1.795.860.000 € per il decoro e l'igiene delle scuole: *al via la "madre di tutte le gare di pulizia"*

Scaduto il 15 ottobre il termine per la presentazione delle offerte per la "grande gara" indetta da Consip "per la convenzione relativa all'affidamento dei servizi di pulizia e di altri servizi per il mantenimento del decoro e della funzionalità delle scuole pubbliche italiane di ogni ordine e grado". In gioco c'è un valore di quasi 1,8 miliardi di euro divisi in 13 lotti su base geografica. Fra aspetti positivi e (immancabili) rischi, è dunque partita la "madre di tutte le gare di pulizia".

di Simone Finotti

E' la "madre di tutte le gare di pulizia", e non lo diciamo per scherzo: con un valore complessivo che sfiora il miliardo e ottocento milioni di euro (oltre tremilacinquecento miliardi di vecchie lire), la "gara per la convenzione relativa all'affidamento dei servizi di pulizia e di altri servizi per il mantenimento del decoro e della funzionalità delle scuole pubbliche italiane di ogni ordine e grado, nonché dei centri di formazione della Pubblica Amministrazione" indetta da Consip S.pA e recentemente partita (proprio il 15 di ottobre sono scaduti i termini di presentazione delle offerte, già slittati da fine settembre), si presenta come una delle più imponenti gare di fornitura di servizi di pulizia mai bandite in Italia. La convenzione, che ha un importo massimo complessivo di 1.795.860.000 euro, andrà a soddisfare l'intera domanda annua dei servizi di pulizia per le scuole e i centri di formazione che affidano tali servizi a ditte esterne: circa 450 milioni di euro l'anno. La gara è divisa in 13 lotti geografici e prevede un massimale di fornitura, vale a dire il valore complessivo dei servizi acquistabili in convenzione dalle pubbliche amministrazioni alle condizioni di prezzo e qualità offerte. La gara si è svolta a procedura aperta e verrà aggiudicata con la modalità dell'offerta economicamente più vantaggiosa seguendo criteri che privilegiano l'economicità, ma soprattutto la qualità dei servizi offerti: in particolare, si prevede un massimo di 60 punti per l'offerta tecnica e 40 punti per quella economica. Per ciascun lotto l'appalto avrà una durata di 24 mesi dalla data di sottoscrizione della relativa Convenzione. Tale durata può essere prorogata fino ad un massimo di ulteriori 12 mesi, su comunicazione scritta di Consip, nel caso in cui alla scadenza del termine non sia esaurito l'importo massimo, anche eventualmente incrementato, e, comunque, sempre nel limite dell'importo medesimo. I singoli contratti di fornitura stipulati mediante emissione degli Ordinativi Principali di Fornitura da parte delle amministrazioni hanno durata di quattro anni."

Una grande gara, uno scenario complesso

Si tratta di una notizia che GSA aveva già dato in anteprima nel numero di agosto, ma che adesso è il caso di analizzare con maggiore attenzione, con l'aiuto di valutazioni "a caldo" da parte di alcuni rappresentanti delle associazioni datoriali di categoria. Questo perché la "madre di tutte le gare", proprio per le sue dimensioni e per le realtà che coinvolge, apre scenari complessi non solo sul versante tecnico ed economico, ma anche su quello sociale ed occupazionale.

Un po' di storia delle "pulizie scolastiche"

Proprio in questi giorni, infatti, la gara Consip è nel pieno della procedura e, nei prossimi mesi, ne conosceremo l'esito finale (sei/sette mesi, secondo indiscrezioni). Si parla, non dobbiamo dimenticarlo, di servizi di pulizia nelle scuole: un tema che ha conosciuto, negli ultimi anni, una "vita" molto travagliata, basti ricordare la polemica "bidelli sì, bidelli no", e gli innumerevoli "conflitti" che su questo genere di operazioni si sono verificati, in passato, tra personale ausiliario delle scuole -i bidelli, per intenderci- e addetti di ditte esterne. Attraverso un percorso difficile, che ha visto battute d'arresto, provvedimenti d'urgenza legati ad esigenze finanziarie, tensioni sociali nelle regioni meridionali (legate in particolare ai contratti che vedono la presenza di ex lsu) e così via si sta avvicinando un

epilogo che trova il principale fondamento nell'accordo del 14 giugno 2011. E' **Fabrizio Bolzoni**, di **Legacoop Servizi**, a ricordarcene i termini generali: "Tale accordo, in estrema sintesi, sottoscritto da Ministero dell'Istruzione, Ministero del Lavoro, parti datoriali e parti sindacali, ha delineato una "road map" per arrivare alla gara in corso, puntando nel contempo ad una omogeneizzazione delle varie ed eterogenee situazioni presenti nel nostro Paese. I forti tagli di spesa operati dal Ministero dell'Istruzione nell'accordo del 14 giugno dello scorso anno sono stati e sono tuttora compensati da un intervento del Ministero del Lavoro e delle Regioni attraverso il ricorso agli ammortizzatori sociali; tale compensazione dovrebbe accompagnare i lavoratori fino al compimento delle procedure di gara, presumibilmente nel 2013. Questa situazione complessiva si è determinata anche grazie all'azione delle parti sociali, datoriali e sindacali, che hanno contrastato un precedente orientamento del Ministero dell'Istruzione tendente a lasciare ad ogni singola scuola il compito di approvvigionarsi autonomamente, con modalità che avrebbero rappresentato una prassi rischiosa per la regolarità del mercato e per la tenuta dei diritti dei lavoratori."

Una "cornice" migliore, ma rimangono alcune criticità

Si sa, d'altra parte, e non è la prima volta che ne scriviamo, che la linea della "spending review", discutibile o meno, è invece orientata all'accentramento, anche mediante, come è previsto anche per la Sanità, un rafforzamento del ruolo di Consip e delle centrali d'acquisto regionali. Un bene o un male? Questo è il primo avviso di Legacoop, sempre per bocca di Bolzoni: "Riteniamo che gli appalti Consip, da questo punto di vista, rappresentino potenzialmente una "cornice" migliore sia per il mercato che per i lavoratori, anche se alcune criticità si sono già manifestate e altre, probabilmente, si manifesteranno. In sintesi Legacoop Servizi ritiene che tale tendenza possa considerarsi positiva, anche perché sollecita l'offerta, cioè il sistema imprenditoriale, ad organizzarsi di conseguenza, stimolando la crescita dimensionale e organizzativa aziendale da un lato e l'utilizzo di strumenti di aggregazione dall'altro: crediamo che in un Paese in cui le dimensioni aziendali sono mediamente molto, forse troppo, contenute, ciò sia un fatto positivo." In effetti, chiosiamo noi, per la partecipazione a questa gara, in cui Consip, per la prima volta, scorpora le forniture di pulizia dalle cosiddette "Convenzioni di facility management per immobili", si sono già creati Consorzi di imprese ad hoc. In questo senso, dunque, si può vedere la gara come uno stimolo positivo. Prosegue Bolzoni: "Queste considerazioni, tuttavia, non devono fare perdere di vista il rischio, potenziale, che un eccessivo accentramento possa determinare situazioni di oligopolio nel mercato e, pertanto, a seconda delle merceologie, la ricerca di equilibrio deve rappresentare una costante da parte di Consip e delle stazioni appaltanti in genere: riteniamo che ciò valga in particolare nei settori dei servizi, ove la componente lavoro rappresenta la parte preminente nei fattori della produzione."

Un progressivo "accentramento" della domanda: i segnali sono chiari

Concludono da Legacoop: "Per quanto concerne una valutazione più generale delle gare Consip, è evidente anche dalla produzione legislativa di questi ultimi anni che lo strumento viene sempre più utilizzato e valorizzato: certamente non è estranea la necessità di risparmiare, necessità accentuata dalla crisi economica e dall'esigenza di contenere la spesa pubblica (vedi provvedimenti sulla "spending review"); tuttavia, vi sono anche ragioni legate alla necessità di razionalizzare la "macchina" pubblica degli acquisti, ancora oggi caratterizzata da troppe stazioni appaltanti, spesso di piccole e piccolissime dimensioni, spesso carenti anche della professionalità che richiede una politica di acquisto che voglia essere efficiente, efficace e trasparente. A Consip, tra l'altro, vediamo sempre più spesso affiancarsi le centrali regionali di acquisto, particolarmente per il settore sanitario, ulteriore segnale nella direzione di un progressivo accentramento della domanda."

I rischi della "grande gara": primo fra tutti, la discontinuità nelle commesse

A preoccupare sono dunque gli effetti dell'accentramento, ma ancor più temute sono le ricadute sul piano sociale. Ad esempio, una rilevante problematica è emersa rispetto ad alcune prescrizioni della riforma del lavoro, la cosiddetta legge Fornero, e la tipologia contrattuale applicata da Consip: quest'ultima, infatti, determina una condizione contrattuale in base alla quale le singole scuole possono accedere alle condizioni ottenute in gara ma non sono obbligate, possono cioè fare autonomamente una procedura con base d'asta i prezzi Consip; inoltre, qualora non fosse garantita una continuità temporale tra situazione in essere e nuova situazione post-gara, potrebbe essere messo in discussione l'applicazione dell'art. 4 del CCNL sul passaggio d'appalto. E, ulteriore e pesante conseguenza per

le aziende, potrebbe configurarsi la necessità di pagare il contributo per il licenziamento, onere pesantissimo e non previsto." **Giuseppe Gherardelli**, di **Anip-Fise**, parla di "25.000 persone che, nel periodo di "vacanza" contrattuale tra la cessazione degli appalti uscenti e l'inizio delle commesse Consip, resteranno prive di impiego. Il rischio è concreto, e la difficoltà non investirà soltanto gli addetti, che subiranno gli effetti di una razionalizzazione senza dubbio dolorosa, ma anche le imprese, che si troveranno a dover sborsare l'Aspi per 25.000 addetti. E non è come dirlo". Proprio su questi problemi le associazioni datoriali Fise, Legacoop Servizi e Confcooperative- Federlavoro e servizi hanno inviato una lettera a firme congiunte (**Claudia Giuliani** per Fise, **Ferdinando Palanti** per Legacoop e **Massimo Stronati** per Confcoop) al ministro **Fornero** e al ministro dell'Istruzione **Profumo** in cui, premesso che "*nel nostro Paese attualmente circa 4.000 istituti scolastici su un totale di quasi 10.000 beneficiano di servizi di pulizia affidati a imprese private, che impiegano oltre 20.000 lavoratori*", e che "*il 50 % circa di questi lavoratori, 11.700, provengono da percorsi di inserimento lavorativo ex lsu/lpu*", si mette l'accento su alcuni dei problemi cui porre mano con maggiore urgenza: "Uno di questi è senza dubbio quello degli lsu, lavoratori socialmente utili quasi esclusivamente occupati negli appalti di pulizia delle scuole delle regioni del centro - sud Italia." Un'area, aggiungiamo noi, già colpita da mille difficoltà. "In realtà -riprende Gherardelli- il problema dei lavoratori socialmente utili si inserisce in un'altra grande questione, più ampia, che riguarda il periodo che intercorrerà tra la cessazione degli appalti in essere, in giugno, e l'inizio delle forniture previste dalla Consip, in settembre. Preoccupa, insomma, la chiusura estiva dell'estate prossima, che determinerà un'interruzione degli appalti ora in corso. L'accordo del 14 giugno 2011, sottoscritto dai Consorzi aggiudicatari dei servizi, dalle rappresentanze sindacali nazionali, dal Ministero della Pubblica Istruzione e dal Ministero del Lavoro, prorogava la durata degli appalti in essere sino "*alla conclusione della procedura di gara avviata con Consip*", procedura attualmente in corso. Ma mentre per gli anni 2011 e 2012 la copertura economica del servizio durante il periodo di sospensione estiva delle attività scolastiche è stata garantita mediante cassa integrazione in deroga a zero ore, sia nel 2011 che nel 2012, per l'anno scolastico 2012/13 il MIUR ha indicato che manterrà inalterati i fondi, lasciando quindi "scoperti" i 3 mesi di chiusura estiva 2013 delle scuole. Ora, è chiaro che in questo modo le imprese aderenti ai Consorzi che gestiscono i servizi, nella plausibile ipotesi che entro giugno 2013 avvenga l'aggiudicazione della gara Consip, si troveranno loro malgrado nelle condizioni di dover licenziare gli occupati in tali appalti entro la stessa data". E questo è il punto. Torniamo a seguire il comunicato: "*Essendo in vigore la legge di riforma del mercato del lavoro n.92/12, si troveranno quindi a dover corrispondere il cosiddetto contributo di licenziamento previsto all'art.2 comma 31, che dato l'elevato numero di lavoratori coinvolti nel procedimento di licenziamento collettivo, comporterebbe un esborso assolutamente non sostenibile da parte delle imprese, quantificabile in una cifra superiore ai 30 milioni di euro.*" A questo punto, Gherardelli sottolinea come "le aziende non sarebbero nelle condizioni di effettuare un passaggio diretto di appalto, con conseguente applicazione del "famoso" art. 4 del CCNL del nostro settore, essendo la convenzione Consip, per sua natura, un accordo quadro e richiedendo alle aziende aggiudicatarie di andare a stipulare singoli contratti direttamente con gli istituti scolastici. Questa attività di stipula dei singoli contratti avverrà quindi successivamente all'aggiudicazione e, ad oggi, non è posto alcun obbligo alle scuole che utilizzano lavoratori in appalto di sottoscrivere tale contratto con le aziende aggiudicatarie Consip. Non si configurano pertanto le condizioni di un passaggio diretto d'appalto, che consentirebbe alle aziende di avvalersi della deroga all'art. 2, comma 34 l.92/12 e, quindi, di non corrispondere il contributo di licenziamento. E anche nelle fattispecie che non riguardano gli appalti con gli ex lsu, per le stesse ragioni, c'è l'altissimo rischio di non poter procedere ai passaggi diretti e, conseguentemente, avere oneri economici per le imprese da un lato e impossibilità di mantenere l'occupazione per i lavoratori attualmente utilizzati dall'altro." Cosa propongono, dunque, le associazioni? "Occorrerebbe perlomeno considerare la possibilità che, per gli appalti delle pulizie scolastiche, che si configurano come uno specifico e assolutamente anomalo caso –visto che è la stessa procedura di gara adottata che può costringere ai licenziamenti-, venga individuata una altrettanto specifica soluzione ad hoc."

Convenzione Consip Scuole, ecco i lotti (e gli importi)

La gara Consip è divisa in 13 lotti geografici e prevede un massimale di fornitura (ovvero il valore complessivo dei servizi acquistabili in convenzione dalle PA alle condizioni di prezzo e qualità offerte) di:

- Lotto 1 (Piemonte, Val d'Aosta, Liguria): 110.600.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 2 (Emilia-Romagna): 95.200.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 3 (Toscana): 83.800.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 4 (Sardegna, Lazio 1): 192.200.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 5 (Lazio 2): 95.100.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 6 (Campania 1): 196.800.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 7 (Campania 2): 91.200.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 8 (Trentino Alto Adige, Lombardia): 105.000.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 9 (Friuli-Venezia Giulia, Veneto): 93.800.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 10 (Umbria, Marche, Abruzzo, Molise): 112.500.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 11 (Puglia): 194.300.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 12 (Calabria, Basilicata): 89.800.000 euro (più eventuale plafond);
- Lotto 13 (Sicilia): 172.300.000 euro (più eventuale plafond).

Il Criterio di aggiudicazione adottato è il seguente: Offerta economicamente più vantaggiosa in base ai criteri indicati di seguito:

1. Offerta Tecnica: (massimo n. 60 punti)
2. Offerta Economica: (massimo n. 40 punti)