CONSIP

La Consip è una SPA a completa proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze istituita già nel 2000, con l'incarico di concludere per conto dello stesso Ministero e per le altre amministrazioni centrali convenzioni quadro per l'acquisto di beni e servizi per le stesse amministrazioni. La normativa da quell'anno si è evoluta fino ad arrivare all'ultima legge finanziaria. Il DPEF 2003-2006 individua l'obiettivo di realizzare entro il 2006 interventi per la razionalizzazione della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi su almeno 40.000 milioni di euro.

Con la legge finanziaria 2002, la CONSIP S.p.A., definita già come centrale acquisti di beni e servizi degli Enti e organismi pubblici, vede ulteriormente rafforzate le proprie competenze e l'obbligo da parte di tutte le pubbliche amministrazioni ad aderire per tutte le gare necessarie per l'acquisizione di beni e servizi.

Per ultimo l'art. 24 della legge 289 estende, infatti, a tutte le P.A. statali, centrali e periferiche, agli enti pubblici e agli enti locali l'obbligo di utilizzare le convenzioni CONSIP. Gli Enti locali possono procedere in maniera autonoma ad acquisti, ma devono assumere le stesse convenzioni come base d'asta al ribasso.

Contro questa pratica è in atto una forte mobilitazione da parte del sistema delle piccole imprese nelle varie articolazioni merceologiche (produzione arredi d'ufficio e cancelleria;telefonia; informatica; fornitura buoni pasto; appalti di servizi di pulizia, ecc.) che denunciano gli effetti di tale meccanismo e che fanno proposte di modifica anche radicale.

La CGIL non ha assunto nel passato posizioni pregiudizialmente contrarie a forme di razionalizzazione del sistema degli acquisti e degli appalti delle PP.AA.; la posizione politica era basata sulla scelta convinta verso un sistema nel quale la razionalizzazione e la riduzione dei costi, non avvenisse a scapito dei diritti sociali, contrattuali e occupazionali dei lavoratori coinvolti, salvaguardasse in forme più razionali l'economia e lo sviluppo locale, garantisse l'effettivo controllo di qualità da parte delle diverse amministrazioni pubbliche "appaltanti".

Ora la mobilitazione sta producendo primi effetti in ambito parlamentare: vi sono interrogazioni, iniziative assembleari, disegni di legge.

Le stesse parti sociali, nel settore delle pulizie, hanno chiesto un'iniziativa del CNEL.

La CGIL ritiene comunque necessaria l'adozione di iniziative anche locali per richiedere la modifica della regolamentazione CONSIP, tenendo ben fermi i punti centrali delle valutazioni già espresse in tema di razionalizzazione delle procedure di acquisizione di beni e servizi da parte delle PP.AA.

Per la CGIL la questione CONSIP ha una sua forte emblematicità,

Si tratta, infatti - con l'ultima Finanziaria - di una procedura che:

1. centralizza totalmente il sistema degli acquisti a scapito dell'autonomia e delle scelte delle singole Amministrazioni;

2. privilegia gli acquisti in grandi aggregazioni e per quanto riguarda i servizi, in "global-service" introducendo condizioni "capestro" per la partecipazione alle gare d'appalto che nei fatti escludono le piccole imprese.

   Con l'ultima legge finanziaria è stato abbassato l'importo previsto dalla UE per il ricorso alle gare da 200.000 € a 50.000 €. Oltre questa soglia tutte le Amministrazioni debbono ricorrere a CONSIP. Il valore di questa soglia, nei fatti, porta ad una centralizzazione fortissima e alla relativa concentrazione di tutte le gare determinando due effetti, tra gli altri:

   (a) la fuoriuscita dal mercato delle piccole imprese locali o comunque il rischio di un ritorno e/o un ingresso nell'illegalità.

   La centralizzazione e la concentrazione degli acquisti e degli appalti snaturano il sistema delle concorrenze e determinano nuovi oggettivi monopoli che agiscono poi in condizioni di scarsa trasparenza.

   Viene adottato il sistema di convenzioni in "global-service" che riguardano in modo aggregato servizi di pulizia, manutenzione, supporto e fornitura di beni.

   Nel caso di convenzioni in global service le singole Amministrazioni possono poi aderire a singoli servizi, al di fuori di una logica di integrazione, ma con evidenti ricadute sia sul piano dei diritti del lavoro, che su quello del controllo sulla qualità, che, infine, sulla sostenibilità del valore economico della commessa, che rischia di portare - soprattutto nel caso di appalti di servizi - all'illegalità.

   Il meccanismo centralizzato e concentrato, nei fatti impedisce ogni verifica degli effetti gestionali e delle ricadute qualitative e sociali delle scelte adottate, determinando un sistema nel quale costo e qualità sono in forte contraddizione;

   (b) una forte lesione del principio della libertà di concorrenza, messo in evidenza anche con una recente deliberazione dell'Antitrust.

3. Assume come unico criterio quello della riduzione dei costi incurante delle ricadute negative sulla qualità dei servizi offerti (si pensi alla pulizia nelle istituzioni scolastiche, nelle aziende ospedaliere, nelle amministrazioni pubbliche); sulle scelte dello sviluppo locale e sulle decisioni delle singole amministrazioni, ad iniziare da quelle locali.

   La recente delibera dell'Antitrust ha ribadito come, trattandosi di amministrazioni pubbliche, occorra assumere come criterio di riferimento non esclusivamente quello economico del massimo ribasso, ma anche quello "politico" della offerta economicamente più vantaggiosa, in sintonia con le direttive dell'UE per il quale al "prezzo" si aggiungono altri parametri che possono avere un'importanza anche maggiore. La scelta tra l'uno e l'altro deve rimanere nella discrezionalità dell'amministrazione orientata alla cura dello specifico interesse pubblico da soddisfare.

4. Segna un sostanziale attacco ai diritti del lavoro.

Infatti il meccanismo global-service crea incertezza nei contratti di lavoro applicabili; incertezze che incidono anche sui costi complessivi del lavoro e sull'applicazione del CCNL di riferimento posto a base delle gare pubbliche di

appalto; così come sulla natura del CCNL applicabile in imprese operanti in più attività e con attività prevalente diversa da quella oggetto di commessa.

Nel 2004 andranno a scadenza tutti gli appalti ex Enti locali (ATA) operanti nelle Scuole, nonché la convenzione quadro per gli LSU.

Subentreranno le convenzioni CONSIP con il rischio di non sovrapposizione con i contratti di appalto attualmente in essere e quindi di una non applicazione della clausola sociale relativa al passaggio del personale oggi impiegato negli appalti all'atto dell'avvicendamento della gestione del servizio.

Occorre altresì confermare gli obblighi dell'appaltatore (general contractor) in caso di subappalto.

CONCLUSIONI E LINEE VERTENZIALI:

Il DPEF e la prossima Legge Finanziaria saranno la sede, unitamente ai DDL già presentati, nella quale affrontare il tema della profonda modifica del sistema CONSIP.

Le linee da seguire sono:

I. Riconsiderazione della soglia minima, riportandola alla misura UE cioè a 200.000 Euro, per ridurre la centralizzazione delle gare e salvaguardare e valorizzare il ruolo delle autonomie locali.

II. Revisione dei parametri adottati per l'accesso alle gare per una regolare concorrenza fra le Aziende nel rispetto delle regole sociali.

III. Riconsiderazione degli ambiti applicativi, limitandoli obbligatoriamente alle sole Amministrazioni Centrali definendo altresì un rapporto tra committente e CONSIP al fine di individuare obiettivi quanti-qualitativi, regole e condizioni più favorevoli soprattutto nel caso di appalti di servizi.

IV. Adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in sintonia con le direttive dell'UE, per una valutazione "discrezionale" da parte dell'Amministrazione committente.

V. Inserimento della clausola sociale prevista dal contratto collettivo di riferimento, della titolarità contrattuale e della garanzia occupazionale (art.4 del CCNL), nonché la previsione nei capitolati di appalto del vincolo delle norme legislative in materia di appalti anomali (legge 327/2000) da far valere in tutti gli appalti e nei subappalti.

VI. Conferma in capo all'impresa aggiudicataria del rispetto degli obblighi di legge in materia di sicurezza, contrattuali e delle normative relative all'iscrizione nel registro delle imprese, anche al fine di prevenire forme di interposizione di manodopera.

VII. Revisione dei parametri adottati per l'accesso alle gare di appalto al fine di valorizzare il tessuto delle piccole e medie imprese 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 che porti ad una effettiva integrazione tra il tessuto imprenditoriale, l'autonomia degli enti locali, il sistema del credito.

Occorre, altresì impegnare le Amministrazioni committenti nell'interlocuzione con CONSIP a definire i contenuti sociali, contrattuali e occupazionali che debbono costituire riferimenti integrali degli appalti.
E' necessario 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 delle amministrazioni locali.