli addetti del settore attraverso l'utilizzo pratiche negative di dumping sociale.

5) Criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici: La fase di assegnazione degli appalti di servizi deve caratterizzarsi prevalentemente per il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa con l'utilizzo di parametri coerenti con tale criterio in grado di tutelare l'occupazione, il costo del lavoro come determinato ai sensi dell'art. 86 d. lgs. n. 163/2006 e della sicurezza sul lavoro, in una logica di sostenibilità degli appalti, privilegiando la qualità del servizio; il massimo ribasso è criterio utile solo per appalti in cui siano chiaramente definiti, a priori, i contenuti e le prestazioni contrattuali, garantendo comunque le tutele dei lavoratori in essi impegnati, con prioritario riferimento alla sicurezza del lavoro.

Al fine di garantire trasparenza degli atti di gara nel settore, gli stessi dovranno contenere l'indicazione del c.c.n.l. imprese di pulizia e servizi integrati/multi servizi.

Per lo stesso motivo va ristretto il campo di applicazione dell'asta elettronica escludendo tale mezzo a fronte di appalti di servizi quando sia necessario definire contestualmente un progetto organizzativo del servizio insieme all'offerta economica; nel settore, peraltro, ciò attiva una competizione tra imprese attraverso la compressione della voce relativa al costo del lavoro.

Va ribadita l'importanza che le offerte presentate siano coerenti con il costo del lavoro individuato in sede ministeriale sulla base delle disposizioni contenute nel c.c.n.l. e delle norme in materia contributiva e fiscale, come previsto dagli articoli 86, 87 e 89 del d. lgs. n. 163/2006; del pari, il rispetto del c.c.n.l., dei contratti di secondo livello laddove esistenti, nonché degli adempimenti previdenziali e fiscali deve costituire parametro per verificare la regolarità dell'esecuzione dell'appalto, prevedendosi sanzioni adeguate, compresa la risoluzione del contratto, nei casi accertati di inadempienza.

6) Regolamentazione del subappalto: Il tema del subappalto richiede un'attenzione particolare in quanto pone criticità specifiche, spesso trascurate dalla committenza, che possono produrre effetti destabilizzanti per il settore.

Una delle criticità principali, che alimenta il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare, nasce dalla "combinazione" fra la norma che regola il corrispettivo del subappalto - che deve essere calibrato sul prezzo dell'appalto, con un ribasso non superiore al 20% (art. 118 d.lgs. 163/2006) - e gare bandite e/o aggiudicate in violazione delle norme vigenti al di sotto di quanto definito nelle tabelle ministeriali: ciò comporta il rischio di disapplicazione, parziale o totale, di leggi, contrattazione collettiva nazionale e accordi integrativi territoriali ove esistenti.

L'intervento normativo dovrebbe condurre anche ad uniformare la disciplina della responsabilità solidale nell'appalto e nel subappalto, eliminando differenze normative che non si giustificano in presenza di contratti che hanno, sostanzialmente, gli stessi elementi costitutivi.

7) **Ritardi nei pagamenti:** Le imprese del settore subiscono la grave situazione dei ritardi di pagamento da parte degli enti pubblici; tali ritardi hanno raggiunto una dimensione pari ad oltre il 50% del fatturato del settore, con conseguenze particolarmente gravi trattandosi di attività *labour intensive*.

L'onere di tale situazione pone gravi problemi alle imprese per l'incidenza negativa sui programmi di investimento e sviluppo, per gli impropri oneri finanziari, spesso in dimensione ben superiore al preventivato rischio d'impresa, di cui vengono ad essere gravate.

Fermo restando comunque l'obbligo delle imprese di corrispondere regolarmente ai lavoratori la retribuzione, le Parti sociali si danno reciprocamente atto che tale problematica riveste interesse comune, e che la ricerca di soluzioni, anche attraverso azioni comuni, è obiettivo condiviso.

Si dovranno pertanto prevedere misure in grado di realizzare, decorso un arco di tempo definito di morosità accertata, il pagamento di quanto dovuto all'impresa.

In difetto, le imprese creditrici dovranno poter essere tutelate, fino alla liquidazione del credito certo, per il tramite di interventi, ad esempio, di corrispondente compensazione temporanea fiscale, previdenziale.

8) **Revisione prezzi.** L'istituto della revisione prezzi è riconosciuto in sede legislativa (art. 115 d.lgs. n. 163/2006) nonché in sede giurisprudenziale. Ciononostante, sia negli attuali periodi di crisi che in momenti più floridi, la disparità nei rapporti di forza tra committente ed appaltatore rende di fatto inesigibile alcun minimo incremento dei corrispettivi di appalto.

Le Parti sociali condividono la necessità di interventi, in particolare perché gli incrementi di costo derivanti dal c.c.n.l. siano riconosciuti dalla committenza pubblica e privata; tutto ciò anche al fine di evitare che un incremento dei costi, non adeguatamente riconosciuto dalla committenza, sia tale da determinare possibili fenomeni negativi, anche con il rischio di penalizzazione della qualità dei servizi.

9) **Registro delle imprese – Modifiche alla legge n. 82/1994 ed al D.M. n. 274/1997.** Le Parti firmatarie del presente Avviso Comune condividono il percorso avviato dal Governo relativamente alla semplificazione ed alla deburocratizzazione delle attività imprenditoriali. Tuttavia, è necessario sottolineare come tali principi, calati senza cautele e senza specificità nel settore presenterebbero fortissimi rischi di aumentare il già elevato tasso di irregolarità.

Rimane indispensabile evitare che l'ingresso di nuovi soggetti, operanti in una logica "mordi e fuggi", possa produrre effetti potenzialmente devastanti per le imprese regolari che perderebbero quote di mercato, per i lavoratori che sarebbero a rischio perdita retribuzioni e contribuzioni oltre che dei posti di lavoro, e con i committenti maggiormente esposti alle conseguenze di legge in materia di responsabilità solidale.

In tal senso, le Parti proporranno al Legislatore modifiche nella direzione dell'apertura in fase di ingresso, ma nel contempo della maggiore qualificazione delle imprese più stabili in una fase successiva e negli appalti pubblici sopra soglie definite.

Del pari, le Parti proporranno normative settoriali di regolazione del subappalto, al fine di evitare un utilizzo scorretto dello stesso, in una logica di selezione qualitativa dei servizi.

10) Gestione delle crisi: Le parti firmatarie ribadiscono l'esigenza di evitare che gli annunciati tagli dei costi si traducano solo in riduzione dei servizi e non in processi di qualificazione della spesa, salvaguardando la congruità dei corrispettivi alle imprese, la tutela dell'occupazione e del reddito dei lavoratori nel rispetto di una qualità del servizio comunque adeguata ad un servizio di pubblica utilità, in particolare in ambienti a rischio come sanità, scuola, etc.

Per evitare tali situazioni è necessario prevedere un tavolo permanente di confronto con i ministeri interessati che svolga un ruolo di monitoraggio delle stesse, individuando percorsi alternativi nell'ottica di salvaguardare e qualificare l'occupazione e le strutture imprenditoriali.

Le parti riconoscono che gli ammortizzatori sociali in deroga hanno consentito di affrontare i riflessi occupazionali che hanno caratterizzato il mercato del lavoro negli ultimi mesi, per effetto della crisi economica e finanziaria che ha indotto la committenza ad attuare continui interventi di riduzione e soppressione dei servizi.

Considerato che le stime circa la ripresa risultano ancora incerte e che la manovra finanziaria prevede interventi che avranno ricadute anche sulla committenza pubblica, con conseguente indebolimento del mercato del lavoro nei prossimi anni, le parti, in attesa dei lavori per l'annunciata riforma degli ammortizzatori sociali, concordano sulla necessità di rifinanziare gli ammortizzatori sociali in deroga, per non privare il settore di un adeguato sistema di protezione sociale.

11) Procedure concorsuali della committenza: in conseguenza del fatto che le imprese del settore svolgono attività a prevalente impiego di manodopera ed operano presso i committenti, le parti ritengono di proporre una modifica legislativa che riconosca il carattere di credito privilegiato dei compensi spettanti alle imprese appaltatrici e sub-appaltatrici ed alle retribuzioni degli addetti delle stesse.

12) Politiche di genere: le parti concordano riguardo la necessità di attuare azioni comuni e concrete contro le forme di discriminazioni che si manifestano nel settore anche attraverso la più puntuale applicazione delle normative di legge esistenti sulle pari opportunità (legge n. 125/1991 e del d.lgs. n. 198/2006 e d. lgs. n. 5/2010).

In particolare evidenziano il rapporto deficitario che attualmente si presenta tra l'alto numero di lavoratrici occupate nel settore e la scarsa presenza delle stesse nei ruoli di quadri e organi direttivi. A tale scopo le parti si attiveranno per promuovere strumenti in grado di superare tali differenze anche con un migliore funzionamento della commissione Pari Opportunità prevista nel c.c.n.l. di categoria.

Integrazione all'Avviso Comune presentato al Ministero del Lavoro il 4 Novembre 2010.

Con riferimento al nuovo Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (DPR 207/10), le Parti rilevano un aspetto che considerano negativo e peggiorativo rispetto alla normativa precedente, contenuta nel DPCM 117/99 e che nel Regolamento doveva essere trasfusa. L'art. 286 del Regolamento, infatti, relativo al criterio di aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa nel settore delle pulizie modifica radicalmente le modalità di assegnazione dei punteggi all'elemento economico, trasformando le gare indette con tale criterio in gare sostanzialmente al massimo ribasso.

Le Parti ricordano che l'originario DPCM 117/99 era stato emanato su proposta del Ministero del Lavoro, in un quadro di misure di sostegno al settore che erano state individuate a seguito del negoziato contrattuale nazionale.

Le Parti ritengono pertanto urgente e necessario intervenire affinché venga ripristinata una modalità che consenta di valorizzare l'imprenditoria con maggiori capacità tecniche, progettuali e organizzative oltre che più attenta al rispetto delle regole, dei contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e degli obiettivi di sviluppo sostenibile perseguiti a livello europeo e nazionale.

Roma, 31/05/2011