



feneal-uil
FEDERAZIONE NAZIONALE
LAVORATORI EDILI AFFINI
E DEL LEGNO



Filca
C / S L
FILCA - FEDERAZIONE
ITALIANA LAVORATORI
COSTRUZIONI E AFFINI



FILLEA CGIL
FEDERAZIONE ITALIANA
LAVORATORI LEGNO
EDILI INDUSTRIE AFFINI
ED ESTRATIVE

***PROPOSTE SULLA SICUREZZA NEI CANTIERI
DELLE SEGRETERIE NAZIONALI
FENEAL UIL - FILCA CISL - FILLEA CGIL***

*Conferenza Stampa
Roma, 6 Luglio 2006*

Queste brevi riflessioni sono dedicate a tutti i lavoratori che ogni giorno rimangono feriti e a quelli che perdono la vita nei cantieri pubblici e privati del nostro Paese; solo l'anno scorso 253 lavoratori sono morti sul lavoro.

In particolare dedichiamo queste proposte ad **Antonio Veneziano**, di Messina, panettiere, entrato a far parte della categoria da soli tre giorni .

Una categoria complessa, quella delle costruzioni, soggetta a dinamiche produttive e a riforme normative continue , sul versante della domanda e della offerta rispetto alle quali il sistema delle imprese cerca costantemente di adattarsi, preferendo spesso il rifugio nell'area della irregolarità e della evasione degli obblighi contributivi, retributivi e delle norme per la sicurezza sul lavoro .

Terziarizzazione, decentramento ed esternalizzazione sono le tre parole chiave, in cui possono riassumersi le strategie di impresa , a partire dagli anni '70.

Si è realizzato un fenomeno di "subordinazione di fatto", non più e non solo, tra lavoratore ed imprenditore ma anche tra imprese. L'impresa in posizione di debolezza è legata da un rapporto "subordinato" all'impresa forte . Questo vincolo , che si instaura a monte, non può che condizionare il rapporto giuridico di reale subordinazione , che si forma a valle tra imprenditore e lavoratore. Tali dinamiche, complicate ancor più da un'enorme crescita di lavoro autonomo, di lavoro irregolare ed atipico, hanno messo, inevitabilmente in crisi, alcuni istituti normativi e contrattuali a tutela dei lavoratori, che fondavano le proprie basi sul diverso paradigma della impresa fordista con produzione integrata , con un'unica localizzazione ed una struttura organizzativa verticale.

Il sistema produttivo delle costruzioni vive infatti ormai una forte polarizzazione in cui il legislatore più volte è intervenuto a riformare i sistemi di qualificazione per combattere quelle imprese definite "scatole vuote" o "avventuriere" .

Una categoria , che negli appalti pubblici e privati, è formata da un sistema di imprese polverizzato, frantumato e destrutturato. La media di addetti , secondo i dati del censimento 2001, è di 2,95 occupati per 517.777 imprese . Nel 2004 il rapporto tra addetti e censiti dall'ISTAT (1.833.000) e numero di imprese classificate dalle Camere di Commercio delle costruzioni (771.432) ci segnala una dimensione media di 2.37 addetti.

Delle imprese censite **500.000** circa sono **imprese individuali**, senza dipendenti, **98.000** sono **società di persone** e **77.000**,solamente, sono **società di capitali**. Questo quadro evidenzia un mercato destrutturato in cui regnano la concorrenza sleale, la dequalificazione del ciclo produttivo .

Nel mercato pubblico, in particolare, c'è l'area delle imprese qualificate con il sistema delle SOA, che ha sostituito nel 2000 l'Albo Nazionale dei Costruttori con la motivazione principale di sfoltire il numero delle imprese iscritte all'ANC e di combattere le "scatole vuote" e le imprese dequalificate.

Oggi a consuntivo è difficile sostenere che questi obiettivi siano stati realizzati. Se confrontiamo la situazione odierna con quella di 20 anni fa, non considerando le imprese individuali che risultavano iscritte nel 1985 , le società certificate dall'ANC erano **15.616**, mentre nel **2005 le imprese con attestato SOA sono 35.408** . Stando ai dati del rapporto annuale dell'Autorità di vigilanza dei LL.PP., anche in riferimento alle imprese individuali tuttora presenti fra quelle con attestato SOA, possiamo stimare che il numero delle società

in qualunque forma qualificate con il sistema SOA è il doppio di quelle iscritte all'ANC di venti anni fa. Perciò nessuna operazione di sfolgimento è stata in realtà realizzata.

Resta il fatto poi che se 35.408 sono le imprese di costruzioni qualificate per la partecipazione alle gare di appalti pubblici, **c'è da tener conto che il restante numero di imprese (più di 700.000) iscritte alle Camere di Commercio non attraversa nessuna forma di selezione all'ingresso nel mercato . Un sistema produttivo in cui spesso si fa concorrenza solo sui costi e non sulla qualità .**

E' paradossale che in un paese in cui per fare "il parrucchiere" occorre sostenere un percorso professionale di qualificazione, è possibile diventare imprenditori edili solo attraverso una carta bollata presentata alla Camera di Commercio. Così come un giovane per diventare lavoratore edile con contratto a tempo indeterminato, deve attraversare numerosi anni in qualità di apprendista .

Per contrastare questa situazione di dequalificazione e irregolarità, le parti sociali in questi anni hanno sottoscritto un **Avviso Comune contro il lavoro nero e la concorrenza sleale 16 dicembre 2003, stanno gestendo un nuovo sistema di verifica della regolarità contributiva delle imprese attraverso il DURC in tutti i cantieri pubblici e privati, ed hanno enucleato una serie di proposte che andranno riprese nelle prossime settimane perché possano diventare strumenti normativi e contrattuali.**

Ma, tutto ciò, non spiega perché Antonio Veneziano, operaio di 25 anni di Messina, è morto ed altri 14 sono rimasti feriti, così come non spiega i morti di Verona, di Frosinone.

In questo caso, non ci troviamo in quel mondo dell'edilizia diffusa, polverizzata e frantumata che abbiamo descritto , ma, ci troviamo davanti ad un grande affidamento volto alla costruzione dell'autostrada Catania - Siracusa, un affidamento di più di 400 milioni di euro, aggiudicato secondo lo schema della Legge 443 - la cosiddetta Legge Obiettivo- ad una delle più grandi imprese delle costruzioni del nostro Paese qualificatasi quale General Contractor . Certo, la Magistratura e la Commissione di inchiesta nominata dal Ministro delle Infrastrutture faranno piena luce sulle cause tecniche che hanno provocato materialmente questa tragedia , verificando la qualità della progettazione e dei calcoli realizzati in quella fase, nonché l'affidabilità realizzativa delle imprese affidatarie alle quali è stato concesso l'esecuzione del 100% dei lavori .

Noi siamo della idea, però, che al di là della causa immediata, **ciò che non funziona è in realtà il modello realizzativo che è stato disegnato dal legislatore con la Legge Obiettivo, che ha introdotto la figura del General Contractor (Contraente generale) nel nostro ordinamento giuridico che si impegna esclusivamente ad un'obbligazione di risultato e cioè conviene contrattualmente con la Pubblica Amministrazione di "far fare" a terzi con qualsiasi mezzo un'opera infrastrutturale .**

Quando le OO.SS. sono state consultate sulla Legge Obiettivo, non hanno avuto una posizione pregiudiziale , convenendo che alla fine era opportuno individuare percorsi e processi di accelerazione per la realizzazione delle grandi infrastrutture. A qualche anno dalla emanazione di quella legge, **solo lo 0.2% dei progetti approvati è stato realizzato .** Ma, ciò che è più chiaro, è che il modello di impresa, che il sistema della legge Obiettivo ha disegnato, è quello di operatori economici in grado di dirigere e coordinare il complesso delle attività , anche quelle della committenza, tipiche del project-manager . **La spinta verso una**

struttura organizzativa orientata alla gestione del processo, e priva di struttura per l'esecuzione, è stata sancita in modo forte ed esplicito dal D.Lgs. 9/2005 con la definizione dei criteri per la scelta della offerta economicamente più vantaggiosa negli affidamenti a contraenti generali.

Due solo sono infatti i criteri che il D.Lgs. indica ad integrazione di quelli definiti dal D.Lgs. 190/2002:

- a) la maggiore entità di lavori e servizi che il contraente generale si impegna ad affidare ad imprese nominate in sede di offerta;**
- b) la maggiore entità, rispetto a quella prevista dal bando, del prefinanziamento che il candidato è in grado di offrire.**

Il primo elemento premia con più punti il contraente generale che subappalta o subaffida il maggior numero possibile di attività.

Il secondo elemento premia il contraente generale che è in grado di richiedere il pagamento solo in fase di collaudo del massimo possibile dell'importo dell'appalto aggiudicato. Nel primo caso viene favorito il soggetto che svolge solo un ruolo di regia ed affida, nel solo rispetto delle regole del Codice Civile, facendo saltare tutto il tessuto delle tutele dei lavoratori, costruito in decenni di concertazione e contrattazione, tutte le attività anche a società direttamente o indirettamente controllate.

Nel secondo caso, viene favorito il soggetto che può disporre di risorse finanziarie a minor costo.

In sintesi, si può affermare con ragionevole certezza che i sistemi di qualificazione delle imprese SOA e dei contraenti generali ed il sistema di gara che premia chi più subappalta, tenderanno ad accentuare il processo di virtualizzazione della struttura della grande impresa, che in prospettiva sarà sempre più orientata a "far fare" più che "fare in proprio", ovvero di avere una struttura organizzativa orientata alla gestione del processo e totalmente priva di capacità esecutive.

Questa è la storia recente degli affidamenti al contraente generale: il maxi lotto n° 5 della Salerno-Reggio Calabria affidato con l'offerta di riappaltare a terzi l'85%, il maxi lotto 6 della SA-RC aggiudicato alle stesse condizioni; la costruzione dell'Autostrada SR-CT aggiudicata al Contraente generale che ha in sede di offerta proposto di riaffidare il 100% dei lavori ad imprese terze.

E così un sistema di qualificazione creato per strutturare grandi imprese, capaci di realizzare grandi interventi infrastrutturali, in realtà, sta producendo scatole vuote totalmente disimpegnate nella fase esecutiva che viene affidata nelle mani di associazioni temporanee di imprese locali, di piccola e piccolissima dimensione, che ripropongono nel concreto dispiegarsi dell'attività realizzativa, gli stessi problemi della edilizia diffusa: dequalificazione, concorrenza sleale, evasione contributiva e retributiva, scarsa sicurezza sul lavoro e tendenziale presenza di manodopera non professionalizzata.

Non è possibile perciò continuare in una pratica per cui le OO.SS. nazionali e regionali realizzano accordi quadro preventivi prima della costruzione di queste grandi opere, come è successo anche per la SR-CT, per governare i processi di regolarità, di sicurezza e di qualificazione della manodopera che sarà impegnata, attraverso un sistema di relazioni industriali ad hoc per ogni opera, e poi in realtà, nei fatti, nei cantieri delle grandi

infrastrutturazioni ritroviamo le stesse piccole e piccolissime imprese con i loro vizi, che ripropongono un'insostenibile compressione dei costi nella fase di esecuzione dei lavori .

Per questo le OO.SS. già dal luglio del 2005 hanno alzato la voce perché venga modificata la normativa dei sistemi di qualificazione sia per quanto riguarda quello ordinario dei LL.PP. (SOA) sia quello del contraente generale.

Finalmente, il Governo in carica proprio in questi giorni ha accolto una parte delle nostre proposte riferite al sistema di qualificazione del General contractor. Infatti, con il Decreto n° 173 riferito al Codice unico per gli appalti, ha soppresso l'art. 177 comma 4 lettera f) che stabiliva un'attribuzione di più punti al contraente generale che affida la maggiore entità di lavori e servizi all'esterno nell'ambito dei criteri per l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Le proposte che vogliamo qui schematizzare si articolano nelle seguenti direzioni:

- 1) **l'introduzione, nell'ambito del Codice degli appalti o nel suo regolamento attuativo, di una norma che stabilisca l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di qualsiasi forma di affidamento , di verificare l'effettivo possesso dei requisiti attestati dalla SOA per l'impresa vincitrice . Questo al fine di scongiurare e disincentivare le possibili attività elusive delle norme in materia di qualificazione degli operatori;**
- 2) **l'adozione di una norma sia nel sistema di qualificazione SOA , sia in quello del contraente generale che premi le imprese con un valore del costo del personale operaio superiore al 6% del fatturato , con la ridefinizione degli importi delle attestazioni rilasciabili superiori a quello del fatturato in modo proporzionale e lineare fino al doppio per un costo del personale operaio pari al 30% dello stesso;**
- 3) **ridisegno del modello del contraente generale in coerenza con l'abrogazione dell'art. 177 comma 4 lett. f) contenuta nel D.L. n° 173/2006 restringendo la quantità possibile di affidamento a terzi e di subaffidamenti in modo tale che il general contractor, cumulando l'uno agli altri, risulti completamente o quasi completamente disimpegnato dalla fase esecutiva dei lavori;**
- 4) **l'introduzione di una norma che imponga alle Amministrazioni di individuare in ogni capitolato speciale d'appalto quale sia il contratto collettivo applicabile e da includere , in accordo con le OO.SS., con eventuali condizioni derogatorie e migliorative dello stesso. Le condizioni migliorative potrebbero essere già incluse nel bando e consentire l'aggiudicazione a parità di ribasso, o entrare nell'offerta economicamente più vantaggiosa;**
- 5) **la definizione di una norma che premi chi abbia dimostrato correttezza ripetuta nell'osservanza delle norme a tutela del lavoro e sicurezza attraverso meccanismi di svincolo delle garanzie, mantenendo inalterata la responsabilità, o degli anticipi;**
- 6) **l'adozione di una norma che preveda per tutti gli appalti pubblici e privati l'assicurazione, per la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro nel settore, di tutti i lavoratori, indipendentemente dalla forma giuridica del rapporto di lavoro. In tal senso, occorre estendere l'applicazione del Decreto Lgs. 494/96 ai lavoratori autonomi;**

- 7) **la previsione di un sistema di garanzie efficaci che accompagni l'introduzione dell'istituto dell'avvalimento** perché non sia strumentalizzato come via surrettizia di copertura di forme illecite di intermediazione;
- 8) **la riscrittura di tutte le norme a tutela dei lavoratori negli appalti pubblici** che sono state introdotte nel tempo solo per la fattispecie dell'appalto e che oggi con la previsione di nuove forme di affidamento rischiano di essere difficilmente applicabili anche a queste (esempio art. 1676 C.C. - art. 18 L. 55/90; artt. 7 e 13 del capitolato generale d'appalto; DPCM 55/91) con conseguenze negative per tutto il mondo del lavoro coinvolto nel sistema degli affidamenti pubblici;
- 9) **l'introduzione di uno strumento innovativo che rappresenti una condizione obbligatoria per ciascun soggetto che intende avviare un'attività imprenditoriale edile o che è già impegnato in essa, definendo un percorso formativo abilitativo, certificato, in materia di sicurezza** . Inoltre, va previsto in tale strumento, un meccanismo di penalità che preveda l'impossibilità di esercire l'attività imprenditoriale, o di partecipare ad una gara, per un periodo certo a causa della violazione delle leggi sociali , quali il non rispetto degli obblighi contributivi ed il verificarsi di infortuni;

In questi giorni nelle iniziative che realizzeremo a livello nazionale ed in tutti i territori, mobilitando i lavoratori davanti a queste immani tragedie , vogliamo avere chiari i nostri obiettivi perché il nostro cordoglio non lasci spazio alcuno alla retorica ,ma si trasformi in impegno capace di cambiare un settore che se ha bisogno di mercato ha pure necessità di regole che lo qualificano.