

Presentazione rapporto "mercato, impresa e lavoro nel settore delle costruzioni"

**RELAZIONE INTRODUTTIVA DI GIUSEPPE VIRGILIO
SEGRETARIO GENERALE AGGIUNTO FILCA CISL**

1. L'oggetto del rapporto che oggi presentiamo alle Commissioni Parlamentari che si occupano di edilizia , territorio e lavori pubblici , è: qual è il modello di sistema della offerta ovvero quale modello di impresa si va affermando nell'ambito del mercato delle costruzioni.

Lo facciamo concentrando l'attenzione su tre ambiti di osservazione:

- a) l'evoluzione dell'impresa con particolare riferimento ai sistemi di qualificazione negli appalti di lavori pubblici;
- b) la tutela del lavoro dal contratto di appalto come forma dominante di affidamento dei lavori pubblici alle nuove tipologie di appalto dei lavori pubblici;
- c) l'evoluzione delle regole delle opere pubbliche distinguendo due periodi: dal '94 al '98 e dal '98 al '02.

Vogliamo portare l'attenzione delle Istituzioni , delle Associazioni di impresa e degli altri operatori interessati, a toccare con mano la gravità del processo di destrutturazione della impresa nel settore delle costruzioni. Infatti le grandi imprese hanno operato nel tempo una loro esternalizzazione verso la media dimensione , le medie hanno mirato ad appaltare a piccole e piccolissime imprese con una parcellizzazione senza eguali della attività produttiva. A questo si aggiunge che dal 1970 ad oggi sempre più lavoratori cercano di rientrare nel ciclo produttivo trasformandosi in lavoratori autonomi ed imprese individuali, con la semplice presentazione di una domanda di iscrizione alla Camera di Commercio. Questo quadro inficia fortemente il mercato regolare delle imprese che vengono a trovarsi in difficoltà a causa della concorrenza scorretta di molte aziende, in gran parte improvvisate, che pratica sistematicamente l'evasione fiscale e contributiva, poco curandosi della qualità del lavoro e della osservazione delle norme di sicurezza.

L'attuale assetto del sistema della offerta del settore è il seguente (e pone come problema prioritario da affrontare quello dell'accesso alla professione imprenditoriale edile):

	1996	2003
- Totale Imprese	511.201	665.834
- Imprese individuali	354.349	419.447
- Società di persone	88.211	98.162
- Società di capitali	49.031	77.727
- Altre forme	19.610	19.986
	1970	2004
- Lavoro dipendente	84.5%	60.34%
- Lavoro autonomo	15.9%	39.67%
- Occupati totali	1.968.000	1.901.000

Siamo di fronte ad un sistema dell'impresa molto polverizzato, frantumato, un ciclo destrutturato e molte fasi esternalizzate . La media di addetti per imprese, secondo i dati del Censimento del 2001, è di 2,95 occupati per le 517.777 imprese allora censite.

Ciò che vogliamo, oggi , mettere in evidenza è che l'impresa nel settore delle costruzioni e, quindi anche le dinamiche sopra riferite, hanno un fattore di condizionamento fondamentale (esogeno al mercato) ed è rappresentato "dalle regole del gioco" . Esse producono effetti sia sulle metodologie, tempi e forme della domanda e quindi sull'assetto della offerta, sia sul modo di organizzarsi della impresa .

In tal senso possiamo dire che le leggi , le regole che disciplinano il settore fanno "politica economica " in edilizia ; la legislazione indirizza, stabilisce ed orienta l'autonomia organizzativa dell'appaltatore.

In questo quadro, l'impresa dagli anni '80 in poi, non ha ricevuto dal legislatore stimoli alla crescita, al superamento del nanismo , della sottocapitalizzazione, della frantumazione, sia sul versante della domanda sia su quello delle regole.

Ciò ha indotto un atteggiamento dell'appaltatore non attento alle innovazioni tecnologiche ed organizzative, alla ricerca ed allo sviluppo.

L'assenza di un sistema consolidato di grandi imprese nel settore innovativo e competitivo ha condizionato tutte le imprese, la loro struttura, anche quelle piccole e medie. Grandi imprese orientate tutte al mercato e prive di innovazione ed investimenti su loro stesse, hanno indotto nelle medie e piccole imprese una competizione sui fattori più bassi, ovvero sui costi, particolarmente attraverso forme diffuse di concorrenza sleale.

Con gli anni '80 si è avviato un costante declino della presenza delle grandi imprese italiane nel mercato internazionale.

Oggi, il posizionamento italiano è a tutti noto sul versante della grande impresa :

- ✚ tra le prime 50 imprese europee vi è solo l' IMPREGILO , che è al 27° posto della classifica . Essa ha un fatturato di quasi 3 miliardi di Euro, mentre al primo posto c'è l'impresa francese VINCI il cui fatturato è superiore ai 18 miliardi di euro.

Estendendo il confronto fra alcuni paesi europei alle prime 7 imprese delle classifiche nazionali , tutte le imprese italiane hanno una dimensione in fatturato inferiore a tutte le ultime dei suddetti paesi.

Inoltre, guardando dentro la grande impresa nella sua struttura , è evidente che essa è orientata prevalentemente al mercato (una struttura organizzativa nella quale la tecnologia, la specializzazione, il know-how sui sistemi produttivi sono totalmente delegati a strutture collegate o controllate o addirittura assenti).

2. Ciò che vogliamo mettere in evidenza si può sintetizzare in questa domanda. Se è vero che sono le regole del gioco negli appalti pubblici a disegnare il modello di impresa , il legislatore quale modello ha perseguito con le normative che ha emanato in questi anni?

Dobbiamo distinguere due fasi storiche:

- ✚ La prima dal '94 al '98 ovvero la fase immediatamente dopo le vicende di Tangentopoli con la legge n° 109 e la Merloni bis e ter;
- ✚ La seconda dal '98 al '02 con la Merloni Quater e il con il D.lgs. 190/02 in attuazione della Legge Delega 443/01 la cosiddetta Legge "Obiettivo".

La prima fase:

La legge quadro e le versioni bis e ter rappresentarono l'immediato tentativo da parte del legislatore di dare una risposta al sistema della corruzione ed una disciplina organica per la prima volta a tutto "il ciclo dell'appalto di lavori pubblici". In realtà, il tentativo era ben più ambizioso di quello che si è effettivamente realizzato. La risposta della Legge alle disfunzioni del sistema precedente si fondava su alcuni pilastri fondamentali.

Primo fra tutti il pilastro più importante era costituito dalle seguenti condizioni essenziali che venivano stabilite per attivare il ciclo dell'appalto per la realizzazione di un'opera:

- ✚ l'opera deve essere prevista e programmata;
- ✚ l'opera deve essere progettata e l'appalto può essere indetto solo in presenza di un progetto esecutivo;
- ✚ l'opera deve avere la totale copertura finanziaria necessaria per la realizzazione;
- ✚ il sistema di scelta del contraente è praticamente solo il massimo ribasso;
- ✚ fine della concessione di committenza.

La legge quadro sancisce , quindi, e disegna un modello produttivo in cui c'è una netta separazione tra progettazione ed esecuzione. **L'impresa è chiamata solo ad eseguire** : questo principio condiziona tutto l'assetto delle imprese fino al 1998.

La legge 109, inoltre, ha cancellato tutti gli istituti contrattuali che erano stati al centro delle critiche nel '92: **la concessione di sola costruzione, la trattativa privata, l'offerta economica più vantaggiosa**. Quindi in altri termini il periodo è stato caratterizzato da una forte spinta alla trasparenza ed alla responsabilità delle stazioni appaltanti, che ha orientato a realizzare un mercato fortemente competitivo.

La seconda fase:

muta completamente l'intenzione del legislatore e vengono rimessi in discussione i pilastri fondamentali della prima fase. In tal senso, vengono introdotti i seguenti istituti : **l'appalto integrato, la concessione , il project financing** .

Inoltre, per quanto riguarda il mercato delle grandi infrastrutture **viene introdotto l'affidamento a contraente generale** con la legge 443/01 che lo definisce come distinto dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione della gestione della opera eseguita. Un soggetto, perciò, con tutti i poteri del concessionario a fronte però di nessun rischio sulla gestione dell'opera realizzata. Un soggetto economico che somma i poteri di concessionario senza alcun rischio ed il ruolo dell'appaltatore totalmente retribuito .

3. Il nodo fondamentale ,attraverso il quale il legislatore condiziona fortemente i processi di ristrutturazione e di assetto del sistema delle imprese, è costituito dalla disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per gli appalti pubblici.

La prima fase vede l'esperienza ed il declino dell'Albo Nazionale dei Costruttori introdotto dalla L. 57/1962 , poi riformato con la L. 768/1986 e con un nuovo regolamento il n° 172 del 1989 che doveva presiedere alla riforma ed alla revisione di tutte le iscrizioni.

La seconda fase , chiuso l'ANC il 31/12/1999, viene implementata con il DPR n° 34/2000 il nuovo sistema di qualificazione poggiato sulle SOA .

Tale riforma , resa urgente dopo la fase di Tangentopoli, anche dalla denuncia delle OO.SS. che uscirono dal Comitato Centrale e dai Comitati regionali dell'ANC, sostituisce con le SOA l'ANC con la motivazione principale di sfoitare il numero delle imprese iscritte all'ANC e di combattere quelle imprese definite "scatole vuote" o "avventuriere" .

Ora, a consuntivo è difficile sostenere che questi obiettivi siano stati effettivamente realizzati. Oggi, con il sistema SOA la prima classifica di iscrizione è salita da 45 milioni a 500 milioni, liberando perciò il mercato dei piccoli appalti e quello dei subappalti fino a 500 milioni cui è possibile oggi accedere da parte delle imprese senza alcun passaggio dal sistema delle SOA. Inoltre, nel 1985 non solo le piccole società ma anche le imprese individuali per seguire un lavoro pubblico dovevano essere iscritte all'ANC. Perciò se confrontiamo la situazione odierna con quella di 20 anni fa, non considerando le imprese individuali che risultavano iscritte nel 1985, le società certificate erano 15.616 , mentre nel 2005 le imprese con attestato SOA sono 35.408. Una verifica a campione ci consente comunque di dire che le imprese individuali sono tuttora presenti tra quelle con attestato SOA, ma rappresentano mediamente il 15% del numero complessivo. Possiamo quindi stimare che il numero delle società in qualunque sistema SOA sono il doppio di quelle iscritte all'ANC.

Le ragioni di questa crescita devono farci riflettere sulle stesse critiche rivolte da noi all'ANC nel passato. Se lo sfoitamento non si è avuto, per ragioni soprattutto strutturali, che lo rendevano praticamente irrealizzabile, diversa è la valutazione dell'obiettivo dichiarato di combattere le "scatole vuote". Con il DPR 34 non avviene nessun cambiamento significativo rispetto al passato, anzi, con alcune modalità normative riferite all'organico medio annuo, viene sancita la possibilità della attestazione SOA anche di società che nulla hanno a che fare con le imprese di costruzione (società di ingegneria, aziende di servizi pubblici come le ex municipalizzate).

Occorre inoltre evidenziare altri limiti che noi ravvisiamo nel sistema SOA. Il primo attiene alla natura del rapporto commerciale che si instaura tra SOA attestante ed impresa attestata. Vogliamo dire che la ricerca del cliente, come alcuni casi già lo hanno dimostrato, può anche spingere la SOA ad esercitare in modo "leggero" il ruolo di controllore dei requisiti della impresa che dovrebbe essere attestata; per non parlare di casi limiti che oggi vogliamo denunciare e che ci riserviamo di portare a conoscenza dell'Autorità di vigilanza dei LL.PP., come quello di una SOA con un collegio sindacale coincidente con quello dell' impresa attestata. Inoltre, il secondo esempio scaturisce da un semplice calcolo del valore delle attestazioni concesse dalle SOA alle imprese fino ad oggi attestate. Tale valore è al momento pari a

154 miliardi di euro che costruisce il doppio del valore delle OO.PP. realizzate nei cinque anni precedenti (circa 75 miliardi di Euro) il periodo massimo per la presentazione dei certificati dei lavori che le imprese sono tenute ad esibire per dimostrare le attività svolte. Tale fatto suscita molti dubbi sulla verifica che le SOA dovrebbe effettuare sulla veridicità dei certificati forniti dalle imprese attestate.

Il sistema, inoltre, non impedisce che si realizzi una sorta di mercato delle attestazioni fra le stesse imprese. Infatti il contratto che si stipula tra la SOA e l'impresa è un contratto di risultato e non di durata. Con il suo rilascio la SOA non è più tenuta ad esercitare un controllo successivo, mentre l'impresa attestata può, attraverso la cessione di ramo d'azienda, vendere le sue attestazioni ad un'altra impresa che le acquisisce attraverso una fusione per incorporazione.

Inoltre, nel caso delle grandi imprese con il sistema unico del contraente generale obbligatorio dal 17/8/2005, introdotto con D.Lgs. n° 9/2005, per le classifiche di importo da 350 milioni di euro fino ad oltre 700 milioni di euro, dobbiamo mettere in risalto che si evidenzia ormai la tendenza alla destrutturazione come impresa principale di esecuzione dei lavori ed una propensione invece spiccata per il ruolo di general contractor. Il modello di impresa che tende a disegnare tale sistema di qualificazione è quello di un soggetto in grado di dirigere e coordinare, o come si dice in diritto, capace di "far fare" più che di "fare in proprio", ovvero di avere una struttura organizzativa orientata alla gestione del processo e priva di capacità esecutive. Anzi, il contraente generale che subappalta o subaffida viene premiato favorendo in questo modo il soggetto che svolge solo un ruolo di regia e che cede a terzi in modo fiduciario tutte le attività.

Due solo sono infatti i criteri che il D.Lgs. 9 indica ad integrazione di quelli definiti dall'art. 10 del D.Lgs. suddetto:

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

Il primo elemento premia il contraente generale che subappalta o subaffida; il secondo premia il contraente generale che è in grado di prefinanziare e che dispone di risorse a minor costo che gli consentono il massimo delle attività, offrendo il pagamento solo in fase di collaudo.

In sintesi si può definire, con ragionevole certezza, che, sia i sistemi di qualificazione delle imprese (SOA) e dei contraenti generali (D.Lgs. 9/2005), sia il sistema di gara che premia chi più subappalta, tenderanno ad accentuare il processo di virtualizzazione della grande impresa.

Le posizioni del sindacato:

- ✚ positiva la scelta dell' abbandono dell'ANC;
- ✚ fallimentare ad oggi la scelta del sistema SOA;

- ✚ paradossali gli effetti del sistema unico del contraente generale (per esempio: Scilla 1 - Scilla 2 - Siracusa/ Catania, ecc.).

E' necessario, perciò, che il settore riproponga in modo nuovo il problema di **qualificazione delle imprese** giacchè questi strumenti sono assolutamente essenziali perché costituiscono veri e propri strumenti di politica industriale che orientano le imprese a rimanere "nane" o a consorziarsi, a fondersi o a destrutturarsi , ad alimentare il mercato dequalificato del subaffidamento parcellizzato senza alcuna specializzazione.

Non è possibile infatti avere un mercato polarizzato in cui da una parte siamo in presenza di una foltissima boscaglia di imprese individuali e di società che agiscono in un mare di dequalificazione ed irregolarità e dall'altro avere un numero bassissimo con una scarsissima incidenza di fatturato di grandi imprese che si terziarizzano sempre di più, disdegnando di intervenire in maniera diretta nella realizzazione delle costruzioni.

Le OO.SS. hanno valutato positivamente la legislazione che ha semplificato la realizzazione delle grandi infrastrutture, nell'intento di far decollare tale segmento di mercato e dall'altro con l'obiettivo di dotare finalmente il settore di una "testa" significativa in grado di indirizzare il sistema delle imprese .

Ci ritroviamo, paradossalmente, per il combinato disposto del sistema SOA e del sistema del contraente generale, con un sistema normativo e con modalità realizzative che addirittura premiano invece della grande dimensione , la parcellizzazione del ciclo produttivo e la destrutturazione delle imprese.

In tali casi, infatti, firmiamo protocolli di intesa con i general contractors con scarsissima efficacia nella fase realizzativa , laddove, data la parcellizzazione del ciclo, siamo chiamati a confrontarci nuovamente con i tipici e soliti problemi della edilizia minuta e diffusa con i quali combattiamo da decenni: evasione, non sicurezza, irregolarità, caporalato, concorrenza sui costi, nessuna competizione sulla qualità del processo e del prodotto.

Occorre perciò un intervento normativo che si ponga nella logica di un incisivo indirizzo di politica industriale al fine di favorire il rafforzamento della qualificazione e specializzazione nel settore , di uscita dal nanismo da parte delle imprese, di fusioni e di dimensionamenti idonei al mercato.

In tal senso, l'esito di questa iniziativa è costituita da **due proposte**:

- ✚ **una legge per una politica industriale delle costruzioni** con l'obiettivo di inserire regole del mercato attraverso stimoli, incentivi, sostegni rivolti direttamente agli operatori economici che intervengono nel lungo ciclo dell'appalto premiando i comportamenti virtuosi;
- ✚ **un articolo di legge in materia di tutela della concorrenza che favorisca un modello di impresa che investe in tecnologia , in risorse umane, in Know-how , in assetti organizzativi, capaci di dotare il settore delle costruzioni del nostro Paese di una testa significativa in grado di guidare il settore.** In tal senso proponiamo l'introduzione di "una norma" che premi le imprese con un valore del costo del personale operaio superiore al 6% del fatturato, attraverso 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% del fatturato.

4. **La produzione normativa che, a partire dagli anni '90 ha investito il tema degli appalti, non ha lasciato indenne la "tutela del lavoro".** Ciò che è risultato immutato per molto tempo è che il sistema di affidamento dei lavori pubblici è stato incentrato sul contratto di appalto. Questa indissolubilità aveva forgiato tutta una serie di normative tendenti a salvaguardare i diritti dei lavoratori. Infatti, pur essendoci altri istituti diversi dall'appalto, questi avevano un' applicazione residuale. Oggi, al contrario accanto alla tipologia dell'appalto, si sono affiancati diversi schemi contrattuali come: il contratto di concessione, altri contratti atipici come la sponsorizzazione, il leasing, il global service, il general contractor, la permuta, il contratto di vendita di cosa futura, la locazione finanziaria, la gestione manutentiva pubblica, modificando e privatizzando il rapporto tra i soggetti coordinatori degli interventi e quelli realizzatori in affidamento o in subaffidamento.

In questo modo, restringendosi man mano l'area del contratto d'appalto ed allargandosi invece l'area degli altri schemi contrattuali, gran parte della domanda viene ad essere sprovvista di quegli istituti a tutela dei diritti dei lavoratori per cui le OO.SS hanno lavorato da tempo. Ci riferiamo ai suddetti istituti:

- ✚ L'art. 2094 del C.C. che prevede l'obbligo retributivo del contratto di lavoro subordinato; l'art. 3 della L. 1369/60 che stabilisce la parità del trattamento per i dipendenti dell'appaltatore; l'art. 1676 del C.C. che prevede la possibilità di azione diretta nei confronti del committente; la L. 1369/60 che prevede la responsabilità in solido tra appaltatore e subappaltatore; l'art. 1676 del C.C. che sottopone l'azione del lavoratore al limite del credito che l'appaltatore vanta nei confronti del committente; l'art. 18 della L. 55/90; l'art. 34 del D.Lgs. 406/91 che prevede il pagamento diretto dei lavoratori del subappaltatore; l'art. 13 e l'art. 7 del capitolato generale d'appalto che sanciscono la procedura per il pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente in caso di inerzia da parte dell'appaltatore e l'obbligo per l'appaltatore di osservare integralmente il diritto economico stabilito dai CCNL; l'art. 36 dello Statuto dei lavoratori che prevede l'obbligo dell'inserimento della clausola sociale.

Tutte queste norme sono a rischio in presenza di normative diverse dalla tipologia dell'appalto. Per questo, le OO.SS. da tempo si sono mosse con la proposta del DURC sia per i lavori pubblici che per i lavori privati. Il DURC, infatti, per noi ha un'importante filosofia di fondo. Non conta se i lavori sono pubblici o privati, non conta se i lavori sono l'oggetto contrattuale di un appalto o di un'altra formula contrattuale, quello che realmente rileva è che lo strumento deve essere a tutela dei lavoratori o meglio a tutela del lavoro in quanto tale.

Occorre a nostro parere oggi riscrivere, attraverso la proposta di legge che presentiamo, tali tutele anche per le tipologie diverse da quelle del classico appalto. Infine, occorre che la fase di implementazione del DURC su tutti gli appalti si concretizzi al più presto in tutti i mercati territoriali.