

QUALE STATO

EDITORIALE LA PROVA DEL 13

Sandro Morelli *...era di maggio*

LA POLEMICA LA RISORSA PROGRAMMA

Sergio Cofferati *Né zitti né fermi*
Francesco Rutelli *Impegni di governo*

Alfiero Grandi *Qualcosa di sinistra nelle politiche fiscali*
Riccardo Bellofiore *Sinistre, programmi, governo*

LA POLEMICA/DOSSIER Neoliberisti? No, neopopulisti
Associazione «Labour», *Tra il dire e il fare della Casa delle libertà*

ANALISI

CONTRATTI E DIRITTI NEI SERVIZI

Gianni Pagliarini *Verso la rete dei sistemi locali*
Corrado Oddi *Sul modello contrattuale e dintorni*
Paola Agnello *Flessibilità, precarietà, disuguaglianze*
Dario Canali *Il terzo settore tra contrattazione e Welfare locale*
Rino Tarelli *Un lavoro unitario nei sindacati del pubblico impiego*
Giancarlo Caselli *Pubblica amministrazione e Mezzogiorno*
Fabrizio Ottavi *Un osservatorio sugli appalti*

ANALISI/DOSSIER I servizi di interesse generale in Europa

Enzo Bernardo *Materiali per un dibattito europeo*
Ces-Ceep *Proposta per una Carta per i servizi di interesse generale*
Commissione europea *Comunicazione sui servizi di interesse generale*
Parlamento europeo *Parere sulla Comunicazione della Commissione europea Fesp*
Posizione sulla Comunicazione della Commissione europea

PROCESSO COSTITUENTE

LE ISTITUZIONI EUROPEE DOPO NIZZA

Pier Virgilio Dastoli *Costituzione europea e federalismo dopo Nizza*

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE

IN LOTTA CONTRO LE DESTRE

Javier Viudez *Il "miracolo Aznar"*
Gerald W. McEntee *Ancora Bush*
Rigoberta Menchù *Una donna Maya orgogliosa e felice*

ARCHIVIO

LA MOSSA DEL CAVALLO

Jean-Pierre Moscardo, Fabrizio Calvi
Intervista a Paolo Borsellino (1992)

SCAFFALI

PRODIGHI DELLA NEW ECONOMY

Paolo Ciofi *L'infanzia di Homo faber*
Rosa Rinaldi *Il pandemonio della new economy*

Autori

Lire 20.000

€ 10,33

1-2001

QUALE STATO

Anno sesto • n. 1, 2001

QUALE STATO

RICERCHE E PROPOSTE DI NUOVA CITTADINANZA

PROGETTI A CONFRONTO

*Sergio Cofferati, Francesco Rutelli,
Alfiero Grandi, Riccardo Bellofiore,
Rino Tarelli, Giancarlo Caselli,
Pier Virgilio Dastoli,
Javier Viudez,
Gerald W. McEntee,
Rigoberta Menchù*



Trimestrale della Funzione Pubblica CGIL

Sped. in A.P. - Art. 2, XXb, L. 662 - Filiale di Roma

Fabrizio Ottavi

UN OSSERVATORIO SUGLI APPALTI contro mafie e diritti negati

Assistenza ad anziani e disabili affidata in appalto con gare al massimo ribasso e nessun controllo successivo sulla qualità del servizio prestato. Un sistema di concessioni e appalti che può favorire fenomeni di infiltrazione criminale e di corruzione. Lavoratori e lavoratrici occupati in micro-imprese o pseudo-cooperative nelle quali il controllo del sindacato è estremamente difficile e a volte, di fatto, impossibile.

Igiene pubblica – dalla raccolta della spazzatura a inceneritori dell'ultima generazione del valore di centinaia di miliardi – in mano a privati, sotto l'ombra del sospetto di corruzione.

La cospicua porzione dei fondi del Servizio sanitario che viene destinata agli appalti, trasformando il più delicato ed essenziale tra i pubblici servizi nel più lucroso 'affare', producendo effetti devastanti sul piano della qualità del servizio prestato e dell'immagine della sanità pubblica.

Sono molti i motivi che hanno suggerito alla Cgil Funzione pubblica di Roma e del Lazio di creare un «Osservatorio sulla legalità e trasparenza negli appalti pubblici». Il controllo sociale del sindacato attraverso le sue strutture e i suoi iscritti è ormai indispensabile. Gli altri e più ufficiali enti e istituti addetti a questo compito intervengono infatti *a posteriori* e soltanto nel caso di fondati sospetti di illegittimità. Noi riteniamo invece che il prezzo di cattivi appalti (cioè in difetto quanto a efficienza o in eccesso quanto a spesa) ricada sui cittadini e sui lavoratori: sui primi almeno come qualità di servizi erogati e possibilità di carichi fiscali che vanno ad arricchire chi non ne avrebbe diritto; sui secondi perché le amministrazioni sprecone in questo campo sono poi quelle che non hanno risorse per migliorare i contratti di lavoro. In più, ovviamente, il sospetto – che nonostante tutto continua a serpeggiare – che dietro strani appalti si nasconda l'ombra delle tangenti. E questo, da solo,

sarebbe già un buon motivo perché il sindacato intervenga anche in assenza di ipotesi di reato penale, soltanto per impedire che cittadini tutti e persone che lavorano subiscano danni.

Il 'lavoro diseguale'

C'è il problema serio della tutela dei dipendenti. Un 'lavoro diseguale' (come abbiamo intitolato un nostro recente convegno) è il prezzo che abbiamo pagato – è un dato di fatto – per la diminuzione della disoccupazione. Ma soprattutto all'interno della pubblica amministrazione bisogna definire le caratteristiche delle nuove figure professionali e le regole di garanzia e tutela necessarie a governare, e non a subire, le nuove forme di lavoro. Oggi dobbiamo rilevare alcuni disagi: innanzi tutto non sempre l'affidamento di servizi all'esterno delle amministrazioni pubbliche ha portato vantaggi per i cittadini utenti, e solo qualche volta si sono realizzati risparmi.

Per il sindacato, inoltre, è difficile muoversi con contratti di categorie diverse applicati a persone che fanno lo stesso lavoro e che spesso sono irraggiungibili. Questo fenomeno, alla lunga, provoca soprattutto un deficit di democrazia: se un comune decentra e delega a privati certi servizi, nessun consiglio eletto può controllare momento per momento i risultati. Inoltre ci sono disuguaglianze nelle retribuzioni, percorsi di carriera completamente diversi, disciplina di doveri e diritto alla sicurezza variabili. A queste nuove figure di lavoratori manca soprattutto la possibilità di costruire il proprio futuro, di organizzare la propria vita.

Nel corso del convegno sul 'lavoro diseguale' il sottosegretario al lavoro Raffaele Morese ha affermato che la mutazione genetica nella pubblica amministrazione, proprio con l'immissione di tanti 'atipici' potrebbe avere un effetto benefico sull'efficienza degli uffici: «Tra uno Stato minimo invocato dal Polo e uno statalismo vecchio stile abbiamo scelto uno Stato leggero, uno Stato che delega molto ma non tutto, con un rapporto dialettico tra pubblico e privato». Ora, questa svolta epocale è

vera, ma deve essere condizionata a vincoli ben precisi, che nel futuro dovranno impegnare severamente il sindacato. Le sfide che ci confrontano sono

- eliminazione delle gare d'appalto al massimo ribasso, che si traducono in sfruttamento dei lavoratori;
- certezza di percorso per l'accesso definitivo al lavoro stabile;
- migliore formazione e riqualificazione, sono le nuove sfide che dobbiamo vincere.

Questo sul fronte dei diritti.

Rifiuti e camorra

La questione della qualità dei servizi, finora non è stata affrontata in profondità. In tutto il Lazio, per esempio, si lamenta una cattiva gestione del ciclo dei rifiuti, con pesanti sospetti su alcune imprese alle quali i comuni minori hanno affidato i servizi: sospetti alti soprattutto nel Lazio meridionale, dove i segni di una presenza della criminalità organizzata in vasti settori sono ormai visibili anche dai non addetti ai lavori. Le 'ecomafie' non sono invenzioni di magistrati fantasiosi o ecologisti e giornalisti eccessivamente sospettosi. La Commissione parlamentare Antimafia ha dedicato grande attenzione agli aspetti illeciti che si manifestano nel ciclo dei rifiuti: ha avuto numerosi incontri con esponenti dell'autorità giudiziaria, sia in sede plenaria a Roma che nelle audizioni svolte nel corso di missioni di diverse delegazioni della Commissione.

Tale attività – afferma una relazione – ha consentito di formare un quadro dettagliato di conoscenze sulle principali fattispecie di reato che funestano il ciclo dei rifiuti. – E, nel dettaglio: La Commissione ha raccolto dati preoccupanti in ordine al rapporto intercorrente fra traffico illegale di rifiuti e criminalità organizzata dalla testimonianza di vari magistrati, che hanno avuto modo di occuparsi della questione nel corso delle inchieste attinenti alle società criminali operanti in Campania, nel Lazio, in Calabria e in Sicilia. Un quadro d'insieme è

stato fornito dalla Procura nazionale Antimafia. Elementi concreti, poi, sono stati forniti da quanto affermato in audizione da Agostino Cordova, procuratore distrettuale di Napoli: il classico *modus operandi* per tale tipo di traffici riguarda il sistema del cosiddetto 'giro-bolla', grazie al quale i rifiuti pericolosi vengono spediti da un soggetto a un altro, il quale emette una ricevuta. Tale ricevuta però è falsa, poiché costui quei rifiuti nei fatti né li riceve né li inertezza. In realtà i rifiuti sono stati spediti altrove illecitamente. Eppure formalmente la documentazione è regolare: vi è un mittente di rifiuti pericolosi e vi è un ricevente che dichiara sia la ricezione che il declassamento.

Di traffici illeciti di rifiuti pericolosi provenienti da industrie del Nord Italia, in specie dell'Emilia Romagna – e trasportati lungo le dorsali tirrenica e adriatica, per essere abbandonati in aree territoriali del Meridione controllate dalla criminalità organizzata – ci sono stati casi esemplari anche nel Lazio. La relazione, infatti, così prosegue:

Va aggiunto come l'indagine mostri chiaramente la penetrazione delle organizzazioni camorristiche nei traffici di rifiuti; la varietà di siti destinati allo smaltimento illegale di tali rifiuti industriali e la loro pronta individuazione da parte dell'organizzazione, a fronte del sequestro di altri, è indice di un controllo del settore che va ben oltre il territorio in cui esse operano direttamente – come mostrano le connessioni fra traffici abusivi di rifiuti e criminalità organizzata emersi in Abruzzo, Lazio, nonché in Piemonte, Lombardia e Liguria – e della penetrazione che tali organizzazioni stanno attuando nelle cosiddette aree non tradizionali. Per tornare più direttamente all'azione della criminalità organizzata, va ricordato come la Direzione distrettuale antimafia di Roma ha indicato in sede di audizione località quali Cassino, Latina, Formia, Pomezia, Anzio, Nettuno e Ardea come territori dove, dalla fine degli anni '70, si sono insediati gruppi appartenenti alla criminalità organizzata calabrese, siciliana e, in particolare, campana. Queste ipotesi su tali filiere criminali operanti anche nel ciclo dei rifiuti a tutt'oggi, però, hanno avuto solo un parziale e superficiale riscontro nelle audizioni di alcuni magistrati che se ne sono occupati e nei procedimenti penali attivati nel distretto.

Nel Lazio, l'autorità giudiziaria di Velletri ha chiesto il rinvio a giudizio per il reato di abuso di ufficio di numerosi rappresentanti del-

l'amministrazione comunale che avrebbero assegnato l'appalto per la nettezza urbana del comune di Anzio a una società di Napoli, la *Colucci Appalti*, nonostante fosse carente di alcuni requisiti richiesti nel bando di gara.

Assistenza al massimo ribasso

Un capitolo importante è anche quello dell'assistenza ad anziani e disabili di ogni tipo. È quasi impossibile esercitare un controllo della qualità, e vanno inoltre verificate attentamente le condizioni di lavoro dei dipendenti di micro-imprese (cooperative e altri tipi d'impresa) che si accompagnano, alcune volte, al sospetto di gare d'appalto non proprio cristalline. Al sindacato, sporadicamente, arrivano notizie che parlano di diritti negati e addirittura di lavoro in nero. Le denunce individuali non esistono: la paura di perdere il posto, sia pure non di prima qualità, è alto. Le imprese o cooperative sono spesso nelle condizioni di poter negare l'accesso al sindacato avendo meno di quindici dipendenti. La verità resta nascosta, l'assetto societario qualche volta misterioso. Per fortuna la legge permette che il sindacato 'metta il becco' in queste questioni. L'accesso agli atti deve essere consentito dalle amministrazioni locali in base alla Legge 241/90.

Gli uffici per le relazioni con il pubblico, (URP) sono stati (o dovrebbero essere stati) creati proprio per consentire a chiunque, e quindi anche alle organizzazioni dei lavoratori, di accedere a delibere e atti amministrativi, dagli appalti alle licitazioni private. La trasparenza, tanto invocata nel passato, è adesso teoricamente possibile, purché qualcuno abbia voglia di cercarla. E noi questa voglia l'abbiamo: la Fp CGIL di Roma e del Lazio ha iscritti in ogni luogo di lavoro; abbiamo predisposto schede di rilevamento per 'monitorare' il comportamento degli enti erogatori (comuni, province e aziende sanitarie, soprattutto). Come vengono 'esternalizzati' (orribile parola ormai entrata nel gergo burocratico) i servizi pubblici? A licitazione privata, con bando d'appalto, con la creazione di società miste? E come si sono svol-

te le gare? È stato rispettato il limite del massimo ribasso? Quanti erano a concorrere? I vincitori sono in regola con le leggi? Hanno precedenti per comportamenti irregolari o mancato rispetto delle norme contrattuali?

In ogni luogo di lavoro

Un osservatorio con sensori tanto ramificati dovrebbe permettere la raccolta di dati in ogni località e in ogni luogo di lavoro. Il sindacato ha per definizione un ruolo di controllo sociale sulla qualità dei servizi e sulle condizioni di lavoro. E anche di tutela dei cittadini-utenti dei servizi sanitari, assistenziali, o in generale dei servizi pubblici di cura esistenti nel territorio.

In quest'ultimo specifico settore c'è da registrare con qualche preoccupazione la volontà di pubbliche amministrazioni di ogni colore politico di affidare all'esterno compiti prima svolti da aziende pubbliche. Il caso più vistoso, come si diceva, è quello della raccolta, smaltimento ed eventuale recupero dei rifiuti. Un mondo sgradevole e ancora non sufficientemente esplorato, salvo ricorrenti inchieste giornalistiche alle quali soltanto qualche volta sono seguite inchieste giudiziarie dai percorsi lunghissimi.

I comuni più piccoli, soprattutto, hanno pensato di razionalizzare affidando, in buona o cattiva fede, i diversi servizi a diverse cooperative, spesso di piccolissime dimensioni. Nel Lazio, soltanto nella zona dei Castelli, alcune amministrazioni si sono consorziate con buoni risultati. Nel Sud, soprattutto Pontino, le cose vanno molto peggio (anche dal punto di vista della qualità dei servizi offerti) e forti sono i sospetti di un controllo della malavita organizzata su alcune società di servizi. Non c'è da stupirsi: in tutti gli studi e ricerche, quanto a reati ambientali il Lazio segue di stretta misura i territori più inquinati del Mezzogiorno.

Un altro settore nel quale la trasparenza è troppo spesso un'utopia, è quello degli appalti per i lavori pubblici, per i servizi di affissione pubblicitaria, per la manutenzione di mezzi di

proprietà pubblica. Anche in questo campo, preoccupanti segnali ci sono arrivati dalle province di Latina e Frosinone: bisognerà approfondire, avere, come si dice, le carte in mano. Ma è un lavoro che va fatto.

Cinque settori di intervento

I settori di intervento sono almeno cinque. Innanzi tutto la rilevazione sullo stato di attuazione del Decreto legislativo 546 del 1993 relativamente all'istituzione dei servizi di controllo interno in tutte le pubbliche amministrazioni per la verifica del rapporto tra costi e rendimenti. Insieme va affrontata la verifica sullo stato di attuazione della riforma della Corte dei Conti relativamente all'introduzione del 'controllo di gestione', che ha l'obiettivo di controllare se le risorse umane, tecnologiche e finanziarie siano utilizzate non solo in modo efficiente attraverso la ricerca di una diminuzione dei costi, ma anche in conformità con gli obiettivi fissati dalle singole amministrazioni. Attraverso il controllo di gestione è possibile distinguere le risorse destinate agli interventi esterni (erogazione di servizi, realizzazione delle opere) e le risorse destinate al funzionamento interno (spese per il personale, attrezzature, oneri finanziari ecc.).

L'altro fondamentale intervento è quello (di cui si diceva) dell'«Osservatorio permanente» sui processi di progettazione, aggiudicazione e assegnazione degli appalti per opere pubbliche, con l'apertura di vertenze verso quelle amministrazioni (troppe, da quel che sappiamo) le quali, benché dotate di uffici tecnici, affidano all'esterno progettazione e direzione dei lavori. Infine, l'Osservatorio deve vigilare sull'aggiudicazione di appalti per beni o servizi con particolare attenzione al comparto sanità e assistenza, nel quale la giunta della Regione Lazio – forte dell'autentica epurazione di manager e dirigenti non funzionali agli orientamenti del presidente Storace – si appresta a intervenire in modo generalizzato e vorace, preparando certamente sulla qualità del servizio pubblico gli effetti che non dovrebbe essere difficile immaginare.

Un capitolo a parte, come abbiamo detto, merita la questione dell'igiene ambientale. Qui la vertenza da aprire con le amministrazioni deve riguardare la creazione di aziende dotate di personalità giuridica con vincoli di bilancio, che dovrebbero essere in grado di offrire un servizio più efficiente, meno oneroso e in grado di mantenere intatti, o addirittura aumentare, i livelli occupazionali. Il superamento degli appalti in questo settore contribuirebbe a rendere più incisiva la lotta al perverso intreccio tra spesa pubblica e accumulazione illecita, e insieme a ridurre il controllo sociale sul territorio da parte della criminalità organizzata.

Infine: terzo settore e contratti d'area. Si è già detto dell'espansione dei servizi destinati alla persona, che si regge su un sistema di concessione di appalti che possono favorire fenomeni di infiltrazione criminale o quanto meno di corruzione, senza dare peraltro certezze sul rispetto dei diritti degli operatori, spesso sfruttati o sottopagati. Il monitoraggio, qui più difficile per i motivi già esposti, deve verificare se le procedure attivate dagli enti pubblici per l'affidamento delle concessioni e degli appalti dei servizi sia rispondente ai criteri di legalità e trasparenza. E deve verificare che i privati garantiscano i diritti inalienabili di lavoratori e lavoratrici. C'è molto da fare, come si vede.

Bisogna mettere in moto un meccanismo che copra ogni luogo e ogni attività. Abbiamo le forze e la volontà per farlo. E siamo sicuri che un Osservatorio di questo tipo sarà utile a tutti: non soltanto ai lavoratori e alle lavoratrici iscritti alla CGIL, ma anche alle imprese e ai soggetti sani e operosi che operano in questo snodo decisivo del rapporto fra istituzioni e società, che vengono danneggiati dalla concorrenza sleale e 'al ribasso' che i fenomeni degenerativi comportano. Con tali soggetti l'insieme del sindacato è interessato a stabilire, invece, un rapporto forte di collaborazione e d'impegno comune, sulla strada di un rinnovamento che non sia 'svendita' ma qualificazione di un Welfare moderno ma, nello stesso tempo, rispettoso dei diritti universali e inscindibili che vanno salvaguardati sia nella cittadinanza che nel lavoro.