

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1641

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori MALABARBA,
SODANO Tommaso e MALENTACCHI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 2002

—————

Norme in materia di tutela delle lavoratrici e dei lavoratori
ceduti ad aziende esterne e a società in appalto

—————

ONOREVOLI SENATORI. - In questi ultimi tempi abbiamo assistito, sia nel settore pubblico sia nel settore privato, ad aspri conflitti aventi una caratteristica in comune: gli effetti sui lavoratori di politiche di esternalizzazione, privatizzazione, cessioni di rami d'azienda, gare d'appalto di servizi delle più varie tipologie. Le vicende più note e clamorose sono state quelle delle pulizie delle Ferrovie dello Stato, della Ligabue nell'aeroporto di Fiumicino, ma non dobbiamo dimenticare i molti scioperi dei sindacati dei ferrovieri per il contratto di sistema. Ma la conflittualità è forte, diffusa, persistente. In questi processi si è verificato un attacco continuo, spesso feroce, alle condizioni dei lavoratori: occupazione, salario, orario, diritti. Questo attacco è stato dai più ritenuto necessario in quanto il processo di globalizzazione dell'economia e di competitività globale dovrebbe, evidentemente, avvenire al livello più basso del costo del lavoro e dei diritti dei lavoratori. I modelli organizzativi della produzione, impresa a rete, reti d'impresa, esternalizzazione non sono solo modelli astrattamente alternativi al fordismo, o necessariamente flessibili per seguire le bizzarrie del mercato, ma hanno un obiettivo politico palese: frammentare la forza lavoro, degradarne la forza, abbassarne il peso politico sindacale, e quindi diminuirne il costo. Uno dei principali campi di applicazione di questi processi si è verificato nelle politiche di liberalizzazione e privatizzazione. L'attacco allo Stato sociale e ai monopoli pubblici finalizzato alla creazione del mercato e mercificazione dei servizi è stato pesante ed è avvenuto su scala globale. I patti di stabilità, il passaggio ai livelli locali delle competenze con il corollario delle restrizioni delle risorse sono stati propedeutici ad ulteriori fasi di li-

beralizzazione, privatizzazione, finanziarizzazione ed esternalizzazione. La riduzione della politica e delle istituzioni a meri gestori dei «voleri» del mercato nasconde un enorme spostamento di ricchezze e patrimoni dal pubblico ai privati. Al contrario, i servizi sociali erano nati e si erano sviluppati spesso per correggere squilibri del mercato e delle politiche privatistiche e per allargare il campo dei diritti e dell'inclusione dentro un quadro democratico in espansione. Evidentemente «l'eccesso di domanda» che nasceva dallo sviluppo democratico denunciato trent'anni fa dalla famigerata Trilaterale, da cui prese avvio la politica neoliberista, non riguardava solo lo Stato sociale ma il modello sociale nel suo insieme.

Noi non condividiamo affatto questa politica. Gran parte dei servizi insistono su diritti universali da garantire ai cittadini al di là del loro capacità economiche. Molti di questi diritti sono iscritti nella Costituzione. Alcuni di questi servizi posti sul mercato, come affermano anche alcuni istituti di ricerca non legati alla sinistra, portano a distorsioni peggiori dei problemi posti dai monopoli pubblici. Allo spostamento di tali ricchezze non è quasi mai conseguito uno sviluppo della qualità dei servizi ed una diminuzione delle tariffe. In alcuni casi assistiamo a dei veri e propri fallimenti: ferrovie inglesi, energia elettrica in California, eccetera. I Governi italiani sono stati particolarmente feroci in questo senso conquistando il poco invidiabile primato della quantità di privatizzazioni. Le direttive europee tendenti a creare il mercato unico sono state recepite con pesanti forzature e torsioni iperliberiste. Alcuni Paesi in Europa, Francia in testa, sono stati invece assai restii ad incamminarsi sulla via di liberalizzazioni e privatizzazioni estese.

Appare sempre più chiaro che ai monopoli pubblici si stanno sostituendo oligopoli il cui scopo principale non è certo la concorrenza. Spesso questi monopoli sono mascherati poiché agiscono in modo frammentato in basso, nell'acquisizione dei servizi, ma sono fortemente concentrati a livello verticale.

Anche nel nostro Paese, cultori di queste politiche cominciano a chiedersi se davvero alla lunga queste scelte, soprattutto dove non si verificano salti tecnologici e dove c'è bisogno di grandi investimenti per sviluppare le reti dei servizi, hanno ancora un senso. Ma vedendone solo la forma economica e mercantile l'unica cosa che sanno pensare riguarda solo e più stringenti leggi *antitrust*. Stenta a farsi largo invece l'attenzione alle condizioni devastanti che queste politiche portano su enorme masse di lavoratori: 40 milioni in Europa. Eppure in questi ultimi anni si sono moltiplicati i conflitti, sia nel settore pubblico che nel settore privato, che hanno all'origine i processi di esternalizzazione e la distruzione di diritti conquistati, di riduzione consistente di occupazione e salario, e più in generale la posta in uno stato di insicurezza permanente. Le direttive europee, inoltre, anche se in maniera moderata, si sono poste il problema della difesa delle condizioni dei lavoratori. In teoria si fa riferimento ad «una concorrenza regolata e controllata». Sensibilità quasi sempre assente nel passaggio dalle direttive stesse nella legislazione italiana. Del resto nel nostro Paese la privatizzazione è stata sempre prevalente sulla liberalizzazione a causa del preponderante aspetto affaristico. E l'attacco alle condizioni di lavoro è sempre stata una precondizione di questi processi. Eppure uno degli aspetti della regolamentazione non riguarda solo il lavoro ma l'eliminazione di un *dumping* che colpisce le stesse aziende, in particolare quelle più sane e attente. Ciò in Italia è avvenuto in casi molto rari. Solo nella legge sul lavoro portuale si fa riferimento al contratto unico di settore. E nel caso delle gestioni aeropor-

tuali abbiamo avuto una tutela dell'occupazione per un periodo temporaneo di tre anni. Alcuni interventi sono stati inefficaci (regolamento di cui al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 7 luglio 2000, n. 357). Questo processo ha comportato una perdita continua di posti di lavoro o la loro sostituzione con lavoratori precari. Questi processi sono avvenuti ed avvengono anche nel settore privato con le esternalizzazioni di produzioni o servizi, la cessione di rami d'azienda e la continua proliferazione di società che compaiono e scompaiono e dove i lavoratori vengono trasferiti come pacchi postali impazziti. Non a caso vi sono state modifiche all'articolo 2112 del codice civile.

Nel processo di societizzazione ed esternalizzazione i contratti sono messi in discussione o sostituiti con contratti di tipologie merceologiche meno favorevoli ai lavoratori. Anche questo è un modo per attaccare i contratti: nazionali e non. La frammentazione societaria è spesso propedeutica a quella contrattuale: dallo «spezzatino societario» allo «spezzatino contrattuale» il passo è breve. Le gare d'appalto, fiore all'occhiello di un'apparente concorrenza fra aziende, non contenendo alcun criterio che imponga il rispetto dei contratti e la tutela dei lavoratori, per non parlare della stessa sicurezza per utenti ed operatori, si risolvono con un peggioramento selvaggio delle condizioni di lavoro in termini di orari e salari. E possono produrre situazioni inaccettabili di disservizi, messa in pericolo della sicurezza dei lavoratori e dei clienti-utenti. Anche in questo caso le esperienze californiane e inglesi in materia di energia e ferrovie sono esempi illuminanti. Alle gare al massimo ribasso si aggiunge un uso incontrollato dei sub appalti e l'applicazione dei soli contratti atipici. I contratti normali tenderanno a sparire. L'obiettivo politico è evidente là dove il servizio viene spezzato in lotti: si rinuncia alle economie di scala, mentre la costituzione di aziende uniche, pur esternalizzate, vedi pulizie delle

Ferrovie dello Stato, aeroporti e grandi aziende, appare come la soluzione maggiormente efficiente per il servizio stesso. Alcuni esempi sono esemplificativi quanto preoccupanti. Il caso delle gare per l'aggiudicazione dei lotti di trasporto pubblico a Roma è paradossale e preoccupante per la diversificazione che introduce. La stessa Ati ha vinto gare per vari lotti del medesimo servizio con offerte diverse. Quindi i lavoratori facenti capo alla stessa azienda avranno probabilmente trattamenti diversificati a parità di servizio. Nelle gare per il servizio pulizie delle Ferrovie dello Stato, prima si è ridotto la spesa da parte delle ferrovie di quasi il 50 per cento, e successivamente alcuni lotti sono stati aggiudicati con un massimo ribasso attorno al 40 per cento. Le pulizie dell'Imi San Paolo sono state aggiudicate con un ribasso del 50 per cento. I lavoratori dell'azienda di *catering* Ligabue, passando da azienda ad azienda, sono arrivati al licenziamento senza che Aeroporti di Roma, che tutto ciò ha deciso e consentito, si assumesse alcuna responsabilità. Nelle ferrovie mancando sia il vincolo del contratto di sistema che la clausola sociale si verifica da tempo uno stallo contrattuale con poche probabilità di una conclusione positiva. Ma tanti sono gli esempi che si potrebbero fare anche in altri settori. Questa situazione già incandescente sarà foriera di nuovi e continui conflitti, conflitti che saranno utilizzati per restringere ulteriormente il diritto di sciopero che, guarda caso, è regolamentato proprio nei servizi. Nello stesso tempo, massimo sarà il ricatto nei confronti dei lavoratori messi tra loro a gara periodicamente. Saranno chiamati a moderare le richieste e a stringere la cinghia con l'argomentazione che l'azienda deve essere in grado di fare «buoni prezzi» per vincere la gara: pena la perdita dell'appalto e quindi del lavoro. Si va, dunque, ad una sospensione dei diritti minimi, di un salario e di un orario decente, del diritto alla sicurezza. Si va anche alla sospensione del ruolo del sindacato e quindi

delle fondamentali libertà democratiche. Il sindacato, infatti, non ha più nessun margine di trattativa una volta espletata la gara: costi e *standards* sono già stati stabiliti. Il risultato è il mercato selvaggio della precarietà, dell'incertezza, della devastazione delle condizioni di lavoro, di sicurezza, dei diritti.

Si possono avere opinioni diverse su liberalizzazione e privatizzazioni. Tuttavia coloro che sono a favore di queste politiche dovrebbero sentirsi impegnati ad una concorrenza regolata, ad evitare un *dumping* sociale che oltre a danneggiare i lavoratori, danneggia le aziende più sane e serie, la stessa efficienza dei servizi e quindi i cittadini stessi. Si possono aver opinioni diverse sul come organizzare la produzione, o sulle politiche di liberalizzazione e privatizzazione, quello che non è accettabile la riduzione a merce dei diritti e delle tutele fondamentali del lavoro e delle libertà democratiche del e nel mondo del lavoro. La necessità di una regolazione per legge delle materie qui trattate appare necessaria ed urgente. Ciò non sottrae nulla alla negoziazione fra le parti cui spetta la contrattazione dei contenuti, mentre le regole hanno un valore sociale di ben più ampia portata. Del resto norme in questo senso sono sparse in numerosi direttive europee e provvedimenti legislativi italiani, ma sono insufficienti e scarsamente esigibili. Inoltre i processi di liberalizzazione e privatizzazione sono avvenute con decisioni politiche trasferite in norme legislative anche se a senso unico.

Nell'articolo 1 si definiscono gli ambiti in cui è reso obbligatorio il contratto unico: servizi di pubblica utilità, utilizzo di strutture, infrastrutture pubbliche e concessione pubbliche. Nel comma 2 si esclude la possibilità di utilizzare lavoratori precari nei settori interessati dalle problematiche della sicurezza. I commi 3 e 4 intervengono ad escludere la possibilità di utilizzare personale in pensione e ad escludere le aziende che non rispettino la legge.

L'articolo 2 prevede la clausola sociale; cioè l'obbligo delle società che partecipano alle gare ad assorbire gli organici, al rispetto dei diritti acquisiti dai lavoratori, e alla non interruzione del rapporto di lavoro.

L'articolo 3 pone limiti alle gare al massimo ribasso, rende obbligatorie risorse adeguate al rispetto dei contratti e della tutela della sicurezza dei lavoratori e dei servizi. Importante è anche la disposizione che prevede che le norme riguardanti la sicurezza

per i lavoratori e gli utenti siano, preventivamente alle gare, contrattate con i rappresentanti dei lavoratori stessi e degli utenti.

Infine l'articolo 4 impone ai committenti di farsi carico dei lavoratori in caso di inadempienze delle aziende. E qualora i disservizi si prolungassero nel tempo o problemi di sicurezza dovessero permanere e essere strutturali, il committente o l'ente pubblico può gestire in gestione diretta il servizio in questione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obbligatorietà dei contratti unici)

1. Al fine della tutela del lavoro, della sicurezza, del servizio e degli utenti, ed al fine di evitare una concorrenza sleale fra imprese, i soggetti concessionari o appaltatori di servizi di pubblica utilità o complementari a quelli di pubblica utilità, o che utilizzano strutture o infrastrutture pubbliche, ed in generale per quanto riguarda tutte le aziende in caso di esternalizzazioni di produzioni o servizi relativi, cessioni di rami d'azienda, sono tenuti ad applicare ai dipendenti i contratti nazionali di lavoro di sistema o di settore.

2. Al fine di tutelare la sicurezza degli utenti e dei servizi è fatto obbligo assumere il personale addetto ai settori o a mansioni inerenti la sicurezza medesima con contratti a tempo indeterminato. L'utilizzo di contratti di formazione lavoro, di apprendistato, è consentito solo ed esclusivamente ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato. Sono pertanto vietate altre forme contrattuali.

3. Al fine del rispetto degli obblighi previsti dalla presente legge e al fine di incentivare l'occupazione giovanile è fatto divieto alle società, di cui alla presente legge, di utilizzare personale che percepisce un reddito da pensione comunque liquidato o personale volontario.

4. Le imprese che non applicano i contratti collettivi di cui al comma 1 non possono partecipare alle gare o comunque all'assegnazione di licenze per attività privata in servizi di pubblica utilità o che utilizzino strutture o infrastrutture pubbliche.

Art. 2.

(Clausola sociale)

1. Le società, le imprese, le aziende abilitate alla partecipazione a gare pubbliche per il conseguimento dell'assegnazione di servizi di pubblica utilità o complementari a quelli di pubblica utilità, le quali subentrino ad altra impresa nel servizio, hanno l'obbligo di assorbimento delle maestranze risultanti negli organici funzionali al momento del bando di gara.

2. L'obbligo di assorbimento degli organici di cui al comma 1 comporta altresì il mantenimento dei diritti acquisiti con contratti regionali, aziendali e territoriali, comprensivi di qualifiche, inquadramenti e con leggi e normative specifiche.

3. Il subentro di un soggetto assegnatario non comporta l'interruzione del rapporto di lavoro delle maestranze in organico che conservano l'anzianità di servizio ad ogni effetto contrattuale o di legge.

Art. 3.

(Criteri per la formulazione del bando di gara)

1. I bandi di gara dovranno prevedere un limite di ribasso compatibile con il rispetto dei contratti collettivi, e con i costi implicati dal rispetto delle normative per la sicurezza del lavoro e degli ambienti di lavoro e della sicurezza di sistema dei servizi interessati.

2. I livelli di sicurezza del lavoro e di sistema dei servizi messi a gara, inerenti anche le licenze o concessioni di servizi di pubblica utilità, o complementari, o per l'uso di strutture ed infrastrutture pubbliche, e i contenuti di cui al comma 1, devono obbligatoriamente essere materia di negoziato preventivo rispetto all'effettivo inizio della esecuzione, con i rappresentanti dei lavoratori e delle associazioni degli utenti.

3. I bandi di gara devono altresì escludere il ricorso al subappalto.

Art. 4.

(Obblighi del committente)

1. In caso di impedimento delle società, imprese e aziende di qualunque specie al proseguimento della esecuzione del servizio assegnato, è obbligo del soggetto committente subentrare alle stesse fino all'espletamento di nuova gara, che potrà essere bandita anche anticipatamente.

2. È considerato impedimento al proseguimento della esecuzione, ai sensi del comma 1, il ripetuto verificarsi di situazioni di insicurezza dei lavoratori e degli utenti o di accertata inefficienza del servizio svolto. In questi casi il committente può gestire il servizio in proprio senza successivamente ricorrere a gara.