



Camera dei Deputati

Disegno di legge C. 3146 di conversione del decreto-legge n. 77 del 2021, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure,

Audizione del Presidente di Confindustria Servizi, Hygiene, Cleaning & Facility Services, Labour Safety Solutions Lorenzo Mattioli

**_*_*_*_

Onorevoli Presidenti, Onorevoli deputati,

a nome di Confindustria Servizi Hygiene, Cleaning & Facility Services, Labour Safety Solutions, che ho l'onore di presiedere, intendo ringraziarVi per l'invito a partecipare a questa audizione, dandoci la possibilità di portare alla Vostra attenzione le nostre osservazioni circa le misure a sostegno delle imprese e del lavoro contenute nel decreto c.d. Semplificazioni, in modo da consentire un efficace intervento per rispondere alle esigenze economiche e sociali delle imprese, da noi rappresentate.

Confindustria Servizi Hygiene, Cleaning & Facility Services, Labour Safety Solutions è la Federazione di settore aderente a Confindustria, costituita da 5 Associazioni (ANIP, Assosistema, ANID, ANIR ed UNIFerr), che rappresenta in Confindustria la grande famiglia del mondo dei servizi, con particolare riferimento ai servizi e beni per la ristorazione collettiva, l'igiene, la salute, la



sicurezza, la manutenzione di immobili ed impianti, la salubrità degli ambienti, attraverso un'organizzazione industriale.

Attualmente rappresentiamo circa 50.000 mila addetti, 588 aziende per un fatturato di 2.700.620.000 miliardi di euro ma con un mercato di riferimento di circa 57.400 imprese e 657.000 addetti per un fatturato, in era pre- covid, di oltre 28 miliardi di euro.

Il mondo dei Servizi che rappresentiamo è uno dei comparti che, proprio in considerazione della sua forza propulsiva e del capitale umano che comprende, deve essere visto come elemento chiave e fondante per la ripartenza del nostro Paese.

In un quadro complesso e variabile, le nostre aziende, il settore delle pulizie e delle sanificazioni, delle mense, della disinfestazione e delle lavanderie industriali hanno svolto un ruolo essenziale nella fase di emergenza ma innegabilmente rivendica un ruolo altrettanto fondamentale, per favorire la ripartenza del Paese.

Rappresentiamo, infatti, le imprese dedicate al benessere dei cittadini, alla cura delle città, dei luoghi di lavoro, delle scuole, degli ospedali; siamo le imprese che rendono moderno e sicuro un Paese e vorremmo mettere a servizio del Paese il nostro know-how e discutere le problematiche che le imprese Associate stanno vivendo.

Al fine di consentire un'analisi approfondita, riportiamo di seguito le nostre valutazioni su ognuno dei punti di maggiore interesse, redatte tenendo ben a mente che le nostre imprese e i nostri lavoratori, a prescindere dal settore merceologico e dalle dimensioni, debbano operare nella consapevolezza e



nella serenità di poter disporre di strumenti economici, normativi e sociali che non solo garantiscano un'adeguata tutela in momenti nefasti come quello che stiamo attraversando, ma concorrano anche a determinare con vigore la fase di "ripresa e resilienza"

In merito al Decreto Legge in oggetto, le misure contenute avviano un'azione riformatrice di ampio respiro che avrà bisogno ed auspichiamo un sempre maggior coinvolgimento dei corpi intermedi, che certamente potranno contribuire all'innovazione che si intende perseguire e che abbia degli effetti permanenti e strutturali sulla nostra amministrazione, anche dopo la conclusione del PNRR.

Per questo, mi soffermerò su aspetti di carattere proprio del mondo dei servizi in relazione alla normativa dei contratti pubblici.

In primo luogo, merita rilevare che la nostra legislazione in materia di appalti, per quanto derivi ormai dalla recezione di direttive del Parlamento e del Consiglio europeo, conserva un'impostazione fondamentalmente pensata sul caso dell'appalto di lavori pubblici. In questa prospettiva, una serie di principi ed impostazioni di fondo della materia sono certamente scarsamente efficienti in quanto applicati anche alla generalità dei servizi ed, più ancora, ad alcune categorie di essi.

In questa prospettiva, quindi, è utile che – nel quadro omogeneo di fondo dato dalle norme comuni dettate dal codice dei contratti – la normativa e le disposizioni previste in materia di semplificazione, siano implementate tenendo conto delle specificità del settore dei servizi in quanto non completamente



sovrapponibili a lavori e forniture; ed, ancora, a determinate categorie di servizi in particolare.

Sembra, quindi, opportuna una normativa che integri in modo minimo la disciplina generale del codice dei contratti pubblici in relazione ai servizi integrati per la gestione e la valorizzazione dei patrimoni immobiliari e urbani pubblici come manutenzione, pulizia, igiene ambientale, sicurezza, gestione dei consumi energetici, logistica, e per i servizi integrati rivolti alla cura e alla cura della collettività come quelli della ristorazione collettiva e delle lavanderie industriali

Si tratta, infatti, di appalti ad altissimo impegno di manodopera (“labour intensive”), con una percentuale di lavoro femminile che sfiora l’80%, che presenta ritmi di costante crescita, con attività (come la sanificazione) del tutto strategiche in caso di epidemie – e nella normalità, per assicurare condizione effettive di sicurezza e benessere personale – ed in relazione agli obiettivi di ripresa e resilienza, se non altro lungo il crinale della responsabilità nei confronti delle generazioni future – non foss’altro in termini di manutenzione, sicurezza e conservazione del patrimonio esistente perché possa essere fruito nel tempo.

Nel quadro generale, pertanto, si auspica l’esclusione per tutti i servizi, a prescindere dall’intensità della manodopera, del criterio di aggiudicazione al massimo ribasso, ammettendosi solo l’aggiudicazione all’offerta economicamente più vantaggiosa; riteniamo inoltre che sia giunto il momento



di iniziare a considerare inapplicabili alcune formule che le stazioni appaltanti utilizzano che vanno a premiare in maniera significativa il prezzo più basso rispetto alla voce qualità innestando quindi le stesse dinamiche che si avrebbero nell'aggiudicazione secondo il principio del massimo ribasso.

Per quanto riguarda il mercato dei servizi credo che uno specifico approfondimento vada fatto in relazione alla modifica della disciplina del subappalto che purtroppo ci dispiace constatare essere anch'essa incentrata solamente sull'appalto di lavori e non sui servizi e ciò si evince anche dalla terminologia utilizzata.

Apprezzabile il contorno normativo di "garanzia" che è stato costruito a seguito del superamento del limite del subappalto in particolar modo mi riferisco al novellato comma 1 dell'articolo 105 del D.lgs. n.50 /2016 nel quale si prevede l'impossibilità di affidare a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera.

Di pari importanza il novellato comma 14 del medesimo articolo in cui si inseriscono delle garanzie contrattuali ovvero "il subappaltatore per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano



con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente".

Si evidenzia però che qualora non venga ben indentificata dalla stazione appaltante l'attività principale da quella secondaria il previsto obbligo per il subappaltatore di applicare, al verificarsi di determinate condizioni, il CCNL dell'appaltatore, potrebbe determinare importanti criticità. Infatti, il vincolo del "medesimo CCNL" finirebbe per pregiudicare il principio di libera iniziativa economica nei casi in cui appaltatore e subappaltatore appartengano a differenti settori produttivi

Infatti segnaliamo che per quanto riguarda il mondo dei servizi a differenza di quello dei lavori, a volte l'oggetto dell'appalto non è così ben evidenziato dalla stazione appaltante dal momento che può riguardare più prestazioni di servizio non facilmente distinguibili tra categorie principale e accessoria. Segnalo inoltre che in base alla natura dell'appalto dei servizi le stazioni appaltanti possono intervenire in modalità distinta prevedendo come categoria principale e accessoria servizi diversi in base al tipo di necessità. Su questo aspetto segnaliamo che nel caso in cui la stazione appaltante non identifichi correttamente l'attività principale da quella secondaria ed inserisca tutto in quella primaria, l'applicazione del medesimo contratto collettivo per parti del servizio che applicano altri contratti collettivi anche più vantaggiosi rischia di diventare un boomerang per i lavoratori.



Rimanendo sempre nell'ambito delle garanzie normative rispetto al subappalto rimane da capire come si applica il novellato comma 8 del medesimo articolo 105 laddove si dice che il contraente principale e il subappaltatore sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto”.

Come ultimo punto a partire dal 1 novembre 2021 il rischio è quello che nella discrezionalità delle stazioni appaltanti si possano verificare interventi limitativi al subappalto diversificati per lo stesso servizio tra regione e regione e questo non farebbe altro che incidere anche sulla progettazione e programmazione dell'attività d'impresa.

Altrettanto imprescindibile, appare la necessità di abrogare l'esclusione dell'appaltatore per cause imputabili al subappaltatore e il divieto generalizzato, per il soggetto che ha partecipato alla gara, di assumere il ruolo di subappaltatore. Inoltre, rispetto all'obbligo di indicare in sede di offerta la terna dei subappaltatori, sebbene sia apprezzabile la proroga della sospensione prevista dal DL Sblocca-cantieri, riteniamo necessaria l'abrogazione definitiva di tale adempimento.

Nel merito della misura prevista dal presente Decreto che interessa le “Semplificazioni in materia di contratti pubblici per l'affidamento di lavori beni e servizi”, si ritiene opportuno, nonché necessario, contemplare i contratti in essere per la fornitura di servizi, che richiedono un adeguamento e un riequilibrio economico alla luce delle sostanziali modifiche e varianti derivanti dalla emergenza Pandemica, riconoscendole come varianti sostanziali ai sensi dell'articolo 106 comma 1 lett. c) del d.lgs. 50/2016 (codice degli appalti).



CONFINDUSTRIA SERVIZI HYGIENE, CLEANING & FACILITY SERVICES, LABOUR SAFETY SOLUTIONS

Nel ringraziare fin da ora per l'attenzione prestata alla presente memoria, resto a disposizione per ogni ulteriore necessità.

Con osservanza

Roma lì 17 giugno 2021