

**CE.MU. srl**

*Indagine sull'Organizzazione  
degli Appalti e dei Servizi di  
Pulizia, Ristorazione e Vigilanza*

*Rapporto finale*

*a cura di*

**NuovaQuasco**  
QUALITÀ DEGLI APPALTI E SOSTENIBILITÀ DEL COSTRUIRE

*dicembre 2005*

**Documento:** **Indagine sull'Organizzazione degli Appalti e dei Servizi di Pulizia, Ristorazione e Vigilanza: Rapporto finale**

**Iniziativa:** Progetto: Indagine Filcams-CGIL sull'Organizzazione degli Appalti e dei Servizi di Pulizia, Ristorazione e Vigilanza

Committente: Centro Multiservizi srl, via Duilio 13, Roma

Esecutore della ricerca: NuovaQuasco srl, via Zacconi 16, Bologna

**Gruppo di lavoro:** *Romeo Carmelo (Filcams-CGIL)*  
*Ivan Cicconi (NuovaQuasco – Divisione Quasip)*  
*Daniele Ganapini (NuovaQuasco – Divisione Quasco)*  
*Antonella Spinelli (Filcams-CGIL)*

**Autori:** NUOVA QUA.S.CO. srl  
*Daniele Ganapini (responsabile dell'indagine, curatore parti prima e seconda)*  
*Ivan Cicconi (curatore della parte terza)*  
*Davide Mei (rilevazioni ed elaborazioni statistiche parte prima e seconda)*  
*Federico Ventura (consulenza legale parte terza)*

**Chiusura:** Rapporto concluso nel mese di dicembre 2005

**Ringraziamenti** *Si ringraziano per il loro contributo personale: il dott. Catta (SIPRO), la dott.ssa Coletti (ASSIOMA), il dott. De Francesco (CNS), i signori Massimo Diamante (PALMAR), Salvatore Di Prima (Filcams Modena), Luigi Gabriele (FEDERSICUREZZA), Ilaria Garaffoni (Vigilanza&Dintorni – EDIS) Giuseppe Gherardelli (ANIP), Patrizia Ghiaroni (Filcams Emilia-Romagna), Mario Forte (Filcams Bologna), Mauro Govoni (Filcams Modena), Ivan Lusetti (CIR Food), Manlio Mazziotta (Filcams-CGIL), Massimo Melotti (Filcams Bologna), Ilario Perotto (ANGEM), Gianfranco Piseri (ANCST), Pierluigi Rinaldini (CoopService), Franco Tumino (ANCST).*

*Si ringrazia la Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Bologna e, in particolare, il dott. Alessandro De Felice.*

*Si ringraziano inoltre le organizzazioni territoriali Filcams partecipanti alla rilevazione di cui alla parte prima: Agrigento, Alessandria, Ancona, Bari, Biella, Bologna, Caltanissetta, Campobasso, Caserta, Catania, Chieti, Cosenza, Firenze, Forlì, Genova, Gorizia, Imperia, Latina, Livorno, Messina, Milano, Napoli, Novara, Nuoro, Padova, Palermo, Perugia, Pescara, Piacenza, Pisa, Potenza, Prato, Ragusa, Ravenna, Reggio Calabria, Roma, Roma Ovest, Savona, Siena, Siracusa, Taranto, Teramo, Torino, Treviso, Trieste, Udine, Venezia, Vercelli.*

## **INDICE**

<b>PRESENTAZIONE</b>	<b>4</b>
<b>PARTE PRIMA</b>	<b>5</b>
<b>LA PERCEZIONE DEL MERCATO E GLI ORIENTAMENTI DEI QUADRI SINDACALI FILCAMS</b>	<b>5</b>
Introduzione	6
I.1 - La Metodologia di Ricerca	7
I.2. - La Restituzione delle Informazioni raccolte	8
I.3. - Analisi settoriale: percezioni relative al Pulimento	10
I.4. - Analisi settoriale: percezioni relative alla Ristorazione Collettiva	13
I.5. - Analisi settoriale: percezioni relative alla Vigilanza	16
I.6. - Analisi comparata dei Servizi indagati	19
I.7. - Note e Riflessioni conclusive	23
I.8 – Allegato statistico	26
<b>PARTE SECONDA</b>	<b>45</b>
<b>RIFLESSIONI SULLE DINAMICHE IN ESSERE E CONTESTUALIZZAZIONE NELL'AMBITO DELLE ATTIVITA' DI FACILITY MANAGEMENT</b>	<b>45</b>
Introduzione	46
II.1. - Struttura e Trasformazioni dei Settori esaminati nei Dati Statistici Ufficiali	47
II.2. - Alcuni elementi di scenario: specificità e prospettive comuni	68
<b>PARTE TERZA</b>	<b>87</b>
<b>ANALISI E INQUADRAMENTO NORMATIVO DEGLI APPALTI PUBBLICI E PRIVATI NEL MERCATO DEI SERVIZI NEL QUADRO DEL DIRITTO COMUNITARIO E NAZIONALE</b>	<b>87</b>
Introduzione	88
III.1. - I Servizi nell'Economia globalizzata	89
III.2. - I servizi, il Mercato unico e il Progetto di Direttiva Bolkestein	95
III.3. - I Procedimenti di Gara e la Direttiva Appalti Unificata	101
III.4. - I Rapporti Contrattuali nell'Appalto di Servizi	106
III.5. – Alcune Riflessioni su Appalto e Tutela del Lavoro	111

## **PRESENTAZIONE**

*Nell'arco degli ultimi vent'anni i Servizi sono stati i veri protagonisti dello sviluppo economico e occupazionale. Agricoltura e industria manifatturiera hanno visto una riduzione della loro importanza occupazionale e soltanto l'industria delle costruzioni ha offerto un massiccio contributo in termini di imprese e di addetti alla crescita del sistema nazionale.*

*Ma il mondo dei servizi è estremamente articolato e diversificato. Un comparto quale quello dei servizi di pulizia e disinfestazione ha più che raddoppiato i propri addetti fra 1991 e 2001, con una crescita delle imprese comunque superiore al 40%; la vigilanza privata ha visto le imprese aumentare in modo analogo ma l'occupazione mantenere un tasso di incremento leggermente inferiore; il comparto delle mense e di fornitura di pasti preparati ha invece registrato una dinamica occupazionale intermedia, comunque assai più rapida di quella di altri servizi di ristorazione, quali bar e ristoranti in senso stretto.*

*Queste dinamiche derivano da una lunga onda di terziarizzazione già messa in luce dal primo rapporto IRES, ma sono soprattutto correlate a politiche di competitività, redditività, controllo del mercato, che vedono una modifica nei comportamenti e nelle relazioni fra imprese e stazioni appaltanti (pubbliche o private), fra le stesse imprese, tra imprese e manodopera dipendente o autonoma.*

*Per approfondire questi e altri aspetti, CE.MU. ha ritenuto d'incaricare NuovaQuasco della realizzazione di uno studio su questi comparti, articolato su:*

- *percezione del mercato da parte dei quadri sindacali Filcams, attraverso una indagine rapida presso le strutture territoriali.*
- *contestualizzazione delle dinamiche in essere rilevando, anche attraverso alcune interviste a testimoni privilegiati, dati di carattere generale sull'occupazione e sul numero e la ripartizione delle imprese, evidenziando le caratteristiche strutturali e gli andamenti congiunturali più rilevanti;*
- *analisi e inquadramento normativo degli appalti pubblici e privati nel mercato dei servizi nel quadro del diritto comunitario e nazionale, partendo dall'evoluzione dei servizi nel contesto di un'economia globalizzata, evidenziando alcuni nodi critici derivanti dai procedimenti di gara e dallo sviluppo delle forme di appalto.*

*Il presente rapporto è quindi un contributo finalizzato all'inquadramento del sistema di regole che condizionano ed orientano il sistema di relazioni nel mercato dei servizi in generale, per una sempre più consapevole azione del sindacato per la qualità del lavoro in mercati importanti e in decisa espansione quali, appunto, pulizia ristorazione e vigilanza.*

*Un contributo che si rivolge anche a tutti gli operatori pubblici e privati che operano in questi settori e che dalla qualità dei quali, e dal sistema di regole che li condizionano, dipende in gran parte anche la possibilità di realizzare effettive condizioni di trasparenza, di legalità e di sicurezza nell'uso del fattore lavoro e delle condizioni materiali in cui si opera.*

*Con questa pubblicazione, la FILCAMS auspica un confronto aperto con i rappresentanti degli operatori economici e con le istituzioni affinché in modo condiviso vengano contrastati fenomeni degenerativi che spesso caratterizzano l'immagine di questi settori e le reali condizioni di lavoro.*

*Carmelo Romeo  
Segretario nazionale FILCAMS*

**PARTE PRIMA**

**LA PERCEZIONE DEL MERCATO E GLI  
ORIENTAMENTI DEI QUADRI  
SINDACALI FILCAMS**

a cura di Daniele Ganapini

## **INTRODUZIONE**

La prima parte del rapporto “Indagine sull’Organizzazione degli Appalti e dei Servizi di Pulizia, Ristorazione e Vigilanza” è dedicata alla percezione del mercato da parte dei quadri sindacali Filcams-CGIL, ricerca realizzata attraverso un questionario somministrato alle strutture territoriali.

In particolare, gli obiettivi e contributi specifici di questa rilevazione sono sintetizzabili:

- da un lato nella raccolta d’informazioni presso testimoni privilegiati quotidianamente in contatto con gli operatori economici del settore;
- dall’altro in una più precisa immagine del modo attraverso il quale il Sindacato “vede” e interpreta il settore, base reale e spesso poco conosciuta delle azioni di relazioni industriali e di dialogo sociale concretamente operate a livello settoriale e territoriale.

I dati raccolti vengono esaminati e proposti fornendo riflessioni e collegamenti emersi anche nelle telefonate di verifica e riscontro, in linea con la più ampia contestualizzazione delle dinamiche sopra ricordate e successivamente affrontata nella seconda parte.

## **I.1 - LA METODOLOGIA DI RICERCA**

L'indagine è stata condotta in accordo con la Segreteria Nazionale Filcams-CGIL tramite invio di questionario con lettera a tutti i Segretari Territoriali in indirizzo, successivo sollecito e-mail e telefonico, registrazione e verifica della congruenza dei dati forniti, eventuali contatti di approfondimento e integrazione dei dati.

Il questionario somministrato è stato esplicitamente predisposto per la raccolta di informazioni di natura congiunturale, ovvero di percezioni fornite da testimoni privilegiati, prevalentemente sotto forma d'indicazioni tendenziali (di forte crescita, aumento, stabilità, calo, forte diminuzione) dei fenomeni in esame e/o stime d'incidenza sul complesso del settore (attraverso classi di quote di mercato predefinite: < 10%, tra 10 e 20%, tra 20 e 40%, tra 40 e 60%, tra 60 e 80%, >80%).

I temi dell'indagine sull'organizzazione degli appalti e dei servizi di pulimento, ristorazione collettiva e vigilanza considerati dalla rilevazione presso le strutture territoriali Filcams-CGIL sono stati:

- Attività 2005 rispetto al 2004 nella provincia di riferimento
- Comparazione con le tendenze nazionali
- Stima economica dell'attività e tendenza 2005 per appalti pubblici e privati
- Stima economica dell'attività e tendenza 2005 per appalti maggiori e minori (< o > 80.000 euro)
- Principali problemi aziendali in provincia nel 2005
- Tendenze nel ricorso alle varie forme occupazionali in provincia durante il 2005
- Presenza di lavoro irregolare e tendenza del subappalto in provincia nel 2005
- Stato di salute delle principali aziende locali nel 2005
- Prospettive di attività 2006 in provincia rispetto al 2005
- Efficacia attività di controllo (INPS, INAIL, DPL...)
- Efficienza della P.A. nella gestione degli appalti (atti, pagamenti...)
- Esistenza di fenomeni di corruzione/concussione
- Effetti e problemi derivanti dalla Criminalità locale
- Segnalazione di esempi rappresentativi dell'attuale evoluzione del mercato in provincia
- Durata media degli appalti di servizi nella provincia
- Categoria di durata maggiormente in crescita
- Individuazione in provincia di un appalto di global service o di servizi integrati
- Tipologia di servizi considerati dall'appalto individuato

Sono state inoltre raccolte informazioni sulle esigenze di conoscenza degli intervistati.

Vale infine ricordare che, dato il momento di svolgimento dell'indagine (mese di ottobre) si è ritenuto di poter chiedere informazioni relativamente al complesso dell'anno in corso, pur in assenza di un dato finale. Questo appunto perché oggetto specifico dell'indagine non erano valutazioni statistiche sulle quantità dei fenomeni in esame, ma solo sulle loro tendenze e sulle percezioni e visioni che il Sindacato ha dei tre settori di servizi in esame.

## **I.2. - LA RESTITUZIONE DELLE INFORMAZIONI RACCOLTE**

Per una corretta interpretazione del presente documento è fondamentale ricordare la natura e le caratteristiche dei dati riportati. I valori sono quasi sempre espressi in termini percentuali, e si intendono cioè relativizzati rispetto al totale delle risposte ottenute. Questo al fine di garantire una miglior confrontabilità, soprattutto in considerazione che il numero delle risposte ottenute varia da tema a tema, in genere in modo abbastanza limitato ma esistono anche casi (ad es. nelle segnalazioni riferite a appalti global service o multiservizio) dove diversi territori non sono stati in grado di fornire informazioni.

Inoltre va sottolineato che, se per le frequenze il dato è intuitivo, non lo è altrettanto per i saldi riportati. I saldi, infatti, vengono calcolati come differenza fra il numero delle segnalazioni di segno positivo e quelle di segno negativo, e sono divisi per il totale complessivo delle segnalazioni pervenute (incluso cioè il numero anche di quelle di stabilità). Si possono quindi avere saldi positivi o negativi anche in situazione di forte prevalenza delle situazioni di stabilità.

Dato che il saldo così calcolato sintetizza l'andamento del fenomeno nelle diverse province piuttosto che l'intensità, è evidente la natura prevalentemente territoriale di tale informazione. In altri termini, un saldo di +13% nell'occupazione non significa che l'occupazione sia in crescita del 13%, ma soltanto che il numero dei territori ove l'occupazione è percepita in aumento prevale su quello dei territori ove è ritenuta in calo per un numero di casi pari al 13% del totale.

E' opportuno tenere sempre presente questo aspetto.

Per facilitare una lettura integrata e sistemica di questa massa d'informazioni, sono state introdotte nel testo delle tabelle ("cruscotti" congiunturali) con opportune classificazioni di queste misure, intese appunto in termini di diffusione sul territorio nazionale.

Nelle tabelle sono quindi indicati coi simboli:  $\downarrow\downarrow$ ,  $\downarrow$ ,  $\leftarrow\downarrow$ ,  $\leftrightarrow$ ,  $\uparrow\rightarrow$ ,  $\uparrow$ ,  $\uparrow\uparrow$  le situazioni di:

- forte calo, quando il valore ottenuto è inferiore a - 50%,
- calo, quando il valore ottenuto è incluso fra -50 e -30%,
- calo contenuto, quando il valore ottenuto è incluso fra -30 e -10%,
- stabilità, quando il valore ottenuto è incluso fra - e + 10%,
- aumento contenuto, quando il valore ottenuto è incluso fra + 10 e 30%,
- aumento, quando il valore ottenuto è incluso fra + 30 e 50%,
- forte aumento, quando il valore ottenuto è superiore al +50%,

Se i limiti definiti possono apparire ampi, occorre sempre considerare che la natura del saldo non proviene da dati di bilancio o statistiche ufficiali ma da percezioni, e che il numero delle risposte per alcuni aggregati geografici è ovviamente contenuto, e quindi le singole segnalazioni vi acquisiscono peso percentuale significativo.

Nelle tabelle sono inoltre riportate anche alcune specifiche di prevalenza: accanto ai segni di stabilità e di uguaglianza sono segnalate, se opportuno, l'indicazione di positività o negatività del saldo piuttosto che della lieve prevalenza di pubblico/privato o di minore/maggiore.

Sempre nelle tabelle sono infine riportati, nel caso di individuazione di classi di quote d'incidenza, quelle caratterizzate da maggior frequenza di segnalazione (classe modale o norma), spesso con indicazione di tale frequenza, o semplicemente la prevalenza del fenomeno caratterizzato da miglior tendenza congiunturale (così nel caso degli appalti pubblici o privati, degli appalti maggiori o minori per dimensione economica, per la tipologia di rapporto di lavoro: apprendistato, interinale, a contratto).

L'elaborazione dei dati è stata condotta con riferimento a 4 livelli di aggregazione:

- Il singolo settore (pulimento, ristorazione collettiva, vigilanza)
- La ripartizione di ogni settore in aree geografiche: Nord, Centro, Sud e Isole
- La ripartizione di ogni settore nelle classi: Aree Metropolitane, Province non metropolitane
- Il complesso dei servizi indagati (esame comparato dei 3 settori)

Fra i questionari pervenuti, oltre una cinquantina, ne sono stati elaborati 48 per il pulimento, 46 per la ristorazione, 44 per la vigilanza. Questi sono ripartiti negli aggregati sopra descritti come segue:

<b>Settore</b>	<b>Totale</b>	<b>Nord</b>	<b>Centro</b>	<b>Sud e Isole</b>	<b>Aree Metropolitane</b>	<b>Province non m.</b>
Pulimento	48	19	14	15	14	34
Ristorazione	46	18	13	15	12	34
Vigilanza	44	16	13	15	12	32

I seguenti paragrafi analizzeranno pertanto separatamente i singoli settori, riproponendoli poi nel contesto di un quadro comparativo accompagnato da note e riflessioni conclusive.

### I.3. - ANALISI SETTORIALE: PERCEZIONI RELATIVE AL PULIMENTO

#### **Attività 2005: confronti e previsioni.**

I dati raccolti per il 2005 evidenziano un saldo congiunturale positivo per tutti i riparti esaminati (Nord, Centro, Sud e Isole, aree Metropolitane e altre Province). Il valore complessivo della differenza delle segnalazioni positive e negative, rapportato al totale delle risposte, raggiunge il +31,3%, sostenuto dal +36% attorno al quale si attestano le aree Metropolitane e il Centro-Nord, mentre andamenti meno positivi si registrano nel Sud e Isole (20,0%) e nelle Province non metropolitane (+29,4%).

Nel confronto con la situazione nazionale, quest'ultima percezione negativa appare confermata nelle Province non metropolitane (giudicate peggiori nel 29,9% dei casi) e fortemente accentuata nel Sud e Isole, con il 42,9% delle segnalazioni. Una visione che sconta, presumibilmente, alcune cattive e importanti situazioni aziendali, sparse nei diversi territori ma significativamente presenti al sud (33%).

Le prospettive 2006 sono infine complessivamente positive: + 16,7% il saldo totale, compreso fra il - 6,7% del Sud e Isole e il + 35,7% del centro, fra l'11,8% delle Province meno urbanizzate e il 28,6% di quelle Metropolitane.

#### **Incidenza e tendenze degli appalti**

Gli appalti pubblici presentano un peso variabile nei mercati locali esaminati: la situazione più frequente (definita norma o moda, in termini statistici) appare, con un terzo delle segnalazioni totali, quella che stima la domanda pubblica come una quota tra il 20 e il 40% del mercato. Tale prevalenza è confermata sia nel caso delle aree Metropolitane che nelle restanti Province (valori compresi in un intorno inferiore ai 6 punti percentuali) ma risulta particolarmente accentuata nel Sud e Isole (oltre la metà delle segnalazioni). Se al Nord la situazione appare più variegata, con province distribuite su più classi, il Centro si contraddistingue invece per una più forte incidenza del pubblico (superiore al 40% nella maggioranza delle province). Coerentemente con le prospettive al Sud e Isole è dichiarata da parte degli intervistati una diminuzione degli appalti.

La tendenza degli appalti pubblici è comunque di crescita, sia nel Centro (+30,8%) che nelle aree Metropolitane (+21,4%), con un saldo complessivo di +17,0%. Il trend degli appalti pubblici appare inoltre migliore di quello degli appalti privati (differenza superiore a 10 punti) mentre, rispetto alle dimensioni, non si riscontrano modifiche di rilievo seppur in un quadro di lieve apprezzamento degli appalti minori.

#### **Problematiche aziendali**

Come prima problematica aziendale del settore del pulimento spicca la *forte competizione sul prezzo*, (91,7% degli intervistati, 24,0% delle segnalazioni totali), in modo più accentuato nelle Province non metropolitane e nel Sud e Isole.

Al secondo posto figurano *i ritardi nei tempi di pagamento* (75,0%) soprattutto nel Sud e Isole ma anche nelle aree Metropolitane.

Su valori equivalenti si collocano invece, la *scarsa formazione degli addetti* (45,8%) e il *forte turnover della manodopera* (43,8%). Fra le altre, supera la soglia del 30% soltanto *problemi finanziari e ricorso al credito* (31,3%).

Infine va sottolineato come non raccolgono segnalazioni significative (valori inferiori al 10% degli intervistati) né *l'aumento del costo del lavoro* né *il difficile reperimento di manodopera*.

### **Occupazione e rapporti di lavoro**

L'occupazione totale del settore è considerata in aumento: il saldo complessivo è pari a + 35,7%, con valori superiori nelle Province non metropolitane, nel Nord e soprattutto nel Centro (+ 50,0% e soltanto una segnalazione di calo). Questa tendenza 2005 è sostenuta soprattutto dall'occupazione dipendente a tempo determinato (saldi di +46,7% in totale, +70,6% al Nord, + 69,2 nelle aree Metropolitane) e dal ricorso al part-time (saldi di +82,6% in totale, +92,9% al Sud e Isole ma mai al di sotto del 70%, fra l'80 e il 90 % sia nelle aree Metropolitane che nelle altre Province).

Al contrario risulta in diminuzione l'occupazione dipendente a tempo indeterminato (i saldi registrano un -14,4% in totale, -42,9% al Sud e Isole ma un valore positivo al Centro, una più forte dinamica nelle aree Metropolitane).

Su livelli nettamente inferiori, ma comunque con saldi positivi, si segnalano infine, nell'ordine, il ricorso al lavoro interinale, a contratto, e all'apprendistato, rispettivamente con saldi pari a 16,7%, 15,4% e 12,2% e quindi in un intervallo molto circoscritto.

L'incidenza dei lavoratori immigrati si presenta infine a macchia di leopardo, con una classe modale nelle aree Metropolitane tra il 10 e il 20%, inferiore al 10% nella altre Province. Una distribuzione che però non deve trarre in inganno: nel complesso, la seconda classe per frequenza di segnalazioni, dopo quest'ultima (norma) è infatti quella che vede la presenza extracomunitaria fra il 20 e il 40%.

Infine, il fenomeno del sub-appalto appare in notevole incremento (saldo medio positivo pari al 44,1%, considerando sia il ricorso a imprese locali che provenienti da altre province), su tutti i territori ma soprattutto al Nord e nelle aree Metropolitane (saldo medio di 66,6%).

La tendenza prevale negli appalti privati rispetto ai pubblici mentre risulta sostanzialmente analoga rispetto alla dimensione degli stessi.

### **Condizioni critiche e contesto ambientale**

L'incidenza d'*irregolarità* è complessivamente stimata fra il 20 e il 40% (classe modale: 40% circa delle segnalazioni) con valori superiori nelle aree Metropolitane e soprattutto nel Sud e Isole. Appare invece relativamente contenuta negli appalti maggiori: al di sotto del 10% nel 46,2% delle province, del 20% nel 79,5%. Viceversa, in quasi la metà delle province è ritenuta incidere per oltre il 40% nel caso degli appalti minori.

I livelli di *efficacia delle attività di controllo* sono ritenuti ovunque in notevole peggioramento: il saldo complessivo di -52,1% è estremamente indicativo e segnala, a fronte di una situazione che investe in modo quasi analogo le province del Nord e le aree a diverso livello di urbanizzazione, un più marcato disagio in termini relativi del Centro (-71,4%).

I livelli di *efficienza della P.A.* nella gestione degli appalti registrano un valore tristemente simile (-51,1%) ma sono distribuiti in modo più uniforme dal punto di vista territoriale: maggiormente critici appaiono questa volta i quadri sindacali delle aree Metropolitane.

La crescita dei fenomeni di *corruzione e concussione* raggiunge un saldo congiunturale di +23,9%, con una recrudescenza nel Sud e Isole testimoniata da un +53,3%.

Per quanto attiene infine *i problemi e gli effetti della criminalità locale*, questi risultano più accentuati in circa il 20% dei casi, con un saldo "positivo" del 13,0%, abbastanza poco differenziato dal punto di vista dell'urbanizzazione metropolitana ma accentuata territorialmente per Sud e Isole.

### **Riepilogo**

Il settore del Pulimento appare contraddistinto da dinamiche prevalentemente positive dai punti di vista produttivo e occupazionale. Le aspettative per il 2006 indicano una prosecuzione di tali tendenze, seppur con qualche segnale di preoccupazione, soprattutto nel Sud e Isole, dove si registrerebbe una flessione degli appalti pubblici che, con riferimento alla situazione nazionale, godrebbero di un andamento migliore rispetto a quelli privati. Il sub-appalto appare in aumento diffuso, così come l'occupazione dipendente a tempo determinato e soprattutto il part-time.

Il mercato risente di una forte competizione sul prezzo e di consistenti ritardi nei tempi di pagamento, mentre sono particolarmente negativi i giudizi sugli elementi critici della regolarità e dei controlli.

### CRUSCOTTO RIASSUNTIVO DEL SETTORE PULIMENTO

VARIABILE	Totale Settore	Nord	Centro	Sud e Isole	Aree Metropolitane.	Province non metropolitane
Attività 2005	↑	↑	↑	↑→	↑	↑→
Confronto Nazionale	↔↓	↔↓	↔+	↓	↔-	↔↓
Prospettive 2006	↑→	↑→	↑	↔-	↑→	↑→
Appalti pubblici	↑→	↑→	↑	↔-	↑→	↑→
Quota pubblica (moda)	20-40%	20-40% 40-60% 60-80%	40-60% 60-80%	20-40%	20-40%	20-40%
Frequenza classe modale	33,3%	27,8%	38,5%	57,1%	38,5%	31,3%
Trend prevalente: Pub o Pri	Pub	= Pub	= Pub	Pub	= Pub	Pub
Trend prevalente: appalti > o <	= <	>	=	<	<	=
Occupazione totale	↑	↑	↑	↔+	↑→	↑
Dip. a tempo indeterminato	↔↓	↓	↔-	↓	↓	↔↓
Dip. A tempo determinato	↑	↑↑	↑→	↑	↑↑	↑
Dipendenti a part time	↑↑	↑↑	↑↑	↑↑	↑↑	↑↑
Altre forme subordinate (media)	↑→ i	↑→ c	↑→ i	↔+ a	↑→ c	↑→ i
Quota immigrati (moda)	<10%	10-20%	20-40%	<10%	10-20%	<10%
Frequenza classe modale	37,0%	31,6%	50,0%	69,2%	42,9%	40,6%
Ricorso al subappalto	↑	↑↑	↑	↑	↑↑	↑
Quote lavoro irregolare (moda)	20-40%	20-40%	<10% 10-20% 20-40%	20-40%	20-40%	20-40%
Frequenza classe modale	40,5%	33,3%	28,6%	70,0%	53,8%	34,5%

↔↓ forte calo, ↓ calo, ↔↓ calo contenuto, ↔ stabilità, ↑→ aumento contenuto, ↑ aumento, ↑↑ forte aumento  
 altre note di prevalenza: + sta per positivo, - per negativo, < per appalti minori, > per appalti maggiori, i per interinale, c per a contratto, a per apprendistato

#### I.4. - ANALISI SETTORIALE: PERCEZIONI RELATIVE ALLA RISTORAZIONE COLLETTIVA

##### ***Attività 2005: confronti e previsioni.***

I dati raccolti per il 2005 evidenziano un saldo congiunturale di segno positivo ma sostanzialmente connotato da stabilità, più marcato nelle differenze registrate per i diversi riparti esaminati (seppur sempre inferiori alle due cifre percentuali). Il valore complessivo è un +2,2%, sostenuto dal +7% attorno al quale si attestano il Centro e il Sud e Isole, mentre andamenti meno positivi si registrano nelle Province non metropolitane (+5,9%) e contenute flessioni in quelle del Nord (-5,6%) e maggiormente urbanizzate (-8,3%, comunque con livelli di stabilità del 75%).

Nel confronto con la situazione nazionale la percezione di una realtà territoriale negativa è assai diffusa, con l'eccezione del solo Centro che conferma un saldo positivo del 7,7% pari a quello della produzione 2005. Una visione complessiva che non trova però correlazione col dato riguardante le situazioni aziendali, dove le segnalazioni di cattive condizioni sono assai limitate, appena l'11% delle province, con le uniche accentuazioni paradossalmente localizzate nel Centro.

Le prospettive 2006 si rivelano in linea con le tendenze 2005 (+ 2,2% il saldo totale), con aspettative di miglioramento concreto al Nord e nelle Province meno urbanizzate, peggioramento al Sud ma anche nelle aree Metropolitane.

##### ***Incidenza e tendenze degli appalti di ristorazione***

Nella visione descritta dai Quadri Sindacali, il mercato della ristorazione collettiva appare ripartito in modo quasi "paritario" fra appalti pubblici e privati. La classe modale degli appalti pubblici corrisponde infatti alla quota di mercato 40-60% sebbene sia Nord che Sud e Isole la collochino nella classe superiore 60-80%: la classe 40-60% raggiunge una frequenza di segnalazioni pari al 40% nel caso delle aree Metropolitane e al 50% per il Centro Italia.

Un andamento migliore si registrerebbe inoltre per gli appalti pubblici rispetto a quelli privati (differenza di circa 9 punti). Va da sé che, trattandosi di percezioni e non di informazioni provenienti da statistiche, i valori vanno assunti come mero riferimento e possono talvolta apparire non perfettamente congruenti: analizzando però in modo sistematico i segni dei saldi e le intensità relative s'individua un mercato dove la crescita della quota pubblica si coniuga anche ad una frammentazione, probabile effetto di un più frequente ricorso al cambio appalto. Dal punto di vista dimensionale, alla stasi degli appalti maggiori (saldo uguale a 0%) si accompagna infatti una lieve crescita degli appalti minori (+2,4%) con buona corrispondenza alle dinamiche generali.

##### ***Problematiche aziendali***

Anche nella ristorazione si conferma come principale problematica aziendale la *forte competizione sul prezzo*, segnalata nell'82,6% dei territori, in modo più accentuato al Nord.

Su valori equivalenti si collocano la *scarsa formazione degli addetti* (50,0%) e i *consistenti ritardi nei tempi di pagamento* (45,7%). Al di sopra del 30% si collocano inoltre *domanda debole* (37,0%), *forte aumento dei costi* (32,6%), *elevato turn-over della manodopera* (30,4%).

Anche l'ultima voce in graduatoria qui raccoglie comunque alcune segnalazioni: nell'8,7% dei casi si riscontra infatti un *difficile reperimento di manodopera*.

##### ***Occupazione e rapporti di lavoro***

Con un saldo positivo del 7,5% l'occupazione totale del settore viene descritta in aumento: nel 57,5% delle province è indicata come sostanzialmente stabile e in un quarto in crescita. Una crescita tutta sospinta dal Centro-Nord e dalle Province non metropolitane. Un dato che conferma le preoccupazioni per il mercato delle grandi città e del Sud e Isole.

La tendenza 2005 appare sostenuta, in modo non dissimile dal pulimento, dall'occupazione dipendente a tempo determinato (saldi di +65,1% in totale, +81,3% al Nord, + 72,7% nelle aree Metropolitane) e dal ricorso al part-time (saldi di +83,7% in totale, +92,3% al Centro ma, come nel caso sopra citato, mai al di sotto del 70% e fra l'80 e il 90 % sia nelle aree Metropolitane che no).

Su livelli nettamente inferiori, ma comunque con saldi positivi, si segnalano nell'ordine il lavoro interinale (+37,5% di saldo), l'apprendistato (24,4%) e a contratto (13,2%).

Ovviamente risulta in diminuzione l'occupazione dipendente a tempo indeterminato (i saldi registrano un vistoso -41,9% totale, -56,3% al Nord, una più forte dinamica nelle aree Metropolitane).

L'incidenza dei lavoratori immigrati si presenta fortemente concentrata, in oltre la metà delle province, nella classe modale "inferiore al 10%". Le restanti segnalazioni vanno a distribuirsi in prevalenza e pariteticamente nelle due classi immediatamente superiori.

Il fenomeno del sub-appalto appare in aumento (saldo medio positivo pari al 29,2%, considerando sia il ricorso a imprese locali che provenienti da altre province), su tutti i territori ma soprattutto nelle aree Metropolitane (saldo medio di 42,2%) con una tendenza più accentuata negli appalti privati e di piccole dimensioni.

### ***Condizioni critiche e contesto ambientale***

Il *lavoro irregolare* è complessivamente stimato al di sotto del 10% (classe modale col 55% circa delle segnalazioni ma con punte del 76,5% al Nord e una sostanziale equivalenze fra aree Metropolitane e restanti Province): quote importanti, anche fino al 40%, si riscontrano però in diverse dichiarazioni riguardanti il Centro, il Sud e le Isole, comunque diffusa sia negli appalti maggiori che in quelli inferiori.

I livelli di *efficacia delle attività di controllo* sono ritenuti ovunque in notevole peggioramento: il saldo complessivo di -46,7% è estremamente indicativo e segnala, a fronte di una situazione diffusa, un più marcato disagio in termini relativi del Centro (-69,2%) e delle Province non metropolitane (-52,9%).

I livelli di *efficienza della P.A.* nella gestione degli appalti registrano un valore negativo ma migliore (-33,3%) e sono distribuiti in modo più uniforme dal punto di vista territoriale.

L'andamento dei fenomeni di *corruzione e concussione* registra un saldo congiunturale di +15,6%, confermando una recrudescenza nel Sud e Isole testimoniata da un +33,3%.

Nel caso dei *problemi e gli effetti della criminalità locale*, questi risultano in aumento ma contenuto, con un saldo "positivo" di solo 6,7%, e una loro riduzione d'importanza relativa almeno nel Centro.

### ***Riepilogo***

Il settore della Ristorazione Collettiva registra tendenze e aspettative complessivamente orientate alla stabilità. In prima battuta sembra che anche in questo caso siano gli appalti pubblici a dare l'intonazione del mercato, in realtà i dati del Centro sono tali da incidere in modo consistente sull'aggregato complessivo di settore e, in questo caso, l'espansione della domanda privata sembra giocare un ruolo tutt'altro che secondario. Aumentano in modo esteso sia il ricorso al part time che all'occupazione a tempo determinato, in misura minore il sub-appalto e l'insieme delle forme subordinate (occupazione a tempo indeterminato a parte) anche se l'interinale si contraddistingue per saldi elevati.

Il mercato appare caratterizzato, oltre che dalla competizione sul prezzo, da situazioni di domanda debole, nonché da fattori collegati alla qualità e disponibilità di manodopera. La quota di lavoro irregolare è contenuta ma gli elementi critici dei controlli e della legalità permangono preoccupanti.

**CRUSCOTTO RIASSUNTIVO DEL SETTORE RISTORAZIONE COLLETTIVA**

VARIABILE	Totale Settore	Nord	Centro	Sud e Isole	Aree Metropolitane.	Province non metropolitane
Attività 2005	↔ +	↔ -	↔ +	↔ +	↔ -	↔ +
Confronto Nazionale	↔ ↓	↔ ↓	↔ +	↓	↔ -	↓
Prospettive 2006	↔ +	↑ →	↑ →	↔ ↓	↔ ↓	↑ →
Appalti pubblici	↑ →	↑	↔ -	↔ +	↑	↔ +
Quota pubblica (moda)	40-60%	60-80%	40-60%	60-80%	40-60%	40-60%
Frequenza classe modale	29,3%	31,3%	50,0%	30,8%	40,0%	25,8%
Trend prevalente: Pub o Pri	= Pub	Pub	Pri	=	Pub	= Pri
Trend prevalente: appalti > o <	= <	>	<	<	= >	= <
Occupazione totale	↔ +	↔ +	↑ →	↔	↔ ↓	↑ →
Dip. a tempo indeterminato	↓	↓↓	↔ ↓	↓	↓	↓
Dip. A tempo determinato	↑↑	↑↑	↑↑	↑	↑↑	↑↑
Dipendenti a part time	↑↑	↑↑	↑↑	↑↑	↑↑	↑↑
Altre forme subordinate (media)	↑ → i	↑ → i	↑ i	↑ a	↑ a	↑ → i
Quota immigrati (moda)	<10%	<10%	<10%	<10%	<10%	<10%
Frequenza classe modale	54,5%	44,4%	61,5%	61,5%	50,0%	56,3%
Ricorso al subappalto	↑ →	↑	↑ →	↑	↑	↑ →
Quote lavoro irregolare (moda)	<10%	<10%	<10%	<10%	<10%	<10%
Frequenza classe modale	55,0%	76,5%	38,5%	40,0%	54,5%	55,2%

↓↓ forte calo, ↓ calo, ↔ ↓ calo contenuto, ↔ stabilità, ↑ → aumento contenuto, ↑ aumento, ↑↑ forte aumento  
 altre note di prevalenza: + sta per positivo, - per negativo, < per appalti minori, > per appalti maggiori, i per interinale, c per a contratto, a per apprendistato

## I.5. - ANALISI SETTORIALE: PERCEZIONI RELATIVE ALLA VIGILANZA

### **Attività 2005: confronti e previsioni.**

L'attività di vigilanza 2005 vanta un segno positivo ma appare anch'essa caratterizzata da una sostanziale stabilità, pur con differenze anche notevoli tra i diversi riparti esaminati. Il saldo complessivo è +4,5% ma si tratta di una tendenza essenzialmente attribuibile alle Province non metropolitane (+15,6%) e al Centro Italia (+30,8%): al fermo del Nord (0%) fanno riscontro le flessioni nelle province del Sud e Isole (-13,3%) e maggiormente urbanizzate (-25,0%).

Nel confronto con la situazione nazionale si conferma la consueta percezione di una realtà territoriale più negativa, anche nell'eccezione del solo centro che registra un saldo positivo del 15,4%. Peraltro, pur in presenza di situazioni aziendali critiche, dove cioè le segnalazioni di cattive condizioni sono circa il 25%, quelle buone e ottime eccedono questo valore determinando un saldo di +2,2%.

Purtroppo le prospettive 2006 appaiono invece tutt'altro che buone (- 2,3% il saldo totale), con ipotesi di peggioramento al nord, nel sud e isole, nelle aree metropolitane.

### **Incidenza e tendenze degli appalti**

Nella vigilanza sarebbero gli appalti privati (+9,5%) a presentare un andamento 2005 maggiormente positivo rispetto a quelli pubblici (differenza di 7 punti percentuali): le situazioni più frequenti dell'incidenza pro quota di questi ultimi appaiono, col 56,1% cumulativo delle segnalazioni, quelle che stimano la domanda pubblica come una quota tra il 10 e il 40% del mercato, con una distribuzione ampia e articolata, seppur prevalentemente localizzata nelle aree Metropolitane.

Dal punto di vista dimensionale si individuano valori contrapposti e una dinamica maggiormente positiva per gli appalti di minor dimensione (saldo di +2,5%), e in particolare del Centro Italia, rispetto a quelli di dimensione maggiore.

### **Problematiche aziendali**

Prima problematica aziendale del settore si conferma la *forte competizione sul prezzo*, segnalata nel 86,4% delle province, in modo più accentuato nel Nord e nelle aree Metropolitane.

Al secondo posto figura la *scarsa formazione degli addetti* (59,1%) che distacca sensibilmente i *ritardi nei tempi di pagamento* (40,9%).

Seguono l'elevato *turn-over della manodopera* (27,5%) e via via tutte le altre voci.

### **Occupazione e rapporti di lavoro**

L'occupazione totale del settore si presenta stabile con qualche timido segnale d'incremento all'aumento (saldo complessivo + 7,7%): stazionaria al Sud e Isole registra valori superiori nelle Province non metropolitane, al Centro e soprattutto al Nord (+ 13,3%). Questa tendenza 2005, sostenuta soprattutto dall'occupazione dipendente a tempo determinato (saldi di +43,9% in totale, +57,1% al Nord, + 46,7% nelle Province non metropolitane) è parzialmente contrastata da un declino dell'occupazione dipendente a tempo indeterminato (saldi di -12,2% in totale, -35,7% al Nord. -18,2% nelle aree Metropolitane ma anche un più 7,7% in Centro Italia).

Nel settore vigilanza le dinamiche dei part-time si collocano su livelli estremamente contenuti (+5,0%) inferiori sia all'apprendistato (+10,5%) che al lavoro a contratto (+6,3%) o all'interinale (+5,6%).

La presenza di lavoratori immigrati è quasi totalmente concentrata (oltre il 95% dei casi), nella classe di minor incidenza (quota inferiore al 10%) con pochissime eccezioni localizzate nel centro-

sud e nelle province non metropolitane. Una distribuzione che non lascia per ora spazio a dubbi rispetto alle difficoltà di inserimento essenzialmente derivanti dalla normativa in vigore. Il fenomeno del sub-appalto appare statico e di scarsa importanza (saldo medio positivo pari ad appena 1,3%, considerando sia il ricorso a imprese locali che provenienti da altre province), con un valore di crescita “accentuato” in settentrione (saldo medio di 7,1%). Una tendenza attribuibile agli appalti privati (saldo di +11,9%) e di dimensione minore.

### ***Condizioni critiche e contesto ambientale***

L'incidenza d'*irregolarità* è complessivamente stimata inferiore al 10% (norma derivante da una frequenza di poco inferiore all'80%) con valori molto equamente distribuiti, seppur con una maggior concentrazione nelle Province non metropolitane. Detti valori sono sostanzialmente confermati sia nel caso degli appalti pubblici, appalti privati e appalti maggiori mentre si discosta maggiormente la classe degli appalti inferiori, con una classe modale che raccoglie “appena” il 68,4% delle segnalazioni.

I livelli di *efficacia delle attività di controllo* sono ritenute ovunque in notevole peggioramento: il saldo complessivo di -50,0% è estremamente indicativo e segnala, a fronte di una situazione che investe in modo diffuso le province e le aree a diverso livello di metropolitanizzazione, un più marcato disagio in termini relativi del centro (-69,2%).

I livelli di *efficienza della P.A.* nella gestione degli appalti registrano un più contenuto (-37,2%) ma sono distribuiti in modo uniforme dal punto di vista territoriale. Sensibili differenze riguardano le aree metropolitane (-54,5%) e le restanti province (-31,3%),

L'esistenza di fenomeni di *corruzione e concussioni* cresce con un saldo congiunturale di +18,6%, con una più contenuta recrudescenza nel sud e isole testimoniata da un +26,7%.

Anche *i problemi e gli effetti della criminalità* locale crescono (+16,3% di saldo) soprattutto nelle aree Metropolitane e al Nord.

### ***Riepilogo***

Il settore della Vigilanza è attualmente orientato alla stabilità: una stabilità che sembra derivare però maggiormente dall'andamento degli appalti privati piuttosto che da quelli pubblici. In ogni caso prospettive e appalti pubblici si mantengono ben correlati e il quadro complessivo risulta coerente e compatto, anche nelle relazioni di lavoro. Oltre alle consuete tendenze occupazionali legate al tempo di durata del contratto, va sottolineato lo scarso ricorso al part time e l'utilizzo di altre forme: in particolare ma non solo, l'apprendistato, che sopravanza tutti gli altri. E' presumibile che, su queste tendenze, e in particolare sull'esiguità del ricorso alla manodopera extracomunitaria ma anche sul complesso dei problemi aziendali segnalati, incidano le normative specifiche di questo settore, soprattutto per quanto attiene la vigilanza armata.

Il mercato conferma infatti la competizione sul prezzo ma propone altri elementi problematici, quali i tempi di pagamento e il turn-over, oltre naturalmente a quelli critici dei controlli e della legalità.

### CRUSCOTTO RIASSUNTIVO DEL SETTORE VIGILANZA

VARIABILE	Totale Settore	Nord	Centro	Sud e Isole	Aree Metropolitane.	Province non metropolitane
Attività 2005	↔ +	↔	↑	↔ ↓	↔ ↓	↑ →
Confronto Nazionale	↔ ↓	↔ ↓	↑ →	↓	↔ -	↔ ↓
Prospettive 2006	↔ -	↔ -	↑ →	↔ ↓	↔ ↓	↔ +
Appalti pubblici	↔ +	↔	↑ →	↔ -	↔	↔ +
Quota pubblica (moda)	20-40%	<10% 20-40%	40-60%	10-20% 20-40%	10-20%	20-40%
Frequenza classe modale	29,3%	33,3%	41,7%	28,6%	45,5%	26,7%
Trend prevalente: Pub o Pri	= Pri	Pri	=	= Pub	Pri	= Pri
Trend prevalente: appalti > o <	<	=	<	<	<	<
Occupazione totale	↔ +	↑ →	↔ +	↔	↔ ↓	↑ →
Dip. A tempo indeterminato	↔ ↓	↓	↔ +	↔ -	↔ ↓	↔ -
Dip. A tempo determinato	↑	↑↑	↑	↑ →	↑	↑
Dipendenti a part time	↔ +	↔	↔	↑ →	↔ +	↔ +
Altre forme subordinate (media)	↑ → a	↔ + i	↔ + a	↑ → a	↑ → c	↔ + a
Quota immigrati (moda)	<10%	<10%	<10%	<10%	<10%	<10%
Frequenza classe modale	95,1%	100,0%	91,7%	92,3%	100,0%	93,1%
Ricorso al subappalto	↔ +	↑ →	↔ -	↔	↔	↔ +
Quote lavoro irregolare (moda)	<10%	<10%	<10%	<10%	<10%	<10%
Frequenza classe modale	79,5%	81,3%	76,9%	80,0%	75,0%	81,5%

↓↓ forte calo, ↓ calo, ↔ ↓ calo contenuto, ↔ stabilità, ↑ → aumento contenuto, ↑ aumento, ↑↑ forte aumento  
 altre note di prevalenza: + sta per positivo, - per negativo, < per appalti minori, > per appalti maggiori, i per interinale, c per a contratto, a per apprendistato

## I.6. - ANALISI COMPARATA DEI SERVIZI INDAGATI

In tabella sono riportate, insieme alle prime colonne dei precedenti “cruscotti” settoriali, anche i singoli valori di saldo o di differenza: tali tendenze possono servire a capire meglio le principali caratterizzazioni dei diversi settori esaminati ma, soprattutto, offrire spunti interessanti per una più ampia panoramica nel campo dei Servizi.

VARIABILE	Pulimento		Ristorazione Collettiva		Vigilanza	
Attività 2005	↑	+31,3%	↔ +	+2,2%	↔ +	4,5%
Confronto Nazionale	↔↓	-14,9%	↔↓	-17,8%	↔↓	-11,6%
Prospettive 2006	↑→	+16,7%	↔ +	+2,2%	↔ -	-2,3%
Appalti pubblici	↑→	+17,0%	↑→	+13,3%	↔ +	2,4%
Quota pubblica (moda)	20-40%	33,3%	40-60%	29,3%	20-40%	29,3%
Trend prevalente: Pub o Pri	Pub	10,5	= Pub	8,9	= Pri	7,1
Trend prevalente: appalti > o <	= <	4,6	= <	2,4	<	9,3
Occupazione totale	↑	+35,7%	↔ +	+7,5%	↔ +	+7,7%

↔↓ forte calo, ↓ calo, ↔↓ calo contenuto, ↔ stabilità, ↑→ aumento contenuto, ↑ aumento, ↑↑ forte aumento  
altre note di prevalenza: + sta per positivo, - per negativo, < per appalti minori, > per appalti maggiori.

### Attività 2005: confronti e previsioni.

Innanzitutto, in un quadro congiunturale assai difficile per quanto concerne l'agricoltura e l'industria manifatturiera ma anche per altre attività di servizio come, ad esempio, il commercio, i tre settori esaminati si contraddistinguono per il loro orientamento positivo. Infatti l'attività 2005, anche nei casi di stabilità rispetto all'anno precedente, mantiene risvolti positivi e presenta prospettive 2006 in linea con le tendenze recenti, seppur più prudentiali. Il pulimento si differenzia però per dinamiche d'attività e occupazionali significativamente migliori, mentre gli altri si attestano su una sostanziale stabilità.

Colpisce comunque la ripetuta sensazione, segnalata dai quadri sindacali, che la situazione nei loro rispettivi territori, sia peggiore di quella settoriale a livello italiano. E' come se fosse diffusa l'idea che altrove vada (o debba necessariamente andare) meglio, anche quando probabilmente non è così.

### Incidenza e tendenze degli appalti

Per quanto concerne la domanda, tutti i settori esaminati presentano positive tendenze negli appalti pubblici, ed è presumibilmente su queste che vengono riposte (o ridotte) le aspettative maggiormente significative per il breve-medio termine. V'è comunque la consapevolezza di come il mercato sia fortemente legato alla domanda privata, la cui prevalenza in termini di quote è evidente con l'eccezione della ristorazione collettiva. Nondimeno, le aspettative migliori sugli appalti pubblici si registrano nel pulimento, probabilmente anche in relazione allo sviluppo di iniziative multiservizio o di global service che stanno investendo questo settore in misura più consistente rispetto agli altri. La vigilanza appare, infine, quella maggiormente interessata alla fornitura di servizi agli operatori privati, beneficiando di un mix pubblico-privato che dovrebbe comunque garantire gli attuali livelli occupazionali e produrre anche un certo sviluppo.

Nonostante la forte attenzione verso una concentrazione della domanda, va segnalato come gli intervistati abbiano però complessivamente offerto la sensazione che, nella ripartizione fra piccoli e grandi appalti, sia la domanda frammentata a godere di una miglior tendenza.

Dal punto di vista temporale si registra infine una netta prevalenza degli appalti di durata compresa fra i 2 e i 3 anni (con un 55,3% a livello nazionale che continua a consolidarsi nel Centro-Nord), seguiti da quelli inferiori ai 2 anni (22,4%). Le dinamiche maggiori interessano proprio questi appalti, proponendo all'attenzione generale il tema dei frequenti cambi appalto che, secondo

alcune testimonianze, rappresenterebbero non solo un problema nelle relazioni industriali ma anche nelle scelte strategiche e organizzative delle imprese.

### **Problematiche aziendali**

Se c'è una problematica aziendale dominante questa è la *forte competizione sul prezzo*, segnalata mediamente nell'86,9% dei casi ma con punte superiori al 90% nel caso del Pulimento.

A distanza, ma comunque in oltre la metà dei casi, si registrano sia i *ritardi nei tempi di pagamento* sia la *scarsa formazione degli addetti*. Queste problematiche non hanno però la medesima importanza per i 3 settori: in particolare i tempi di pagamento appaiono un aspetto assai critico per le imprese di pulimento mentre la scarsa formazione degli addetti appare assai rilevante nei restanti campi di attività, e in particolare nella vigilanza.

Fra il 30 e il 50% delle risposte, prossimi al livello più basso della classe, si collocano l'*elevato turn-over di manodopera* e la *domanda debole*: la prima di queste due variabili, idealmente correlabile alla *scarsa formazione degli addetti*, convalida quest'ipotesi solo nel caso del pulimento. Sia nella ristorazione che nella vigilanza si evidenziano invece maggiori preoccupazione sull'intensità della domanda.

<b>PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI</b>	<b>Pulimento</b>	<b>Ristorazione</b>	<b>Vigilanza</b>	<b>Media dei 3 settori</b>
Forte competizione sul prezzo	91,7%	82,6%	86,4%	86,9%
Consistenti ritardi nei tempi di pagamento	75,0%	45,7%	40,9%	53,9%
Scarsa formazione degli addetti	45,8%	50,0%	59,1%	51,6%
Elevato turn over della manodopera	43,8%	30,4%	27,3%	33,8%
Domanda debole	22,9%	37,0%	31,8%	30,6%
Problemi finanziari e di ricorso al credito	31,3%	21,7%	18,2%	23,7%
Forte aumento dei costi dei mezzi,attrezzature,materie prime	8,3%	32,6%	20,5%	20,5%
Forte aumento del costo del lavoro	6,3%	13,0%	18,2%	12,5%
Riduzione delle prestazioni richieste	8,3%	4,3%	11,4%	8,0%
Difficile reperimento di manodopera	0,0%	8,7%	6,8%	5,2%

Nella visione dei quadri sindacali, una terza coppia di variabili si posizione poco al di sopra della soglia del 20%: i *problemi finanziari* interesserebbero in particolar modo le imprese di pulimento, in second'ordine quelle di ristorazione e, in misura contenuta, quelle di vigilanza. Al contrario l'*aumento dei costi* colpirebbe in modo prevalente la ristorazione collettiva, significativamente la vigilanza, moderatamente il pulimento.

Se il *reperimento di manodopera* non pare essere una problematica critica, nel solo caso della vigilanza si segnalano alcune indicazioni relative sia al *forte aumento del costo di lavoro* sia alla *diminuzione dei servizi richiesti*, una tematica che potrebbe essere vista come ulteriore forma di indebolimento della domanda.

### **Occupazione e rapporti di lavoro**

Come riportato precedentemente, è il pulimento a registrare l'andamento maggiormente positivo, mentre nei restanti settori le percezioni sono di sostanziale stabilità dei livelli complessivi.

Il ricorso tendenziale alle assunzioni a tempo determinato appare diffuso e particolarmente consistente nella ristorazione collettiva. Quello al part-time, ancora più intenso, investe in modo estremamente consistente però solo la ristorazione e il pulimento: nella vigilanza è anzi

sopravanzato dal ricorso ad altre forme subordinate, fra le quali si evidenzia in questo caso specifico l'apprendistato, contrariamente agli altri settori ove prevale, seppur sempre con dinamiche contenute, l'interinale.

Ovunque, l'occupazione dipendente a tempo indeterminato appare in contrazione, ma in particolare nella ristorazione collettiva.

I dati medi individuano una presenza contenuta dei lavoratori extracomunitari che, in realtà, va valutata con attenzione: le frequenze che individuano la classe modale sono infatti assai differenti. Altissime nel caso della vigilanza (oltre 95%), intermedie nella ristorazione collettiva (55% circa) e inferiori al 40% nel pulimento, lasciando intendere in questo caso una maggioranza di situazioni provinciali con una presenza di immigrati appunto superiore alla quota del 10%.

Infine il ricorso al subappalto, crescente anche in modo significativo, con l'eccezione della vigilanza: un andamento sostanzialmente inverso e complementare a quello osservato per la presenza degli extracomunitari.

VARIABILE	Pulimento		Ristorazione Collettiva		Vigilanza	
Occupazione totale	↑	+35,7%	↔ +	+7,5%	↔ +	+7,7%
Dip. a tempo indeterminato	↔↓	-24,4%	↓	-41,9%	↔↓	-12,2%
Dip. a tempo determinato	↑	+46,7%	↑↑	+65,1%	↑	+43,9%
Dipendenti a part time	↑↑	+82,6%	↑↑	+83,7%	↔ +	+5,0%
Altre forme subordinate (media)	↑→ i	+14,8%	↑→ i	+25,0%	↑→ a	+7,5%
Quota immigrati (moda)	<10%	37,0%	<10%	54,5%	<10%	95,1%
Ricorso al subappalto	↑	+44,0%	↑→	+29,2%	↔ +	+1,3%
Quote lavoro irregolare (moda)	20-40%	40,5%	<10%	55,0%	<10%	79,5%

↔↓ forte calo, ↓ calo, ↔↓ calo contenuto, ↔ stabilità, ↑→ aumento contenuto, ↑ aumento, ↑↑ forte aumento  
 altre note di prevalenza: + sta per positivo, - per negativo, i per interinale, c per a contratto, a per apprendistato

### Condizioni critiche e contesto ambientale

L'irregolarità appare una variabile particolarmente critica nell'ambito del pulimento, ove in oltre 4 casi su 10 interesserebbe una quota fra il 20 e il 40%. All'opposto si situa la vigilanza ove in 8 casi su 10 sarebbe inferiore al 10%. In ogni caso una quota d'irregolarità superiore al 10% in quasi la metà dei casi, come segnalato nella ristorazione collettiva, rimane una valutazione che potremmo ritenere critica se le fonti statistiche ufficiali vanno a stimare l'irregolarità media in Italia attorno a valori medi del 15% circa (dato Istat 2003).

TENDENZE E LIVELLO DI CRITICITA'	Pulimento	Ristorazione	Vigilanza	Media dei 3 settori
Efficacia attività di controllo	-52,1%	-46,7%	-50,0%	-49,6%
Efficienza P.A. in gestione appalti	-51,1%	-33,3%	-37,2%	-40,5%
Esistenza di corruzione/concussione	+23,9%	+15,6%	+18,6%	+19,4%
Effetti derivanti dalla Criminalità locale	+13,0%	+6,7%	+16,3%	+12,0%

Fra le condizioni critiche strutturali e evolutive del contesto ambientale spiccano quelle relative ai controlli: anche in presenza di regole il mercato permane caratterizzato da una presenza significativa di concorrenza sleale (come attestano i dati sull'irregolarità) ma soprattutto da una riduzione nell'efficacia stessa dei controlli svolti, che presenterebbero saldi negativi pari al 50%. Una valutazione sostanzialmente analoga per tutti i 3 settori.

Più contenute nel giudizio negativo, ma comunque sempre con un saldo pesante, le valutazioni sul livello di efficienza delle P.A. in quanto stazioni appaltanti. Qui però il pulimento evidenzia livelli

di 10 punti superiori alla media del 40% circa, in gran parte dovuti proprio al ritardo nei tempi di pagamento.

Non devono infine trarre in inganno, i “bassi” saldi legati all’illegalità, si tratta infatti di dati di tendenze che evidenziano un peggioramento congiunturale che si spera non divenga strutturale. Le dinamiche che sottostanno ai tre settori appaiono differenti, in ogni caso è il pulimento a registrare dinamiche superiori alla media in entrambi i casi.

## **I.7. - NOTE E RIFLESSIONI CONCLUSIVE**

Per finire, alcune brevi considerazioni su tre punti d'interesse diretto per il Sindacato di categoria.

### ***Stato di salute aziendale nelle imprese di servizi***

Il primo punto consiste nel rimarcare l'immagine che i quadri sindacali hanno delle aziende operanti sul loro territorio. Dati gli aspetti critici del contesto e le tendenze settoriali, i livelli di salute aziendale rilevati dall'indagine risultano essere complessivamente positivi, sia perché così viene dichiarato nel 56,4% delle province, sia perché lo stesso valore di saldo appare prossimo a zero. Queste stime comportano che in quasi l'80% dei territori le condizioni aziendali siano oggi giudicate prevalentemente positive, buone o ottime. La vigilanza è forse il settore che più si avvicina a questa situazione media, il pulimento quello che invece vede la situazione peggiore, al contrario della ristorazione collettiva: in entrambi i casi la differenza fra segnalazioni positive e negative è di poco superiore ai dieci punti percentuali.

### ***Principali problemi sindacali***

Secondo punto sono i problemi percepiti come rilevanti a livello territoriale. Come ovvio, in tutte le province si riscontrano contenziosi o problemi: con la rilevazione presso le strutture territoriali Filcams si è quindi cercato di stimare anche la percezione del livello di conflittualità con le aziende, un dato da considerare anche alla luce delle specifiche segnalazioni di esempi positivi e negativi.

Il dato di base è stato raccolto attraverso segnalazione territoriale dell'esistenza di significativi livelli di problematicità per le aziende (in forma analoga cioè alle altre problematiche aziendali esaminate in precedenza): il valore medio è risultato pari al 45,8% e si rivela un utile elemento di paragone per esprimere un giudizio in termini relativi: dato questo riferimento, i livelli di maggior conflittualità interesserebbero il settore della vigilanza (59,1%), in second'ordine il pulimento (47,9%), relativamente bassi invece quelli relativi alla ristorazione collettiva (30,4%).

Allo scopo appunto d'integrare le precedenti valutazioni quantitative, va considerato che sono 87 le segnalazioni raccolte relativamente ad esempi negativi, 66 nel caso di quelli positivi.

Fra le 30 segnalazioni negative rilevate con riferimento al pulimento, spiccano soprattutto:

- Ritardi negli stipendi causati dai tardivi pagamenti delle stazioni appaltanti
- Riduzione di ore per contenimento dei costi da parte dei committenti
- Eccessivi carichi di lavoro, , flessibilità, lavoro nero e/o grigio.
- Scarsa formazione, scarso riconoscimento professionale.
- Massimo ribasso e mancato rispetto dei capitolati d'appalto
- Fallimenti di aziende che nascono all'inizio dell'appalto e cessano allo scadere .

Fra le 29 della ristorazione collettiva:

- Difficoltà nella conservazione delle condizioni durante il cambio appalt
- Ridimensionamento degli occupati e terziazioni fanno diminuire gli utenti
- Ingresso di alcune società multinazionali tende a rompere equilibri contrattuali sul territorio
- Riduzione orario a tempo parziale in alcune mense. Poche ore per lavoratore. Precarietà
- Mancanza di controlli
- Lavoro nero, sub appalto, non rispetto del CCNL

Fra le 28 segnalate per la vigilanza:

- Possibilità dei committenti di far svolgere il servizio di vigilanza a personale disarmato o con contratto di portierato e conseguente calo di manodopera. Necessaria una riforma legislativa

- Poca sicurezza, turni di lavoro duri
- Prevalenza pattugliamento notturno, uso eccessivo lavoro straordinario, resistenze al riconoscimento di inquadramento per mansioni superiori svolte
- Non rispetto delle tariffe prefettizie
- Mancata garanzia lavoratori nei cambi appalto
- Servizi abusivi, scarso controllo della Questura

Non è inutile sottolineare come temi quali il lavoro irregolare, la concorrenza sleale, l'inefficacia dei controlli trovino diversa declinazione nei settori, riproponendosi però nella sostanza.

### **Concentrazione e nuovi modelli organizzativi**

Il terzo e ultimo punto, forse quello di maggior rilievo e interesse generale, riguarda le valutazioni inerenti il processo di trasformazione degli appalti tradizionalmente intesi verso innovative attività multiservizio, tendenzialmente di grande dimensione e fra loro integrate, idealmente ricondotti dagli intervistati a modelli contrattuali ancora poco conosciuti (facility management, global service).

Su questo fronte, sono 22 su 48 i territori per i quali è stato individuato almeno un grande appalto assimilabile alle caratteristiche di cui sopra, spesso individuato come il principale sul territorio.

Pare interessante riportare un quadro sintetico di tali appalti, considerando che solo 2 di questi appalti avrebbero un valore inferiore ai 2 milioni di euro e almeno 3 superiore ai 5 milioni di euro.

Pul.	Rist. c.	Vig.	Altro	TOT.	Sanità	Uffici	Nord	Centro	Sud I.	Metr.	Prov.
X	X	X	X	4	3	1		3	1	1	3
X	X	X		3	2	1		1	2	2	1
X	X			4	3	1	4			2	2
X			X	4	2	2	2	2			4
X		X	X	3	1	2	1	2		1	2
X		X		1		1		1		1	
	X	X		1		1		1			1
	X		X	1	1		1			1	
			X	1		1			1		1
19	13	12	13	22	12	10	8	10	4	8	14

Il quadro proposto non ha ovviamente alcuna valenza statistica in termini di struttura e andamento del mercato. Esso semplicemente riepiloga informazioni riferite a singoli casi di rilievo individuati, ma è emblematico del fatto di come nuove forme di appalto vadano diffondendosi sul territorio nazionale, catalizzando in modo importante l'attenzione degli operatori. Tutte le aree geografiche e entrambe le classi (aree Metropolitane e altre Province) ne risultano interessate, semmai colpisce la frequenza di casi che interessano le strutture per la Sanità, mentre va ricordato che sotto la dicitura "Uffici" sono aggregati sia appalti pubblici che privati.

Al centro di questa galassia occupa un posto di grande rilievo il pulimento: su 22 casi individuati sono infatti 19 quelli che prevedono questa attività (86,3%). Le restanti attività si presentano fra il 50 e il 55% dei casi.

Gli operatori interpellati, in genere hanno espresso una valutazione positiva rispetto a questo tipo di appalti, perché ritengono che un diverso e più articolato modello gestionale possa garantire da un lato migliore organizzazione e maggior rispetto delle condizioni di lavoro, dall'altro diminuire i problemi legati ai frequenti cambi appalto, ivi inclusa la propensione dei gestori a investire in macchinari, attrezzature e risorse umane.

Gli appalti in questione sono visti in particolare come una risposta alla frammentazione della domanda e dell'offerta, utile al riconoscimento della reale qualità degli operatori.

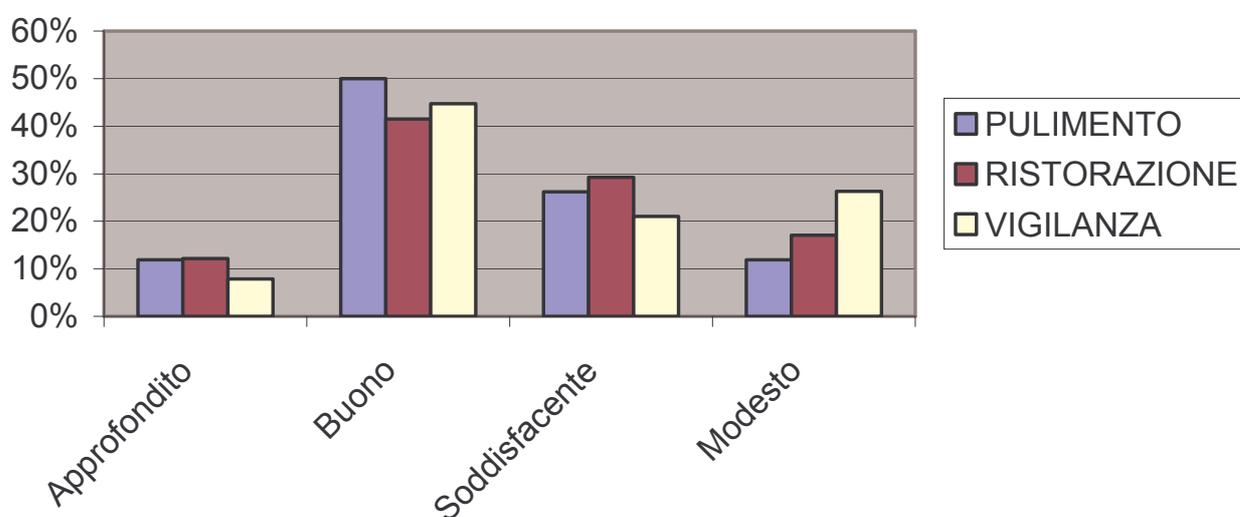
Eventuali nodi critici derivanti da una riorganizzazione del mercato in questo senso non vengono per ora segnalati dagli intervistati.

### ***Il livello di conoscenza dei settori esaminati***

Un ultimo punto, strettamente legato alle esigenze informative e formative interne è dato dall'autovalutazione degli intervistati sui livelli di conoscenza rispetto ai settori esaminati.

I dati parlano da soli, complessivamente gli operatori si considerano bene informati sulla situazione in essere e sull'andamento del settore, un maggior fabbisogno sembra interessare la vigilanza.

## **CONOSCENZA DEL SETTORE DEGLI INTERVISTATI**



Livelli di conoscenza modesta sono segnalati nel 12%, 17% e 26% denotando comunque, assieme ad un giudizio "soddisfacente" (pari a 26%, 29% e 21%) un bisogno di informazione e approfondimento.

## I.8 – ALLEGATO STATISTICO

Per ogni settore sono riportate 24 figure, rispettivamente intitolate

Figura	Titolo
1	Attività 2005 rispetto al 2004
2	Attività 2005 rispetto al 2004 per territori (nord, centro, sud e isole)
3	Attività 2005 rispetto al 2004 per aree (metropolitane e non metropolitane)
4	Prospettive 2006 rispetto al 2005
5	Percentuale appalti pubblici su totale appalti
6	Percentuale appalti pubblici su totale appalti per territori (nord, centro, sud e isole)
7	Percentuale appalti pubblici su totale appalti per aree (metropolitane e non metropolitane)
8	Tendenze appalti pubblici per il 2006 rispetto al 2005
9	Principali problematiche aziendali
10	Principali problematiche aziendali per territori (nord, centro, sud e isole)
11	Principali problematiche aziendali per aree (metropolitane e non metropolitane)
12	Stato di salute aziendale nel 2005
13	Principali forme di lavoro (dipendente, indipendente, totale)
14	Principali forme di lavoro (part-time, interinale, apprendistato, a contratto)
15	Tendenza lavoro totale 2005 per territori (nord, centro, sud e isole)
16	Tendenza lavoro totale 2005 per aree (metropolitane e non metropolitane)
17	Percentuale lavoro irregolare nel settore
18	Percentuale lavoro irregolare nel settore per territori (nord, centro, sud e isole)
19	Percentuale lavoro irregolare nel settore per aree (metropolitane e non metropolitane)
20	Percentuale lavoro extracomunitario del settore
21	Contesto: efficacia attività di controllo
22	Contesto: efficienza pubblica amministrazione in gestione appalti
23	Contesto: esistenza fenomeni di corruzione/concussione
24	Contesto: effetti e problemi derivanti dalla criminalità locale

Settore A: pulimento

FIG I.A.1: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004

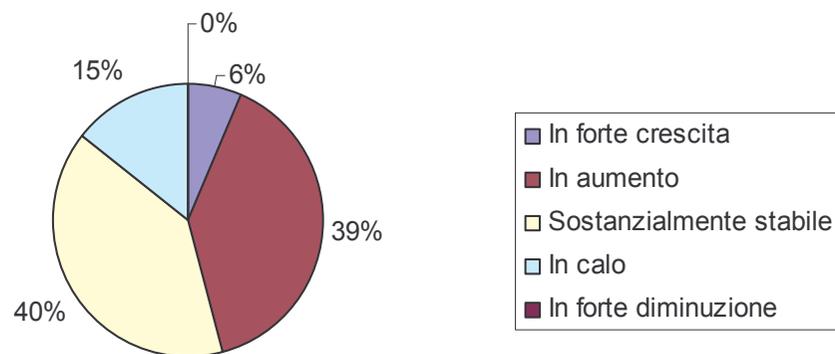


FIG.I.A.2: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004 PER TERRITORI

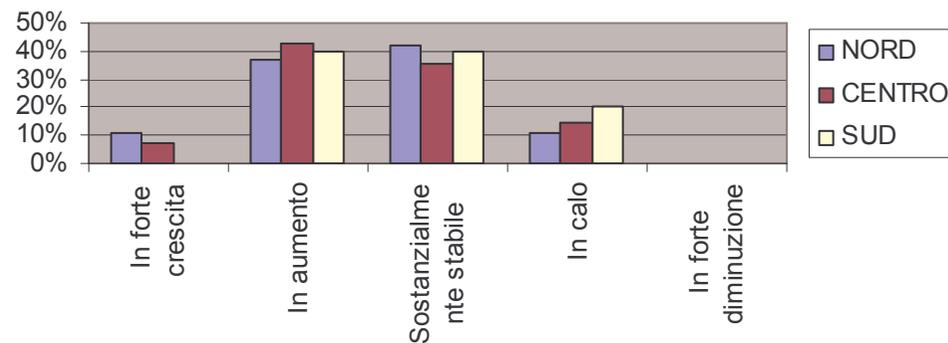


FIG.I.A.3: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004 PER AREE

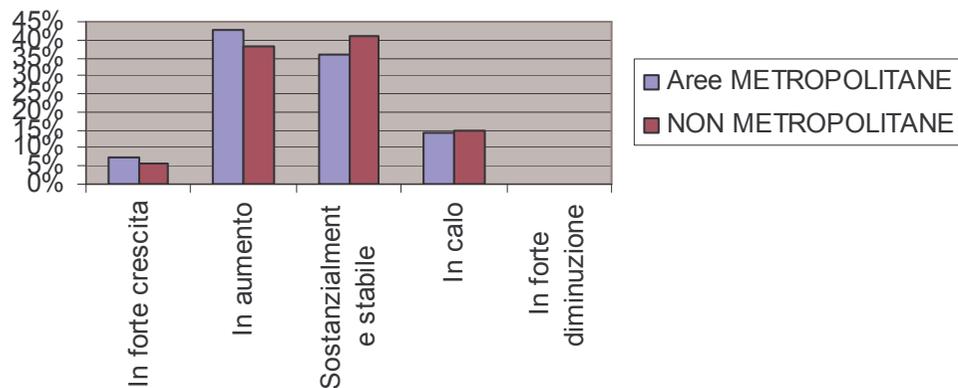
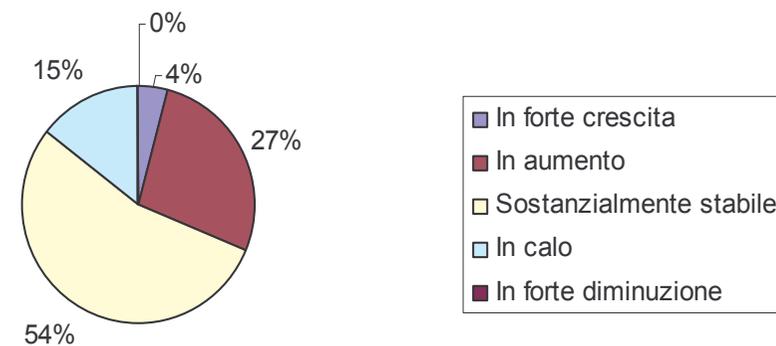
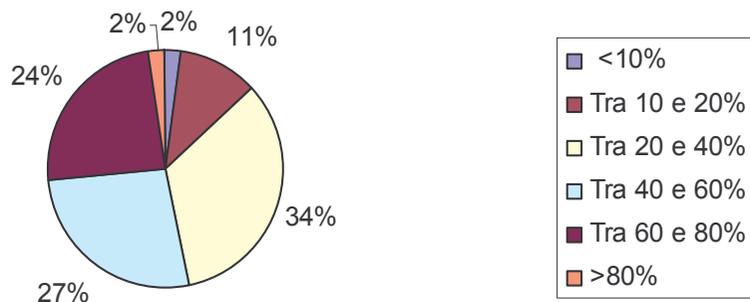


FIG. I.A.4: PROSPETTIVE 2006 RISPETTO AL 2005

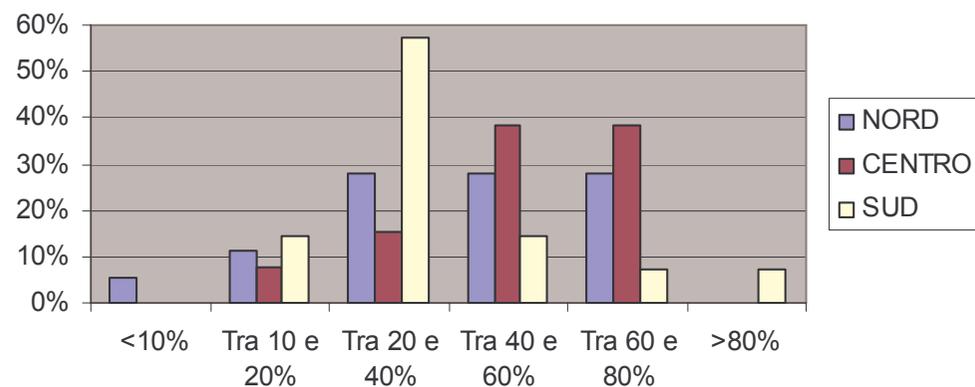


Settore A: pulimento

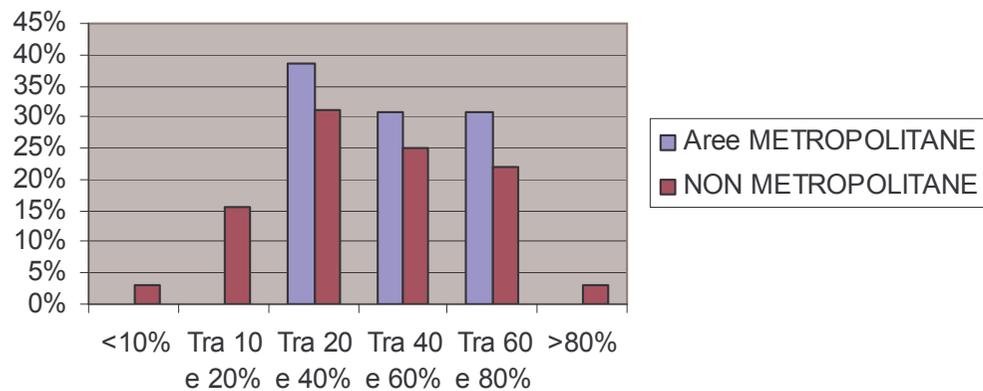
**FIG.I.A.5: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI**



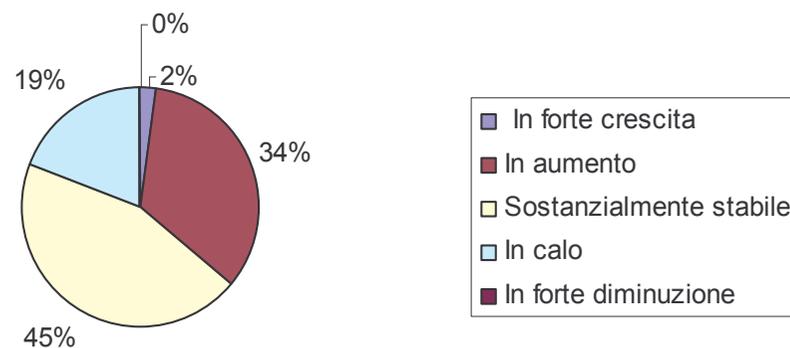
**FIG.I.A.6: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI PER TERRITORI**



**FIG.I.A.7: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI PER AREE**

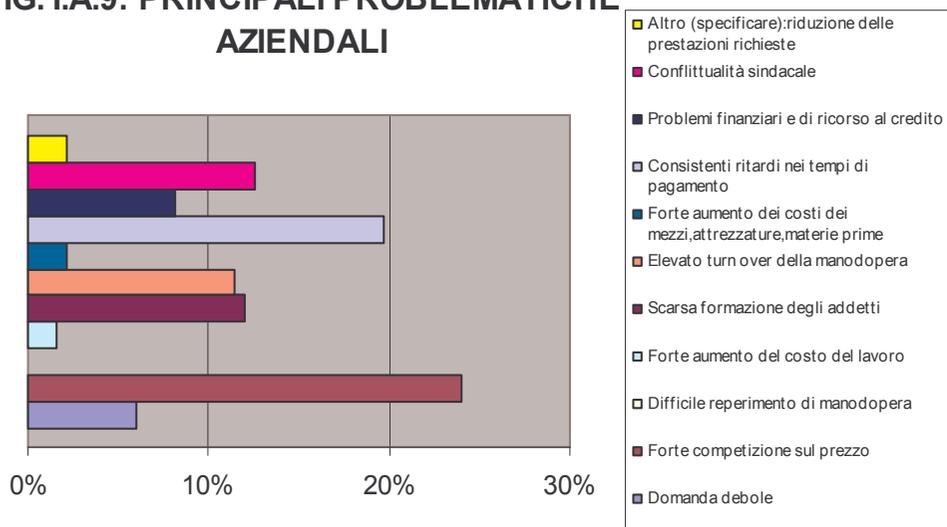


**FIG I.A.8: TENDENZE APPALTI PUBBLICI PER IL 2006 RISPETTO AL 2005**

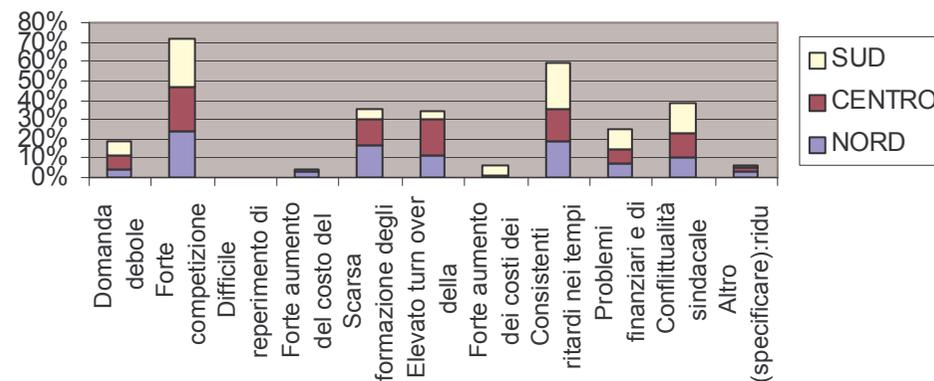


**Settore A: pulimento**

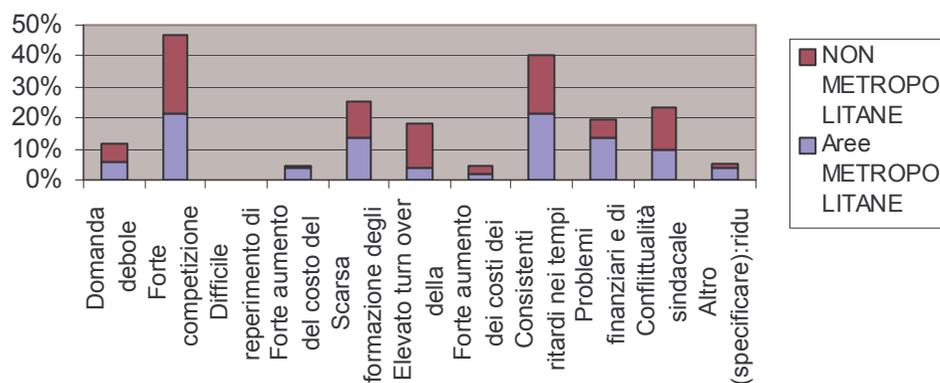
**FIG. I.A.9: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI**



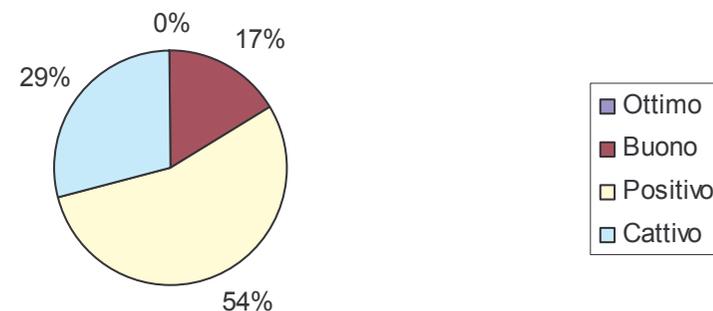
**FIG. I.A.10: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI PER TERRITORI**



**FIG. I.A.11: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI PER AREE**

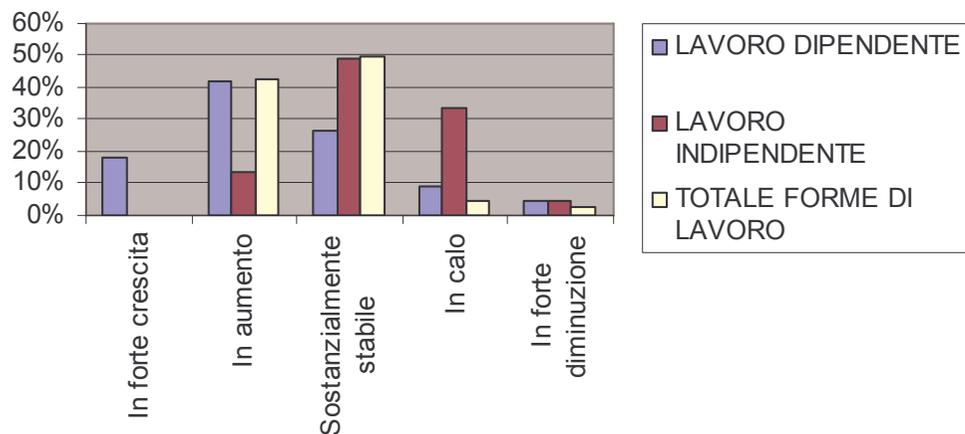


**FIG. I.A.12: STATO DI SALUTE AZIENDALE NEL 2005**

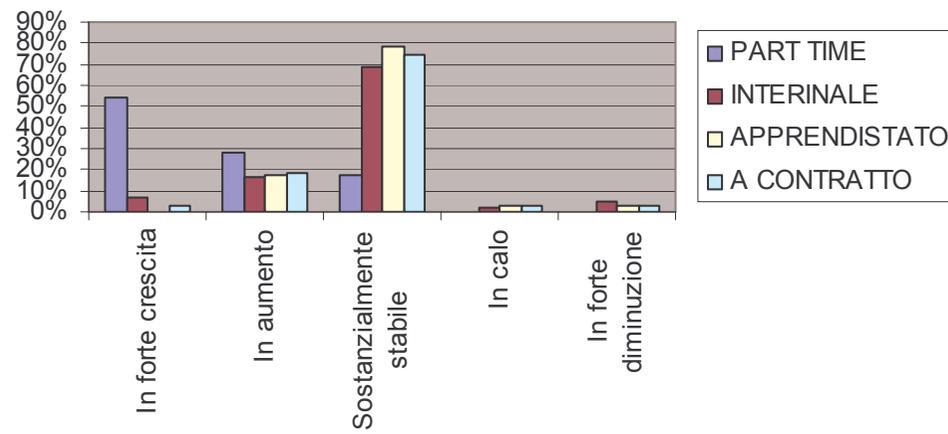


**Settore A: pulimento**

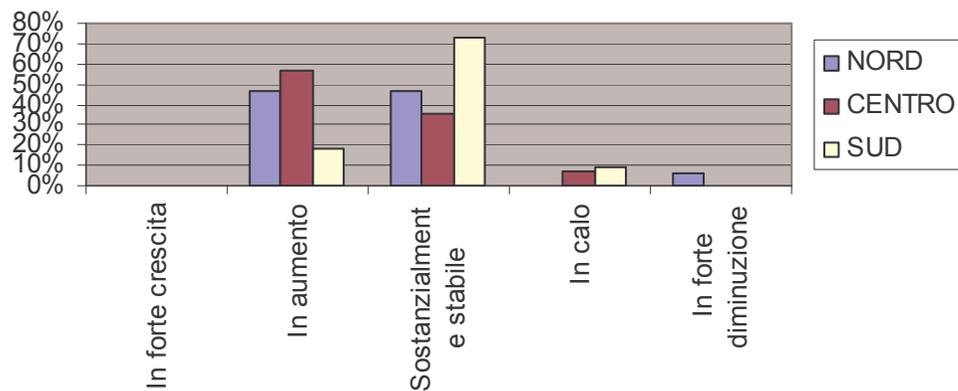
**FIG.I.A.13: PRINCIPALI FORME DI LAVORO**



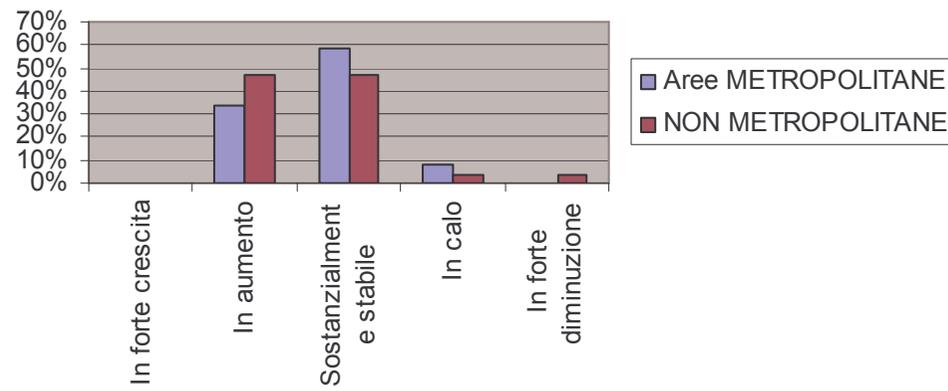
**FIG.I.A.14: PRINCIPALI FORME DI LAVORO**



**FIG.I.A.15: TENDENZA LAVORO TOTALE 2005 PER TERRITORI**

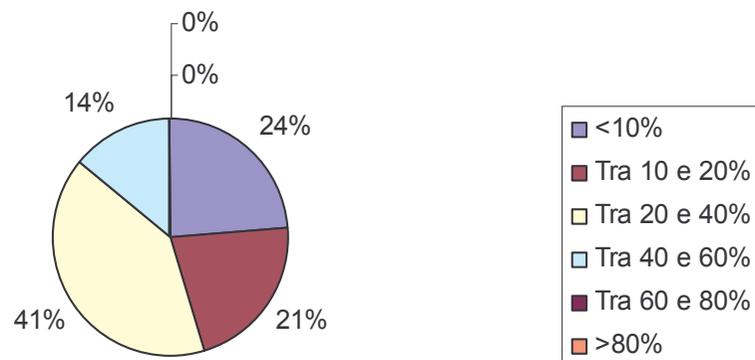


**FIG.I.A.16: TENDENZA LAVORO TOTALE 2005 PER AREE**

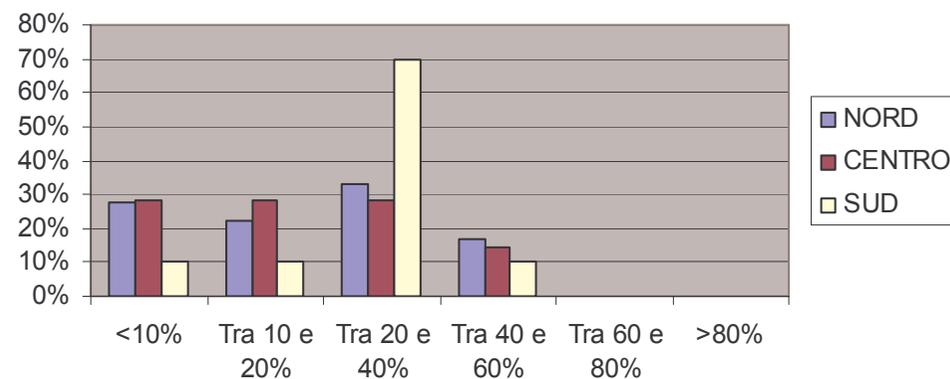


**Settore A: pulimento**

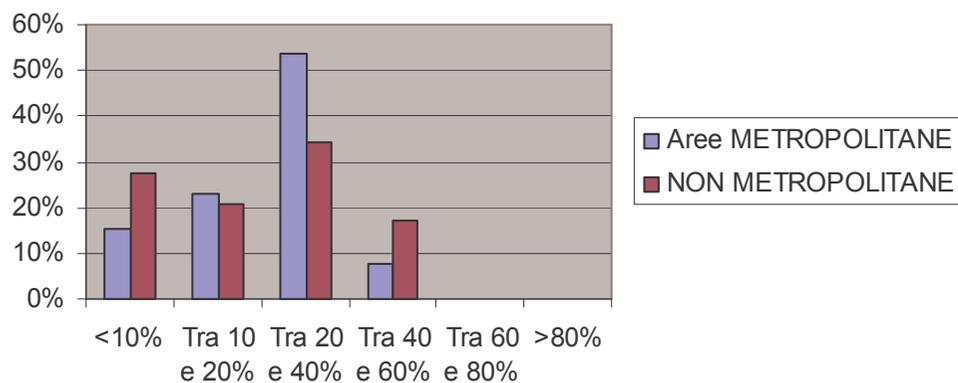
**FIG.I.A.17: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE DEL SETTORE**



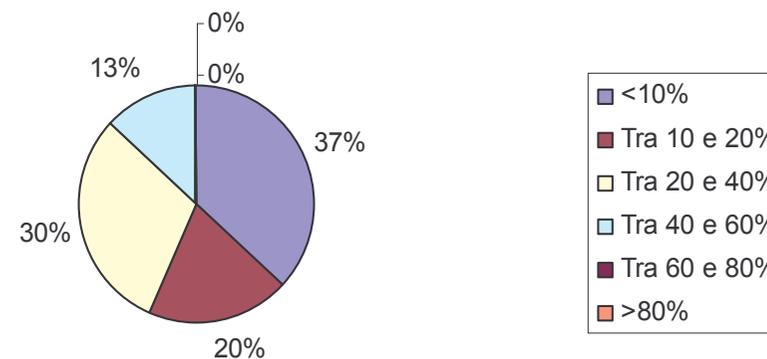
**FIG.I.A.18: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE DEL SETTORE PER TERRITORI**



**FIG.I.A.19: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE NEL SETTORE PER AREE**

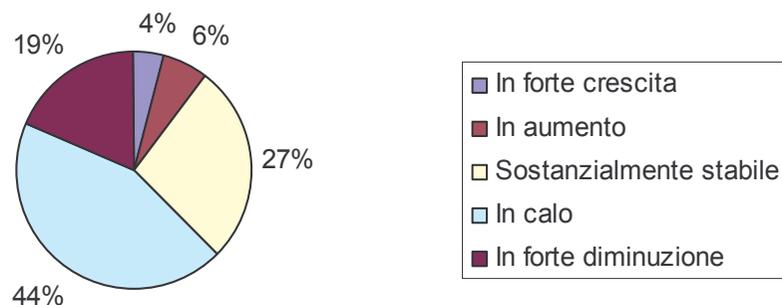


**FIG.I.A.20: PERCENTUALE LAVORO EXTRACOMUNITARIO DEL SETTORE**

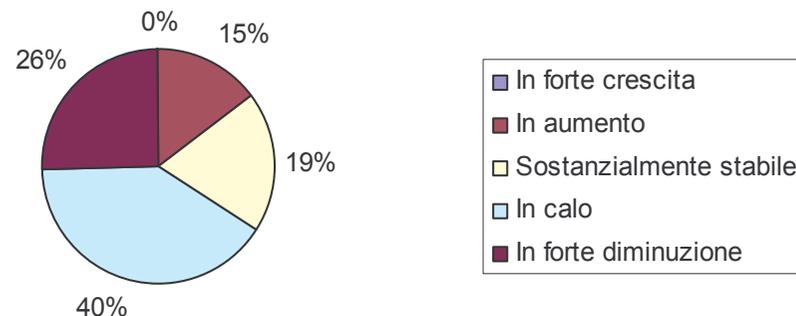


Settore A: pulimento

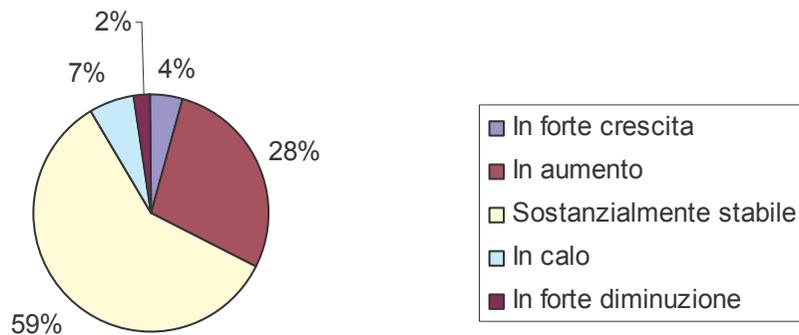
**FIG.I.A.21: CONTESTO: EFFICACIA ATTIVITA' DI CONTROLLO(INPS,INAIL,DPL...)**



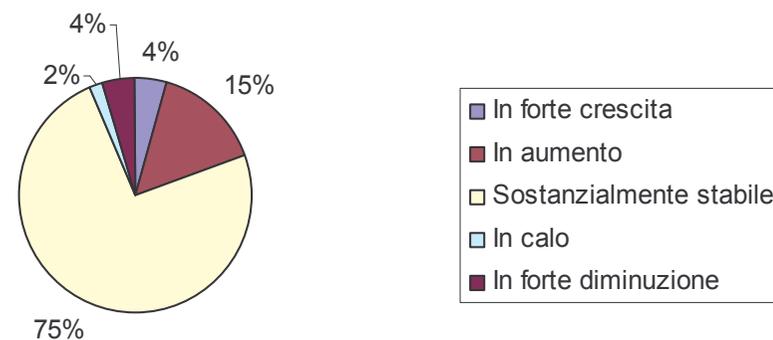
**FIG.I.A.22: CONTESTO: EFFICIENZA P.A. IN GESTIONE APPALTI**



**FIG.I.A.23: CONTESTO: ESISTENZA FENOMENI DI CORRUZIONE/CONCUSSIONE**



**FIG.I.A.24: CONTESTO: EFFETTI E PROBLEMI DERIVANTI DALLA CRIMINALITA' LOCALE**



Settore B: ristorazione

FIG.I.B.1: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004

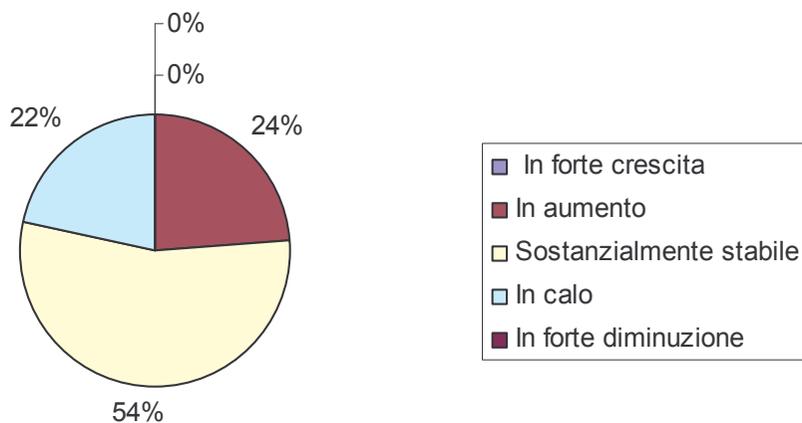


FIG.I.B.2: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004 PER TERRITORI

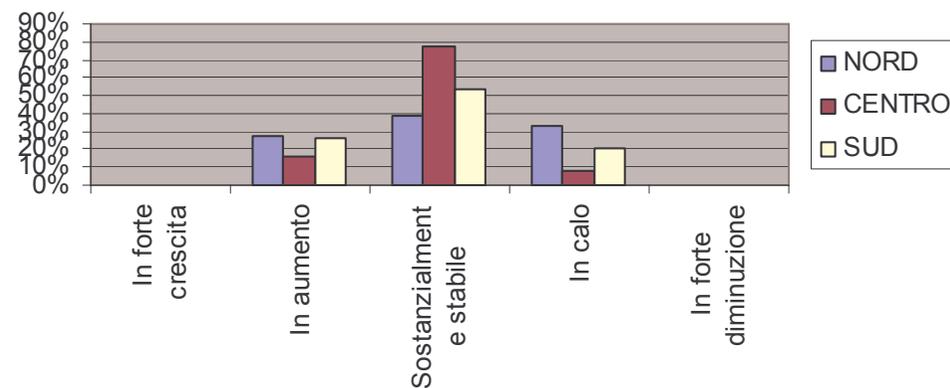


FIG.I.B.3: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004 PER AREE

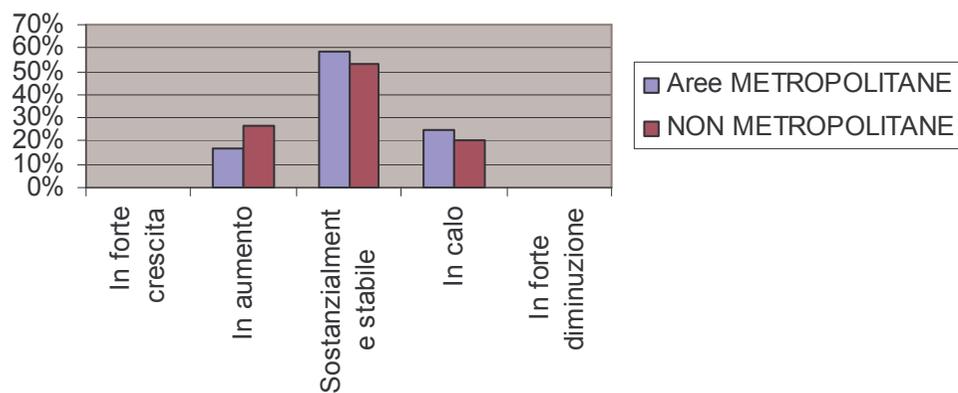
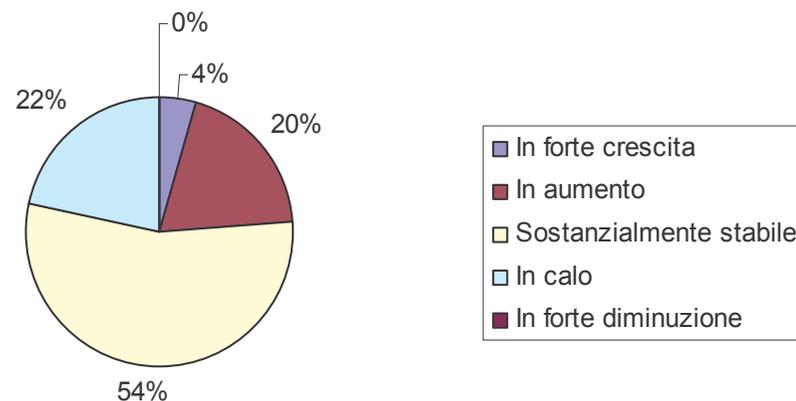
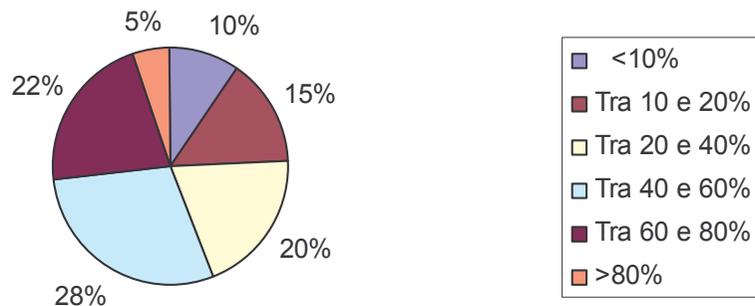


FIG.I.B.4: PROSPETTIVE 2006 RISPETTO AL 2005

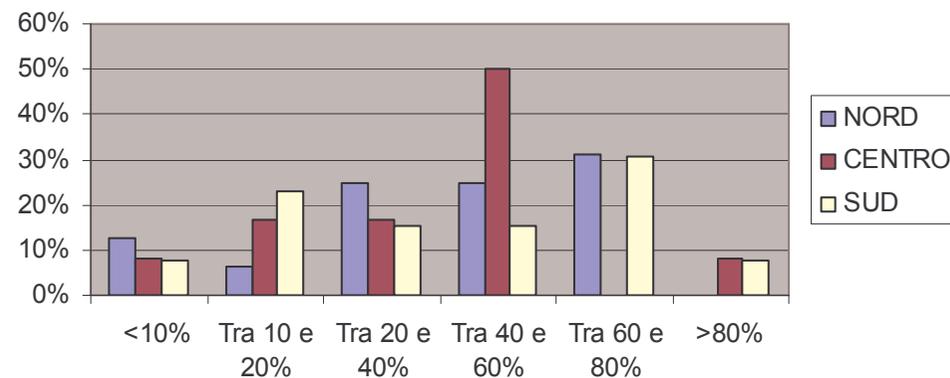


Settore B: ristorazione

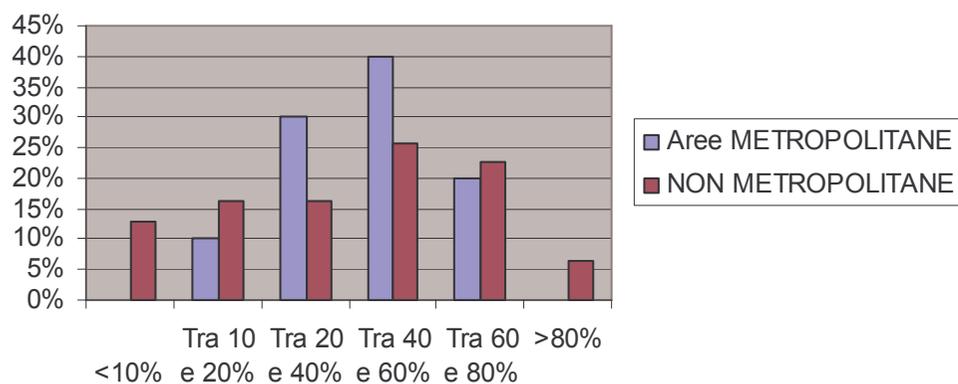
**FIG.I.B.5: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI**



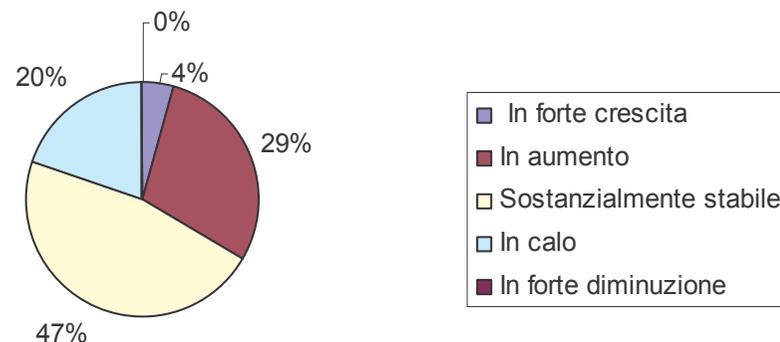
**FIG.I.B.6: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI PER TERRITORI**



**FIG.I.B.7: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI PER AREE**

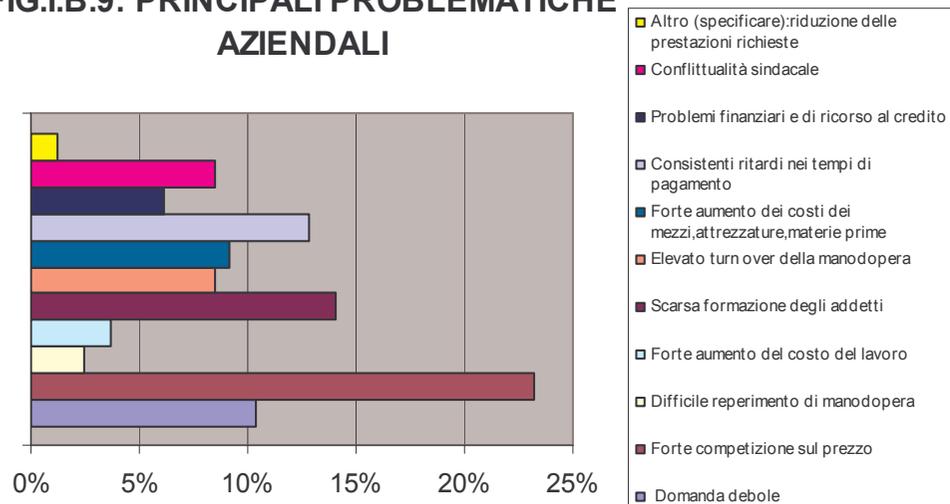


**FIG.I.B.8: TENDENZE APPALTI PUBBLICI PER IL 2006 RISPETTO AL 2005**

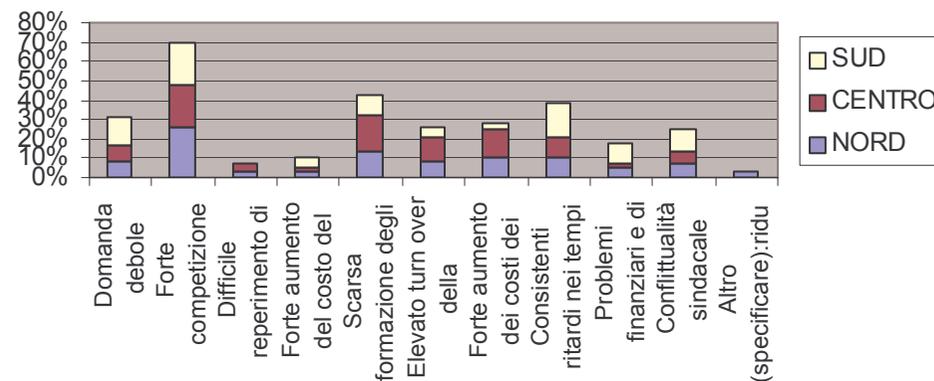


Settore B: ristorazione

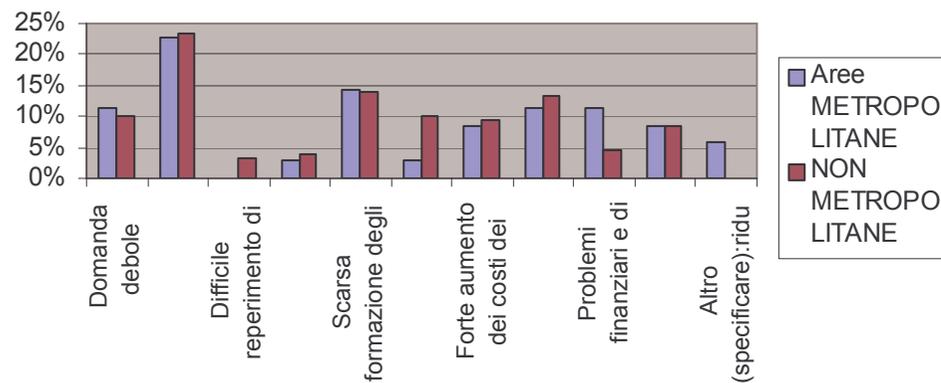
**FIG.I.B.9: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI**



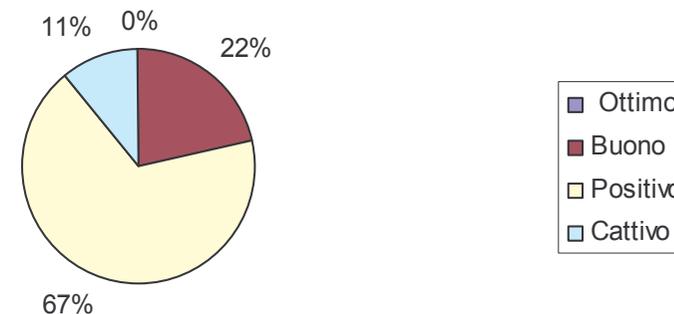
**FIG.I.B.10: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI PER TERRITORI**



**FIG.I.B.11: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI PER AREE**

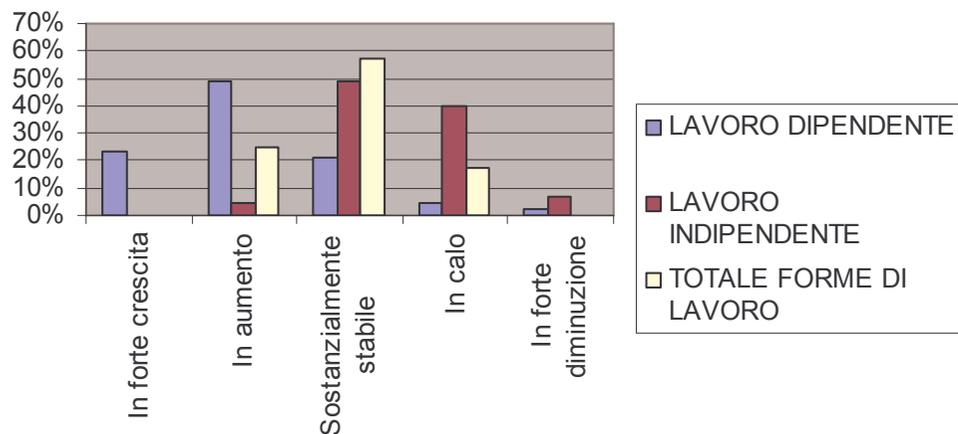


**FIG.I.B.12: STATO DI SALUTE AZIENDALE NEL 2005**

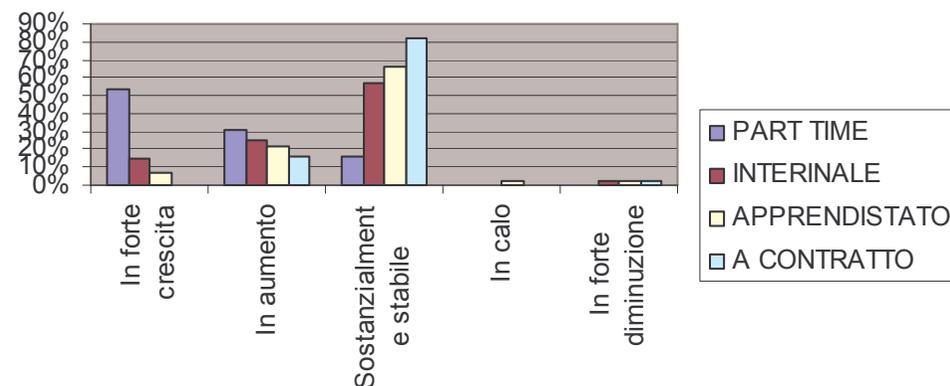


Settore B: ristorazione

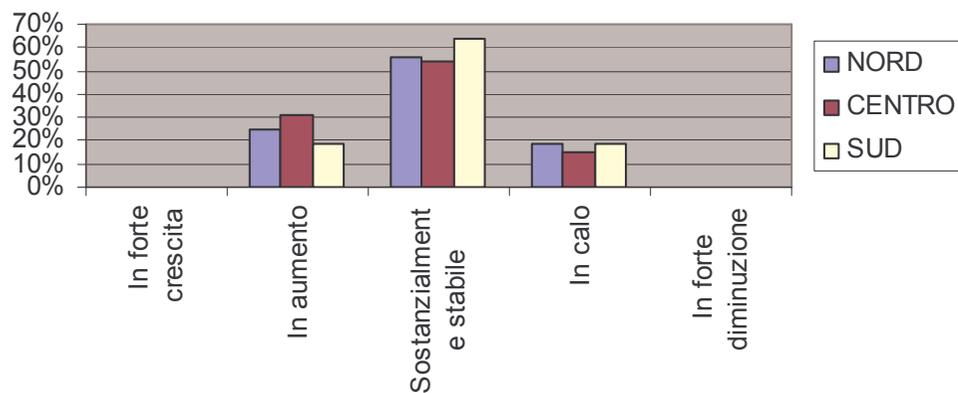
**FIG.I.B.13: PRINCIPALI FORME DI LAVORO**



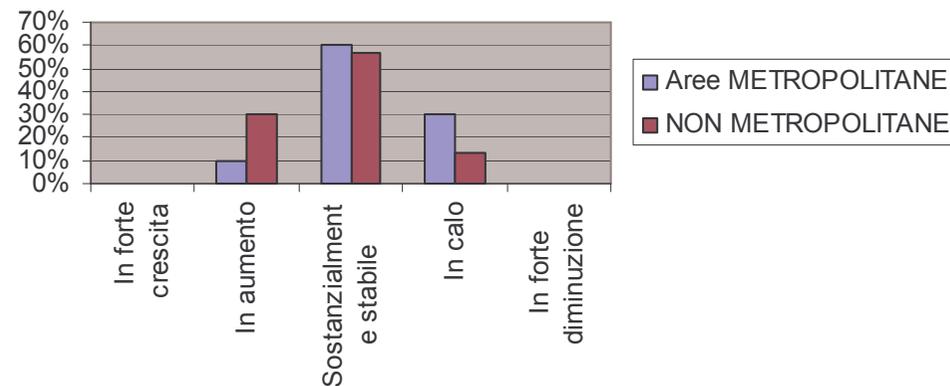
**FIG.I.B.14: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI**



**FIG.I.B.15: TENDENZA LAVORO TOTALE 2005 PER TERRITORI**

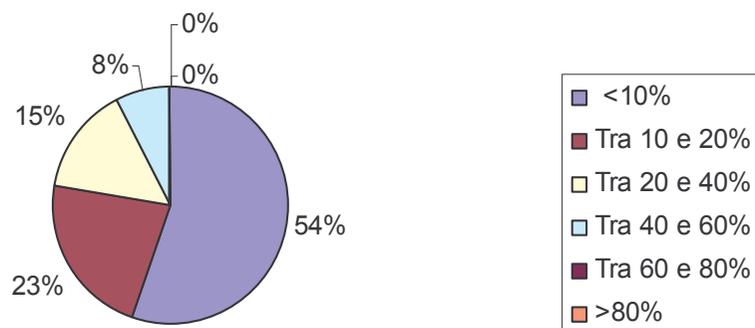


**FIG.I.B.16: TENDENZA LAVORO TOTALE 2005 PER AREE**

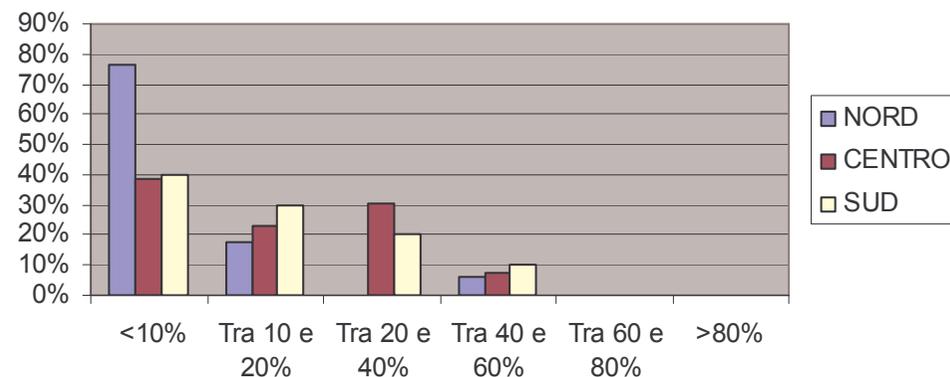


Settore B: ristorazione

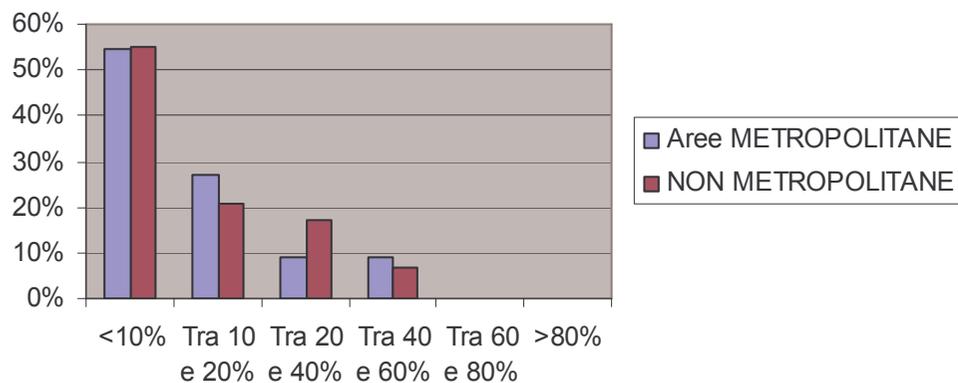
**FIG.I.B.17: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE DEL SETTORE**



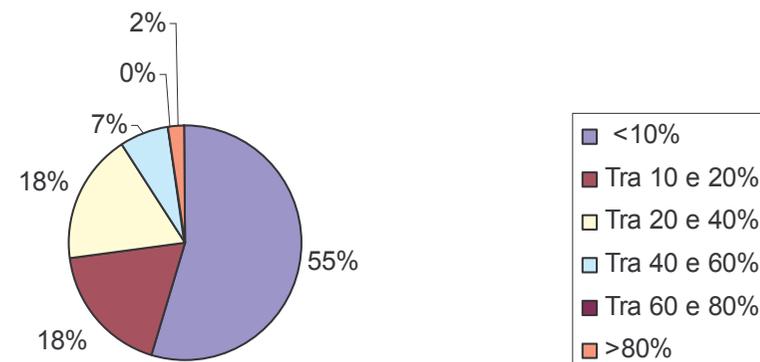
**FIG.I.B.18: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE DEL SETTORE PER TERRITORI**



**FIG.I.B.19: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE DEL SETTORE PER AREE**

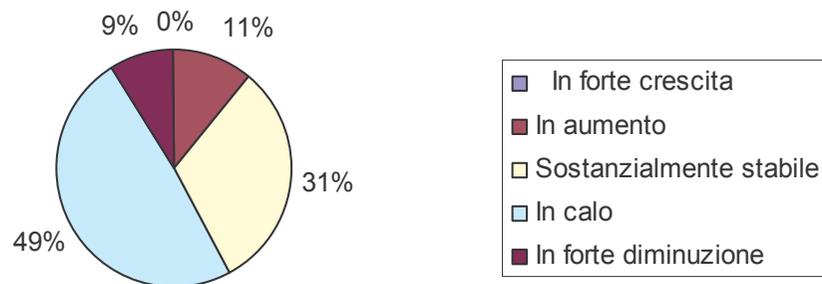


**FIG.I.B.20: PERCENTUALE LAVORO EXTRACOMUNITARIO DEL SETTORE**

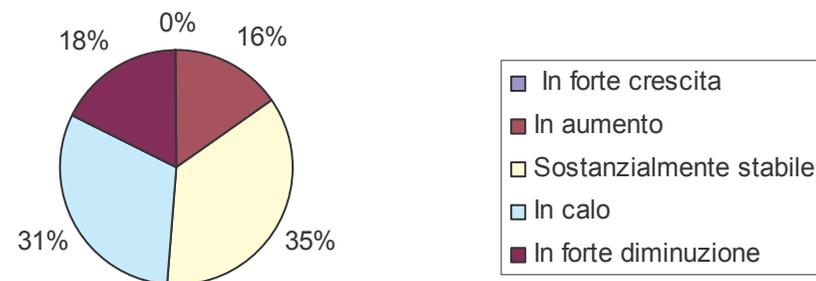


Settore B: ristorazione

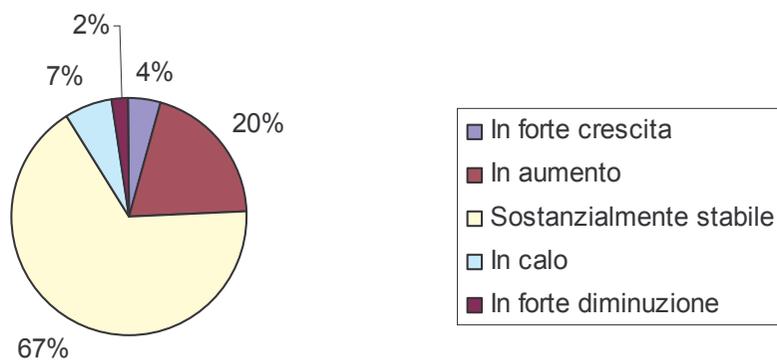
**FIG.I.B.21: CONTESTO: EFFICACIA ATTIVITA' DI CONTROLLO (INPS,INAIL,DPS...)**



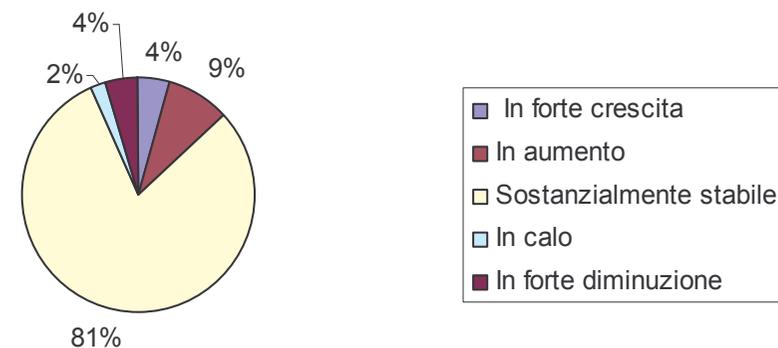
**FIG.I.B.22: CONTESTO: EFFICIENZA P.A. IN GESTIONE APPALTI**



**FIG.I.B.23: CONTESTO: ESISTENZA DI FENOMENI DI CORRUZIONE/CONCUSSIONE**



**FIG.I.B.24: CONTESTO: EFFETTI E PROBLEMI DERIVANTI DALLA CRIMINALITA' LOCALE**



Settore C: vigilanza

FIG.I.C.1: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004

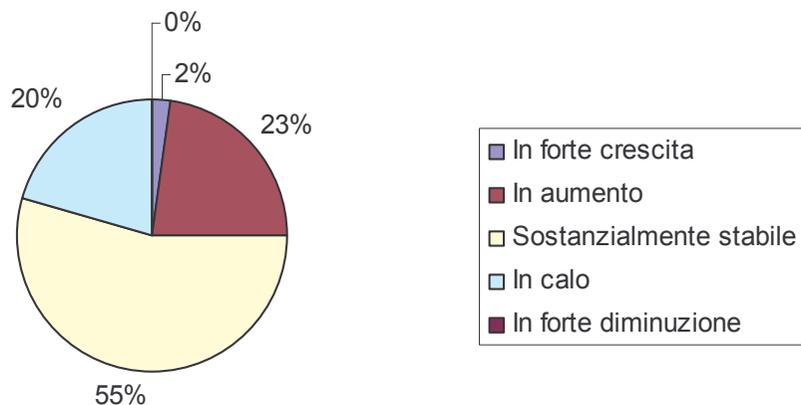


FIG.I.C.2: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004 PER TERRITORI

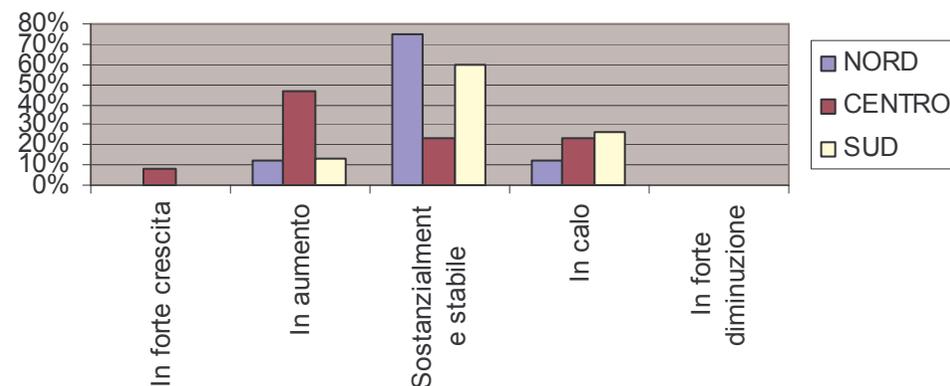


FIG.I.C.3: ATTIVITA' 2005 RISPETTO AL 2004 PER AREE

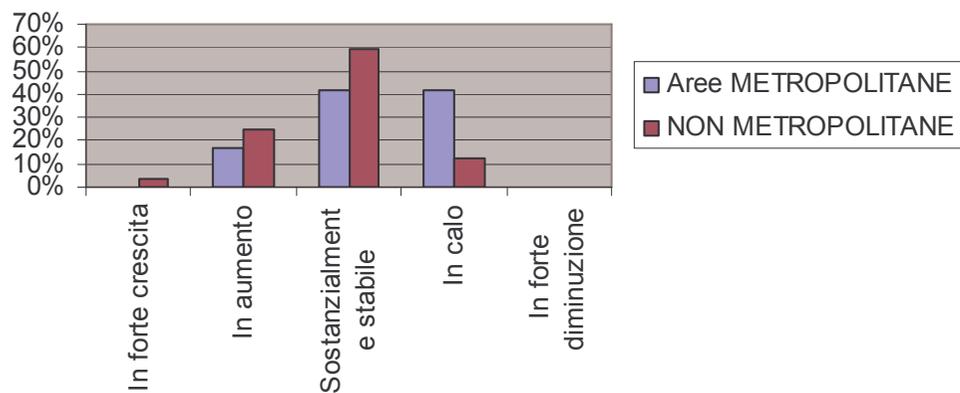
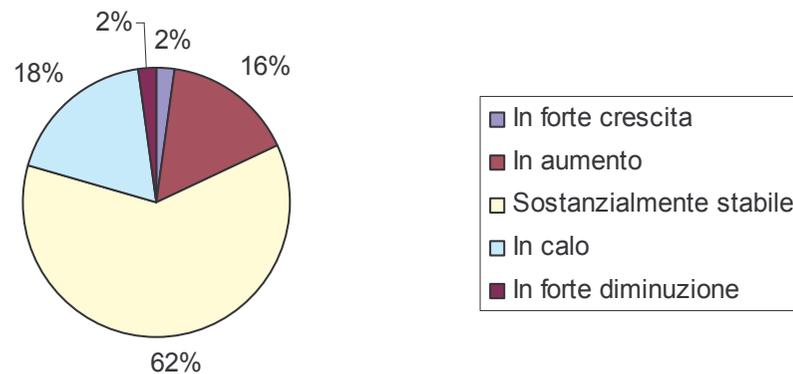
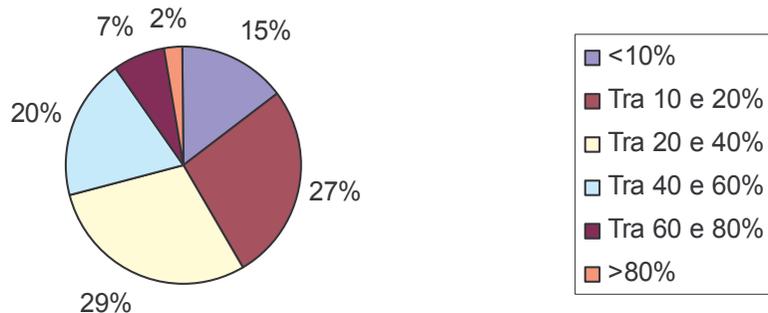


FIG.I.C.4: PROSPETTIVE 2006 RISPETTO AL 2005

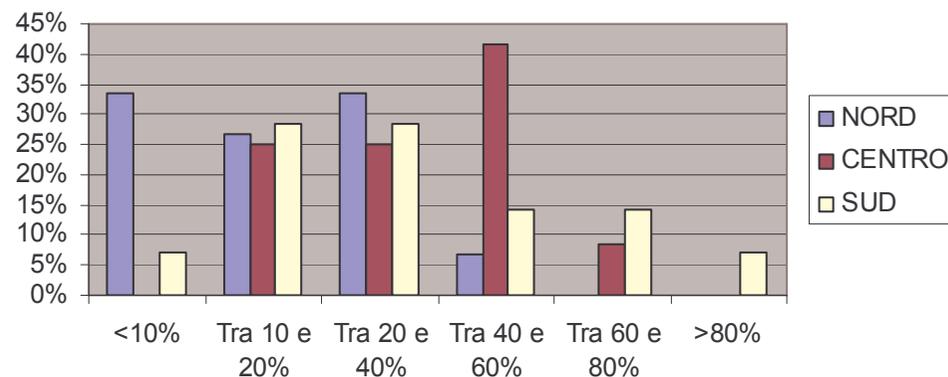


Settore C: vigilanza

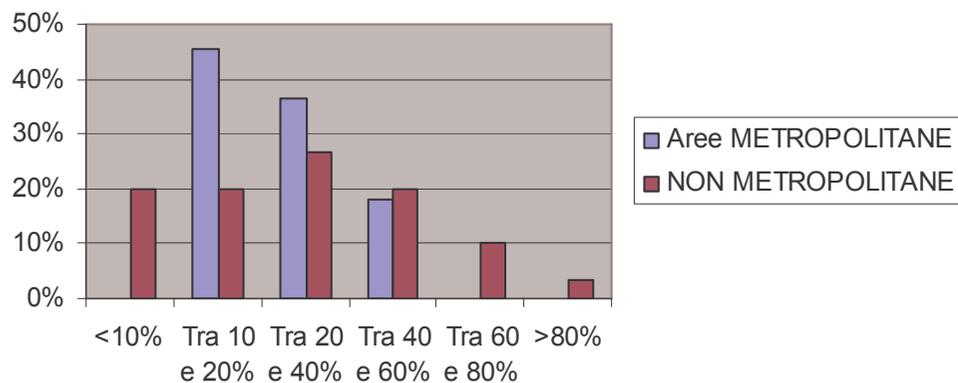
**FIG.I.C.5: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI**



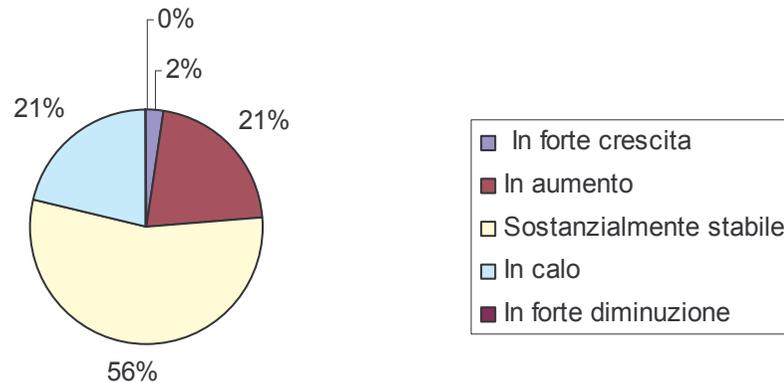
**FIG.I.C.6: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI PER TERRITORI**



**FIG.I.C.7: PERCENTUALE APPALTI PUBBLICI SU TOTALE APPALTI PER AREE**

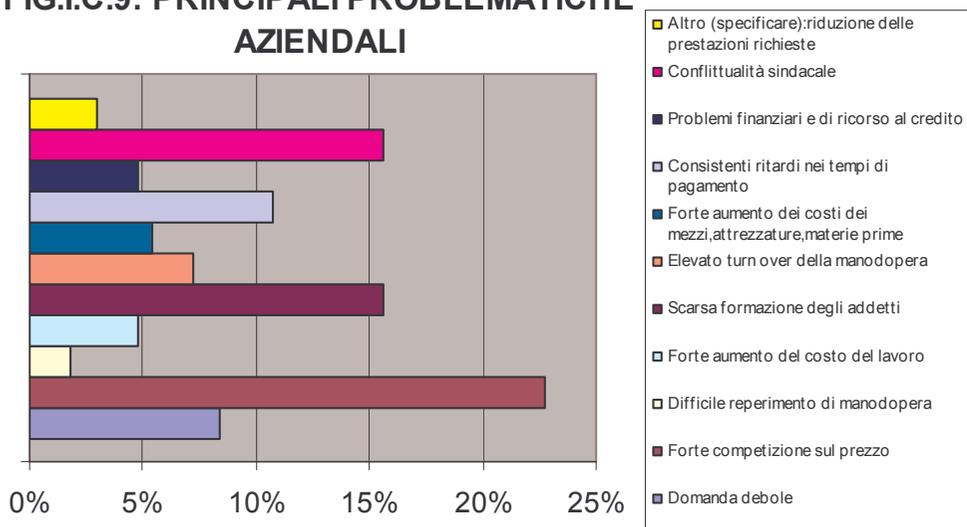


**FIG.I.C.8: TENDENZE APPALTI PUBBLICI PER IL 2006 RISPETTO AL 2005**

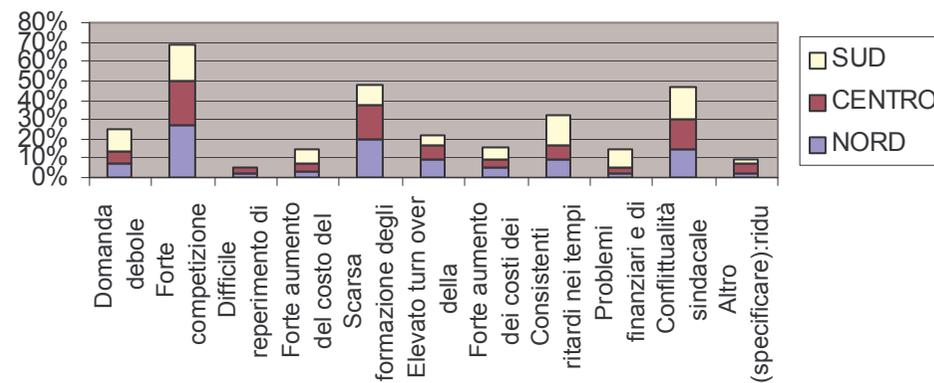


Settore C: vigilanza

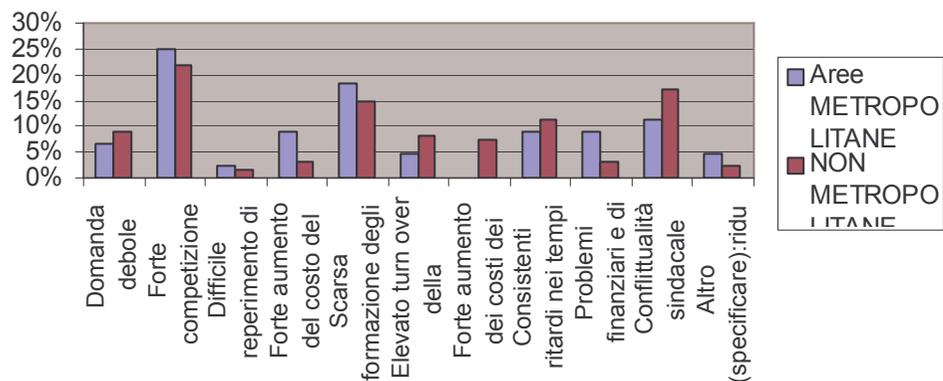
**FIG.I.C.9: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI**



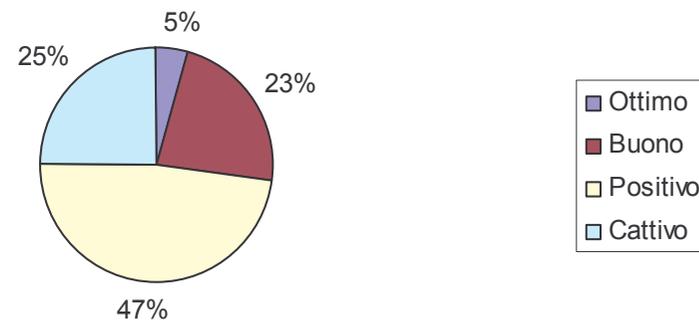
**FIG.I.C.10: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI PER TERRITORI**



**FIG.I.C.11: PRINCIPALI PROBLEMATICHE AZIENDALI PER AREE**



**FIG.I.C.12: STATO DI SALUTE AZIENDALE NEL 2005**



Settore C: vigilanza

FIG.I.C.13: PRINCIPALI FORME DI LAVORO

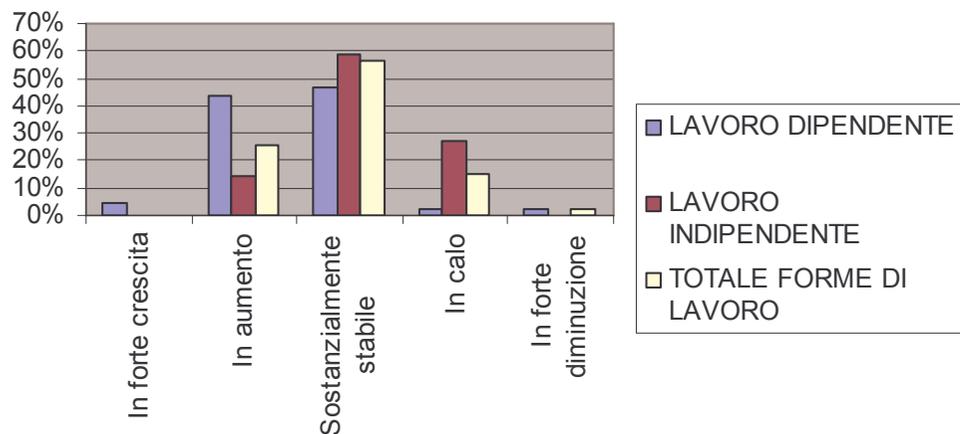


FIG.I.C.14: PRINCIPALI FORME DI LAVORO

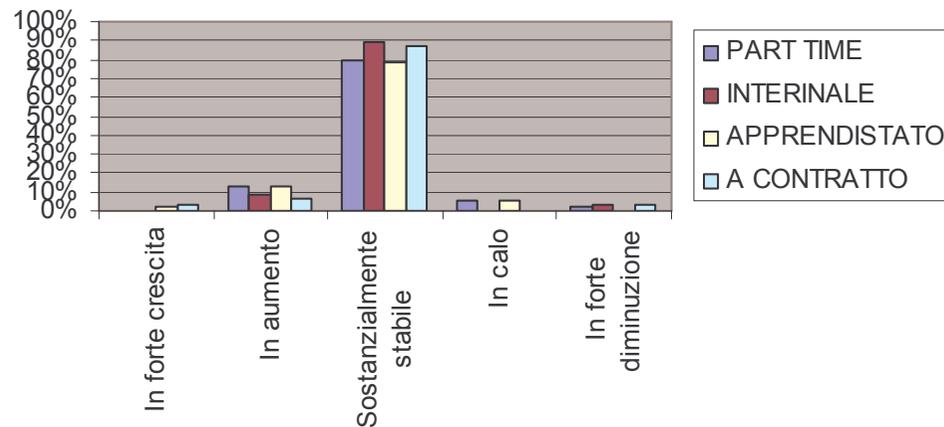


FIG.I.C.15: TENDENZA LAVORO TOTALE 2005 PER TERRITORI

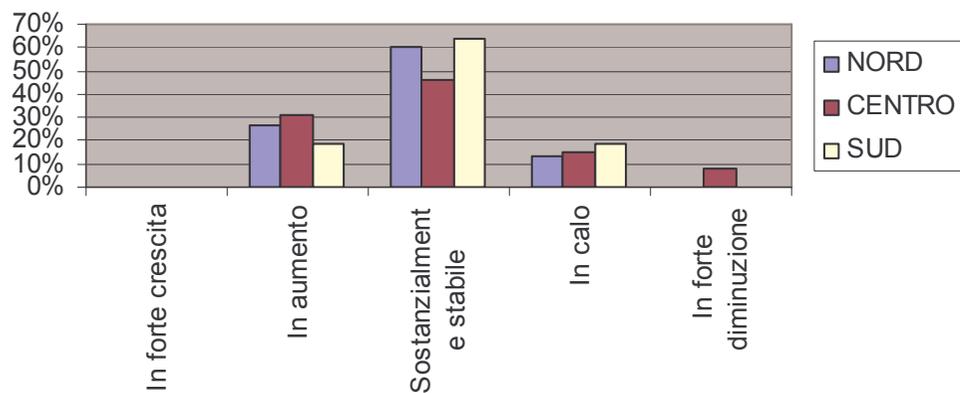
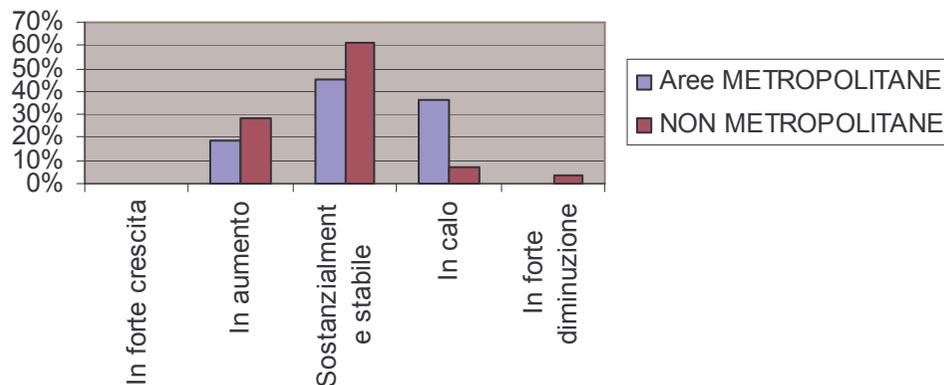
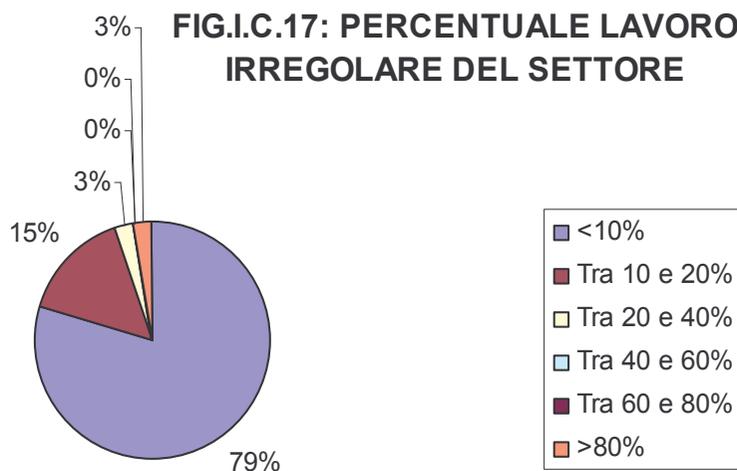


FIG.I.C.16: TENDENZA LAVORO TOTALE 2005 PER AREE

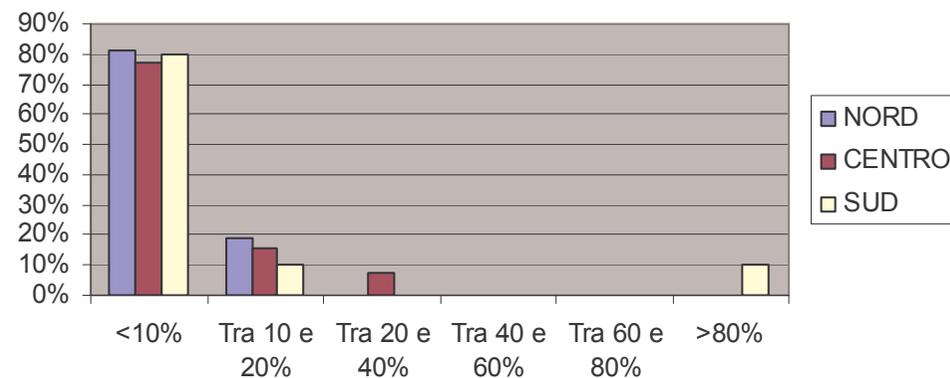


Settore C: vigilanza

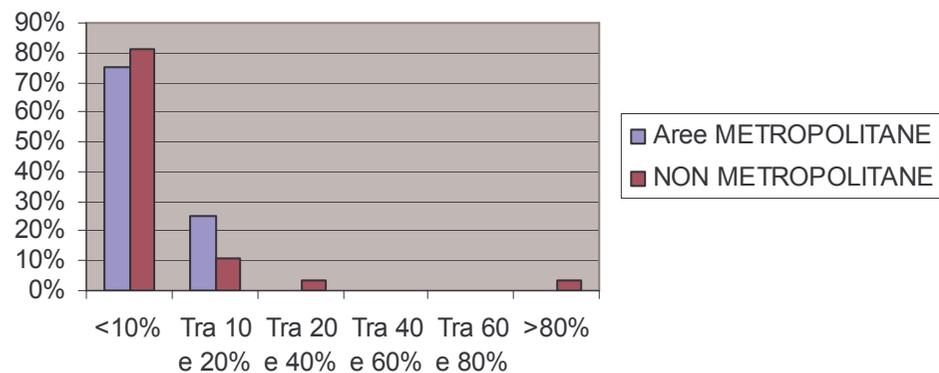
**FIG.I.C.17: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE DEL SETTORE**



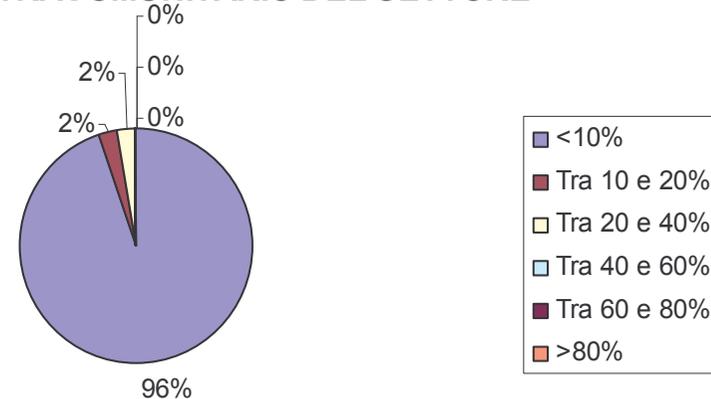
**FIG.I.C.18: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE DEL SETTORE PER TERRITORI**



**FIG.I.C.19: PERCENTUALE LAVORO IRREGOLARE DEL SETTORE PER AREE**

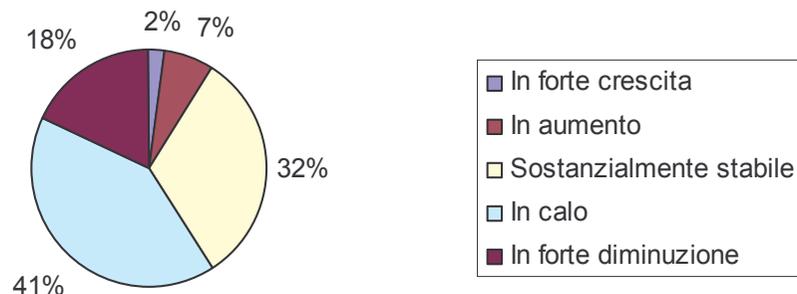


**FIG.I.C.20: PERCENTUALE LAVORO EXTRACOMUNITARIO DEL SETTORE**

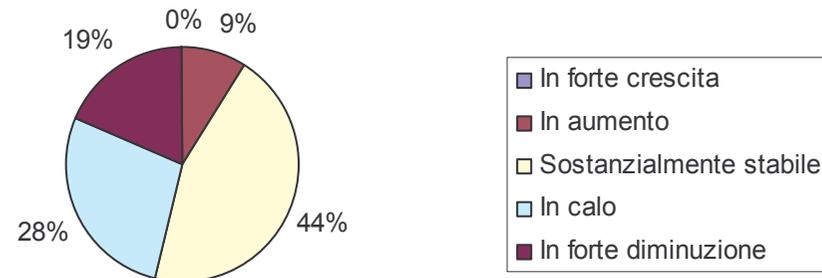


Settore C: vigilanza

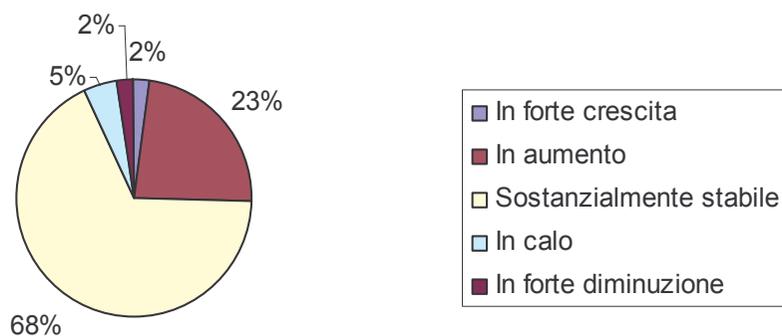
**FIG.I.C.21: CONTESTO: EFFICACIA ATTIVITA' DI CONTROLLO (INPS,INAIL,DPL...)**



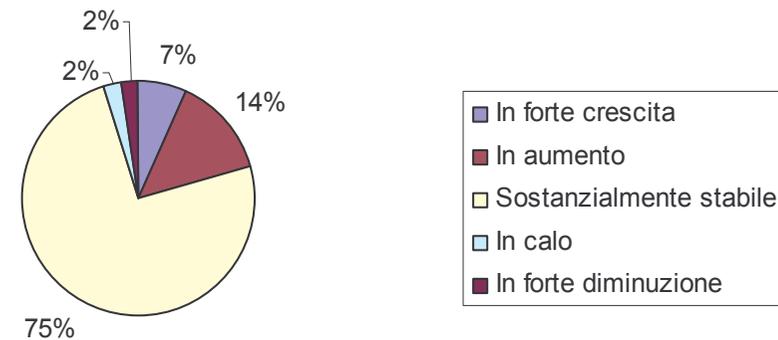
**FIG.I.C.22: CONTESTO: EFFICIENZA P.A. IN GESTIONE APPALTI**



**FIG.I.C.23: CONTESTO: ESISTENZA DI FENOMENI DI CORRUZIONE/CONCUSSIONE**



**FIG.I.C.24: CONTESTO: EFFETTI E PROBLEMI DERIVANTI DALLA CRIMINALITA' LOCALE**



**PARTE SECONDA**

**RIFLESSIONI SULLE DINAMICHE IN  
ESSERE E CONTESTUALIZZAZIONE  
NELL'AMBITO DELLE ATTIVITA' DI  
FACILITY MANAGEMENT**

a cura di Daniele Ganapini

## **INTRODUZIONE**

L'analisi delle dinamiche in essere e la contestualizzazione dell'evoluzione dei servizi forniti nell'ambito di forme contrattuali e gestionali innovative, quali quelle che fanno riferimento al Facility Management, sono affrontate attraverso due capitoli.

Il primo è dedicato ai dati di carattere generale sull'occupazione, sul numero, sulla ripartizione delle imprese e ai principali aggregati economici resi disponibili dalle fonti statistiche ufficiali (ISTAT, Movimprese-Unioncamere, EUROSTAT).

Il secondo, maggiormente finalizzato all'analisi degli andamenti congiunturali, arricchisce le informazioni precedenti grazie al contributo qualificato di testimoni privilegiati e di dati provenienti da altri fonti statistiche mentre il paragrafo conclusivo affronta invece in dettaglio gli aspetti legati al Facility Management.

Questo secondo capitolo è, in particolare, dedicato alla presentazione di elementi relativi al cambiamento organizzativo e alle strategie aziendali nelle attività di ristorazione collettiva, vigilanza e pulimento. Elementi per uno scenario in cui appunto collocare prospettive future di servizi integrati di Facility Management.

Va detto che la ricerca, condotta attraverso un limitato numero di interviste a testimoni privilegiati e la consultazione dei documenti da questi forniti, non ha alcuna pretesa di esaustività. Non potrebbe essere altrimenti, data la notevole diversità delle caratteristiche tecnico-normative e socio-economiche caratterizzanti ognuno dei tre settori esaminati e le loro interrelazioni con settori contigui.

D'altronde non era questo l'obiettivo del presente studio: avrebbe richiesto ben altri tempi e risorse. Qui si è cercato piuttosto di osservare tali differenze tramite l'assunzione di un'ottica unitaria, mettendo a fuoco e commentando problemi e prospettive d'interesse comune, legati alla centralità dell'appalto e delle innovazioni che caratterizzano questa relazione fra committente ed esecutore.

Nel proporre i principali elementi rilevati attraverso l'incontro coi testimoni privilegiati, il testo presenta i dati conferiti e le opinioni raccolte. Non deve pertanto stupire l'esistenza di stime non perfettamente corrispondenti né la parziale contraddittorietà di talune affermazioni: esse intendono rispecchiare fedelmente la diversità dei punti di vista e delle esperienze.

Dopo tre paragrafi dedicati alle specificità dei singoli settori, il quarto e ultimo cerca di individuare gli elementi chiave per una visione strategica comune con riferimento alle prospettive di contestualizzazione dei servizi di pulimento, vigilanza e ristorazione collettiva nel macrosettore delle Facilities e nel tema della gestione globale dell'outsourcing.

*Si ringraziano ancora per il loro contributo: il dott. Catta (SIPRO), la dott.ssa Coleti (ASSIOMA), il dott. De Francesco (CNS), i signori Massimo Diamante (PALMAR), Salvatore Di Prima (Filcams Modena), Luigi Gabriele (FEDERSICUREZZA), Ilaria Garaffoni (Vigilanza&Dintorni – EDIS) Giuseppe Gherardelli (ANIP), Patrizia Ghiaroni (Filcams Emilia-Romagna), Mario Forte (Filcams Bologna), Mauro Govoni (Filcams Modena), Ivan Lusetti (CIR Food), Manlio Mazziotta (Filcams-CGIL), Massimo Melotti (Filcams Bologna), Ilario Perotto (ANGEM), Gianfranco Piseri (ANCST), Pierluigi Rinaldini (CoopService), Franco Tumino (ANCST).*

*Si ringrazia inoltre la Camera di Commercio di Bologna e, in particolare, il dott. Alessandro De Felice.*

## **II.1. - STRUTTURA E TRASFORMAZIONI DEI SETTORI ESAMINATI NEI DATI STATISTICI UFFICIALI**

### **II.1.1. - Le fonti ufficiali**

Tre fonti sono state considerate per la realizzazione di questo quadro introduttivo:

- i dati EUROSTAT 2002 e 2003;
- i censimenti ISTAT 1991 1996 e 2001;
- il registro ditte del sistema camerale.

La fonte EUROSTAT elabora e propone quadri sintetici relativi a varie attività economiche nei diversi Paesi componenti l'Unione Europea. Si tratta di stime socio-economiche non sempre disponibili per il complesso dell'Unione né per tutte le attività economiche. I dati riguardano: il numero delle imprese, il volume di affari fatturato, il valore aggiunto al costo dei fattori, gli investimenti lordi in beni tangibili, il numero delle persone occupate, la produttività apparente del lavoro, il tasso di incremento occupazionale, la dimensione media per impresa.

La fonte ISTAT consente una valutazione della struttura venutasi a concretizzare all'inizio del presente decennio e delle dinamiche intercorse in precedenza, con riferimento alle imprese, istituzioni, unità locali e addetti rilevati attraverso indagine a carattere universale.

La fonte camerale permette invece una prima parziale osservazione di quanto avvenuto negli anni più recenti: parziale perché la natura e la completezza delle informazioni disponibili sono ovviamente di diversa qualità e precisione, in quanto derivanti da archivi anagrafici relativi alle sole imprese. Essi offrono però lo spaccato di un tessuto in continua e rapida trasformazione.

Per queste due ultime fonti sono disponibili anche analisi settoriali a livello territoriale. Gli elaborati statistici per regione vengono riportati nelle tavole a conclusione del capitolo: a questo proposito va segnalata l'esistenza di talune discordanze sui totali, non sempre perfettamente coincidenti coi valori pubblicati per l'aggregato nazionale. Nel caso del Censimento, in particolare, i dati non provengono dai fascicoli ufficiali ma sono stati ricavati attraverso l'interrogazione diretta del datawarehouse ISTAT accessibile via web.

## II.1.2. - I dati Eurostat

Gli ultimi dati EUROSTAT disponibili per l'Italia si riferiscono al 2003 e contengono alcuni confronti con l'anno precedente. Nel caso specifico esistono stime riguardanti l'Italia per i 3 settori in oggetto ma non per il complesso dei 25 Paesi. I dati sono stati ottenuti attraverso interrogazione diretta del datawarehouse EUROSTAT e ci danno una immagine contenente alcune valutazioni differenti da quelle che vedremo poi nel corso del testo.

Data l'omogeneità di struttura appare comunque importante riportarle, evidenziando come –a fronte di dimensioni assolute occupazionali e di tessuto produttivo enormemente maggiori nel settore pulimento – non corrisponda un volume di affari proporzionale. Interessanti anche le differenze di produttività apparente (ove primeggia la vigilanza) e di investimenti per impresa (mediamente più alti nella ristorazione collettiva).

SETTORE (2003)	H555 Canteens and catering	K746 Investigations and security activities	K747 Industrial cleaning
Numero delle imprese	2.549 2.587 (2002)	2.550 2.474 (2002)	26.259 26.117 (2002)
Volume di affari fatturato	6.614,4 milioni 5.844,1 (2002)	2.794,1 milioni 2.720,5 (2002)	10.449,6 milioni 8.756,1 (2002)
Valore aggiunto al costo dei fattori	1.971,4 milioni 1.878,3 (2002)	2003,4 milioni 1.946,2 (2002)	6.223,0 milioni 6.073,2 (2002)
Investimenti lordi in beni tangibili	141,6 milioni 154,0 (2002)	90,8 milioni 53,5 (2002)	335,0 milioni 321,8 (2002)
Numero di persone occupate	99.949 91.277 (2002)	64.565 61.804 (2002)	378.634 363.989 (2002)
Produttività apparente del lavoro	19,7 20,6 (2002)	31,0 31,5 (2002)	16,4 16,7 (2002)
Tasso di incremento occupazionale	9,5%	4,5%	4,0%
Dimensione media per impresa	39,2 35,3 (2002)	25,3 25,3 (2002)	14,4 13,9 (2002)

### II.1.3. - I dati di Censimento

I dati di Censimento 2001, peraltro resi disponibili in forma definitiva solo in tempi recenti, introducono la possibilità di effettuare interessanti valutazioni sulla struttura e le trasformazioni dei tre settori esaminati.

Tale rilevazione censuaria ha infatti introdotto elementi innovativi in merito alle unità da classificare e da sottoporre a indagine, in particolare per quanto concerne le istituzioni pubbliche e nonprofit (un comparto ove, ad es., rientrano le cooperative sociali) ma ha anche fornito importanti specifiche che riguardano l'individuazione e classificazione delle unità locali produttive, soprattutto nei campi oggetto della presente indagine (nelle attività di vigilanza privata e di pulizie e manutenzione industriale è considerata unità locale ogni sede cui fa capo, amministrativamente e funzionalmente, il personale e le attrezzature dell'impresa, e non le sedi presso le quali si prestano tali attività; nelle mense e fornitura di pasti preparati deve essere considerata unità locale solo il luogo ove l'impresa gestisce con proprio personale impianti stabili e attrezzature).

Va segnalato infine che, per consentire confronti omogenei, anche i dati di censimento 1991 sono stati, laddove possibile, opportunamente rielaborati. Non va inoltre dimenticato come, per la prima volta, sia stato realizzato anche un censimento intermedio (1996) in stretto collegamento con la tenuta degli archivi aziendali da parte del sistema camerale (base dati ASIA): le informazioni raccolte rappresentano un ulteriore elemento di conoscenza e approfondimento delle dinamiche caratterizzanti il decennio.

Per garantire una comparabilità sia con l'anagrafe del Registro Ditte sia con Eurostat, i dati censuari vengono qui a seguito esaminati con principale riferimento alla terza cifra del codice numerico delle attività economiche, considerando che sia dal punto di vista delle unità locali sia da quello degli addetti le attività di specifico interessano rappresentano la quota largamente prevalente, come evidente dalla tabella sotto riportata.

In estrema sintesi, i tre aggregati considerati valgono al censimento 2001:

<b>H555 - Mense e fornitura di pasti preparati</b>	<b>K746 - Servizi di investigazione e vigilanza</b>	<b>K 747 - Servizi di pulizia e disinfestazione</b>	
2.361 (1.330 solo Mense)	2.308 (1.276 solo Vigilanza)	25.128 (24.347 solo Pulizia)	Imprese e istituzioni
5.958 (4.4.18 solo Mense)	2.720 (1.648 solo Vigilanza)	26.571 (25.705 solo Pulizia)	Unità Locali
85.549 (61.176 solo Mense)	58.282 (55.633 solo Vigilanza)	335.270 (330.699 solo Pulizia)	Addetti alle U.L.

I dati 1991 e 2001 mostrano, in primo luogo, una presenza delle istituzioni nei tre settori esaminati del tutto minoritaria, quantificabile complessivamente in meno di 100 istituzioni e di una occupazione dell'ordine di 3,5 migliaia di occupati attive in circa 600 unità locali.

Una presenza del tutto residuale rispetto alle imprese sia nei servizi di pulizia e disinfestazione (codice ATECO 74.7) sia in quelli di investigazione e vigilanza (codice ATECO 74.6) con meno dell'1% delle unità locali e dello 0,5% degli addetti. Nel caso delle mense e fornitura di pasti preparati (codice ATECO 55.5) le unità locali si attestano invece all'8,9% ma con un numero di occupati limitato al 3,25% (12,0 e 4,6% rispettivamente con riferimento alle sole mense).

Dal punto di vista delle dinamiche relative alle istituzioni i dati vanno assunti peraltro con una certa cautela, proprio per effetto delle nuove modalità di rilevazione e omogeneizzazione: l'informazione di maggior valenza è probabilmente la nuova presenza di soggetti nonprofit sia nel campo delle mense e preparazione dei pasti che dei servizi di pulizia e disinfestazione.

Per questi motivi, la trattazione successiva sarà prevalentemente concentrata sul mondo delle imprese.

In una ottica generale, va sottolineato come i tre settori esaminati siano stati contraddistinti, negli anni '90, da una vigorosa crescita occupazionale con un parallelo aumento nel numero delle imprese.

Questa tendenza è risultata:

- particolarmente impetuosa nel caso delle imprese dei servizi di pulizia e disinfestazione, con sostanziale raddoppio degli addetti, incremento di oltre 40% delle imprese e delle unità locali, conseguente aumento dei livelli di concentrazione da 9,4 a 13,5 addetti per impresa (+44%);
- assai sostenuta nel caso delle mense e fornitura dei pasti preparati, con incremento di oltre l'80% degli addetti, del 50% nel numero delle imprese ma una riduzione (-7,5%) delle unità locali. Anche in questo caso si ricava un aumento dei livelli di concentrazione passando da 30,5 a 36,8 addetti per impresa (+21%);
- significativa nel caso dei servizi di investigazione e vigilanza ove, a fronte di un rialzo occupazionale dell'ordine del 30%, le unità locali crescono di oltre la metà e le imprese del 60,8%, determinando una riduzione della dimensione media per impresa del 18% con 25,0 addetti contro i precedenti 30,3.

Si tratta di dinamiche di tutto rispetto, se confrontate a quelle del primario (in contrazione, nonostante lo sviluppo della pesca e attività annesse), dell'industria (in calo diffuso, ove la sola eccezione delle costruzioni non riesce a compensare l'andamento del manifatturiero e delle attività energetiche) ma anche del terziario (dove, commercio a parte, crescono occupazionalmente tutte le attività, in particolare i servizi privati, la sanità e i servizi sociali).

La gestione di mense e fornitura di pasti preparati realizza infatti risultati notevolmente più positivi di quelli del ramo di riferimento (H - Alberghi e ristoranti), con dinamiche nettamente superiori alle altre attività considerate (alberghi, campeggi e altri alloggi per brevi soggiorni, ristoranti, bar) e quindi alla media generale (collocata tra il 10 e il 20% per addetti, imprese e unità locali).

I servizi di pulizia e disinfestazione registrano anch'essi per una dinamica occupazionale superiore a quella del ramo di riferimento (K - Altri servizi privati), che è anche la sezione di attività economiche coi più elevati tassi medi di sviluppo in assoluto. Naturalmente, sia in questo ramo che in quello della sanità e altri servizi sociali, ma sporadicamente anche altrove, vi sono attività che vantano incrementi maggiori ma va ribadito come i servizi di pulizia e disinfestazione si caratterizzino per un risultato di assoluto rilievo.

Diverso è il caso dei servizi di investigazione e vigilanza. Il dato è positivo ma lontano dalla media del ramo di riferimento, comunque da ritenersi assai soddisfacente: si attesta ad es. su livelli in linea con la media del secondo ramo per importanza nelle attività terziarie (N - Sanità e altri servizi sociali), campo dove operano però in prevalenza istituzioni pubbliche.

Per quanto concerne la ripartizione dimensionale delle imprese:

La gestione di mense e fornitura di pasti risulta l'attività più concentrata fra le tre esaminate. L'84,5% degli addetti trova infatti occupazione nelle 145 imprese con oltre 50 addetti, il 6,3% del totale. Le imprese con 1 o 2 dipendenti sono invece il 46,2% del totale e rappresentano appena l'1,7% dell'occupazione.

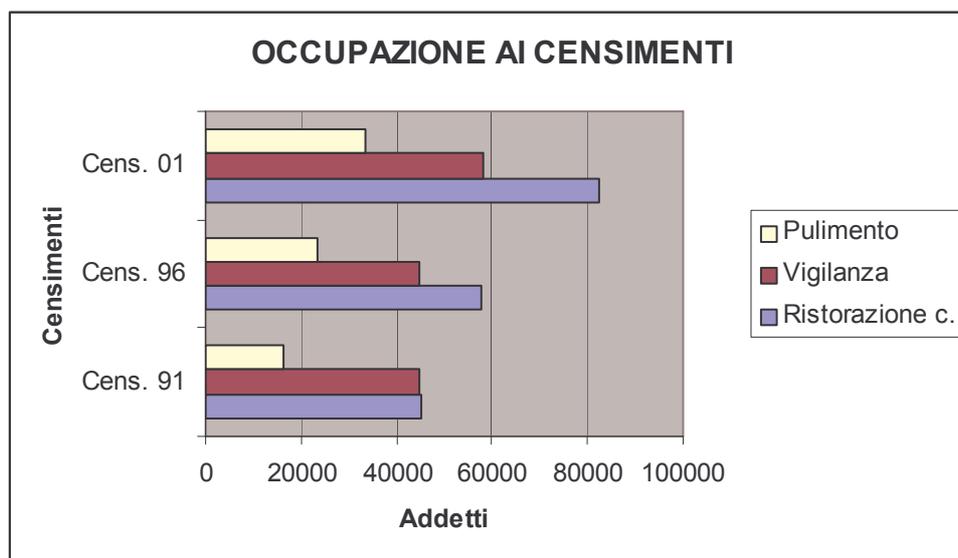
I servizi di pulizia e disinfestazione, quello di maggior dimensione complessive vanta la percentuale più alta di microimprese. Esse sono il 58,1% del totale e danno occupazione al 5,4% degli addetti. Quelle da 50 addetti in su sono 1075 (4,3% del totale) e occupano il 66,9% degli addetti.

I servizi di investigazione e vigilanza si collocano in situazione intermedia. Concentrano il 75,7% del totale degli addetti occupato nelle maggiori 281 imprese (il 12,2% del totale), la quota che risulta occupata nelle microimprese (che sono invece il 52,7%) è pari al 2,6% degli addetti.

Per quanto concerne invece l'articolazione territoriale delle imprese, mentre i servizi hanno una presenza limitata di strutture a diffusione nazionale (0,6% delle imprese con riferimento al 2,6% delle unità locali nel caso del pulimento; 1,7% nel caso della sicurezza e del 6,7% per quanto concerne le unità locali) il caso della ristorazione collettiva sfugge ad ogni confronto (il 51,4% delle imprese ha dimensione nazionale coinvolgendo il 53,3% delle unità locali) con una distanza organizzativa enorme rispetto al ramo di riferimento (rispettivamente 0,3% e 1,8%, e quindi ancora inferiore ai dati dei servizi prima analizzati).

Infine qualche riflessione sulla natura dell'occupazione.

Degli 85.549 addetti a mense e fornitura di pasti preparati ben il 95,8% è dipendente. Di poco inferiore è la quota nei servizi di investigazione e vigilanza: 94,3%. Anche quella dei servizi di pulizia e disinfestazione risulta comunque particolarmente alta, pari all'89,3% dei 335.270 censiti nelle unità locali. A fronte di queste percentuali straordinariamente elevate, si registra invece una presenza di lavoratori interinali e collaboratori coordinati e continuativi assolutamente marginale, inferiori a 6mila unità nel primo caso, a 2mila in ognuno dei restanti servizi privati.





**TABELLE NN. 1 E 2**

**IMPRESE E ADDETTI PER ATTIVITA' ECONOMICA: 1991 E 2001**

Attività economiche		1991		2001		Num.indice base '91	
		Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti
55	Alberghi e ristoranti	217628	725481	244540	850674	112,4	117,3
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	1535	46845	2309	84912	150,4	181,3
746	Servizi di investigazione e vigilanza	1430	43343	2300	57502	160,8	132,7
747	Servizi di pulizia e disinfestazione	17469	164598	25092	339574	143,6	206,3

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 1.8

**UNITA' LOCALI E ADDETTI DELLE MPRESE PER ATTIVITA' ECONOMICA: 1991 E 2001**

Attività economiche		1991		2001		Num. indice base '91	
		U.L.	Addetti	U.L.	Addetti	U.L.	Addetti
55	Alberghi e ristoranti	234298	727884	261304	853122	111,5	117,2
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	5865	45382	5427	82765	92,5	182,4
746	Servizi di investigazione e vigilanza	1794	44576	2710	58135	151,1	130,4
747	Servizi di pulizia e disinfestazione	18521	163494	26529	333611	143,2	204,1

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 1.10

**TABELLE NN. 3 E 4**

**ISTITUZIONI E ADDETTI PER ATTIVITA' ECONOMICA: 1991 E 2001**

Attività economiche		1991						2001					
		istituzioni pubbliche		istituzioni nonprofit		Totale		istituzioni pubbliche		istituzioni nonprofit		Totale	
		N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti
55	Alberghi e ristoranti	1	2	30	135	31	137			219	2020	219	2020
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	1	2	3	6	4	8			52	744	52	744
746	Servizi di investigazione e vigilanza	14	137	8	14	22	151	8	147			8	147
747	Servizi di pulizia e disinfestazione					0	0			36	1659	36	1659

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 1.13

**UNITA' LOCALI E ADDETTI D'ISTITUZIONI PER ATTIVITA' ECONOMICA: 1991 E 2001**

Attività economiche		1991						2001					
		istituzioni pubbliche		istituzioni nonprofit		Totale		istituzioni pubbliche		istituzioni nonprofit		Totale	
		N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti
55	Alberghi e ristoranti	1169	4598	715	1890	1884	6488	485	2344	603	3587	1088	5931
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	1059	3584	72	480	1131	4064	460	2046	71	738	531	2784
746	Servizi di investigazione e vigilanza	15	137	25	1917	40	2054	10	147			10	147
747	Servizi di pulizia e disinfestazione			10	21	10	21			42	1659	42	1659

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 1.14

**TABELLE NN. 5 E 6**

**IMPRESE, ISTITUZIONI, UNITA' LOCALI E ADDETTI PER ATTIVITA' ECONOMICA AL 2001**

Attività economiche		Unità locali										
		Imprese		Istituzioni	Totale imprese		di cui artigiane		Istituzioni		TOTALE	
		Totale	Artigiane		N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti
55	Alberghi e ristoranti	244540	19938	219	261304	853122	21078	41661	1088	5931	262392	859053
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	2309	0	52	5427	82765	0	0	531	2784	5958	85549
55.50.01	Mense	1278		52	3887	58392			531	2784	4418	61176
55.50.02	Fornitura di pasti preparati	1031			1540	24373					1540	24373
746	Servizi di investigazione e vigilanza	2300	0	8	2710	58135	0	0	10	147	2720	58282
74.60.1	Servizi di vigilanza privata	1268		8	1638	55486			10	147	1648	55633
74.60.2	Servizi di investigazione	1032			1072	2649					1072	2649
747	Servizi di pulizia e disinfestazione	25092	16246	36	26529	333611	16566	52357	42	1659	26571	335270
74.70.1	Servizi di pulizia	24311	15858	36	25663	329040	16148	51082	42	1659	25705	330699
74.70.2	Servizi di disinfestazione	781	388		866	4571	418	1275			866	4571

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 2.1

**IMPRESE E ADDETTI PER FORMA GIURIDICA E ATTIVITA' ECONOMICA AL 2001**

Attività economiche		Imprese									
		Imprese individuali		Società		Società cooperative		Altre forme		TOTALE	
		N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti	N.	Addetti
55	Alberghi e ristoranti	132289	265325	110747	555937	1434	25859	70	3553	244540	850674
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	940	2994	1177	62914	176	18824	16	180	2309	84912
55.50.01	Mense	499	1970	630	49333	135	18366	14	51	1278	69720
55.50.02	Fornitura di pasti preparati	441	1024	547	13581	41	458	2	129	1031	15192
746	Servizi di investigazione e vigilanza	806	2184	1188	44182	258	9273	48	1863	2300	57502
74.60.1	Servizi di vigilanza privata	193	1312	777	42533	250	9136	48	1863	1268	54844
74.60.2	Servizi di investigazione	613	872	411	1649	8	137			1032	2658
747	Servizi di pulizia e disinfestazione	15619	46478	6438	155436	2923	136701	112	959	25092	339574
74.70.1	Servizi di pulizia	15312	45806	5998	152681	2893	135565	108	955	24311	335007
74.70.2	Servizi di disinfestazione	307	672	440	2755	30	1136	4	4	781	4567

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 3.1

**TABELLE NN. 7 E 8**

**IMPRESE PER CLASSE DI ADDETTI PER ATTIVITA' ECONOMICA AL 2001**

Attività economiche		Classe di addetti										
		1	2	3 - 5	6 - 9	10 - 15	16 - 19	20 - 49	50 - 99	100 - 249	250 e +	TOTALE
55	Alberghi e ristoranti	91670	67041	60573	15676	5734	1252	1964	386	151	93	244540
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	696	370	472	228	173	48	177	62	38	45	2309
55.50.01	Mense	282	186	289	159	113	32	117	46	23	31	1278
55.50.02	Fornitura di pasti preparati	414	184	183	69	60	16	60	16	15	14	1031
746	Servizi di investigazione e vigilanza	947	266	209	138	149	65	245	149	93	39	2300
74.60.1	Servizi di vigilanza privata	305	70	91	106	125	57	238	145	92	39	1268
74.60.2	Servizi di investigazione	642	196	118	32	24	8	7	4	1		1032
747	Servizi di pulizia e disinfestazione	10955	3618	4188	2090	1424	526	1216	524	342	209	25092
74.70.1	Servizi di pulizia	10680	3492	3985	2000	1379	514	1199	515	338	209	24311
74.70.2	Servizi di disinfestazione	275	126	203	90	45	12	17	9	4		781

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 3.3

**ADDETTI DELLE IMPRESE PER CLASSE DI ADDETTI PER ATTIVITA' ECONOMICA AL 2001**

Attività economiche		Classe di addetti										
		1	2	3 - 5	6 - 9	10 - 15	16 - 19	20 - 49	50 - 99	100 - 249	250 e +	TOTALE
55	Alberghi e ristoranti	91670	134082	219942	110722	67968	21516	56990	26215	22640	98929	850674
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	696	740	1784	1646	2070	839	5375	4116	5909	61737	84912
55.50.01	Mense	282	372	1100	1139	1343	559	3538	3034	3624	54729	69720
55.50.02	Fornitura di pasti preparati	414	368	684	507	727	280	1837	1082	2285	7008	15192
746	Servizi di investigazione e vigilanza	947	532	782	1024	1811	1140	7737	10061	13663	19805	57502
74.60.1	Servizi di vigilanza privata	305	140	361	795	1530	999	7531	9832	13546	19805	54844
74.60.2	Servizi di investigazione	642	392	421	229	281	141	206	229	117		2658
747	Servizi di pulizia e disinfestazione	10955	7236	15842	15080	17302	9111	36910	36384	52969	137785	339574
74.70.1	Servizi di pulizia	10680	6984	15087	14435	16744	8910	36436	35694	52252	137785	335007
74.70.2	Servizi di disinfestazione	275	252	755	645	558	201	474	690	717		4567

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 3.4

**TABELLE NN. 9 E 10**

**IMPRESE E UNITA' LOCALI DIPENDENTI SECONDO LA DIFFUSIONE TERRITORIALE AL 2001**

Attività economiche		Comunali		Plurilocalizzate									
				Comunali di cui pl.		Provinciale		Regionale		Nazionale		TOTALE	
		Imprese	U.L.	Imprese	U.L.	Imprese	U.L.	Imprese	U.L.	Imprese	U.L.	Imprese	U.L.
55	Alberghi e ristoranti	240146	248247	7303	15404	2906	6372	782	1885	706	4711	244540	261215
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	2018	2323	125	430	150	476	56	272	2349	3501	4573	6572
55.50.01	Mense	1062	1324	86	348	113	383	36	212	67	2359	1278	4278
55.50.02	Fornitura di pasti preparati	956	999	39	82	37	93	20	60	18	169	1031	1321
746	Servizi di investigazione e vigilanza	2138	2204	59	125	64	154	60	171	38	181	2300	2710
74.60.1	Servizi di vigilanza privata												
74.60.2	Servizi di investigazione												
747	Servizi di pulizia e disinfestazione	24526	25085	500	1059	307	685	99	246	160	704	25092	26720
74.70.1	Servizi di pulizia												
74.70.2	Servizi di disinfestazione												

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 3.5

**PERSONALE INTERNO ADDETTO ALLE UNITA' LOCALI DI IMPRESE E ISTITUZIONI PER TIPO DI RAPPORTO DI LAVORO**

Attività economiche		Imprese			Istituzioni pubbliche			Istituzioni nonprofit			TOTALE		
		Indipend.	Dipend.	Totale	Indipend.	Dipend.	Totale	Indipend.	Dipend.	Totale	Indipend.	Dipend.	Totale
55	Alberghi e ristoranti	401849	451273	853122		2344	2344		3587	3587	401849	457204	859053
55.50	Mense e fornitura di pasti preparati	3570	79195	82765		2046	2046		738	738	3570	81979	85549
55.50.01	Mense												
55.50.02	Fornitura di pasti preparati												
746	Servizi di investigazione e vigilanza	3330	54805	58135		147	147		0	0	3330	54952	58282
74.60.1	Servizi di vigilanza privata												
74.60.2	Servizi di investigazione												
747	Servizi di pulizia e disinfestazione	35924	297687	333611		0	0		1659	1659	35924	299346	335270
74.70.1	Servizi di pulizia												
74.70.2	Servizi di disinfestazione												

Fonte: Istat - 8° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2001, Fascicolo ITALIA, tavola 3.23

**TABELLA N. 11**

<b>SETTORE RISTORAZIONE COLLETTIVA: ANALISI TERRITORIALE ATTIVITA' ECONOMICA 55.5 MENSE E FORNITURA DI PASTI PREPARATI</b>													
<b>REGIONE</b>	<b>Imprese 1991</b>	<b>Imprese 1996</b>	<b>Imprese 2001</b>	<b>UL 1991</b>	<b>UL 1996</b>	<b>UL 2001</b>	<b>Addetti UL 1991</b>	<b>Addetti UL 1996</b>	<b>Addetti UL 2001</b>	<b>Incidenza Imprese 2001</b>	<b>Variazione Imprese 2001/1991</b>	<b>Variazione UL 2001/1991</b>	<b>Variazione Addetti 2001/1991</b>
<b>Piemonte</b>	164	176	176	466	243	237	5.099	4.860	8.676	7,6%	12	-229	3.577
<b>Valle d'Aosta</b>	12	9	4	14	28	7	124	213	123	0,2%	-8	-7	-1
<b>Lombardia</b>	390	453	506	2622	2307	2206	13.212	19.554	21.301	21,9%	116	-416	8.089
<b>Trentino-A.A.</b>	36	34	34	205	99	104	811	929	1.859	1,5%	-2	-101	1.048
<b>Veneto</b>	110	120	146	334	288	365	3.968	3.590	7.132	6,3%	36	31	3.164
<b>Friuli-V. G.</b>	36	41	44	109	92	63	863	956	1.995	1,9%	8	-46	1.132
<b>Liguria</b>	44	60	57	95	96	81	1.387	1.532	3.141	2,5%	13	-14	1.754
<b>Emilia-R.</b>	103	105	112	702	1115	759	4.413	5.985	7.902	4,9%	9	57	3.489
<b>Toscana</b>	105	140	162	201	212	287	2.305	3.121	5.105	7,0%	57	86	2.800
<b>Umbria</b>	32	34	35	41	49	50	258	431	871	1,5%	3	9	613
<b>Marche</b>	38	48	46	70	90	75	392	590	700	2,0%	8	5	308
<b>Lazio</b>	131	217	244	547	314	417	6.646	8.303	11.717	10,6%	113	-130	5.071
<b>Abruzzo</b>	31	56	76	47	77	98	444	609	1.118	3,3%	45	51	674
<b>Molise</b>	10	18	17	14	33	24	189	190	389	0,7%	7	10	200
<b>Campania</b>	65	138	180	162	199	239	1.876	2.248	3.736	7,8%	115	77	1.860
<b>Puglia</b>	31	63	97	43	89	128	815	1.369	2.219	4,2%	66	85	1.404
<b>Basilicata</b>	12	27	26	21	30	31	137	240	556	1,1%	14	10	419
<b>Calabria</b>	40	53	68	56	79	85	393	706	981	2,9%	28	29	588
<b>Sicilia</b>	49	118	175	74	139	193	1.257	1.201	1.825	7,6%	126	119	568
<b>Sardegna</b>	96	107	104	143	127	150	756	966	1.289	4,5%	8	7	533
<b>TOTALE</b>	<b>1.535</b>	<b>2.017</b>	<b>2.309</b>	<b>5.966</b>	<b>5.706</b>	<b>5.599</b>	<b>45.345</b>	<b>57.593</b>	<b>82.635</b>	<b>100,0%</b>	<b>774</b>	<b>-367</b>	<b>37.290</b>

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati datawarehouse censimenti ISTAT

**TABELLA N. 12**

<b>SETTORE PULIMENTO: ANALISI TERRITORIALE ATTIVITA' ECONOMICA 74.7 SERVIZI DI PULIZIA E DISINFESTAZIONE</b>													
<b>REGIONE</b>	<b>Imprese 1991</b>	<b>Imprese 1996</b>	<b>Imprese 2001</b>	<b>Unita' Locali 1991</b>	<b>Unita' Locali 1996</b>	<b>Unita' Locali 2001</b>	<b>Addetti UL 1991</b>	<b>Addetti UL 1996</b>	<b>Addetti UL 2001</b>	<b>Incidenza Imprese 2001</b>	<b>Variazione Imprese 2001/1991</b>	<b>Variazione UL 2001/1991</b>	<b>Variazione Addetti 2001/1991</b>
Piemonte	1.757	2.356	2.444	1868	2557	2607	14991	22.596	30.331	9,7%	687	739	15.340
Valle d'Aosta	80	105	116	80	109	119	354	486	668	0,2%	36	39	314
Lombardia	3.289	4.663	5.459	3448	4894	5742	30267	44.770	67.519	20,2%	2.170	2294	37.252
Trentino-A.A.	376	399	462	401	414	489	3.707	4.700	6.943	2,1%	86	88	3.236
Veneto	1.205	1.448	1.590	1297	1565	1707	15007	21517	23070	6,9%	385	410	8.063
Friuli-V. G.	557	485	460	589	518	516	5.045	7.653	9.096	2,7%	-97	-73	4.051
Liguria	887	1.207	1.133	926	1254	1194	4941	6.756	8.874	2,7%	246	268	3.933
Emilia-R.	1.484	1.679	1.880	1572	1772	2005	17289	21405	32.874	9,9%	396	433	15.585
Toscana	1.519	1.760	1.815	1632	1855	1949	12.872	13601	18840	5,6%	296	317	5.968
Umbria	247	337	334	260	351	358	2394	3.041	5.108	1,5%	87	98	2.714
Marche	517	607	629	553	644	672	2862	4277	5.401	1,6%	112	119	2.539
Lazio	795	2.199	2.546	876	2307	2657	17837	30484	47.088	14,1%	1.751	1781	29.251
Abruzzo	620	676	652	648	698	666	2546	3.546	4.631	1,4%	32	18	2.085
Molise	211	178	135	216	182	140	630	827	763	0,2%	-76	-76	133
Campania	899	1.551	1.555	947	1604	1634	12.664	18.278	26.112	7,8%	656	687	13.448
Puglia	608	1.056	1.086	654	1120	1149	6885	10351	19.992	6,0%	478	495	13.107
Basilicata	220	262	227	229	272	242	1099	1982	2720	0,8%	7	13	1.621
Calabria	270	459	478	275	471	495	1838	3406	4500	1,3%	208	220	2.662
Sicilia	1.072	1.274	1.317	1129	1313	1372	6203	10389	11.821	3,5%	245	243	5.618
Sardegna	856	902	774	914	940	816	4.051	6.003	7.260	2,2%	-82	-98	3.209
TOTALE	17.469	23.603	25.092	18.514	24.840	26.529	163.482	236.068	333.611	100,0%	7.623	8015	170.129

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati datawarehouse censimenti ISTAT

**TABELLA N. 13**

<b>SETTORE VIGILANZA: ANALISI TERRITORIALE ATTIVITA' ECONOMICA 74.6 SERVIZI DI INVESTIGAZIONE E VIGILANZA</b>													
<b>REGIONE</b>	<b>Imprese 1991</b>	<b>Imprese 1996</b>	<b>Imprese 2001</b>	<b>Unita' Locali 1991</b>	<b>Unita' Locali 1996</b>	<b>Unita' Locali 2001</b>	<b>Addetti UL 1991</b>	<b>Addetti UL1996</b>	<b>Addetti UL 2001</b>	<b>Incidenza Imprese 2001</b>	<b>Variazione Imprese 2001/1991</b>	<b>Variazione UL 2001/1991</b>	<b>Variazione Addetti 2001/1991</b>
Piemonte	90	109	148	124	127	174	3695	2925	3740	6,4%	58	50	45
Valle d'Aosta	6	8	10	7	8	10	105	93	148	0,4%	4	3	43
Lombardia	189	257	390	252	298	451	8475	8034	11271	17,0%	201	199	2796
Trentino-A.A.	13	22	30	16	25	35	262	330	327	1,3%	17	19	65
Veneto	81	106	159	111	145	191	2012	2290	3203	6,9%	78	80	1191
Friuli-V. G.	30	38	43	33	42	57	729	916	1135	1,9%	13	24	406
Liguria	65	68	64	81	78	75	2075	1367	2097	2,8%	-1	-6	22
Emilia-R.	142	129	180	158	145	199	2604	2178	3225	7,8%	38	41	621
Toscana	108	109	156	132	132	196	2713	2928	3921	6,8%	48	64	1208
Umbria	27	33	35	30	34	56	333	488	524	1,5%	8	26	191
Marche	41	38	61	46	42	72	704	713	964	2,7%	20	26	260
Lazio	97	156	192	131	183	210	5291	5799	8714	8,3%	95	79	3423
Abruzzo	35	45	73	44	55	78	635	590	1047	3,2%	38	34	412
Molise	8	10	15	10	10	17	146	135	218	0,7%	7	7	72
Campania	88	136	159	107	159	205	4775	5540	5656	6,9%	71	98	881
Puglia	186	223	252	225	245	291	3537	3489	4421	11,0%	66	66	884
Basilicata	24	26	24	26	33	30	817	517	770	1,0%	0	4	-47
Calabria	40	68	78	52	79	88	871	1097	1153	3,4%	38	36	282
Sicilia	109	149	150	146	176	179	3269	3631	3719	6,5%	41	33	450
Sardegna	51	66	81	62	74	96	1524	1852	1882	3,5%	30	34	358
TOTALE	1.430	1.796	2.300	1.793	2.090	2.710	44.572	44.912	58.135	100,0%	870	917	13563

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati datawarehouse censimenti ISTAT

#### **II.1.4. - I dati del Registro Ditte**

Come detto in premessa, i dati provenienti dal Registro Ditte non hanno il medesimo livello di precisione e completezza delle rilevazioni a carattere universale.

L'archivio tenuto dalle Camere di Commercio segue infatti la vita delle imprese dall'iscrizione alla cancellazione, e in particolare stima l'entità delle imprese attive, un dato che è un numero assai differente da quelle classificate.

Il dinamismo del tessuto imprenditoriale italiano rende particolarmente difficile gestire una anagrafe così ampia e articolata: alcune informazioni poi, sono ancora più difficili da ottenere in quanto semplicemente richieste alle imprese in assenza di un vero obbligo sanzionabile o ancora perché richieste una tantum e non mantenute. L'alto numero di localizzazioni per le quali non si dispone di dati occupazionali ne è un valido esempio ma problemi specifici riguardano anche la classificazione dell'attività, effettuato in base a criteri di prevalenza e priorità. In particolare, nell'impossibilità di individuare attività specifiche a causa di oggetti sociali plurimi, spesso la classificazione avviene con riferimento alla terza se non alla seconda cifra numerica del codice ed è questo il principale motivo per il quale l'elaborazione si ferma appunto alla terza cifra numerica del codice ATECO.

Detto di questi limiti, lo specchio qui a seguito riportato mostra comunque come i tre settori esaminati proseguano il loro sviluppo anche negli anni 2000.

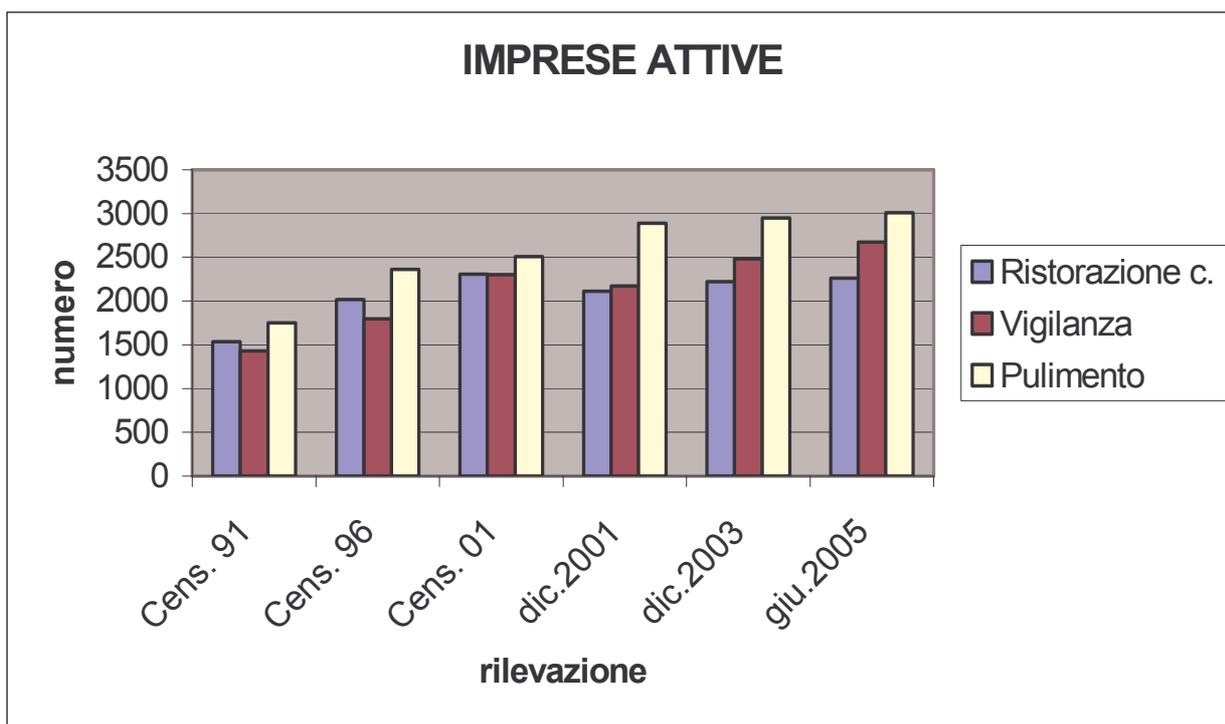
Il settore col più alto tasso di crescita risulta quello della vigilanza (codice ATECO 74.6) dove al 2001 risultavano iscritte e attive 2.173 rispetto alle 2.300 registrate al momento del censimento: il numero delle imprese cresce infatti nei 4 anni tra 2001 e 2005 del 23,1% (e le localizzazioni di oltre il 30%), i dati dimensionali non appaiono invece significativi, con un numero di occupati piuttosto distante dalle 58.135 addetti delle unità locali rilevate al Censimento.

Le lacune informative riguardanti gli addetti si verificano anche negli altri due settori, dove i risultati più contenuti si registrano per il pulimento (codice ATECO 74.7) con una crescita delle imprese attive appare costante nel tempo ma di appena il 4,2%. Infine, il settore della ristorazione collettiva (codice ATECO 55.5) mostra una tendenza alla crescita nelle imprese attive e nelle localizzazioni ma contenuta (+7,2% nelle imprese, +13,7% le localizzazioni), comunque anch'essa costante nel tempo come riscontrabile dai dati 2003.

**TABELLA N. 13**

			ITALIA 2001		ITALIA 2003		ITALIA 2005	
			IMPRESE	LOCALIZ.	IMPRESE	LOCALIZ.	IMPRESE	LOCALIZ.
55.5	Ristorazione	Attive	2110	4.244	2.222	4.493	2.261	4.827
55.5	Collettiva	Addetti		30.354	11.824	28.875	9.852	23.111
55,5	DIMENSIONE MEDIA			7,15	5,32	6,43	4,36	4,79
74.6	Investigazione	Attive	2.173	2.753	2.482	3.266	2.675	3.582
74.6	e vigilanza	Addetti	34.325	41.924	30.936	39.738	29.231	38.758
74.6	DIMENSIONE MEDIA		15,8	15,2	12,5	12,2	10,9	10,8
74.7	Pulizia e	Attive	28.879	30.958	29.470	32.034	30.078	32.952
74.7	Disinfestazione	Addetti	183.752	214.825	164.953	189.753	151.215	170.895
74.7	DIMENSIONE MEDIA		6,4	6,9	5,6	5,9	5,0	5,2

Nel diagramma viene evidenziata la dinamica delle imprese attive iscritte al registro ditte, per motivi di rappresentazione grafica il numero delle imprese del pulimento è stato diminuito di un ordine di grandezza.



I dati riferiti ai singoli settori sono qui a seguito riportati in due tipi di tabella, la prima riporta le informazioni anche a scala territoriale/regionale.

La seconda, invece, presenta i dati dimensionali disponibili.

**TABELLE NN. 14 E 15****ATTIVITA' ECONOMICA 55.5 MENSE E FORNITURA DI PASTI PREPARATI**

SEDI di Impresa per Regione: Imprese ATTIVE agli anni 2001-2003-2005

	Attive 2001	Attive 2003	Attive 2005	% 2005	VAR.01-05	VAR. %
ABRUZZI	78	78	79	3,5%	1	1,0%
BASILICATA	39	41	37	1,6%	-2	-5,0%
CALABRIA	90	91	95	4,2%	5	6,0%
CAMPANIA	231	261	270	11,9%	39	17,0%
EMILIA-ROMAGNA	89	103	110	4,9%	21	24,0%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	44	42	42	1,9%	-2	-5,0%
LAZIO	164	170	172	7,6%	8	5,0%
LIGURIA	68	67	65	2,9%	-3	-4,0%
LOMBARDIA	434	432	437	19,3%	3	1,0%
MARCHE	45	50	52	2,3%	7	16,0%
MOLISE	19	19	19	0,8%	0	0,0%
PIEMONTE	148	150	151	6,7%	3	2,0%
PUGLIA	94	104	99	4,4%	5	5,0%
SARDEGNA	110	112	114	5,0%	4	4,0%
SICILIA	125	136	139	6,1%	14	11,0%
TOSCANA	136	148	156	6,9%	20	15,0%
TRENTINO-ALTO ADIGE	30	34	35	1,5%	5	17,0%
UMBRIA	37	44	46	2,0%	9	24,0%
VALLE D'AOSTA	5	4	3	0,1%	-2	-40,0%
VENETO	124	136	140	6,2%	16	13,0%
TOTALE	2.110	2.222	2.261	100,0%	151	7,0%

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati Registro Ditte

**ATTIVITA' ECONOMICA 74.6 SERVIZI DI INVESTIGAZIONE E VIGILANZA**

SEDI di Impresa per Regione: Imprese ATTIVE agli anni 2001-2003-2005

	Attive 2001	Attive 2003	Attive 2005	% 2005	VAR.01-05	VAR. %
ABRUZZI	78	94	99	3,7%	21	27,0%
BASILICATA	24	25	28	1,0%	4	17,0%
CALABRIA	86	90	94	3,5%	8	9,0%
CAMPANIA	187	243	277	10,4%	90	48,0%
EMILIA-ROMAGNA	169	190	196	7,3%	27	16,0%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	43	52	53	2,0%	10	23,0%
LAZIO	147	153	165	6,2%	18	12,0%
LIGURIA	74	85	87	3,3%	13	18,0%
LOMBARDIA	292	354	419	15,7%	127	43,0%
MARCHE	60	69	71	2,7%	11	18,0%
MOLISE	18	18	19	0,7%	1	6,0%
PIEMONTE	149	168	177	6,6%	28	19,0%
PUGLIA	227	240	243	9,1%	16	7,0%
SARDEGNA	70	79	79	3,0%	9	13,0%
SICILIA	203	223	235	8,8%	32	16,0%
TOSCANA	143	165	187	7,0%	44	31,0%
TRENTINO-ALTO ADIGE	26	25	25	0,9%	-1	-4,0%
UMBRIA	35	42	48	1,8%	13	37,0%
VALLE D'AOSTA	9	8	7	0,3%	-2	-22,0%
VENETO	133	159	166	6,2%	33	25,0%
TOTALE	2.173	2.482	2.675	100,0%	502	23,0%

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati Registro Ditte

**TABELLA N. 16****ATTIVITA' ECONOMICA 74.7 SERVIZI DI PULIZIA E DISINFESTAZIONE**

SEDI di Impresa per Regione: Imprese ATTIVE agli anni 2001-2003-2005

	Attive 2001	Attive 2003	Attive 2005	% 2005	VAR.01-05	VAR. %
ABRUZZI	750	764	771	2,6%	21	3,0%
BASILICATA	326	308	299	1,0%	-27	-8,0%
CALABRIA	824	812	827	2,7%	3	0,0%
CAMPANIA	2.327	2.391	2.385	7,9%	58	2,0%
EMILIA-ROMAGNA	1.905	2.018	2.115	7,0%	210	11,0%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	473	472	493	1,6%	20	4,0%
LAZIO	2.506	2.502	2.488	8,3%	-18	-1,0%
LIGURIA	1.330	1.297	1.291	4,3%	-39	-3,0%
LOMBARDIA	5.981	6.304	6.576	21,9%	595	10,0%
MARCHE	680	726	724	2,4%	44	6,0%
MOLISE	159	151	151	0,5%	-8	-5,0%
PIEMONTE	2.565	2.592	2.672	8,9%	107	4,0%
PUGLIA	1.327	1.331	1.383	4,6%	56	4,0%
SARDEGNA	1.154	1.157	1.153	3,8%	-1	0,0%
SICILIA	1.858	1.899	1.917	6,4%	59	3,0%
TOSCANA	2.058	2.056	2.092	7,0%	34	2,0%
TRENTINO-ALTO ADIGE	546	565	569	1,9%	23	4,0%
UMBRIA	360	353	355	1,2%	-5	-1,0%
VALLE D'AOSTA	119	114	102	0,3%	-17	-14,0%
VENETO	1.631	1.658	1.715	5,7%	84	5,0%
TOTALE	28.879	29.470	30.078	100,0%	1199	4,0%

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati Registro Ditte

**TABELLA N. 17**

**ATTIVITA' ECONOMICA 55.5 MENSE E FORNITURA DI PASTI PREPARATI**

Classi di Addetti per Regione: Imprese e Localizzazioni negli Anni 2001-2003-2005

		ITALIA 2001		ITALIA 2003		ITALIA 2005	
ADDETTI		IMPRESE	LOCALIZ.	IMPRESE	LOCALIZ.	IMPRESE	LOCALIZ.
non dichiarati	Attive		802	717	1.324	892	1.870
non dichiarati	Addetti		0	0	0	0	0
0	Attive		731	393	632	357	573
0	Addetti		0	0	0	0	0
1	Attive		653	330	601	296	556
1	Addetti		653	330	601	296	556
2 - 5	Attive		1.201	431	1.124	391	1.063
2 - 5	Addetti		3.685	1.341	3.457	1.221	3.244
6 - 9	Attive		342	133	330	125	301
6 - 9	Addetti		2.483	971	2.383	913	2.169
10 - 15	Attive		190	76	174	71	174
10 - 15	Addetti		2.310	918	2.117	857	2.109
16 - 19	Attive		52	19	51	17	52
16 - 19	Addetti		909	334	882	297	893
20 - 29	Attive		89	39	85	38	84
20 - 29	Addetti		2.098	910	2.001	871	1.962
30 - 39	Attive		55	26	50	23	46
30 - 39	Addetti		1.864	892	1.699	794	1.554
40 - 49	Attive		33	16	29	14	27
40 - 49	Addetti		1.461	713	1.286	624	1.197
50 - 99	Attive		65	25	63	24	59
50 - 99	Addetti		4.320	1.698	4.080	1.643	3.852
100 - 199	Attive		14	8	13	7	12
100 - 199	Addetti		1.922	1.097	1.728	947	1.625
200 - 299	Attive		9	8	9	6	8
200 - 299	Addetti		2.081	1.873	2.073	1.389	1.864
300 - 399	Attive		0	0	0	0	0
300 - 399	Addetti		0	0	0	0	0
400 - 499	Attive		0	0	0	0	0
400 - 499	Addetti		0	0	0	0	0
500 - 999	Attive		7	1	7	0	1
500 - 999	Addetti		5.192	747	5.192	0	710
1000 - 4999	Attive		1	0	1	0	1
1000 - 4999	Addetti		1.376	0	1.376	0	1.376
piu' di 4999	Attive		0	0	0	0	0
piu' di 4999	Addetti		0	0	0	0	0
TOTALE	Attive	2110	4.244	2.222	4.493	2.261	4.827
TOTALE	Addetti		30.354	11.824	28.875	9.852	23.111
DIMENSIONE MEDIA			7,15	5,32	6,43	4,36	4,79

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati Registro Ditte

**TABELLA N. 18**

**ATTIVITA' ECONOMICA 74.6 SERVIZI DI INVESTIGAZIONE E VIGILANZA**

Classi di Addetti per Regione: Imprese e Localizzazioni negli Anni 2001-2003-2005

		ITALIA 2001		ITALIA 2003		ITALIA 2005	
ADDETTI		IMPRESE	LOCALIZ.	IMPRESE	LOCALIZ.	IMPRESE	LOCALIZ.
Non dichiarati	Attive	481	656	935	1.285	1.271	1.765
Non dichiarati	Addetti	0	0	0	0	0	0
0	Attive	387	495	357	447	308	380
0	Addetti	0	0	0	0	0	0
1	Attive	489	558	440	535	406	500
1	Addetti	489	558	440	535	406	500
2 - 5	Attive	273	335	248	309	217	283
2 - 5	Addetti	791	982	718	905	620	821
6 - 9	Attive	77	112	68	115	69	109
6 - 9	Addetti	571	833	505	854	521	818
10 - 15	Attive	91	118	90	119	81	108
10 - 15	Addetti	1.099	1.413	1.086	1.429	979	1.296
16 - 19	Attive	40	52	35	52	30	49
16 - 19	Addetti	685	895	603	902	514	846
20 - 29	Attive	71	98	66	91	60	85
20 - 29	Addetti	1.756	2.386	1.634	2.217	1.474	2.062
30 - 39	Attive	49	64	43	59	41	56
30 - 39	Addetti	1.691	2.189	1.482	2.015	1.410	1.908
40 - 49	Attive	46	56	43	53	43	52
40 - 49	Addetti	2.061	2.519	1.924	2.383	1.929	2.345
50 - 99	Attive	93	117	87	112	80	105
50 - 99	Addetti	6.454	8.032	6.057	7.678	5.559	7.232
100 - 199	Attive	47	57	45	56	44	56
100 - 199	Addetti	6.427	7.786	6.156	7.714	5.980	7.655
200 - 299	Attive	11	14	11	14	11	14
200 - 299	Addetti	2.728	3.460	2.728	3.498	2.728	3.498
300 - 399	Attive	6	6	5	6	5	6
300 - 399	Addetti	2.059	2.059	1.738	2.038	1.738	2.038
400 - 499	Attive	6	9	4	8	4	8
400 - 499	Addetti	2.702	4.000	1.808	3.513	1.808	3.513
500 - 999	Attive	5	5	4	4	5	6
500 - 999	Addetti	3.800	3.800	3.045	3.045	3.565	4.226
1000 - 4999	Attive	1	1	1	1	0	0
1000 - 4999	Addetti	1.012	1.012	1.012	1.012	0	0
piu' di 4999	Attive	0	0	0	0	0	0
piu' di 4999	Addetti	0	0	0	0	0	0
TOTALE	Attive	2.173	2.753	2.482	3.266	2.675	3.582
TOTALE	Addetti	34.325	41.924	30.936	39.738	29.231	38.758
DIMENSIONE MEDIA		15,8	15,2	12,5	12,2	10,9	10,8

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati Registro Ditte

**TABELLA N. 19****ATTIVITA' ECONOMICA 74.7 SERVIZI DI PULIZIA E DISINFESTAZIONE**

Classi di Addetti per Regione: Imprese e Localizzazioni negli Anni 2001-2003-2005

		ITALIA 2001		ITALIA 2003		ITALIA 2005	
ADDETTI		IMPRESE	LOCALIZ.	IMPRESE	LOCALIZ.	IMPRESE	LOCALIZ.
non dichiarati	Attive	6.875	7.657	10.465	11.792	13.069	14.789
non dichiarati	Addetti	0	0	0	0	0	0
0	Attive	4.311	4.702	3.724	4.060	3.306	3.600
0	Addetti	0	0	0	0	0	0
1	Attive	8.004	8.211	6.728	6.966	5.955	6.208
1	Addetti	8.004	8.211	6.728	6.966	5.955	6.208
2 - 5	Attive	5.721	5.964	5.015	5.263	4.529	4.782
2 - 5	Addetti	16.533	17.300	14.530	15.299	13.121	13.901
6 - 9	Attive	1.313	1.395	1.173	1.258	1.054	1.128
6 - 9	Addetti	9.495	10.112	8.487	9.113	7.633	8.183
10 - 15	Attive	892	968	772	849	693	756
10 - 15	Addetti	10.849	11.764	9.390	10.317	8.417	9.179
16 - 19	Attive	317	356	289	323	270	302
16 - 19	Addetti	5.517	6.195	5.033	5.626	4.696	5.251
20 - 29	Attive	399	450	357	402	326	365
20 - 29	Addetti	9.485	10.714	8.515	9.602	7.781	8.707
30 - 39	Attive	258	298	221	257	209	240
30 - 39	Addetti	8.747	10.132	7.523	8.774	7.093	8.153
40 - 49	Attive	130	165	123	155	113	139
40 - 49	Addetti	5.714	7.248	5.389	6.782	4.947	6.081
50 - 99	Attive	343	396	315	362	291	331
50 - 99	Addetti	23.634	27.154	21.651	24.819	20.091	22.846
100 - 199	Attive	179	222	168	202	150	179
100 - 199	Addetti	24.680	30.414	23.090	27.702	20.511	24.328
200 - 299	Attive	71	91	63	75	59	70
200 - 299	Addetti	17.326	22.234	15.100	17.945	14.190	16.849
300 - 399	Attive	18	25	14	21	13	19
300 - 399	Addetti	6.106	8.561	4.730	7.185	4.430	6.539
400 - 499	Attive	20	23	18	18	18	18
400 - 499	Addetti	8.861	10.183	7.978	7.978	7.882	7.882
500 - 999	Attive	19	24	16	20	15	17
500 - 999	Addetti	13.472	17.165	11.480	14.207	10.837	12.052
1000 - 4999	Attive	8	10	8	10	7	8
1000 - 4999	Addetti	9.898	12.007	9.898	12.007	8.200	9.305
piu' di 4999	Attive	1	1	1	1	1	1
piu' di 4999	Addetti	5.431	5.431	5.431	5.431	5.431	5.431
TOTALE	Attive	28.879	30.958	29.470	32.034	30.078	32.952
TOTALE	Addetti	183.752	214.825	164.953	189.753	151.215	170.895
DIMENSIONE MEDIA		6,4	6,9	5,6	5,9	5,0	5,2

Fonte: Elaborazione QUASCO su dati Registro Ditte

## II.2. - ALCUNI ELEMENTI DI SCENARIO: SPECIFICITÀ E PROSPETTIVE COMUNI

### II.2.1. - Ristorazione Collettiva

Il sito web della CAMST, una delle imprese leader in Italia nel settore della ristorazione collettiva, propone al visitatore un bilancio sociale che presenta, oltre ai riferimenti istituzionali, valori missione e strategia dell'impresa. E' un esempio di come questo settore come e forse più che in altri, le imprese si impegnino a raccontarsi ai clienti, ai consumatori e alle comunità locali.

Fa parte di questa presentazione anche tracciare un quadro sintetico del mercato della ristorazione in Italia. Dalla consultazione di internet, si apprende infatti che "il mercato della ristorazione in Italia è tendenzialmente in crescita". Che questo avviene mentre la spesa alimentare domestica è cresciuta dei due terzi e quella dei consumi fuori casa è raddoppiata. Che il mercato era stimato al 2003 in 52 miliardi di euro, per l'85,4% ad appannaggio della ristorazione commerciale e per un 14,6% di ristorazione collettiva vera e propria, con un numero di pasti corrispondenti rispettivamente pari a 5 e a 2 miliardi di pasti.

DATABANK, nel sommario del proprio studio *competitors*, chiarisce che tali due aree-affari sono da trattarsi in modo distinto in quanto diverse sono le caratteristiche di business.

"L'attività di ristorazione collettiva riguarda l'erogazione di un servizio sulla base di un contratto che ne stabilisce il valore economico e le caratteristiche (composizione dei menu, layout ed attrezzature della mensa, servizi accessori). L'attività è rivolta alle comunità, prevalentemente aziende, scuole, ospedali pubblici e cliniche private, residenze per anziani e comunità militari."

"La ristorazione commerciale moderna riguarda invece l'erogazione di un servizio di ristorazione veloce ed a prezzo variabile. Nell'area della ristorazione commerciale moderna si comprendono: self service (inteso in senso tradizionale), free flow, ristoranti a servizio rapido (QSR) e fast food localizzati in aree urbane e autostradali".

Sempre secondo CAMST la crescita complessiva della ristorazione sarebbe trainata dai buoni pasto e della ristorazione commerciale, nonostante la minor capacità di spesa dei consumatori li porti a ridurre la frequenza di consumo

Le principali novità settoriali riguarderebbero

- l'ingresso sul mercato italiano di grandi operatori internazionali;
- lo sviluppo delle concessioni, ad es. autostradali;
- la perdita di influenza delle oo.ss. con effetti anche sui servizi di mensa;
- l'introduzione di nuove tecnologie (confezioni sottovuoto, atmosfera protettiva...);
- l'immagine e le politiche di marchio;
- la tendenza delle imprese di ristorazione alla diversificazione nei settori pulizia e manutenzione impianti per offrire servizi di global service.

Nel caso specifico della ristorazione collettiva, i problemi principali appaiono correlati a un forte incremento di competitività derivante proprio dall'ingresso dei grandi gruppi stranieri, con ingenti possibilità d'investimento. Difficoltà specifiche riguardano la ristorazione aziendale per effetto della congiuntura economica mentre sono buoni i risultati negli appalti scolastici e sanitari, seppure le prospettive del settore pubblico siano di un contenimento dei costi.

Viene inoltre ricordato come come questo sia il comparto maggiormente interessato da dinamiche di acquisizione e concentrazione che hanno interessato il complesso del settore negli anni più recenti e come la presenza italiana fra le prime imprese sia fortemente ridotta.

L'Associazione Nazionale delle Aziende di Ristorazione Collettiva (ANGEM), aderente alla Federazione Italiana Pubblici Esercizi (FIPE-Confcommercio), si presenta come un insieme di aziende che fatturano al 31.12.2004 1.500 milioni di euro, occupando circa 32.500 addetti. Un dato di tutto rispetto, considerando che, secondo ANGEM-FIPE, il mercato nazionale vale circa 2 miliardi di pasti all'anno e un fatturato complessivo dell'ordine di 6.870 milioni di euro, di cui circa 2.400 nel segmento aziendale, 2.520 in quello sanità e sociale, 1.300 nell'istruzione, 650 presso altri clienti.

Il Centro Studi del FIPE monitora quadrimestralmente le tendenze congiunturali attraverso una analisi rapida. Nella documentazione riassuntiva sull'anno 2004 In un documento sui pubblici esercizi prodotto nell'aprile 2005 è stimata l'evoluzione dei consumi alimentari fuori casa rispetto al totale dei consumi alimentari in un 30,7%, col consolidarsi di una tendenza che è cresciuta in modo continuativo e una spesa delle famiglie che, in crescita fino al 2001, si è poi leggermente contratta nel triennio successivo.

Nell'indagine ANGEM-FIPE 2002 un'analisi approfondita pone le basi del successo della ristorazione collettiva in fattori socio-economici come il cambio degli stili di vita, la conquista della mensa da parte dei lavoratori, l'accesso delle donne al mondo del lavoro, il tempo-pieno nelle scuole. Concepita inizialmente come un servizio mensa per i dipendenti della grande industria, la ristorazione collettiva si è poi aperta in chiave sociale ad altre utenze quale quella scolastica, ospedaliera, alle collettività in genere quali case di cura, caserme, istituti penitenziari ecc.

L'indagine riguarda 250 imprese selezionate quali rappresentative dell'universo di 1.393 rilevato al Censimento intermedio 1991 (classe 55.51 con 48.776 addetti in 4.645 unità locali). Questo campione risulta costituito per circa i due terzi da imprese nate dopo il 1990 e da vita a un tessuto imprenditoriale dove le società di persone rappresentano la classe prevalente (37,6%) davanti alle società di capitali (33,8%) e le ditte individuali (19,6%). Tale tessuto assai frammentato è composto da unità di piccole o piccolissime dimensioni (per il 75% inferiori ai 9 addetti) che spesso gestiscono un solo punto mensa con logiche essenzialmente famigliari. Il 53,4% delle imprese gestisce infatti 1-2 mense e solo l'8,7% più di venti. La quota di imprese con presenza regionale è del 19,7%, sovraregionale del 16,7%. D'altronde, le imprese con oltre 250 addetti sono solo 24 e raccolgono il 65% degli addetti, la gran parte nelle 14 con oltre 500 addetti. La distribuzione del volume d'affari è ovviamente correlata, sopra i 5 milioni di euro si trova meno del 3% delle imprese campionate, sotto i 500mila il 54,6%.

Per raggiungere tali risultati le imprese hanno diversificato la loro offerta, se il core-business rappresenta normalmente oltre il 70% dell'attività, altri servizi di rilievo sono il banqueting/catering (prevalentemente per le imprese minori, dove vale oltre il 15%), i buoni pasto (soprattutto per le imprese maggiori, mediamente un 6%), la distribuzione di prodotti alimentari (in quelle medio-grandi, con punte medie anche del 12%) e persino la ristorazione commerciale (il cui 6,5% complessivo interessa diverse tipologie di impresa, sia grandi che medie).

Una riflessione a parte va riservata inoltre ai centri di cottura e alla distribuzione di pasti. Se un 16% delle imprese non ne dispone, una quota analoga ne hanno oltre dieci. Quasi il 57% delle imprese ne ha uno. Una frazione significativa (un caso su tre) non sono di proprietà ma in outsourcing.

Per le imprese il principale settore di riferimento rimane la ristorazione aziendale (49,2%),

I singoli settori presentano differenti livelli di maturità. Se la ristorazione aziendale è vista come matura e in fase di declino sono invece in fase di sviluppo sia i buoni pasto che l'insieme degli

appalti pubblici (sanità/istruzione/sociale/forze armate), con buone prospettive di crescita, in situazione di maturità invece le altre collettività.

Nelle imprese prevalgono largamente le mansioni operative, impiegati quadri e dirigenti superano di poco la quota del 30%. L'occupazione a tempo-pieno è mediamente pari al 57,4% ma scende sotto il 50% oltre i 9 addetti, nelle imprese maggiori di 500 i lavoratori a part-time sono il 75,4%. L'occupazione a tempo determinato è il 79,3%, prevale in quelle intermedie mentre nelle imprese superiori a 250 addetti la quota dei lavoratori a tempo determinato raggiunge il 45,2%. L'88% delle imprese dichiara di aver effettuato assunzioni e i profili professionali maggiormente richiesti sono cuoco e addetto alla distribuzione pasti. Due imprese su tre hanno effettuato formazione, prevalentemente nell'igiene, nella conservazione e nella qualità, a seguire: nella preparazione, legislazione sul lavoro, gestione del magazzino.

Dati più recenti (indagine 2004) indicano in 6,2 miliardi di euro la dimensione del mercato di riferimento nel 2003, di cui 3,4 appaltati e 2,8 in gestione diretta. Gestione che rimane ancora fortemente diffusa in segmenti come la refezione scolastica, gli ospedali ma anche diverse strutture aziendali.

L'analisi degli appalti mette in luce gli aspetti dimensionali e di ripartizione riportati nei grafici.



La presenza di punti di servizio è sensibilmente superiore a tali percentuali nelle aziende (46,9%) e nel sociale (9,1%), più bassa in sanità e altre collettività (forze armate, case di detenzione...), comunque in contrazione nel privato e in aumento nel pubblico.

Le prospettive aziendali per il 2004 erano in ogni caso di crescita sia nel pubblico che nel privato, con ipotesi di flessione formulate in entrambi i casi solo dall'8,3% del campione.

Una analisi sui dati di bilancio 2003 a livello nazionale, contenuta nel Dossier pubblicato dalla rivista "Ristorando" nell'aprile 2005, sottolinea come l'analisi dei dati relativi alle principali aziende italiane (quelle con ricavi superiori ai 15 milioni di euro o appartenenti a gruppi) individui prestazioni soddisfacenti per le imprese medie (+5,1%) e per le grandi (+5,4%). L'ordine proposto non deve trarre in inganno, quest'ultimo dato andrebbe infatti depurato della contrazione complessiva delle controllate (-20%): il segmento che pare irrobustirsi, probabilmente a scapito delle piccole, appare proprio quello delle intermedie (fatturato tra 15 e 80 milioni di euro) ma va anche detto che alcune di queste fanno parte di grandi gruppi. Il totale generale vede un aumento di fatturato del 3,0% dove il binomio scuole-sanità sta avvicinando la ristorazione aziendale e dove si sono registrate alcune ristrutturazioni importanti (ad es. Onama Compass Group) e drastici processi di cessione o liquidazione (La Cascina e Gama). Le interviste ai vertici aziendali di alcune delle imprese principali (Sodexho, Onama-Compass, Camst, Gemeaz-Cusin, CIR, Avenance Elior, Pellegrini, Pedus, Serenissima, Serit) mettono in luce aspetti significativi per meglio comprendere le rispettive strategie e il settore nel suo complesso, ove alla riduzione dei margini di utile fanno da contraltare nuovi segmenti (ad es. le forze armate di leva non obbligatoria), l'interesse verso l'estero

delle cooperative, l'innovazione nella produzione e nella distribuzione, l'opportunità di sviluppare logiche di partnership sia con altri operatori economici che coi committenti.

Gli intervistati sembrano concordare sul fatto che ci siano ancora interessanti spazi di sviluppo rispetto alla mensa in autogestione, sia nel pubblico che nel privato. È vero che oggi esistono anche esperienze che vanno in direzione diversa dall'appalto con la costituzione di società miste, con l'obiettivo presumibile di mantenere un maggior controllo, ma la tendenza è concentrarsi sul proprio core-business e decentrare cercando di ridurre i costi. Questa "attenzione" ai costi è il primo problema, se i committenti vedono diminuire le loro disponibilità economiche per effetto della congiuntura o di scelte politiche l'immediato tentativo è di "scaricare" costi sui gestori. I prezzi a base d'asta non crescono mentre, invece, vengono richiesti servizi aggiuntivi. L'incremento di alcuni costi, dal personale alle materie prime, inclusi quelli energetici o ambientali, non vengono di fatto riconosciuti se non in quota parte.

Se poi si pensa al differenziale di costo fra mensa e ristorante non c'è confronto

Un secondo problema deriva dalle modalità di appalto, soprattutto nel pubblico, poco orientate al riconoscimento della qualità della prestazione, con capitolati basati su criteri discrezionali e spesso poco condivisibili, talvolta non controllati nel corso della fornitura del servizio vero e proprio. La durata e i cambi appalti fanno parte di questo tema: molte stazioni appaltanti riducono le durate proprio per la scarsa disponibilità finanziaria generando ostacoli all'organizzazione e agli investimenti in attrezzature e cucine.

Sulla centralizzazione degli appalti pubblici CONSIP, sia ANGEM che le cooperative aderenti all'ANCST quali CIR e CAMST hanno inoltre condiviso un confronto non ancora risolto e dove si ritiene debba essere tenuta alta l'attenzione degli stessi enti pubblici che poi fruiscono dei servizi appaltati, soprattutto rispetto al fatto che un servizio che ha come target specifico le persone possa essere troppo facilmente assimilato a servizi agli spazi o agli edifici. Occorre che chi opera nel settore abbia caratteristiche idonee a garantire il fruitore diretto e che il confronto in gara sia corretto: non è ad esempio plausibile poter fare offerte senza sopralluoghi sulle sedi presso le quali prestare il servizio. Solo in una ottica di partnership piuttosto che di mero esecutore si può cercare di contribuire alla riduzione degli sprechi.

Un terzo elemento da affrontare è il cambiamento delle abitudini alimentari, col ricorso a pasti destrutturati e spesso basati su minori quantità e migliore qualità. Il costo del pranzo rimane sostanzialmente stabile ma si modifica la composizione, con seri investimenti nell'igiene dell'alimentazione e nelle caratteristiche dei locali.

Esiste poi una differente occupazione e gran parte degli addetti ai quali non viene riconosciuta la mensa né il buon pasto, o in forma del tutto insoddisfacente.

Le aspettative di CIR sono comunque di un aumento della domanda complessiva attorno al 3% per il prossimo triennio, con una crescita fra il 4 e il 5% dei pasti consumati e una buona fidelizzazione dei clienti già acquisiti.

Le scelte aziendali vanno su una proposta di ristorazione (sia collettiva che commerciale) fortemente italiana (anche nei prodotti, con un accorciamento della filiera) piuttosto che sulla refrigerazione e l'assemblaggio, attenta alla personalizzazione delle diete e a problematiche emergenti come le intolleranze alimentari e le allergie.

Purtroppo, molte aziende negli ultimi anni, pur di "fare fatturato" hanno percorso una strada di offerte insostenibili, tenendo un comportamento irresponsabile che ha ulteriormente danneggiato un settore che di per sé non è particolarmente stimato, a dispetto dei forti investimenti, della qualità ottenuta negli ultimi anni, di personale sempre più formato.

Una presa di coscienza del fatto che non esistono più margini di redditività erodibili e dell'inutilità di perseguire fatturato a tutti i costi trova riscontro in alcune crisi aziendali e nella levata di scudi

contro certe condizioni di appalto, quale quelle registratesi a Trieste, non compatibili con la fornitura di servizi su standard accettabili e in condizioni di regolarità dei lavoratori.

La riqualificazione e il riconoscimento dell'imprenditorialità passa, nell'ipotesi strategica di ANGEM, attraverso un progetto in definizione con la collaborazione del Prof. Rullani e la definizione di un apposito disegno di legge. Una prima giornata di approfondimento si è tenuta nel giugno 2005 con la partecipazione di diverse fra le principali imprese di settore, anche non aderenti, ponendo al centro del brainstorming aspetti quali il ruolo dell'imprenditore nei mercati imperfetti, la definizione di nuove regole condivise, la costruzione di alleanze con l'utente finale e il committente, nell'individuazione di margini corretti attraverso azioni di benchmarking, nel trovare soluzioni coerenti con una concorrenza leale, ivi inclusa la regolarità contributiva.

Di questa strategia fa parte anche la presentazione della Guida all'offerta economicamente più vantaggiosa, effettuata il 13 luglio a Roma, alla presenza del Segretario generale della Federazione Europea della Ristorazione Collettiva in Appalto FERCO e delle tre sigle sindacali di categoria, Filcams-CGIL, Fisascat-CISL e Uiltucs-UIL.

In conclusione vale riportare, per esteso, proprio l'introduzione alla Guida sull'offerta economicamente più vantaggiosa promossa da FERCO e EFAT, le rappresentanze europee di datori di lavoro e lavoratori, che recita:

“Da circa trent'anni, i paesi europei evidenziano una crescita continua della tendenza a consumare pasti fuori casa. La ristorazione collettiva (in appalto e no) ha seguito questa tendenza e rappresenta, oggigiorno, circa la metà dei pasti consumati fuori dalle mura domestiche.

In Europa, la presenza della ristorazione collettiva in appalto negli enti è passata dal 14% del 1999 al 31% nel 2005. Si prevede che nel 2010 la percentuale sarà superiore al 35%.

Nel 2004, il fatturato annuo prodotto dalle società che operano in Europa nel ramo della ristorazione collettiva in appalto si attestava sui 22 miliardi di euro. La percentuale degli appalti evidenzia una progressione di rilievo a seconda del settore di attività: lavoro (aziende private e pubbliche, amministrazioni pubbliche...), sanità-sociale (ospedali, asili, case di riposo...), istruzione (scuole, collegi, università...), altri settori (istituti di pena, caserme...) ecc.

Nel 2004, il settore lavoro rappresentava soltanto il 56% del fatturato della ristorazione collettiva in appalto, seguito dal settore socio-sanitario (21%), e dal settore dell'istruzione (18%).

Sa qui al 2020, il settore socio-sanitario è destinato a diventare uno dei principali bacini di crescita per le società della ristorazione collettiva”.

Il testo è accompagnato da elaborazioni statistiche che evidenziano come l'indice di penetrazione degli appalti nella ristorazione collettiva veda l'Italia, col 46%, al secondo posto dopo l'Irlanda e ampiamente al di sopra della media europea (28% circa), con un mix non identico ma abbastanza in sintonia con quello medio europeo: ristorazione aziendale 57%, sanità medio-sociale e altri 25%, istruzione 18%.

Sempre secondo il medesimo documento, “L'evoluzione quantitativa è accompagnata da un aumento delle richieste del 'commensale europeo' che pone sempre più l'accento sull'aspetto qualitativo. A tal riguardo si sottolinea:

- una domanda generale di qualità;
- la richiesta di una vasta gamma di offerte alimentari oggetto di continuo rinnovamento;
- l'esigenza in termini di confort e di estetica (acustica, arredamento, allestimenti...);
- la ricerca di modalità di distribuzione accattivanti e diversificate;
- la garanzia di consumare prodotti che rispettano le norme di igiene e sicurezza;
- l'esigenza di essere informati sui pasti serviti.

Per affrontare queste nuove sfide, le Società di Ristorazione Collettiva in Appalto (SRC) hanno puntato sul miglioramento delle mense e delle prestazioni erogate.

Al contempo, le legislazioni (in materia di igiene e sicurezza alimentare, ambiente, condizioni di lavoro, formazione professionale, sicurezza degli utenti...) diventano sempre più rigorose e vincolanti sia per la ristorazione collettiva in appalto che per gli enti appaltatori.

La gestione della ristorazione collettiva poggia sul know how e la professionalità."

Il punto di vista del sindacato, pur condividendo questi e altri aspetti della struttura e organizzazione del settore, è forse meno ottimistico. Questo a partire da forme di contrasto interno, per es. fra personale interno ed esterno in merito all'opportunità di outsourcing e di diminuzione occupazionale ma anche fra le condizioni specifiche dei diversi contratti di lavoro, come nel caso degli stessi tre comparti o di altre realtà quali le cooperative sociali.

Inoltre, la tenuta occupazionale appare fortemente legata, oltre che ai meccanismi di cambio-appalto ad ambiti di lavoro meno tutelati e alla frammentazione dell'orario, con molti contratti a part-time e durata delle prestazioni talvolta molto contenute. Si pensi, per esempio, allo scodellamento delle stoviglie, dove alla frequenza degli eventi fa da contraltare una marginalizzazione degli stessi.

Una tendenza in tal senso è contenuta nelle recente radiografia pubblicata dalla rivista "Rassegna sindacale" secondo la quale (n. 24/2005) "gli addetti al settore sono 40mila, per oltre la metà assunti nel ristretto gruppo delle prime dieci imprese.

## **II.2.2. - Vigilanza**

Sempre secondo le schede predisposte da CE.MU., gli addetti alla vigilanza privata in senso stretto sono 35mila e rispondono ad un assetto definito negli anni '30 col T.U.L.P.S., in potenziale intensa modificazione per effetto degli interventi dell'Unione Europea.

Dall'intervista condotta presso la redazione della rivista *Vigilanza&Dintorni* emerge una stima del mercato 2004 della vigilanza privata in Italia dell'ordine di 2,2 miliardi di euro, valutazione ottenuta a partire dai dati COESS e da indagini dirette. Valori assai differenti ma più realistici di quelli pubblicati nel gennaio 2004 da *Il Sole 24 Ore*.

Sempre la medesima fonte accredita le prime cinque imprese italiane di una concentrazione pari al 30% del mercato, con livelli di occupazione sostanzialmente analoghi (15mila addetti su 55mila). Si tratterebbe peraltro di valori assoluti contenuti se confrontati con grandi imprese europee come la spagnola Prosegur, ma soprattutto con la svedese Securitas e l'inglese Group4 Securicor, i cui volumi di fatturato eccedono il valore del mercato italiano.

Il rapporto presentato nel 2004 a Madrid da COESS, la struttura europea di riferimento per le rappresentanze del settore sicurezza, quantifica le imprese italiane al 2003 in 1.240 società, di cui 149 con oltre 500 addetti, 508 fra i 100 e i 500, 409 fra il 20 e i 99, 136 fra 5 e 19, 38 da 1 a 4 addetti. L'occupazione complessiva, 55mila addetti circa, risulta composta per il 95% da personale operativo e solo per il 5% da quello gestionale, con un 75% di uomini e un 25% di donne, rispettivamente con età medie di 35 e 28 anni: i contratti a tempo determinato raggiungono il 10% del totale, quelli a tempo pieno la quota dell'80%, quelli a part-time il restante 10%.

Ancora più eclatante il rapporto del personale con i cittadini, circa 1:1000 contro l'1:500 della Svezia e Olanda o l'1:400 di Spagna e Regno Unito, un paese quest'ultimo dove l'occupazione sarebbe di oltre 300mila addetti ma con un fatturato medio pro-capite assai contenuto, dell'ordine di appena 10mila euro per addetto (fonte COESS).

A livello mondiale, secondo la SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), il volume di affari della sicurezza privata raggiungerà nel 2005 i 200 miliardi di dollari e raddoppierà nell'arco dei prossimi cinque anni.

In relazione alle differenze coi dati EUROSTAT proposti nel primo paragrafo, va ricordato che essi riguardano sia le attività di vigilanza che di investigazione, non essendo disponibile una disaggregazione fra le due componenti. Più correttamente, nella propria struttura di analisi di mercato, DATABANK fa rientrare solo i servizi di sorveglianza e trasporto valori espletati dagli istituti di vigilanza autorizzati con licenza prefettizia ai sensi del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S. Regio Decreto n. 773 del 18/6/1931) e valida per la sola provincia di competenza. In questo senso le principali attività di riferimento appaiono:

- servizi di ronda tradizionale, ispezioni armate diurne e notturne
- servizi di video e telesorveglianza e pronto intervento
- localizzazione satellitare
- servizi di vigilanza e piantonamento anticrimine
- servizi di trasporto valori
- servizi di raccolta, contazione e di consegna denaro

E' però fondamentale sottolineare come il settore della sicurezza vada oggi riorganizzandosi in modo estremamente rapido, con la fornitura di servizi ad alto contenuto tecnologico e con ricorso crescente alla vigilanza non armata. A fronte delle 35mila guardie giurate più volte citate in sede di trattative sindacali sarebbero altri 25mila gli addetti non armati, come ricorda LABITALIA in margine al dibattito sulla piattaforma per il rinnovo contrattuale 2004-2006.

Se i vigilantes oggi sono impegnati in attività un tempo non impensabili come garantire la sicurezza di treni, metropolitane o autobus, di stadi, fiere e spiagge, di ospedali, tribunali, o aree militari, di stazioni, aeroporti e obiettivi terroristici, piuttosto che la contazione del denaro e il rifornimento dei bancomat, oggi appare in aumento l'offerta di servizi quali: consulenza, facilities, trasporto, custodia, portierato fiduciario, reception, call center, gestione di documenti, pattugliamento, piantonamento accessi, videosorveglianza, installazione gestione e manutenzione di impianti e sistemi di sicurezza anti-intrusione, di individuazione biometrica e di controllo in genere (dagli allarmi gas/incendio al monitoraggio degli accessi/condizioni delle reti infrastrutturali e degli ambiti soggetti a limitazione del traffico), erogabili prevalentemente con ricorso a personale non armato. E' facile comprendere come questi servizi siano naturale campo di applicazione di una evoluzione organizzativa in regime di outsourcing.

Il mercato a prima vista apparentemente più rigido e semplice da comprendere, in quanto "blindato" da una legislazione datata come il T.U.L.P.S., si rivela quindi in grande fermento e sottoposto, ancora più che non agli effetti della direttiva Bolkestein, al deferimento UE corrispondente alla procedura d'infrazione 2004/4156.

Un provvedimento al quale sono state opposte obiezioni di qualificazione della sicurezza privata come *sicurezza sussidiaria* destinata ad integrare la rete di prevenzione e sicurezza degli organi di polizia, e poi in tema di armonizzazione e patti di reciprocità.

Nell'incontro del 29 novembre scorso fra rappresentanti dell'Unione Europea, del Ministero competente e delle associazioni di categoria è stata ulteriormente verificata l'impossibilità di uscire dall'*impasse* europea in via "pregiudiziale", e la difesa italiana si è dovuta addentrare nel vivo degli addebiti mossi dalla Commissione Europea.

In particolare: il mantenimento della licenza anche per istituti esteri già operanti in altro stato (e la discriminazione a rovescio prevista dall'art. 6), la territorialità e l'impianto provinciale e le tariffe amministrative. Se per queste ultime v'è infatti totale incompatibilità alcuni margini di azione sussisterebbero sul sistema di autorizzazione provinciale e non prive di ragionevolezza sembrano le riflessioni sull'opportunità di conoscere quali e dove siano le guardie autorizzate al porto delle armi. Ma il disegno di legge in discussione non pare in grado di risolvere tutte le censure della procedura d'infrazione, rivelandosi tutt'al più un provvedimento transitorio prima dell'inevitabile adeguamento all'apertura del mercato. Inoltre persino l'approvazione di un tale DDL appare ormai difficilmente attuabile dati i ristretti tempi tecnici avviati dalla procedura.

Questa apertura è, in verità, il maggior elemento di preoccupazione per le rappresentanze di settore quali Federvigilanza (che riunisce Assvigilanza e UNIV), ANIVP, ANCST-LEGA, ANCOSEL-AGCI, Federlavoro e servizi/Confcooperative.

Federvigilanza, Federazione della vigilanza e sicurezza privata aderente a Confcommercio, rappresenta oltre 200 imprese e ventimila addetti. Aderiscono alla centrale importanti istituti come SECURITAILIA-ARGUS, SIPRO, SICURCENTER che, dopo IVRI-LIS, sono fra i principali operanti in Italia mentre COOPSERVICE, aderente ANCST, è un interessante caso di impresa pluridivisionale che agisce nei settori pulimento e vigilanza, con particolare attenzione alle facilities integrate.

Va detto che le dimensioni, seppur ragguardevoli delle principali società (dimensionalmente superiori al migliaio di addetti) sono legate al rilascio delle autorizzazioni prefettizie provinciali, che determina nell'ambito di consistenti appalti di ambito locale la necessità di collaborazioni con la costituzione di associazioni temporanee di carattere orizzontale (nel caso di CoopService la presenza è per esempio limitata a una quindicina di province italiane).

La scelta di federarsi a livello associativo o di integrarsi internamente nell'ambito del facility management è stata effettuata dagli operatori intervistati nella consapevolezza che il mercato

andava via via crescendo in dimensioni e articolazione, seppur l'andamento del settore non sia stato positivo per tutti gli operatori, come attestano importanti crisi aziendali.

Le interviste condotte confermano le informazioni prima presentate con ampliamento dei diversi segmenti e sempre più attività svolte da guardie giurate o personale di sorveglianza. Anche il trasporto valori evolve, per esempio in relazione ai beni di monopolio con modalità di prelievo innovative, mentre si aprono comunque esigenze di protezione nei trasporti in genere, di custodia e movimentazione di beni preziosi in appositi caveau opportunamente climatizzati. Va sottolineato però come gli spazi siano cresciuti per effetto della chiusura dell'impresa leader storico e come questo segmento non sia adeguatamente retribuito, se confrontato con le semplici spedizioni.

La vigilanza tradizionale rimane la stessa: stabile nel caso di una domanda matura quale enti pubblici e banche (che hanno attraversato un periodo di consistente passaggio dall'uomo ai sistemi automatici o a distanza), in contrazione nei settori privati in difficoltà congiunturale e in espansione in altri, come le telecomunicazioni.

Grande richiesta proviene nel campo portuale e aeroportuale dai vettori internazionali, in quanto molte compagnie propongono profili di sicurezza specifici ai propri utenti.

Si mantiene elevata la domanda, fortemente incrementatasi dopo gli attentati di New York, Madrid e Londra, su treni e metropolitane.

Secondo gli esperti intervistati le nuove tecnologie sarebbero più complementari che non alternative alla guardia giurata. Sicuramente le telesorveglianza apre spazi alla vigilanza non armata ma la domanda di vigilantes non pare in declino. L'Italia appare peraltro molto più legata all'uomo armato che non i paesi anglosassoni o scandinavi e, finora, non si è notato una modifica di tale atteggiamento, considerando peraltro che tutte le imprese significative si sono effettivamente mosse con investimenti significativi in innovazione.

Nel campo degli appalti pubblici starebbe invece cambiando il modo di stendere i capitolati e, oltre alla vigilanza armata, occorre sempre operare proposte tecnologiche specificamente calibrate, rivedendo spesso allarmi e circuiti chiusi. Il mix prevede costi importanti di progettazione tecnica e realizzazione degli impianti, con incidenze subito dopo le acquisizioni dell'ordine del 10% della commessa.

Spesso le stazioni appaltanti cercano di stare al di sotto dei parametri previsti per le gare di livello europeo e, conseguentemente, hanno durate brevi, di 2-3 anni. Durate superiori, per esempio 5 anni, si registrano coi privati.

Gli appalti relativi a tunnel, ferrovie eccetera, prevalentemente basati su videocamere a circuito chiuso e sensori, ricadono nell'impiantistica piuttosto che nella vigilanza.

Vi è un certo ricorso agli appalti multiservizi. La gran parte di questi prevede un accoppiamento al reception hosting e al global service riferito agli impianti tecnologici. L'integrazione con imprese di pulizia, giardinaggio eccetera è molto più frequente che non la diversificazione interna ma l'insieme delle imprese è focalizzato sul proprio core-business che si sta appunto ampliando.

Il personale è interessato da un certo turn-over (oltre il 10% annuo) e non v'è meccanismo di assunzione automatica in caso di cambio appalto. Alcune parti sociali si sono impegnate nell'assumere lavoratori in mobilità ma è lo stesso meccanismo delle autorizzazioni a garantire una continuità occupazionale. A questo proposito è utile ricordare che delle 2.300 imprese censite al 2001 nelle attività di investigazione e vigilanza, con 58.135 addetti, 1.268 erano di vigilanza privata, con 55.486 addetti presso 1.638 unità locali, con nessuna presenza artigiana e solo 8 istituzioni con 147 addetti.

In conclusione è interessante notare come la presenza dei grandi gruppi stranieri sia assai contenuta sul mercato italiano. Securitas, per esempio, è presente sia in Scandinavia che nei quindici Paesi di maggior tradizione europea ma non in Italia. Il Sindacato non ha inteso segnalare alcuna particolarità, poiché questo settore appare il più controllato proprio grazie alla denuncia prefettizia.

Semmai, si condivide il fatto che il sistema nazionale non sia all'altezza della competizione e l'esigenza di una riforma della vigilanza perché non sia raggiunto il paradosso di una legge che sfavorisca gli italiani.

### II.2.3. - Pulimento

Sulla base delle schede predisposte da CE.MU. nel 2005, gli addetti al pulimento privato risultano 450mila. Un veloce mutamento: la creazione di grandi imprese, la ridefinizione del quadro normativo, l'ampliamento del campo di azione (dalle pulizie al facchinaggio) sono i tratti salienti della trasformazione.

Secondo le stime di DATABANK il mercato delle pulizie vale nel 2004 circa quanto quello della ristorazione collettiva, 6,5 miliardi di euro, con un aumento rispetto all'anno precedente del 3%.

L'area più dinamica corrisponderebbe a quella delle pulizie civili, in modesto aumento quella delle ospedaliere, in una certa difficoltà l'area delle pulizie industriali.

Secondo *l'Industry Brief* consultabile sul sito internet "Nel settore, caratterizzato da un livello di frammentazione dell'offerta particolarmente elevato, l'evoluzione del panorama competitivo è legata alla progressiva affermazione delle aziende che offrono servizi di Global Service. In un mercato scarsamente dinamico contraddistinto dall'esigenza della domanda di riferimento di contenere i costi delle attività non core, la strategia competitiva delle imprese si sta rivolgendo prevalentemente verso:

- l'ampliamento della gamma di servizi offerti in una ottica integrata;
- la creazione di partnership commerciali con altri operatori specializzati in attività complementari;
- il contenimento dei costi operativi per salvaguardare i livelli di redditività."

Per il 2005 era previsto un ulteriore aumento, seppur con tassi di crescita inferiori al 2004. Le aspettative erano originate ancora dalle pulizie civili, un'area che vale il 65% del mercato complessivo, mentre permarranno le criticità in quelle industriali. Trend confermato per l'area delle pulizie ospedaliere.

Principale associazione di riferimento del comparto, aderente alla Federazione delle Imprese di Servizi (FISE) di Confindustria, è l'Associazione Nazionale Imprese di Pulizia e Servizi Integrati ANIP. In base alle indicazioni contenute sul sito internet di FISE l'ANIP rappresenta 300 imprese con circa 30.000 addetti e una fatturato globale dell'ordine di 980 milioni di euro.

Si tratta di imprese che operano nel campo dei:

- servizi di pulizia del settore civile, industriale e ospedaliero;
- servizi di manutenzione delle aree verdi, di beni mobili e immobili e dei complessi industriali;
- servizi di conduzione e gestione impianti;
- servizi ausiliari museali, fieristici e congressuali, reception, accoglienza e accompagnamento;
- servizi di disinfezione, di disinfestazione e derattizzazione;
- servizi generali e amministrativi;
- servizi alla ristorazione;
- servizi ausiliari di trasporto;
- servizi domiciliari alla persona..

Basta scorrere questo elenco per rendersi conto di come attorno al pulimento, tipico servizio agli spazi e agli edifici, siano gemmate una serie di attività di servizio che trovano appunto pieno riconoscimento nella natura multiservizio del Contratto collettivo nazionale di lavoro siglato dall'ANIP-FISE unitamente a Filcams-CGIL Fisascat-CISL Uiltucs-UIL e Unionservizi-CONFAPI, ANCST-LEGA, Federlavoro-CONFCOOPERATIVE, AICPL-AGCI, FNIP-CONFCOMMERCIO. Un CCNL, quello per il personale dipendente di imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi che interessa, secondo la FNIP, 9mila imprese e 300mila lavoratori, cui la stessa Federazione Nazionale Imprese di Pulizia e Servizi per l'Ambiente aderente a Confcommercio contribuisce con 350 imprese e circa 30mila addetti (fonte IST, ottobre 2004).

Oltre alle imprese associate a queste sigle operano nel settore, diversamente dalla ristorazione collettiva e dalla vigilanza, anche diverse imprese artigiane rappresentate da Assopulizie-CNA, ANISP-Confartigianato, CASA e CLAAI.

Si rammenta che, delle 25.092 censite al 2001 nelle attività di pulizia e disinfestazione ben 24.311 erano quelle classificate nell'attività economica "servizi di pulizia", di cui 15.858 artigiane, rispettivamente con 329.040 e 51.082 su un totale complessivo di 333.611 occupati nelle unità locali delle imprese). Riprendendo i dati presentati nel paragrafo relativo ai dati statistici ufficiali i servizi di pulizia delle istituzioni contano solo 1.659 addetti nelle 42 unità locali di 36 istituzioni.

Secondo i dati del registro ditte delle Camere di Commercio, per le quali è però disponibile solo l'aggregato con i servizi di disinfestazione (anche per motivi di classificazione non sempre operata in dettaglio) le imprese attive al 2001 risultavano un numero più elevato di quanto rilevato al Censimento. Dalle 28.879 iscritte a fine anno, al giugno 2005 il loro numero era salito a oltre 30mila con un aumento del 4,0% e incrementi a due cifre percentuali in Emilia-Romagna e Lombardia (quest'ultima ospita oltre il 21% delle imprese esistenti in Italia distanziando abissalmente ogni altra regione, tutte inferiori al 10%).

Secondo i dati diffusi da ANIP-FISE alla tavola rotonda nazionale "Appalti pubblici di servizi: scegliere l'offerta più vantaggiosa" tenutasi nel 2004, l'insieme delle imprese maggiori era stimato al 2003 in 8.738 società, di cui 5.925 di capitali (con oltre il 52% dell'occupazione settoriale), 2.813 cooperative (circa il 45% della forza lavoro) mentre il restante 2,7% dei 340.574 addetti complessivi trovava appunto occupazione nell'artigianato.

La media occupazionale di 13,5 lavoratori per impresa "non da però conto dell'esistenza di una grande quantità di piccolissime imprese costituite in realtà dal solo titolare; d'altro lato, invece, il 62,4% degli addetti del settore è occupato presso il 14% delle imprese di maggiori dimensioni, di capitale o cooperative, a testimonianza di una relativa concentrazione imprenditoriale. Gli addetti con mansioni operaie rappresentano oltre il 90% della forza lavoro del settore e sono prevalentemente a part-time (65%), con una forte presenza femminile (70%)." (sito ANIP-FISE).

L'analisi degli appalti pubblici di pulizia, stimati in 3.513 milioni di euro da ANIP sulla base dei dati CONSIP, vedono prevalere gli appalti della sanità (785 milioni, pari al 22,3% del totale), gli uffici di enti locali (640, 18,2%), le scuole (550, 15,7%) e gli uffici statali (410, 11,6%).

Estremamente interessante, seppur datato, è il quadro organico europeo prodotto dall'European Federation of Cleaning Industry EFCI. Il mercato europeo del pulimento viene stimato al 2001 in 37.800 milioni di euro con un aumento rispetto all'anno precedente del 6% circa. I mercati più ampi sarebbero Francia, Germania e Italia, stimata appunto in 6,2 milioni di euro, in posizione intermedia fra Germania e Regno Unito. Purtroppo la dinamica congiunturale non offre prestazioni equivalenti e l'Italia fa registrare il più basso tasso di crescita fra i 10 Paesi esaminati, capitanati dalla Spagna con un +22,6% contro il 5,7% del Lussemburgo che ci precede.

Come noto, il pulimento è ancora spesso svolto in house. A livello europeo, e questa volta i Paesi esaminati sono 16, l'aggregato europeo registra una penetrazione di operatori specializzati dell'ordine del 60%, che per l'Italia raggiunge la quota del 68%, con una incidenza inferiore solo a Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e Austria.

Il trend dominante sul mercato continentale è dato dalla parallela riduzione del segmento principale (la pulizia degli uffici) e la crescita dei servizi specializzati (pulizie industriali, finestre, scuole, ospedali...).

Negli appalti pubblici il livello di penetrazione ha invece una media del 61% mentre in Italia si attesterebbe all'83%: questo valore così alto rende ancora più evidente la disparità coi privati, ove la penetrazione è inferiore anche del 15%.

Buoni, ma forse sovrastimati, i livelli di produttività per addetto, che proiettano l'Italia al di sopra della media europea. Va altresì notata la ridotta durata temporale degli appalti e lo sviluppo di un'occupazione sempre più orientata al part-time.

Per tornare alla situazione italiana e a dati più recenti, di estremo interesse risultano quelli provenienti dall'ANCST e dal proprio consorzio nazionale CNS.

I dati complessivi alle venti cooperative principali, Manutencoop esclusa per motivi di riorganizzazione societaria, e la rielaborazione dei bilanci 2003 di 43 cooperative che erogano attività multiservizio evidenziano un generale trend di sviluppo ancora in crescita e significativi, seppur in un generale rallentamento delle dinamiche. Ricavi, valore della produzione e valore aggiunto 2003 risultavano infatti in crescita di oltre il 9% contro valori fra il 15 e il 20% registrati l'anno precedente.

Le performance migliori interessano le 12 imprese di maggior dimensione, quelle con oltre 20 milioni di euro di fatturato, i rallentamenti più forti riguardano invece le 16 intermedie mentre le 13 con fatturato inferiore ai 5 milioni di euro, che avevano avuto tassi di crescita contenuti nel 2002, conservano livelli di aumento significativo.

Ritorni sul capitolo proprio complessivamente dell'ordine del 7-8% sono da considerarsi soddisfacenti per attività *labour-intensive* quali quelle dei servizi di pulimento e denotano un generale stato di salute che ha consentito investimenti e un clima di fiducia verso il futuro, preoccupa piuttosto il perdurare di lunghi tempi per l'incasso dei crediti: 219 giorni che generano un peso finanziario che ostacolo proprio quegli investimenti necessari al miglioramento del servizio divenendo un sostanziale finanziamento ai committenti. Questo fenomeno è quasi totalmente al committente pubblico, che per queste cooperative rappresenta quasi il 60% del mercato.

Le principali venti cooperative, con la già citata esclusione, raccolgono una occupazione di oltre 21 mila addetti, per il 97,6% operai e per il 41,4% soci. La forma contrattuale più utilizzata è il part-time (57,6%), seguito dal tempo pieno (35,9%) e dai contratti a tempo determinato (6,4%).

A livello di acquisizioni il Consorzio CNS si caratterizza anch'esso per trend decisamente positivi, con un pre-consuntivo 2005 attestato su 380 milioni di euro contro i 315 del 2003. La composizione ricalca sostanzialmente il mix del 2003, vedendo ancora prevalere largamente la pulizia con oltre la metà dei valori (era il 54% nel 2003) e confermando sostanzialmente la quota delle ambientali (9%) mentre crescono leggermente sia la ristorazione che il facility management.

Dalle interviste emerge, al di là di indicazioni statistiche sulla costruzione delle stime e sull'andamento delle imprese, come il settore presenti situazioni socio-economiche specifiche per complessità e occupazione. Ne è un esempio l'insieme degli appalti ora in proroga presso le istituzioni scolastiche, appalti che hanno coinvolto migliaia di addetti occupando lavoratori socialmente utili (LSU) presso 4 grandi consorzi di riferimento o complessivamente le misure messe in campo da Italia Lavoro con la costituzione di numerose società miste in tutta Italia nel campo del multiservizio, con esperienze significative quali Roma Multiservizi, partecipata con Comune di Roma e A.M.A. e il cui pacchetto azionario è stato poi ceduto nel 2000, previa gara, a Manutencoop. Una attività che, nonostante quell'operazione, manteneva un fatturato di previsione di 182 miliardi di lire ripartito, per importanza, in pulimento immobili, igiene ambientale, servizi informatici, manutenzione immobili, manutenzione verde, gestione soste, altro.

Ma di questa complessità è ancora più valido esempio considerare come anche imprese relativamente piccole abbiano sviluppato attività diversificate e si stiano fortemente orientando ad un multiservizio sempre più articolato.

Ma è in discussione soprattutto quale sia il profilo dell'impresa che acquisirà la leadership del mercato; qui, più che nella ristorazione collettiva e nella vigilanza, l'arrivo dei general contractor ha imposto nuove regole e nuovi prezzi sul mercato.

L'impatto dei primi appalti CONSIP ha infatti portato un'attenzione al settore coerente con le sue dimensioni potenziali ma soprattutto la presenza di soggetti imprenditoriali con strategie ed esperienze assai differenti.

Competitor provenienti dall'immobiliare, dalla manutenzione, dalla gestione calore che hanno teso ad utilizzare le pulizie come un semplice accessorio o come copertura del loro core-business.

Gli operatori pensano che, a lungo termine, siano destinate a prevalere le imprese strutturate e che gestiscono anche direttamente attività di servizio, piuttosto che subappaltarle, proprio per la loro migliore attenzione all'organizzazione del servizio e all'utenza.

I cooperatori dell'ANCST (che rappresentano alcune delle principali ma solo una frazione delle 2.912 cooperative di pulizia, disinfezione e disinfestazione rilevate da Unioncamere nel 2005) ritengono di crescere più velocemente del settore specifico per la loro forte propensione all'investimento. Questa propensione è vista come il principale punto di forza per essere in linea con un mercato che si evolve rapidamente nelle caratteristiche dei singoli servizi e nel loro mix.

Un secondo punto per contrastare le crescenti problematiche finanziarie e lo sforzo di patrimonializzazione condotto nel corso degli ultimi anni e che permette di affrontare meglio problemi specifici come il ritardo nei pagamenti da parte degli operatori pubblici.

Terzo punto di forza è la qualità del proprio sviluppo, facendo crescere soprattutto le competenze del personale per dare risposta alla domanda di servizi che non guardi esclusivamente il prezzo, e quindi per competere in una fascia medio-alta.

Nessuna cooperativa del settore pensa più al futuro solo in termini di pulimento, le piccole fanno più servizi diversificati, medio e grandi puntano su servizi integrati, investendo più sulle persone che non sulle attrezzature.

Questa strategia nasce da forte orientamento al cliente: tendenzialmente le imprese hanno teso a fidelizzare il cliente cercando risposte alle sue esigenze e integrandole ad una piattaforma di servizi consolidata. L'obiettivo non è il prezzo inferiore a tutti i costi ma l'ottimizzazione che deriva dall'esperienza e dal saper affrontare con metodo e in modo sistematico i singoli problemi: più che per l'impresa che costa meno l'ambizione è di dimostrarsi una partner che fa risparmiare con la qualità del servizio, ampliando l'offerta, passando da pulizie industriali a civili, di reception, proponendo esternalizzazione affidabile.

Ogni imprese di servizi è infatti un partner che accompagna il committente apportandogli le competenze che non ha.

In tale strategia il pulimento non è ovviamente solo pulizia ma igiene, un servizio d'igienizzazione e confort degli ambienti.

Di fronte alle proposte di sinergia il mercato presenta atteggiamenti differenziati e diversi tentativi di usufruire direttamente e univocamente delle posizioni di rendita, senza cercare necessariamente vantaggi di sistema.

Varie motivazioni spingono la domanda a studiare forme di concentrazione, se non a creare grandi centri di acquisto: dalle banche alle assicurazioni, dalle ferrovie alle telecomunicazioni, dalla CONSIP ad alcune Regioni. Gli appalti apparentemente integrati divengono quindi spesso solo aggregazioni di servizi diversi senza un legame logico, tenuti assieme dall'obiettivo di diminuire il numero delle gare, degli interlocutori, di compressione dei costi. Il ricorso al multiservizio finisce talvolta col corrispondere ad atteggiamenti ambigui che affidano appunto a un general contractor, sotto l'egida del global service, il compito di trovare fornitori/esecutori sottocosto, ad es. ricorrendo ad artigiani e cooperative "spurie" che hanno spesso assunto queste forme giuridiche solo per sfruttare flessibilità e convenienze fiscali senza dar vita a vere imprese. A questa attenzione al momento dell'appalto vero e proprio non sembra peraltro corrispondere sempre una analoga capacità dei committenti ad effettuare controlli in corso d'opera né di diversi nuovi operatori a garantire una qualità del servizio all'altezza delle richieste. Fortunatamente si va facendo strada una responsabilizzazione del committente rispetto a acquisti incauti, al rispetto della regolarità

contributiva dei lavoratori, alla filiera produttiva nel suo complesso con riferimento ad aspetti sociali e ambientali.

Va poi sottolineato che se l'appalto monoservizio richiede una durata a medio termine per raggiungere adeguati livelli organizzativi e di efficienza, in base alle caratteristiche e ai parametri del nuovo appaltatore, questo è ancora più vero nel caso degli appalti integrati dove per ottenere risultati consistenti, per es. relativamente al risparmio energetico, prevedono studi e investimenti specifici. Frequentemente gli appalti continuano invece ad avere durate di 3-4 anni, se non inferiori.

Questi elementi critici, nel senso di mix di opportunità e minacce, sembrano ampiamente e sostanzialmente condivisi sia dalle imprese cooperative che industriali.

Su tutti il diffondersi dell'ipotesi che, inserendo un interfaccia tra committente e fornitore di servizi reali di pulimento piuttosto che di ristorazione, vigilanza o altro sia possibile ridurre i costi. Come a dire, accorciare una catena aggiungendo un anello, che peraltro tende ad impossessarsi di gran parte del profitto proprio in virtù del ruolo di cerniera.

Le imprese specializzate provengono da una esperienza monoservizio che nel tempo si è aperta e di una domanda dove erano gli stessi lavoratori a concepire come elemento di relazioni industriale e pretendere ambienti puliti e igienizzati così come una buona ristorazione, di attenzione alle esigenze del cliente al di là della mera fornitura del servizio richiesto, almeno per le imprese maggiormente attente e motivate.

Questa domanda, prevalentemente proveniente dal privato, è andata via via assottigliandosi per numero delle sedi e quantità delle risorse con la sola eccezione di soggetti che fanno dell'outsourcing una scelta e un punto di forza, come nel caso di alcune catene alberghiere internazionali o altri operatori che, abituati altrove in questo senso, richiedono un analogo servizio anche in Italia. Per capire meglio l'intensità di questi fenomeni basti riflettere sull'evidente processo di deindustrializzazione e di delocalizzazione all'estero che ha investito il manifatturiero.

Seppur con pareri diversi sulla possibilità di integrare qualsiasi tipologia di servizio, per esempio nel caso del pulimento e della ristorazione collettiva che, pur presentando evidenti differenziazioni organizzative e di target con forti specificità vantano esempi di gruppi operanti in entrambi i settori, non v'è dubbio che sia pienamente condiviso il fatto che proprio il pulimento sia il crocevia naturale, almeno per gli operatori dei servizi, fra gli appalti tradizionali e il facility management, ricorrendo ad es. ma non necessariamente a forme contrattuali quali il global service.

Prima di passare a questi argomenti è però bene sottolineare come da più parti vengano richieste di regolarizzazione dei subappalti, sulla competizione leale, contrasto al sommerso.

Non che gli altri settori siano esenti da comportamenti illeciti o illegali ma è innegabile che tale situazione tenda ad evolvere sempre più rapidamente. Il pulimento, a parere del Sindacato, ha caratteristiche socio-economiche fondamentali e sarebbe costituita da un crescente "imbarbarimento" del mercato del lavoro. Questo imbarbarimento passa appunto attraverso le condizioni di lavoro e si esplica in una marginalizzazione degli operatori e la difficilissima esclusione di imprese con seri

Le interviste coi sindacalisti hanno messo in luce l'esistenza di quote di irregolarità e una sostanziale condivisione coi risultati della prima parte. Il pulimento soffre di problemi endemici come i tempi di pagamento dei soggetti pubblici ma, essendo la chiave di volta per entrare in tutti gli ambienti, va conquistando direttamente nuovi spazi per multiservizi (dalla sala operatoria alla lavanderia). Qui, più che altrove si gioca la capacità dei servizi di diventare attori del Facility Management e il disegno del Sindacato di progredire, se non verso un contratto unico, almeno verso un modello omogeneo di comportamento in riferimento agli appalti pubblici.

## **II.2.4. - Problemi e Prospettive comuni nel contesto del Facility Management**

L'attenzione al Facility Management nasce in Italia in tempi relativamente recenti ma è cresciuta rapidamente. La principale motivazione sta nel fatto che, se settori importanti come la ristorazione collettiva o il pulimento (ove operano centinaia di migliaia di addetti) sono mercati che valgono oggi tra i 6 e i 7 miliardi di euro cadauno mentre la vigilanza resta attorno ai 2, per un totale complessivo di circa 15, il macrosettore del Facility viene già oggi accreditato di una dimensione fra i 20 e i 30 miliardi di euro e, potenzialmente, in oltre 100miliardi con crescita tendenziale del 10-15% annuo: insomma un ordine di grandezza comparabile con un grande settore industriale come le costruzioni.

Non si tratta però solo di un modo di vedere le cose, si tratta soprattutto di un nuovo modo di concepire, proporre, acquisire e erogare attività di servizio.

Nel giugno 2005 si è svolta a Verona la prima edizione di FieraServizi, salone italiano delle imprese fornitrici di servizi integrati, multiservizi e facility management. L'occasione ha consentito di fare il punto su questo nuovo macrosettore, sulla nuova cultura che lo accompagna, sugli scenari e gli operatori, sugli aspetti socio-economici e tecnico-giuridici attraverso il 1° Forum "Servizi integrati – Le coordinate di una nuova filiera di mercato". Nelle due sessioni sono stati esaminati, prima aspetti generali inerenti il mercato e gli appalti, poi strumenti ed esperienze, quali quelle della gestione patrimoniale dell'AUSL di Modena, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, delle scuole del Comune di Reggio Emilia. In tale contesto hanno avuto il dovuto rilievo la presentazione della Linea Guida FISE per la gestione dei servizi ambientali negli ospedali e soprattutto il glossario del Facility Management realizzato dal centro studi Terotec. Un lavoro che segue la predisposizione della specifica norma UNI 11136: 2004 "Global Service per la Manutenzione dei Patrimoni Immobiliari". Il glossario, disponibile anche su internet, rappresenta un importante contributo di terminologico alla crescita del settore, a partire dalla definizione di Facility Management come "Gestione integrata della pluralità dei servizi e dei processi (rivolti agli edifici, agli spazi, alle persone) non rientranti nel core-business di un'organizzazione, ma necessari per il suo funzionamento" e di Global Service "Forma particolare di contratto di esternalizzazione basato sui risultati, attraverso cui un committente affida una serie di attività rivolte a un immobile o a un patrimonio immobiliare a un unico assuntore qualificato" (UNI 11136:2004).

I dati presentati nella relazione del Cresme hanno invece offerto uno scenario della domanda effettiva di servizi che, in valori assoluti, si colloca in una forbice che quantifica il macrosettore fra i 41.126 e i 63.249 milioni di euro al 2010, tra i 69.917 e gli 89.320 al 2015. Anche per il 2003 sono stimati un valore massimo (23,2 miliardi di euro) e minimo (17,4), in quest'ultimo caso con una suddivisione che vede il principale segmento della domanda nell'Industria (37,4%), seguita dalla Pubblica Amministrazione (31,1%) mentre all'interno del terziario i clienti più importanti sono il Credito e terziario avanzato (13,7%) con i Trasporti, il Commercio e l'Alberghiero che si collocano rispettivamente a 6,5%, 6,2% e 5,1%.

Ma ancor più interessante è il percorso logico che precede e segue questi dati e che prende il via dalla interrelazione/competizione di fattori e di sistemi con le reti fra operatori. Reti che sono al centro di una forte accelerazione tecnologica generatrice di: opportunità di servizi, nuovi e differenti livelli di economie di scala e per il conseguimento di scopi specifici, una economia basata sui servizi sempre più basata sull'informazione e la conoscenza, diffusione dell'esternalizzazione e del co-sourcing con creazione di partnership diversificate, relazioni socio-economiche sempre più veloci e prestazioni ai limiti del tempo reale.

La reingegnerizzazione della filiera si snoda pertanto su uno scenario di competizione fra mercati tradizionali dell'appalto, grandi strutture gerarchiche, piattaforme di riferimento per reti di imprese: è in tale contesto che si pone una questione molto più che terminologica attorno alla definizione di Facility Management che Terotec ha ripreso dalla letteratura anglosassone, ovvero quale sia il limite

reale del core-business attorno al quale fornire servizi di pulimento, ristorazione, vigilanza, servizi agli uffici, informazione e supporto tecnologico, gestione energetica, manutenzione tecnologica, gestione degli edifici e del patrimonio.

E ancora, a fronte di un mercato in crescita impetuosa, quale è la percezione del Facility Management in Italia? In un Paese dove cioè l'attenzione è oggi proiettata soprattutto sui costi, su prezzi mediamente bassi e dove la domanda di qualità è poco sviluppata e la possibilità di accrescere il valore del core business ancora poco compresa.

Se i vantaggi in termini di qualità organizzativa e relazionale sono facilmente intuibili, il mercato cosiddetto "aggredibile" appare ancora poco preparato ad accogliere l'innovazione in termini culturali ma già "tentato" da un approccio semplicistico, con l'effetto di far crescere il mercato più rapidamente di quanto "dovrebbe".

La stessa costituzione di ASSIOMA presso FISE è una espressione specifica dell'attenzione verso il Facility Management: un ristretto numero di imprese decide di aprire una riflessione di gestione aziendale sul fronte dei servizi integrati, di promuovere insieme ad ANCE il Centro Studi Terotec, ad analizzare i servizi di Facility Management in termini di filiera, un concetto tipico delle costruzioni che poi è stato mutuato nei diversi settore industriali.

Le questioni sul tavolo sono numerose: dallo sviluppo degli appalti in Global Service alle attività in Project Financing, dall'assenza di parametri per la valutazione delle prestazioni e degli operatori (rating) alla terminologia e al sistema di relazioni da costruire coi clienti, privati e pubblici. Dalla comprensione dei fattori di successo all'analisi dell'arena competitiva.

Su quest'ultimo punto le analisi condotte dalle imprese di servizi paiono trovare alti livelli di condivisione sia nel giudizio su quanto avvenuto nei singoli settori sia nella ricerca dei punti di forza sui quali competere con operatori di diversa provenienza.

Il mercato del Facility Management, viste le grandi prospettive, ha infatti richiamato molti operatori che hanno attivato risorse e competenze:

- immobilari e gestori di patrimoni,
- imprese di costruzioni e manutentori,
- società di ingegneria e impiantisti,
- operatori dei servizi e fornitori di energia,
- spin off di grandi imprese industriali.

Nelle analisi discusse con gli intervistati queste tipologie si riaggregano o si frantumano ma ciò che appare chiaro, come già segnalato prima nel caso del pulimento, è che l'imprinting e l'esperienza hanno e continuano a giocare un ruolo fondamentale nell'impostazione delle relazioni col committente e con gli utenti reali. Così come si ritiene che interfaccia puramente organizzative, sia nella domanda che nell'offerta, nate appositamente per minimizzare i costi o massimizzare i profitti ripartendo i margini fra gli operatori della filiera dei servizi, non solo è difficile possano portare nel breve periodo ad una reale qualificazione del servizio ma determinano piuttosto il rischio di un peggioramento delle attuali condizioni.

Assai diverso sarebbe il ruolo sviluppato dalle imprese di servizi nel passaggio da aziende monosettoriali a organizzazioni in grado di gestire e promuovere molti servizi fra loro integrati, in una logica di fornitura, di partnership, di ricerca di soluzioni a problemi specifici, come nel caso di CoopService dove dalla pulizia dei locali si è passati alla sterilizzazione delle sale operatorie e dei ferri chirurgici, con la loro riconsegna in set personalizzati. Nella visione degli operatori dei servizi c'è l'inclinazione a credere che questa capacità manchi a chi proviene dal mondo edile e immobiliare, più attento agli edifici e al project financing che non agli spazi e alle persone. All'interno di questa omogeneità esistono però delle sensibili differenze, per esempio nella disponibilità ad integrarsi con altre strutture e settori. Se l'abitudine a entrare in associazioni temporanee è nella tradizione delle imprese di vigilanza, anche per effetto delle norme specifiche

relative alle autorizzazioni prefettizie che implicano per certi appalti la collaborazione fra operatori con analoghe competenze, se nel pulimento l'apertura verso il multiservizio è stato un viatico per la creazione di pool imprenditoriali con soggetti dotati di diverse competenze, per la ristorazione il livello di interesse appare meno elevato. S'intende che esiste la disponibilità alle partnership qualora le condizioni siano favorevoli ma v'è anche cautela rispetto ad alcune operazioni come il project financing di lungo periodo senza una chiara identificazione dei target, mentre sembrano prevalere meccanismi di acquisizione e di ristrutturazione aziendale piuttosto che alleanze.

E' probabile che, rispettando i tempi di maturazione della clientela, questi elementi possano effettivamente divenire punti competitivi importanti senza rischiare di perderli in una rincorsa di modelli esterni; allo stesso modo non è da sottovalutare la capacità degli altri operatori di apprendere e creare partnership equilibrate e rispettose delle competenze apportate, tanto tra operatori economici quanto con i committenti. Su questo ambito sia ASSIOMA che ANCSST stanno lavorando da tempo e c'è chi non esclude sia il momento per trovare nuovi equilibri e collaborazioni fra operatori dei servizi e della produzione industriale, anche con trasferimento di attività o nuove aggregazioni. Una osservazione che permette appunto di tornare al tema del core-business, del concetto che cioè funge da limite e misura dell'attività di outsourcing.

Il richiamo al core-business è una costante nelle definizioni utilizzate dai centri studi italiani, vale ricordare, piuttosto, che l'IFMA, l'International Facility Management Association, ha una definizione più tecnico-disciplinare del campo di applicazione: il Facility Management è qui "la disciplina aziendale che coordina lo spazio lavorativo con le risorse umane e l'attività propria dell'azienda. Esso integra i principi della gestione economica e finanziaria d'azienda e delle scienze comportamentali e ingegneristiche".

Seguendo questo doppio binario sono considerabili Facilities in senso stretto le pulizie, la manutenzione edili e impiantistiche, la logistica e, solo in senso esteso, la gestione del patrimonio, degli aspetti energetici e ambientali, la ristorazione.

Il richiamo a IFMA è fondamentale anche per un altro motivo: la distinzione delle tipologie di servizio (all'edificio, allo spazio, alle persone) che rappresenta una chiave di lettura fondante nelle riflessioni qui riportate mentre l'offerta di servizi può essere vista su quattro differenti livelli: gestione degli edifici e dei servizi, manutenzioni, igiene ambientale e servizi generali. La scelta di rimanere in uno di questi ambiti o di prenderne in carico diversi (o anche tutti) sia da parte del committente che del fornitore è centrale nell'articolazione e sviluppo di un macrosettore che, delineatosi negli USA negli anni '50, è esploso dopo il 1980, per arrivare prima nel Regno Unito e nell'Europa continentale, solo in anni recenti in Italia.

Parlare di core-business costringe infatti a riflettere sia sulla delimitazione del mercato che sulla natura stessa degli operatori del Facility Management, sulle attività da escludere o ricomprendere in un Global Service, normalmente concepito in Italia come un servizio erogato dietro corresponsione di un canone. Il concetto è infatti sfuggente e ben si concretizza nell'affermazione espressa da un albergatore sul fatto che il cuore dell'impresa sia trovare i clienti per i quali assemblare un servizio di ospitalità, e per il quale tutto il resto sarebbe puro outsourcing.

Rimane quindi da definire quale sia il core-business degli operatori del Facility Management, se il governo di prestazioni quale quello operato da immobilizzatori e general contractor o la funzione di partnership necessariamente legata a formule di specializzazione. Probabilmente occorre essere realisti, se pure regole e standard possono essere fissati questo appare terreno proprio delle strategie e delle scelte politiche degli operatori.

Lo stesso modo con cui le organizzazioni si pongono di fronte all'outsourcing appare indicativo di come un ambito così articolato e differenziato vada lasciato a un mercato via via più maturo: pareri contrapposti si alternano fra desiderio di riduzione dei costi e timore di servizi scadenti e i punti di vista sull'importanza degli obiettivi e degli ostacoli sono molto diversi fra chi domanda e chi offre,

per esempio in termini di diffidenza e di perdita di know how specifici. In quest'ultima annotazione c'è forse molto di più di quanto non si creda. La conoscenza, il suo modo di prodursi e riprodursi, il suo trasformarsi in innovazione, la capacità di gestione e di controllo dei processi di filiera come strategia organizzativa.

In ogni modo si pone seriamente il problema di riconoscere chi sia in grado di garantire una effettiva qualità nei servizi erogati, problema che i grandi committenti privati risolvono verificando direttamente le competenze, le strutture, l'organizzazione fornitrice, fissando specifiche e utilizzando lo strumento contrattuale.

In tale complessità, una chiave di lettura convincente è, dopo l'analisi, operare una semplificazione scindendo le imprese in strutturate e destrutturate a seconda della loro capacità di erogare direttamente almeno un servizio con propri mezzi o persone, apprezzandone i rispettivi vantaggi e svantaggi: il know how e la rigidità nel primo caso, la flessibilità e minori capacità di controllo nel secondo.

Poiché però la destrutturazione rende le imprese più adattabili, fluide e capaci di intervenire senza vincoli territoriali, normalmente gli operatori tendono verso questa soluzione, cercando di salvaguardare il know how e trovando altre modalità per migliorare le proprie competenze. E' un tracciato che altri settori, come l'edilizia, hanno già percorso, con tutti gli inconvenienti del caso, divenendo via via un settore industriale poco capace d'innovare tecnologicamente e che acquisisce innovazione dall'esterno, governandola con la logica propria del general contractor. Non è detto che questo cammino si debba ripetere in modo analogo.

Sta di fatto che di fronte a tali dinamiche, in rapida diffusione e a carattere globale, è molto difficile per le rappresentanze sindacali e per le stesse associazioni di categorie esprimere nel contempo capacità di interpretazione, controllo e di sostegno dell'innovazione e della concorrenza. L'esperienza delle costruzioni insegna che un eccesso di norme non ha aiutato a risolvere i problemi di base, come la qualificazione delle imprese, la tutela e la regolarità del lavoro anche se sarebbe ingeneroso disconoscere i risultati conseguiti. Sviluppare una cultura del Facility Management, della gestione bilaterale del Global Service e dell'appalto in generale con riferimento a tutti gli aspetti pare una soluzione non facile ma forse fattibile, tanto più realizzabile quanto inserita in un quadro di regole chiare e dove la concorrenza, in settori così *labour intensive*, non possa essere giocata sulla scelta del contratto da applicare e dove la responsabilità degli operatori non sia legata solo alle leggi ma piuttosto a strumenti flessibili e operativi come codici di pratica e parametri affidabili.

**PARTE TERZA**

**ANALISI E INQUADRAMENTO  
NORMATIVO DEGLI APPALTI PUBBLICI  
E PRIVATI NEL MERCATO DEI SERVIZI  
NEL QUADRO DEL DIRITTO  
COMUNITARIO E NAZIONALE**

a cura di Ivan Cicconi

## **INTRODUZIONE**

Questa terza parte intende offrire una puntuale lettura delle relazioni contrattuali che si realizzano nel mercato dei servizi in ambiti sia privatistici che pubblicistici.

Lo studio, a partire dal contesto reale del sistema di regole del nostro ordinamento, offre soprattutto una lettura dell'ordinamento europeo e delle regole in itinere, in due ambiti in particolare: quello relativo ai servizi nel mercato interno (con particolare riferimento al progetto di direttiva cosiddetta "Bolkestein") e quello relativo agli appalti pubblici (con particolare riferimento al recepimento della direttiva appalti cosiddetta "unificata").

Il tentativo è stato quello di identificare aspetti critici ed opportunità assumendo il punto di vista della tutela del lavoro alla luce delle modificazioni in essere, nelle strutture produttive e nei mercati, e delle norme nazionali di riferimento.

### **III.1. - I SERVIZI NELL'ECONOMIA GLOBALIZZATA**

#### **III.1.2 - L'appalto e la piramide fordista**

I cambiamenti intervenuti negli ultimi lustri nelle economie capitalistiche sono stati descritti da diversi punti di vista. Spesso si è fatto riferimento alle economie dei paesi avanzati con i termini della “smaterializzazione” delle attività produttive o della “economia dei servizi”.

Il presente lavoro non ha alcuna pretesa, e tantomeno la presunzione, di proporre una analisi generale dei fenomeni che hanno investito e che stanno caratterizzando i sistemi produttivi dell'economia globalizzata. Il tentativo che si propone è modestamente quello di riuscire a cogliere i nodi essenziali di questi cambiamenti a partire soprattutto dagli effetti che questi producono sul fattore lavoro.

Premesso il limite ed il punto di vista, ci pare che la “metafora” che meglio possa riassumere i caratteri della riorganizzazione delle strutture produttive delle economie contemporanee possa essere proprio quella che nell'immaginario collettivo rappresenta la massima espressione della globalizzazione: il “web” di internet.

La struttura organizzativa che, proseguendo nella metafora, si sostituisce alla “piramide” della organizzazione fordista delle strutture produttive del capitalismo del passato ventesimo secolo assomiglia infatti ad una “ragnatela” e cioè la traduzione più corretta di quella che comunemente viene invece definita la “rete”.

I caratteri di queste metafore rappresentano bene, a nostro avviso, i terminali dei processi che caratterizzano il passaggio dall'uno all'altro.

La piramide era fortemente legata al territorio, mentre la ragnatela ha solo alcuni collegamenti.

La piramide concentrava tutte le attività in un luogo fisico, mentre nella ragnatela vengono scomposte e disperse.

La piramide fordista aveva una struttura particolarmente rigida sia con lo spazio che col tempo, la ragnatela ha con questi stessi parametri un rapporto molto più flessibile.

Infine nella produzione fordista il contratto che caratterizzava il legame con le risorse umane impegnate nelle diverse attività e/o cicli produttivi era quello del “lavoro salariato” e comunque di “dipendenza” a “tempo indeterminato”. Il processo di trasformazione della piramide in una ragnatela si attua proprio a partire dalla modifica di questa relazione contrattuale. La piramide si scompone, isolando e delimitando le attività ed i cicli di lavoro, in tante piramidi. La piramide diventa una realtà virtuale, con al vertice il ragno più grande, composta da tante altre piramidi, con ai vertici tanti ragni sempre più piccoli. E questa scomposizione è resa possibile dall'uso sempre più esteso di una nuova relazione contrattuale: il contratto di APPALTO. E' dunque l'appalto il corollario fondamentale della ragnatela delle organizzazioni cosiddette post-fordiste e che consente di ridefinire in modo virtuale la piramide composta dalle sempre più piccole piramidi assemblate da altrettanti contratti di appalto.

La definizione più semplice ed efficace dell'appalto, nel testo normativo che regola le relazioni economiche e civili della nostra società, è data da un unico e semplice articolo del Codice Civile

che ne definisce il contenuto ed il significato: *“L'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro” (art. 1655 del C.C.)*

Due sono i caratteri fondamentali che caratterizzano l'appalto rispetto ad altre forme di relazione economica. Il primo è esplicito ed è l'organizzazione autonoma, e dunque l'assunzione dei relativi rischi, nella gestione dei fattori della produzione, da parte dell'appaltatore. Il secondo è implicito ed è costituito dal fatto che questo rapporto contrattuale è a termine, inizia con la stipula del contratto e dura solo per il tempo necessario a fornire il lavoro o il servizio appaltato.

Sono queste due caratteristiche fondamentali del contratto di appalto che fanno di questa relazione economica la forma oggi più utilizzata e più aderente alle esigenze indotte dai cosiddetti processi di globalizzazione. E' questo contratto che consente di realizzare il massimo di flessibilità, di trasformare la piramide in una ragnatela di ragnatele.

Vi sono infatti altre importanti relazioni contrattuali che hanno le caratteristiche di durare nel tempo. La forma più estrema, rispetto all'appalto, è appunto il lavoro salariato, nel quale il carattere dell'autonomia e del rischio del fornitore si annulla e comunque si trasferisce totalmente in capo al datore di lavoro. Fra queste due forme estreme di rapporti contrattuali, che durano nel tempo, vi sono le altre tipologie di contrattazione nelle quali proprio l'elemento della autonomia e del rischio (tipico e massimo nell'appalto) vengono gradualmente meno fino a scomparire nel rapporto di dipendenza e nella forma più semplice del lavoro salariato.

Per quanto perciò qui possa interessare, se possiamo individuare un tratto fondamentale dei moderni processi della produzione e di organizzazione della impresa questo può essere individuato nella tendenza a trasformare la relazione contrattuale del lavoro salariato verso il contratto di appalto. Se infatti la fabbrica della società industriale a cavallo del diciannovesimo e ventesimo secolo fondava la sua organizzazione sulla CONCENTRAZIONE dei fatti della produzione e l'espansione della relazione economica più caratterizzata dalla dipendenza e subordinazione, il LAVORO SALARIATO, l'impresa della società post-industriale fonda la sua organizzazione su due tendenze esattamente opposte. Alla concentrazione si oppone il DECENTRAMENTO, la esternalizzazione delle attività e dei cicli della produzione, mentre il lavoro salariato tende ad essere sostituito dal CONTRATTO DI APPALTO passando attraverso le diverse forme di contrattazione intermedie o cosiddette atipiche.

### **III.1.2. - I servizi fra esternalizzazione, privatizzazione e liberalizzazione**

“Smaterializzazione” della produzione ed “economia dei servizi” rappresentano dunque letture dei nuovi contesti che non possono prescindere da una conoscenza puntuale, della relazione economica che le presuppongono e cioè dal contratto di appalto e perciò delle sue implicazioni sul fattore lavoro e sul mercato del lavoro.

L'economia dei servizi si espande e caratterizza in effetti le nostre società, grazie alla scomposizione della piramide; le attività che per prime vengono isolate ed “esternalizzate” sono quelle che non fanno parte del cosiddetto CORE-BUSINESS dell'azienda, dunque i servizi di “manutenzione”, “pulimento”, “ristorazione”, “logistica”, etc., che da unità interne si trasformano in “fornitori” esterni legati da contratti di “appalto”. L'esternalizzazione è anche solo virtuale, rimanendo magari legata anche fisicamente ai cicli interni, intramuros, ma comunque appaltata ad un soggetto terzo “autonomo” e a “tempo determinato”.

Il mercato dei servizi si espande e diventa sempre più mercato grazie a questo processo di esternalizzazione che tende ad investire e scomporre sempre di più la piramide anche dei cicli di lavoro e nelle attività di staff, acquistati da soggetti terzi in “outsourcing”, dunque appaltati.

E' soprattutto in questi mercati che l'unione europea sta intervenendo per regolamentare il mercato unico e determinare condizioni di libera concorrenza.

E' in questo senso che va il progetto di direttiva “relativa ai servizi nel mercato interno” cosiddetta Bolkestein. In questa direzione va anche la direttiva unificata sugli “appalti pubblici”, già emanata ed in corso di recepimento. Anche nel caso degli appalti pubblici sono proprio e soprattutto i “servizi” gestiti o erogati dal pubblico che sono investiti dai processi di privatizzazione e/o liberalizzazione derivanti dalla crisi del Welfare State e delle connesse politiche keynesiane.

Tale crisi è infatti speculare, anzi pare proprio essere il prodotto della crisi e dell'abbandono della fabbrica fordista. La fabbrica post-fordista è una fabbrica virtuale, una ragnatela di “lavoro autonomo” e attività affidate ad un esercito di “fornitori” con i quali il contratto non è più di “lavoro salariato”, bensì contratti di “appalto” e similari o cosiddetti “atipici”. E' dunque anche la straordinaria frantumazione del lavoro dipendente, sul quale si fondava la raccolta di risorse certe e controllabili, che ha contribuito a determinare la crisi del Welfare, ridimensionando drasticamente le risorse garantite dal salario indiretto che sosteneva in modo significativo il Welfare State.

Se dunque l'appalto diventa la metafora che meglio illustra l'organizzazione (privata) della impresa post-fordista, questa stessa relazione contrattuale irrompe in modo massiccio anche nel governo dello Stato, inteso come Pubblica Amministrazione chiamata ad erogare servizi pubblici ai cittadini. Anche in questo caso l'appalto (pubblico) è la metafora che meglio rappresenta il modo d'essere delle Amministrazioni Pubbliche nella gestione delle attività e servizi che sono tenute ad erogare.

Non meno rilevante infatti, anche e soprattutto per il mercato dei servizi in generale e pubblici in particolare, sarà la prevista direttiva sui “partenariati pubblico-privati” sui quali la Commissione ha già prodotto uno specifico libro verde.

### **III.1.3. - Alcune tendenze di mercato, facility, property e asset management**

Se l'appalto diventa la relazione economica più caratterizzante il mercato dei servizi, sia nel mercato in senso stretto (pubblico o privato che sia), sia nella organizzazione della attività dei fornitori, più complicata diventa la lettura del sistema di relazioni fra i diversi soggetti coinvolti. In questo senso, non ci aiuta l'uso, o l'abuso, di termini e definizioni prese a prestito soprattutto dai paesi anglosassoni.

Il processo di frantumazione della piramide e la esternalizzazione delle attività diventa il "downsiring" (letteralmente dimagrimento) ed il risultato perseguito diventa l'impresa "lean" (letteralmente snella) che si concentra sul "core-business" (letteralmente cuore dell'affare).

Nel mercato dei servizi l'uso di termini anglosassoni è esploso di recente e nasconde in modo più consistente tendenze soprattutto di mercato e dunque modalità di appalto e contenuti delle prestazioni richieste ad imprese di servizio. Di uso ormai corrente è il cosiddetto appalto di "global service".

Il GLOBAL SERVICE, del quale si dà una specifica trattazione nel capitolo relativo ai rapporti contrattuali, nella accezione più propria, nasce dalla esigenza di ottimizzare la gestione di una o più attività connesse fra loro, contrattualizzando non i mezzi o le attività affidate bensì la garanzia del risultato, le prestazioni attese dal committente. In sintesi, non chiedo all'appaltatore la fornitura del "combustibile", la "manutenzione", la "gestione" dell'impianto di riscaldamento, bensì chiedo la garanzia che mi venga assicurato un determinato "microclima", la sua continuità e misurabilità.

Non sempre gli appalti di cosiddetto global service sono definiti e contrattualizzati in base alla prestazione richiesta. Spesso anche per difficoltà oggettive, come nel caso, ad esempio, del global service della gestione del "verde"; come e chi misura in questo caso la prestazione richiesta?

Quasi sempre nelle esperienze correnti più che di global service è più corretto parlare di MULTISERVICE, stante di fatto l'affidamento contestuale, anche casuale e non funzionalmente integrato, di più servizi, o di servizi, lavori e forniture. Talvolta l'appalto di global service altro non è che il tentativo di affidare un appalto di lavori, sottratto alle norme più stringenti dei lavori pubblici, incluso in un appalto misto con una componente prevalente di servizi e dunque vincolato da una normativa, quella sugli appalti di servizi, decisamente più leggera di quella sui lavori.

I termini anglofoni testimoniano comunque delle tendenze di mercato evidenti anche quando vi è un uso improprio.

Anche nel mercato dei servizi infatti convivono due tendenze che si alimentano a vicenda e che regolano, a diversi livelli, la competizione.

Rispetto a queste l'impresa tradizionale di servizi specializzata e strutturata per il "pulimento" o per la "vigilanza" o per la "ristorazione" si trova nella stessa condizione del ferro battuto dal martello sull'incudine. Subisce in altri termini una concorrenza DAL BASSO derivante dalla scomposizione dei processi e che alimenta microimpresa, lavoro autonomo, lavoro grigio, talvolta, e purtroppo sempre più frequentemente, lavoro nero o irregolare. Subisce però anche una concorrenza più raffinata proveniente DALL'ALTO, derivante in questo caso non dalla frantumazione ma dalla aggregazione artificiosa dei mercati. Proprio in questo senso i termini anglofoni segnalano questa aggregazione in un unico appalto di servizi prima affidati singolarmente e con più appalti separati. Una tendenza già affermata nel mercato privato ma dalla quale non si sottrae anche il mercato pubblico.

La qualità degli appalti di questi mercati, anche rispetto ai riflessi che comunque producono sul mercato del lavoro, è tutta da misurare e comunque condizionata dalla capacità e qualità con la quale il COMMITTENTE definisce le specifiche contrattuali e gestisce il contratto di appalto. In questo contesto comunque l'impresa di servizi tradizionale, monosettoriale, se rimane tale deve fare i conti, come si è detto, con la concorrenza sul fattore lavoro (dal basso) e con un mercato nel quale il suo rapporto con il committente, anche pubblico, si allontana e viene intermediato, con una relazione privatistica (subaffidamento) dai nuovi soggetti economici variamente definiti.

Il PROPERTY MANAGEMENT è l'attività che si propone di coordinare e/o gestire le attività amministrative (quali la gestione dei contratti di affitto, contabilità e fiscalità, assicurazioni, rapporti con enti, autorità e organi di vigilanza, con professionisti e imprese), alle quali sono anche associate attività più tecniche (servizi di pulizia, manutenzione, valorizzazione, etc.). In altri termini al property manager sono affidati compiti di: a) ricerca e ottimizzazione degli affittuari; b) controllo di gestione sui risultati; c) analisi e adeguamento dei pay-out delle unità immobiliari per l'ottimizzazione dei canoni; d) marketing e commercializzazione degli spazi; e) creazione e gestione di data-base del patrimonio immobiliare.

L'ASSET MANAGEMENT è nella sua funzione propria impegnato a presidiare "la gestione manageriale del complesso di strategie e attività di investimento a medio-lungo termine finalizzate alla massimizzazione del valore di un portafoglio immobiliare attraverso l'allocazione dei capitali in progetti e/o immobili (acquisto, dismissione, trasformazione d'uso, valorizzazione, riqualificazione, etc.)". Mentre il property manager si occupa prevalentemente della valorizzazione attraverso la gestione, l'asset manager è più orientato alla gestione finanziaria e strategica dei patrimoni immobiliari.

Senza volere definire delle gerarchie, che nella complessità dei mercati e delle organizzazioni spesso sono contraddette, possiamo dire che l'Asset Management è la gestione strategica del patrimonio immobiliare, il Property Management si occupa della ottimizzazione amministrativa e gestionale mentre il Facility Management si occupa soprattutto di ottimizzare l'efficienza tecnica e tecnologica dell'immobile.

Il FACILITY MANAGEMENT si sviluppa originariamente nella gestione integrata, tecnologica e impiantistica, di edifici ed impianti ad alta complessità. Più che negli altri casi nasce con i processi di esternalizzazione (o outsourcing) di tutte quelle attività tecniche di gestione che non riguardano strettamente il cosiddetto core-business dell'azienda. E' in altri termini il soggetto che più si collega alla gestione del global service propriamente detto. Il facility manager esprime infatti una capacità di gestione tecnica ma anche amministrativa; competenze in grado di risolvere problemi e adottare soluzioni innovative sia di prodotto che di processo; capacità di management dei processi in generale; di pianificazione della manutenzione e di progetti di miglioramento.

Se il facility nasce con i processi di outsourcing di attività prevalentemente tecniche e tecnologiche ed il property con la esternalizzazione di attività amministrative e contabili, i loro confini tendono a confondersi in appalti di global service con un numero di servizi crescente.

### **III.1.4. - Alcuni nodi critici e prospettive**

Dai processi fin qui sommariamente delineati e dalle tendenze di mercato che paiono prevalere, ci pare che il nodo critico, dal dichiarato punto di vista della tutela del lavoro, possa essere ricercato in un determinato paradigma.

Se il mercato tende alla aggregazione dei servizi, virtualmente sempre più concentrato, a presidiare questo mercato saranno operatori economici (property o facility che siano) comunque dimensionalmente adeguati, pochi e relativamente grandi.

Se l'organizzazione di impresa di servizi tende a disarticolarsi in un processo di frantumazione che tende a scaricare verso il ragno più piccolo la competizione sul fattore lavoro, non potranno che rafforzarsi forme di lavoro nero, grigio o comunque irregolare.

Se in questo paradigma il mercato virtualmente più concentrato ed aggregato non stimola, premia o impone la nascita di aziende funzionalmente e professionalmente adeguate alla complessità della prestazione richiesta, anzi al contrario interloquisce o premia un ragno grande solo in quanto la sua grande ragnatela è fatta di tante ragnatele, la tutela del lavoro è quella che può registrare i maggiori ostacoli.

In questo paradigma la distanza dal committente del lavoratore dei ragni più piccoli diventa enorme e con essa diventa praticamente impossibile esercitare la tutela sancita nel contratto di appalto classico fra un committente ed un appaltatore unico. Si pensi all'art. 1676 del codice civile o all'art. 36 dello statuto dei diritti dei lavoratori.

Il paradigma è proposto al solo scopo di descrivere il rischio maggiore da tenere presente. Il paradigma forse non descrive la realtà, che meriterebbe un lavoro più approfondito di indagine, non diamo dunque per scontato che questa sia la realtà. Ma il paradigma contiene comunque alcune tendenze ed è a queste che, a nostro avviso, si dovrebbe fare attenzione, ad esempio, nelle legislazioni di recepimento della direttiva europea 18/2004/UE, così come nel confronto sulla proposta di direttiva cosiddetta Bolkestein. E' dunque in particolare sul sistema delle regole che possono contrastare le tendenze più negative del paradigma descritto che questo studio ha la pretesa di fornire un contributo puntuale per realizzare condizioni più favorevoli per tutelare il lavoro. Tema di importanza fondamentale anche in riferimento alle norme già in vigore e che hanno stimolato prassi ancora scarsamente analizzate, come il mercato in crescita del cosiddetto "project-financing", nelle quali la lunga catena di subaffidamenti allontana ancora di più il lavoratore dal committente ed il paradigma proposto è forse quello già oggi effettivamente realizzato. Anche in questo caso, come per il global service, non si intende mettere in discussione la formula contrattuale in sé, si intende bensì discutere sulle forme concrete del loro uso, spesso distorto, e sulla scarsa attenzione e consapevolezza, dei committenti che le mettono in atto, dei riflessi che queste inevitabilmente producono sul e nel mercato del lavoro.

## III.2. - I SERVIZI, IL MERCATO UNICO E IL PROGETTO DI DIRETTIVA BOLKESTEIN

### III.2.1. - Considerazioni sui concetti di “servizio”

“Servizio” è un concetto composito, che ospita al suo interno una pluralità di differenze e diversificazioni di notevole sostanza. Si può affermare che “servizio” non sia un concetto, ma una formula definitoria e riassuntiva di una pluralità di concetti tra loro connessi, ma distinti. L'esame dei diversi concetti di servizio, non è utile a soli fini di chiarezza concettuale, ma assume una particolare valenza pratica, ossia la comprensione di diverse legislazioni, tutte in materia di servizi, ma tra di loro profondamente diverse e diversificate, proprio in quanto dedicate ad uno soltanto dei vari concetti di servizio. In altre parole, la legislazione, sia comunitaria, sia interna, diviene incoordinabile e financo incomprensibile se non collocata concettualmente al posto corretto. A volte, più della informazione sull'esistenza di una normativa e su i contenuti della stessa, diviene, allora, determinante, comprenderne la *ratio* e i motivi che ne sono alla base.

Per queste ragioni, al fine di fornire di idonei presupposti definitivi e concettuali il presente lavoro, appare non privo di utilità l'esame di alcuni istituti cardine nella materia oggetto del presente lavoro, ossia, tra i concetti di servizio, il concetto di “**servizio in senso stretto**”, di “**servizio in senso ampio**”, di “**servizio pubblico (o di interesse generale) economico**” e di “**servizio pubblico (o di interesse generale) privo di rilevanza economica**”.

Per mettere ordine logico nelle definizioni, all'interno di questa macro categoria concettuale che prende il nome di servizio, è opportuno seguire e ricercare gli scopi che le normative comunitarie perseguono. Le partizioni, di origine comunitaria, seguono, fondamentalmente un duplice scopo:

regolamentare i servizi erogati da privati;

regolamentare i servizi erogati da una pubblica amministrazione verso i privati.

Il punto a), ossia i servizi erogati da privati, subiscono una ulteriore diversificazione:

a1) i servizi erogati da privati e acquisiti da privati;

a2) i servizi erogati da privati e acquisiti da una pubblica amministrazione.

Il punto b), ossia i servizi erogati da una pubblica amministrazione, subiscono, a loro volta, una ulteriore diversificazione:

b1) i servizi erogati da una pubblica amministrazione con corrispettivo economico;

b2) i servizi erogati da una pubblica amministrazione in assenza di corrispettivo economico.

E' questa la partizione fondamentale da cui nascono le differenziazioni legislative. Si procederà, pertanto, ad un esame disgiunto, pur nella consapevolezza della inscindibilità teorica e pratica degli ambiti affrontati.

### III.2.2. - I servizi erogati da privati

Il concetto di servizio parte, nel nostro vigente ordinamento, da alcune norme del Trattato 25 marzo 1957, istitutivo della CE, come modificato ed integrato nel tempo e, in particolare, la Parte III, Titolo III, capo III dello stesso, rubricata, per l'appunto, “*I servizi*”.

Ai sensi dell'art. 50 del Trattato CE, devono essere considerati servizi le prestazioni fornite dietro retribuzione, comprendenti attività di carattere industriale, attività di carattere commerciale, attività artigiane, libere professioni. In questa concezione, il servizio rappresenta una categoria concettuale che ha lo scopo di distinguere tutto ciò che “sta sul mercato”, da tutto ciò che “non sta sul mercato”, in quanto non commerciabile. Questo concetto può essere definito come “**servizio in senso ampio**”.

La Ce si occupa dei servizi in senso ampio perseguendo, in buona sostanza, un unico fine: la creazione di una vera libertà al fine di creare un vero mercato unico interno.

La libertà di circolazione dei servizi, perseguita dalla Ce, va tenuta distinta dalle altre libertà fondamentali del Trattato, anche se con essa concettualmente unite e connesse, ossia la libertà di circolazione delle persone, la libertà di circolazione delle merci e la libertà di stabilimento.

Il mercato unico interno, infatti, è, o meglio sarà, il frutto di più azioni e non della sola ricerca della libertà riguardante i servizi.

Si può affermare che quando la Ce regola la materia della circolazione dei servizi, non stia regolamentando la circolazione degli individui, delle merci o la libertà di stabilimento di un operatore economico in uno Stato membro, ma si occupi delle modalità attraverso le quali i servizi possono circolare. E' ovvio come le questioni siano connesse, ma non uguali.

### **III.2.2. - La cosiddetta direttiva Bolkestein**

Ciò che fino ad ora si è scritto è stato finalizzato a collocare nella corretta casella concettuale una serie di normative comunitarie in materia, tra le quali ha assunto centrale importanza e conseguente attenzione la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio "*relativa ai servizi nel mercato interno*", 2004/0001, c.d. "direttiva Bolkestein", dal nome del commissario europeo estensore.

La proposta di direttiva, innanzi tutto, si occupa dei servizi, intendendo i servizi in senso ampio, ossia ogni attività economica erogata da un privato.

La proposta trova le proprie basi giuridiche negli art. 47, paragrafo 2 e 55 del Trattato Ce , in materia di libera circolazione dei servizi.

La direttiva è formalmente proposta nel rispetto dei principi comunitari di sussidiarietà e proporzionalità. La sussidiarietà sarebbe rispettata in quanto, per eliminare gli ostacoli giuridici alla libertà di circolazione dei servizi è impossibile agire a livello di stato membro, ma è necessaria una azione coordinata a livello comunitario. Di centrale importanza è l'elemento attinente alla proporzionalità. La direttiva avrebbe potuto seguire il classico metodo comunitario di regolamentazione, ossia l'armonizzazione: in genere le direttive impongono agli stati membri di modificare le proprie norme interne al fine di crearne nuove eguali agli altri stati della comunità. Nel caso in oggetto si è compiuta una scelta differente: al fine di perseguire il principio di proporzionalità dell'azione comunitaria, si è reputato che un intervento armonizzatore sarebbe stato troppo invasivo delle legislazioni nazionali. Le leggi nazionali sono state, pertanto, in parte salvaguardate e, solo in casi specificamente previsti, armonizzate. Dove si è reputato opportuno mantenere una differenziazione si è inserito il c.d. "*principio del paese di origine*", ossia un metodo di reciproca collaborazione tra stati che salvaguardi le norme interne.

Il punto è di centrale importanza. In un momento politico dove si vuole una Ce più leggera e meno invasiva, questo è un modo per raggiungere i fini comunitari. In alternativa si sarebbe dovuto decidere di limitare, stralciare o eliminare alcuni fini dalla stessa Ce, perché non reputati più opportuni; tra questi, senz'altro la libera circolazione dei servizi.

Il principio del paese di origine è una metodologia di azione e, in quanto metodologia, non può che avere una valenza neutra: non può essere giudicato in sé, ma deve esserne giudicata l'applicazione ad un determinato oggetto.

Nella proposta di direttiva, il principio è applicato, in buona sostanza, al sistema di autorizzazioni, permessi, licenze e quant'altro si può definire come "burocrazia". E' assente da chi scrive ogni valore negativo sul termine "burocrazia", che viene qui richiamato in termine strettamente tecnico, ossia la definizione di apparato di applicazione di norme giuridiche. Si noti, pertanto come, semplificando, si possa affermare che la proposta di direttiva non intervenga sulle norme giuridiche, ma sull'apparato amministrativo che le deve applicare e fare applicare.

Per riportare le brevi considerazioni svolte all'ambito di maggior interesse nel presente documento, ossia la tutela del lavoro, è opportuno segnalare come la proposta di direttiva non si occupi della materia, rinviando a direttive già esistenti, come la direttiva 96/71/Ce, in materia di distacco dei lavoratori, o regolamenti già emanati, come il regolamento 1408/1971 e ss.mm.ii., relativo *"all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità"*.

Il problema dunque da valutare è quello relativo all'impatto che, in questo caso, il cosiddetto principio del paese di origine, pur non essendo specificamente riferito al tema del lavoro, potrebbe comunque avere sulle condizioni di lavoro all'interno delle organizzazioni imprenditoriali, non vincolate dalla norma del paese in cui svolgono la loro attività.

Da questo punto di vista si può certamente ipotizzare che potrebbero essere favorite quelle organizzazioni d'impresa che, provenendo da un sistema di autorizzazioni, permessi, licenze e vincoli, più favorevoli e poco efficaci nel proprio paese d'origine, si troverebbero ad essere più "competitive" nei contesti nei quali le stesse norme fossero più vincolanti e più efficaci. In una tale condizione la concorrenza, sul piano della qualità d'impresa (tecnologica e/o organizzativa), potrebbe stimolare la corsa verso il basso e potrebbe avere delle inevitabili ripercussioni anche sulle condizioni e sulla tutela del lavoro.

Il sistema delle deroghe diviene quindi la chiave di volta della materia. In quest'ottica va letta, a parere di chi scrive, la proposta di direttiva, nella consapevolezza che gran parte dell'attività è lasciata agli stati membri. Sulla legislazione nazionale opportuna e necessaria è, pertanto, opportuno soffermare l'attenzione, per capire come il legislatore, sia nazionale, sia regionale, potrà e dovrà agire, anche ed in particolare per quanto attiene al principio del paese di origine.

### **III.2.3. - Il concetto di servizio in senso stretto**

Le considerazioni svolte in precedenza, in relazione al punto a) sono applicabili sia ai casi in cui il privato eroghi il servizio nei confronti di un altro privato, sia nel caso in cui il servizio sia erogato nel confronto di amministrazioni pubbliche. Quando però la controparte contrattuale è pubblica, la materia assume connotati peculiari. In relazione al punto a2), ossia i servizi erogati da un privato nei confronti di una amministrazione pubblica, si può affermare che il concetto di servizio, in questo ambito, identifichi qualsiasi attività di cui una amministrazione necessita per realizzare i fini che l'ordinamento le conferisce. Il servizio rappresenta, pertanto, la soddisfazione di un bisogno strumentale dell'amministrazione. Per soddisfare i propri bisogni, una amministrazione, può organizzarsi internamente tramite i propri uffici (c.d. amministrazione diretta) o ricorrere a privati che pongono il servizio sul mercato. Se l'amministrazione decide di intraprendere questa seconda strada è tenuta a svolgere procedure ad evidenza pubblica per scegliere il privato con cui concludere il contratto avente ad oggetto il servizio.

E' opportuno sottolineare, per evitare fraintendimenti concettuali, che nell'attività di servizio intesa in senso ampio rientrano tutte le attività. In quest'ottica va letta la direttiva 2004/18/CE, che regola i modi in cui una amministrazione soddisfa i propri bisogni e si approvvigiona di servizi "in senso ampio" sul mercato. La direttiva regola come una amministrazione deve interagire con il mercato per soddisfare i propri bisogni, siano essi bisogni di beni materiali già esistenti sul mercato, c.d. forniture, o di beni immobili che devono essere ancora realizzati, c.d. lavori pubblici, o, infine, di beni immateriali. Questa ultima categoria è definibile come "**servizi in senso stretto**", ossia tutte quelle attività che non si concretizzano in una cosa ma in una utilità.

Pertanto, nel concetto di servizio in senso ampio, intesa come qualsiasi prestazione fornita dietro retribuzione, sono inclusi i servizi in senso stretto, intesi come quelle prestazioni di attività, e non le prestazioni di forniture di beni e le prestazioni di realizzazione di lavori. Quando si parla, o meglio si parlava, di c.d. "direttiva servizi", si faceva riferimento ai servizi in senso stretto.

Diviene, allora, necessario domandarsi il motivo per il quale l'ordinamento comunitario e l'ordinamento interno pongono in essere regole giuridiche su come le amministrazioni pubbliche si approvvigionano sul mercato.

L'ordinamento interno ha, in buona sostanza, sue finalità principali:  
il buon andamento della pubblica amministrazione, che ne caso in oggetto, diviene l'approvvigionamento con minor spesa di denaro pubblico;  
l'imparzialità dell'agire dell'amministrazione.

Il legislatore nazionale si muove per questi due fini: solo la gara è il modo per relazionare il mercato con l'amministrazione e consentire alla stessa di spendere la minor quantità di denaro necessaria per comprare e, inoltre, solo con un procedimento amministrativo di gara l'amministrazione può essere trasparente nel suo agire e imparziale nelle sue scelte.

Il legislatore comunitario ha tutt'altro fine. Innanzi tutto non si possono dare per scontate le direttive in materia: se il legislatore comunitario è intervenuto, in base al principio di sussidiarietà e proporzionalità, significa che ha reputato che fosse necessaria una regolamentazione sovranazionale e che l'armonizzazione fosse lo strumento necessario.

Se i fini delle gare fossero solo la trasparenza e la buona spendita del denaro pubblico, non servirebbe alcun intervento sovranazionale. L'ordinamento comunitario ha deciso di agire perché le direttive in materia sono finalizzate alla creazione di un mercato unico interno. Le amministrazioni sono puri mezzi nelle mani del mercato, per incentivare una concorrenza per il mercato, ossia creare una concorrenza artificiosa, tramite gara, dove la concorrenza non vi è. Per questo vi sono soglie di applicazione delle norme comunitarie, assenti nella normativa nazionale: un mercato si può incentivare se vi è l'interesse degli operatori economici. Si è reputato che sotto determinate soglie di valore l'interesse degli operatori internazionale non vi sia e, quindi, non vi sia necessità dell'intervento comunitario. Ciò non toglie che il Trattato e le altre direttive si applichino prescindere delle soglie e, quindi, i principi di comunitari trovino sede anche in assenza della direttiva 2004/18/Ce.

Questo spiega anche l'esistenza della direttiva 2004/17/Ce, in materia di servizi, forniture e lavori nei c.d. settori speciali, ossia quei settori dove il committente è "quasi pubblico" e la liberalizzazione del mercato tende a farlo divenire privato. Un soggetto privato non può essere uno strumento nelle mani del mercato, come una amministrazione, in quanto è parte del mercato. Pertanto, vi deve essere una normativa *ad hoc*, in parte derogatoria e transitoria.

Orbene, i servizi acquistati dall'amministrazione, sono compresi tra i servizi in generale, ma hanno alla loro base una precipua logica che condiziona la normativa in materia. Tale normativa riguarda il procedimento di gara e selezione del privato contraente e non il contratto che si conclude. Sul punto si tornerà quando si tratterà del contratto in specifico.

### **III.2.5. - Il concetto di servizio pubblico**

Nell'occuparsi di servizi in senso ampio, l'ordinamento comunitario regola anche il caso in cui sia l'amministrazione a erogare il servizio nei confronti dei privati. Questi sono i "servizi pubblici" o "servizi di interesse generale". In questa sede, ciò che interessa è solo distinguere il concetto dagli altri presi ad esame.

Il servizio pubblico comprende tutte le attività svolte da qualsivoglia soggetto sottoposte a vigilanza o a mera autorizzazione da parte di una pubblica amministrazione ai fini di assicurarne la doverosità e la continuità. Il servizio pubblico, pertanto, quando posto in essere dall'amministrazione, è una attività di servizio (in senso ampio) rivolta nei confronti della collettività. Pertanto, ricollegandoci a quanto detto al punto che precede, l'amministrazione "riceve" o si "approvvigiona" di un servizio in senso stretto, ma "eroga" un servizio pubblico.

Si noti come non conta l'oggetto del servizio, ma la sua finalità. Pertanto, un'amministrazione può al contempo erogare il servizio pubblico del gas, tramite una sua società, e avere necessità di ricevere forniture di gas per i propri uffici. Nel caso una amministrazione sia, al contempo fornitore di gas e acquirente di gas, non è necessario alcun procedimento di gara. Questa la logica alla base della sentenza della Corte di Giustizia c.d. Teckal.

In alcuni casi l'amministrazione può decidere di conferire il potere di erogare il servizio pubblico a terzi. Di qui tutta la regolamentazione sull'affidamento, o meglio sulla concessione, a terzi del potere di erogare un servizio pubblico. La norma comunitarie e nazionali in materia distinguono tra servizi di interesse generale con valenza economica o privi di valenza economica: nei primi l'utente paga, in tutto o in parte il servizio, nei secondi, la prestazione pubblica è gratuita.

L'amministrazione titolare del servizio pubblico ha il potere di richiedere a terzi di espletare quel determinato servizio pubblico nei confronti della collettività in propria vece. L'amministrazione concede a terzi di erogare il servizio pubblico. Sulle modalità di tale concessione, il diritto comunitario ha deciso di astenersi dal prescrivere norme di dettaglio con direttive specifiche. Ciò non toglie che le amministrazioni pubbliche siano sottoposte ai vincoli derivanti dalle norme fondamentali del Trattato CE, segnatamente dalle libertà fondamentali e dal divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

Il nostro ordinamento interno ha deciso di intervenire e regolamentare la materia, sia con norme statali, sia con norme regionali e, al contempo, sia con norme generali, sia con norme di settore. La normativa statale e generale in materia è inclusa negli artt. 112 e ss. del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.ii. (c.d. TUEL). Questa normativa prevede varie forme di affidamento a terzi di servizi pubblici locali.

Qui non è di interesse entrare nell'esame della materia. Si noti soltanto come la *ratio* del legislatore sia diversa da quella presente nel caso di approvvigionamenti di beni, servizi o lavori. In ambito di servizi pubblici, i procedimenti di gara sono solo un modo per creare la concorrenza in un mercato nel quale è assente. I procedimenti di gara sono solo un mezzo, attualmente e transitoriamente

utilizzato, in vista di una privatizzazione e liberalizzazione del mercato. Mentre negli approvvigionamenti la gara è mezzo unico per mettere in contatto la pubblica amministrazione con i privati, nell'ambito dei servizi pubblici, si auspica che la gara in futuro non serva, in quanto il mercato possa avere meccanismi concorrenziali al suo interno (concorrenza nel mercato e non concorrenza per il mercato) e richiedere l'intervento della mano pubblica solo per una regolamentazione a tutela della collettività.

In questa logica si comprende anche come la traslazione fatta dal legislatore nazionale del metodo dell'*in house providing* dall'ambito degli approvvigionamenti a quello dell'erogazione di servizi pubblici possa essere anche astrattamente possibile, ma risponde a logiche completamente differenti. Nell'ambito degli approvvigionamenti, l'*in house providing* sarà sempre lecito e possibile in quanto l'amministrazione potrà sempre decidere di non ricorrere al mercato per soddisfare un proprio bisogno. Di converso, nell'ambito dei servizi pubblici, in vista della liberalizzazione e privatizzazione del mercato, è necessario auspicarsi che metodi di gestione pubblica diretta, come appunto l'*in house*, nel prossimo futuro scompaiano.

### **III.3. - I PROCEDIMENTI DI GARA E LA DIRETTIVA APPALTI UNIFICATA**

#### **III.3.1. - Le novità della direttiva 2004/18/ue**

La direttiva 2004/18/Ce rappresenta la normativa vigente a livello comunitario per disciplinare l'affidamento da parte di una amministrazione aggiudicatrice di un contratto avente per oggetto un servizio in senso ampio, ossia , una fornitura, un lavoro o un servizio in senso stretto.

La direttiva va a sostituire tre precedenti normative comunitarie in materia.

Lo scopo della direttiva non è, in prima battuta, quello di innovare l'ordinamento, ma quello di mettere ordine nello stesso. La direttiva ha lo scopo di essere un "testo unico" in materia di affidamenti, andando a ricopiare e ordinare norme già vigenti.

In questo senso nulla di nuovo. Si deve però evidenziare come la direttiva apporti alcune novità che si elencheranno di seguito. Il filo conduttore delle novità apportate sta nel voler modificare lo scopo della gara. La gara non è più vista solo come metodo per selezionare un privato e richiedere a quest'ultimo un servizio o un lavoro, ma anche allo scopo di creare dei micro mercati potenziali di operatori economici. Privatisticamente si parlerebbe di diritto di opzione, pubblicisticamente la fattispecie assume forme più composite.

Una di queste è l'istituto dell'accordo quadro. Con questa procedura e con il conseguente contratto, l'amministrazione seleziona il più soggetto che si impegna nei suoi confronti a effettuare una prestazione. L'amministrazione non richiede per la prestazione in modo completo e definito già in sede di gara, ma si riserva di interpellare i privati nel corso di un arco di tempo prestabilito per chiedere l'erogazione del servizio, in base alle clausole quadro già decise.

Non dissimili sono i c.d. sistemi dinamici di acquisizione, ossia gruppi di offerenti che, preselezionati dall'amministrazione, si mettono a disposizione della stessa, la quale deciderà se e quando usufruire del servizio opzionato.

In quest'ottica è anche il dialogo competitivo, ossia una procedura in base alla quale più soggetti contrattano con l'amministrazione senza essere certi dell'affidamento, ma solo del successivo invito ad una procedura di gara per il concreto affidamento.

Ad ogni buon conto, quello che si vuole qui evidenziare, per gli scopi del presente lavoro, è come la direttiva 2004/18/Ce sposti la gara dal mero affidamento a quello che si potrebbe definire un c.d. accreditamento, ossia al termine della gara più soggetti sono potenziali contraenti dell'amministrazione, senza alcuna certezza del concreto affidamento. Questi meccanismi non possono che incidere sulle strategie di mercato degli operatori economici.

Per quanto concerne l'applicazione nel nostro ordinamento della direttiva, si deve sottolineare come tutte le novità in essa contenute siano sottoposte alla c.d. clausola di gradimento dello stato membro, ossia sta allo stato decidere se recepirle o non recepirle. In buona sostanza l'inerzia totale del legislatore interno non porterebbe sul punto ad alcuna procedura di infrazione comunitaria.

Affrontare la tematica concernente che chi all'interno del nostro ordinamento sia legittimato a recepire la direttiva, porterebbe il presente lavoro a sconfinare in considerazioni di diritto costituzionale, esterne al campo di analisi qui assunto. Si sottolinea soltanto come la competenza legislativa sia ripartita tra stato e regioni.

Una ulteriore questione riguarda le c.d. centrali di committenza, ossia soggetti che svolgono le gare pubbliche, su delegazione amministrativa, delle singole stazioni appaltanti. Poco conta che questa sia una novità della direttiva, in quanto nel nostro ordinamento questo era un istituto già conosciuto e applicato. Proprio per questo motivo se ne conoscono già, almeno in parte, pregi e difetti. Sicuramente le centrali di committenza sono i migliori acquirenti di beni standard e di largo consumo, in quanto sfruttano ovvie economie di scala di acquisto. Molto problematico è, invece, delegare a terzi l'acquisto di servizi o lavori particolari, con connotazioni peculiari, se non uniche.

In aggiunta a questo, le centrali di committenza apportano un ulteriore problema: scindono il soggetto che fa la gara dal soggetto committente nel contratto. In buona sostanza, nelle ipotesi classiche, il soggetto che svolge la gara è lo stesso che diviene il committente dell'appaltatore una volta stipulato il contratto. Questa unicità di committenza, in sede di gara ed in sede di esecuzione, apporta meccanismi sicuramente positivi: il contratto e il bando sono scritti in modo specifico, i requisiti soggettivi dei partecipanti sono proporzionati all'oggetto del contratto e soprattutto, l'esecuzione del contratto è fonte di informazioni per espletare una gara più efficace ed efficiente in futuro. Dividere i due soggetti crea una scissione. Il committente in sede di esecuzione trova il suo appaltatore già selezionato e con una serie di clausole contrattuali già concluse, che possono essere solo integrate, ma non modificate.

Tutto ciò a dire come lo strumento, sicuramente efficace in alcuni ambiti, come le forniture, deve essere dosato in altri ambiti. E' certamente inefficiente avere migliaia di stazioni appaltanti che acquistano beni di comune utilizzo, in quanto si mal utilizzano le risorse pubbliche, sia monetarie sia di personale, ma è inefficace estendere lo strumento delle centrali di committenza su servizi o lavori complessi e compositi.

### **III.3.2. - Opportunità e nodi del recepimento**

Di seguito si riportano alcuni nodi relativamente agli appalti di servizi; alcuni di essi riguardano la fase ad evidenza pubblica, che è l'unica ad aver ricevuto una regolamentazione, altri riguardano le fasi di esecuzione e di contenzioso. Lo scopo di tali proposizioni, oltre quello di stimolare l'emanazione di una normativa per le fasi dell'appalto di servizi che ne sono prive, è quello di risolvere alcune delle problematiche inerenti gli appalti di servizi, quali la qualificazione delle imprese partecipanti, l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il controllo sull'operato dell'appaltatore e la tutela dei lavoratori.

### **III.3.3. - I sistemi di qualificazione**

Nell'ambito degli appalti di servizi, le uniche norme generali in materia attualmente vigenti sono gli artt. 13 e 14 del d.lgs. 157/95 e ss.mm.ii., in tema di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica delle imprese concorrenti. Nel recepimento della direttiva, si ravvisa l'importanza di garantire l'osservanza di dette norme, anche stabilendo la documentazione che le imprese che partecipano agli appalti devono presentare in sede di gara al fine di dimostrare il possesso di idonei requisiti tecnici e di capacità economico-finanziaria.

Un ulteriore aspetto rilevante in tema di qualificazione delle imprese riguarda l'applicazione del meccanismo della cosiddetta "forcella", ovvero la determinazione del numero minimo e del numero massimo delle imprese da ammettere alla gara, secondo requisiti di qualità che consentano di scartare immediatamente le imprese che non forniscono garanzie idonee. Attualmente, detto meccanismo è disciplinato all'art. 22, comma 2 del d.lgs. 157/95 e ss.mm.ii., senza che, tuttavia,

siano indicati i criteri oggettivi da utilizzare nell'operare la selezione e lasciando, dunque l'individuazione di tali criteri alla discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici.

Un argomento connesso al precedente è quello relativo alla costituzione di albi e sistemi unici di qualificazione. Sembra opportuno che, oltre a dove oggi è già disposto, la legge preveda l'istituzione di altri albi o elenchi ufficiali di prestatori di servizi. L'iscrizione a tali registri, però, non dovrà essere utilizzata come requisito necessario e sufficiente di partecipazione, in quanto si reputa che un siffatto sistema (simile a quello adottato per gli appalti di lavori), non responsabilizzi in modo adeguato le stazioni appaltanti, le quali si limiterebbero a verificare l'iscrizione agli albi anziché l'esistenza di reali requisiti di qualità. Per questo motivo, si auspica la creazione di albi che istituiscano un sistema di qualificazione "aperto" e realmente utile alle Amministrazioni al fine di effettuare una prima verifica circa la presenza, in capo ai partecipanti, dei requisiti di qualità necessari allo svolgimento del servizio oggetto dell'appalto.

Infine, pare opportuno citare, come esempio di quanto appena esposto, il caso dell'iscrizione al registro delle imprese o all'albo delle imprese artigiane per le imprese esercenti i servizi di pulizia, disciplinata dalla l. 82/94, e attuata con dm 7 luglio 1997, n. 274. È da rilevare come questo sistema di iscrizione, nonostante la bontà dell'iniziativa, risulti ad oggi non aggiornato con continuità. Si è, quindi, verificato quanto si auspica non avvenga con i nuovi albi e sistemi di qualificazione: tali strumenti, se gestiti con efficacia ed efficienza, possono diventare un utile ausilio per gli enti aggiudicatori.

#### **III.3.4. - La scelta della migliore offerta**

Il ricorso al criterio del massimo ribasso, per l'aggiudicazione degli appalti di servizi, è oggi il metodo maggiormente diffuso, contrariamente a quanto raccomandato in ambito comunitario. Nell'ottica del miglioramento della qualità e della regolarità del sistema degli appalti di servizi, si ritiene questo metodo inadeguato, almeno per due ordini di ragioni. In primo luogo, il ricorso al criterio del massimo ribasso consente unicamente il contenimento dei costi, senza la possibilità di tenere conto, in sede di gara, di elementi importanti quali, soprattutto, la qualità del servizio offerto. In secondo luogo, viste le oggettive difficoltà di definire puntualmente il progetto del servizio da porre a base di gara, le amministrazioni aggiudicatrici, ove si utilizzi il criterio del massimo ribasso, non hanno gli strumenti per verificare se i ribassi praticati dalle imprese concorrenti siano o meno dovuti alla violazione di obblighi previsti a tutela dei lavoratori.

Come affermato a proposito delle valutazioni sull'utilizzo del criterio del massimo ribasso e nonostante l'importanza del prezzo nell'aggiudicazione degli appalti di servizi, la considerazione del rapporto costo-qualità può essere introdotta mediante l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, legando il risultato della gara non solo al prezzo più basso, ma anche ad una serie di parametri, il cui peso dovrà essere predeterminato dalle amministrazioni aggiudicatrici nei bandi di gara, per ricercare condizioni qualitative che possano assumere importanza rilevante.

L'utilizzo dell'aggiudicazione mediante la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per essere effettivo, non può prescindere da una definizione, all'interno dei capitoli, il più possibile attenta e dettagliata della prestazione oggetto del contratto. Questo per evitare, come spesso avviene, che le offerte presentate siano, di fatto, tutte identiche per quanto riguarda le caratteristiche offerte e si differenzino solo nel prezzo. Se così accade, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa diventa un modo per avvalersi, in realtà, del massimo ribasso.

Inoltre, l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come già evidenziato dalla Commissione europea, può diventare un momento di perseguimento della tutela dei lavoratori, introducendo criteri relativi alla tutela dell'occupazione, sempre però nel rispetto delle norme in materia di tutela della concorrenza e di *par condicio* tra i concorrenti.

In questo caso, in realtà, una buona pratica è già stata messa in opera: si tratta del dpcm 117/99, in tema di offerta economicamente più vantaggiosa per i servizi di pulizia, in cui entrano nei criteri per l'aggiudicazione anche elementi quali la sicurezza ed il costo del lavoro.

### **III.3.5. - Servizi, organizzazione e qualità della committenza**

Nell'ottica di miglioramento del sistema degli appalti di servizi, assume una particolare rilevanza la qualificazione, oltre che delle imprese, di cui si è già detto, anche della committenza. In questa prospettiva, iniziative di formazione volte ad implementare le capacità degli operatori delle stazioni appaltanti per quanto concerne la redazione dei documenti contrattuali e la fase di esecuzione del contratto, svolgerebbero un ruolo di grande importanza.

Così come già previsto per gli appalti di lavori, l'istituzione di un Osservatorio, articolato su base regionale, anche per gli appalti di servizi permetterebbe una lettura integrata di tutte le procedure da parte degli operatori del mercato degli appalti. L'Osservatorio dovrebbe lavorare con strumentazioni informatiche anche allo scopo di consentire l'interscambio di informazioni fra gli altri Osservatori regionali e i vari soggetti istituzionali.

L'Osservatorio di cui si è detto, analogamente a quello per i lavori pubblici, essendo autorizzato a richiedere informazioni alle Amministrazioni aggiudicatrici relativamente all'intero ciclo degli appalti e rapportandosi con tutti i soggetti istituzionali competenti al fine di elaborare, coordinare e rendere disponibili le informazioni raccolte, avrebbe un ruolo importante anche ai fini di promozione e di sviluppo della cultura della qualità e della regolarità, anche attraverso la promozione di "*sportelli della regolarità*" da promuovere in accordo con INPS, INAIL ed Enti Locali.

Negli appalti di servizi, la mancanza di una figura analoga al direttore dei lavori, crea diversi problemi di coordinamento, soprattutto in fase di esecuzione. Si ritiene che l'introduzione della figura del direttore di servizio permetterebbe un miglior controllo sull'operato dell'appaltatore da parte della stazione appaltante, con ricadute positive sulla qualità del servizio offerto.

Per il controllo e la qualità del servizio sono importanti forme di partecipazione civica in tema di controllo della qualità del servizio offerto, soprattutto per quegli appalti nei quali l'oggetto della prestazione comporti attività che hanno un impatto diretto sugli utenti.

Soprattutto nella fase di esecuzione, tale partecipazione può essere riconosciuta prevedendo, allo scopo di promuovere l'accessibilità ai servizi e una costante attività di promozione e di valutazione della loro qualità, attività di monitoraggio (mediante apposite griglie di osservazione e/o questionari, e/o moduli di raccolta dati e informazioni) sull'accessibilità e sull'adeguatezza dei servizi, sulla base del principio della libera circolazione dei cittadini all'interno delle strutture preposte alla erogazione di servizi di pubblica utilità, fatte salve le esigenze di tutela della riservatezza del cittadino.

L'ente appaltante e l'ente appaltatore possono promuovere, con il concorso di rappresentanti di organizzazione civiche, sopralluoghi o ispezioni congiunte per rilevare lo stato dei servizi. Si ritiene

opportuno introdurre un tale sistema soprattutto in considerazione degli effetti positivi che esso avrebbe nell'innestare un meccanismo virtuoso portato dal controllo da parte degli utenti del servizio.

### **III.3.6. - Tutela del lavoro e contenzioso**

Circa l'applicazione dei contratti collettivi nazionali, viste le difficoltà evidenziate a proposito dell'applicazione della clausola sociale agli appalti di servizi, si ritiene necessario prevedere che l'amministrazione aggiudicatrice sia tenuta ad indicare, nel bando o nel capitolato, l'obbligo a carico dell'appaltatore di applicare o far applicare integralmente e nei confronti di tutti i lavoratori impiegati nell'esecuzione degli appalti, le condizioni economiche e normative previste dai contratti collettivi di lavoro nazionali, provinciali e/o aziendali e dalle leggi vigenti.

Tale previsione diventa particolarmente opportuna nel caso di appalti misti, nei quali si applicano più contratti collettivi appartenenti a settori merceologici diversi.

Poiché l'inserimento nei contratti di appalto di aspetti di tutela dei lavoratori rende tali condizioni, oltre che adempimento agli obblighi nascenti dal contratto collettivo, anche adempimenti contrattuali, si ritiene opportuna la previsione circa l'inserimento di clausole risolutive espresse in caso di violazione di norme, richiamate dal contratto, poste a tutela dei lavoratori.

Riguardo all'esecuzione del contratto, inoltre, si sottolinea la necessità di attivare meccanismi che garantiscano la regolarità e la puntualità dei pagamenti agli appaltatori.

### III.4. - I RAPPORTI CONTRATTUALI NELL'APPALTO DI SERVIZI

#### III.4.1. - Il concetto di appalto

Entrando nello specifico del contratto tra una amministrazione pubblica ed un privato per il compimento di un servizio è necessario compiere alcune riflessioni preliminari.

Si parla di appalti pubblici di servizi. Sul punto è necessario chiarirsi. Il contratto di appalto trova, nel nostro ordinamento interno la definizione della propria causa nell'art. 1655 del codice civile che sancisce "l'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione di mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro".

Definizione totalmente diversa è data nell'ordinamento comunitario al termine appalto. La direttiva 2004/18/Ce definisce il contratto di appalto di servizi come un "contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici, avente per oggetto la prestazione di servizi di cui all'allegato II". L'allegato elenca una serie di "servizi".

Queste puntualizzazioni servono per chiarire che spesso, quello che viene definito appalto pubblico di servizi, intendendone l'accezione comunitaria, non è un appalto per il nostro ordinamento interno, ma un contratto diverso.

L'appalto comunitario può essere, per il nostro ordinamento, un contratto di appalto, un contratto di appalto-somministrazione, un contratto di trasporto, un contratto di assicurazione etc.

In aggiunta si può specificare che l'appalto comunitario possa essere anche un contratto atipico per il nostro ordinamento, ossia un contratto privo di una regolazione normativa. E' il caso del *global service*. Per il quale, dato il rilievo che sta assumendo nei settori dei servizi di specifico interesse del sindacato FILCAMS se ne analizzano gli aspetti più significativi.

#### III.4.2. - Il global service

Il global service è un contratto atipico, privo di riscontro normativo che trova le proprie origini nella prassi contrattuale. Il global service può essere incluso nel più ampio ambito definito, dal punto di vista economico, come esternalizzazione o *outsourcing*. L'*outsourcing* è una pratica che ha avuto inizio in ambito aziendale in Nord America: i servizi non attinenti al c.d. *core business* dell'azienda venivano affidati alla gestione di soggetti terzi attraverso diverse tipologie contrattuali, tra cui il global service o l'appalto.

Il passaggio dello schema contrattuale di global service da un sistema di *common law*, come quello statunitense, ad un sistema giuridico di *civil law*, come quello italiano ed, inoltre, il suo trasferimento dall'ambito privatistico a quello pubblicistico, è stata una operazione non priva di criticità.

L'emersione della pratica della gestione intergale ha trovato, in Italia, il suo primo riconoscimento nella formulazione di una norma UNI (ente nazionale italiano di unificazione), la 10685:1998, pubblicata il 31 marzo 1998. La normativa UNI ha avuto il compito di regolamentare dal punto di vista tecnico, e non contrattuale, l'attività manutentiva e, in questo ambito, il contratto di gestione

integrata veniva considerato come un metodo per raggiungere una efficiente manutenzione di immobili.

Dal mero riconoscimento UNI, la gestione integrata è passata, in poco tempo, ad essere incoraggiata dallo stesso legislatore, senza ancora avere una sua collocazione giuridica ben definita. L'art. 28, comma 2bis della l. 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria per il 1999), come modificato dalla art. 30, comma 8, lett. e) della l. 23 dicembre 1999, n. 448 (legge finanziaria per il 2000) ha previsto la facoltà per le pubbliche amministrazioni locali di “sviluppare iniziative per il ricorso, nell'acquisto di beni e servizi, alla formula del contratto di risultato, di cui la norma UNI 10685”. L'art. 24, comma 7 della l. n. 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria per il 2002) ha previsto la promozione di “opportune azioni dirette all'esternalizzazione dei servizi al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale”, nell'ambito delle quali deve ritenersi ricompreso anche il ricorso alla stipulazione dei contratti di gestione intergale.

Dall'inquadramento tecnico ed economico, si è in seguito passati alla collocazione giuridica del contratto; operazione, peraltro, non facile.

Il contratto di gestione integrata, applicato alla sfera pubblicistica, consente al committente pubblico di affidare ad un assuntore privato, per un periodo di tempo determinato, l'attività manutentiva di un determinato bene, o di più beni, al fine di mantenerlo nello stato di conservazione richiesto o a migliorarne la fruibilità, in termini di efficacia, efficienza e economicità.

L'art. 2, comma 1, lett. L) del d.p.r. 554/99, regolamento di attuazione della l. n. 109/94, definisce l'attività di manutenzione come la combinazione di tutte le azioni tecniche, specialistiche e amministrative, incluse le azioni di supervisione, volte a mantenere o riportare un'opera o un impianto nelle condizioni di svolgere la sua propria funzione. Con il contratto di global service, l'assuntore non si obbliga alla sola manutenzione, ma anche all'esecuzione di servizi strumentali e complementari alla manutenzione, quali la gestione degli impianti di calore, condizionamento, elettrici, idrici, la custodia degli immobili e la loro pulizia, sia nelle aree interne, sia nelle aree esterne all'edificio.

Ne discende che il global service pubblico, sotto il profilo della sua natura giuridica, è un contratto atipico, ossia non trova una regolamentazione *ad hoc* in alcuna fonte legislativa. Le parti creano un contratto nel quale si sommano diversi contratti di per sé tipici: il contratto di appalto di servizi, il contratto di appalto di lavori, il contratto di fornitura (nelle forme della vendita o quello di somministrazione). L'atipicità del contratto di gestione integrata sta nella sua complessità, ossia nella presenza di una causa mista.

Come ogni contratto misto, nel quale concorrono elementi di più negozi tipici, il global service è connotato dalla fusione in un unico negozio di più schemi causali funzionalmente rivolti alla realizzazione di un risultato finale unico, ossia, nel caso di specie, l'efficiente ed economica gestione del patrimonio immobiliare del committente. In buona sostanza, le diverse figure contrattuali tipiche (appalto di servizi, appalto di lavori e contratto di fornitura) perdono la propria individualità causale per fondersi in un negozio con una sola causa mista.

Da questa considerazione teorica, ne discende una applicazione pratica di notevole rilievo. Secondo la più costante giurisprudenza, la disciplina negoziale applicabile ai contratti a causa mista, è quella corrispondente al contenuto negoziale di maggior rilievo per le finalità delle parti. (Cass. Sez. II, 13 gennaio 1995, n. 367). La giurisprudenza applica c.d. il principio della prevalenza o dell'assorbimento.

Dal punto di vista civilistico, il principio della prevalenza non crea alcun problema, in quanto il contratto di global service, nella maggior parte dei casi, si compone di un contratto di appalto di servizi e di lavori, che trovano comune regolamentazione negli artt. 1655 e ss. del c.c. Ne rimangono esclusi i soli, eventuali, accordi di vendita o somministrazione, che sono considerate attività meramente strumentali alle altre.

Più problematica è stata la collocazione del contratto di global service nell'alveo pubblicistico, il quale contempla tre diverse regolamentazioni, rispettivamente per il contratto di appalto di servizi (d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e ss.mm.ii), il contratto di appalto di lavori (l. 11 febbraio 1994, n. 109 e ss.mm.ii.) e il contratto di fornitura (24 luglio 1992, n. 358 e ss.mm.ii.).

Il legislatore del 1998, con la c.d. Merloni *ter*, l. n. 415/98, nel modificare ed integrare la legge quadro sui lavori pubblici (l. n. 109/94), preso atto delle incertezze interpretative sorte in merito alla individuazione della disciplina applicabile all'aggiudicazione dei contratti misti di lavori e servizi, ha dettato un criterio oggettivo, colmando una lacuna particolarmente avvertita nella normativa precedente.

L'art. 2, comma 1, della l. n. 109/94 recita: “*nei contratti misti di lavori, forniture e servizi e nei contratti di forniture e servizi quando comprendono lavori accessori, si applicano le norme della presente legge qualora i lavori assumano rilievo economico superiore al 50 per cento*”.

La legge comunitaria per il 2004, l. n. 65/05 ha modificato il punto, inserendo il principio della accessorietà: il criterio economico non si applica se i lavori sono meramente accessori al servizio. La decisione sull'accessorietà è presa dall'amministrazione nell'espletamento delle proprie scelte di discrezionalità tecnica.

Il criterio per individuare la disciplina procedurale applicabile all'affidamento del contratto di global service, pertanto, non è più dato dalla consistenza del valore economico dei lavori rispetto all'importo complessivo del contratto posto a base di gara. Se la componente dei lavori supera di oltre la metà il valore complessivo del contratto da affidare, ma resta meramente accessoria al servizio, si devono applicare le norme pubblicistiche in materia di servizi per l'aggiudicazione dell'intero contratto.

### **III.4.3. - Global service, prestazione di risultato e prestazione di garanzia**

Fin dalla sua prima embrionale formulazione nelle norma Uni, il global service è stato definito come un “contratto di risultato”. In termini giuridici il concetto di contratto di risultato potrebbe apparire scorretto parlare di contratto di risultato, in quanto sarebbe più corretto riferirsi agli effetti obbligatori del contratto, dal quale scaturiscono obbligazioni di risultato.

Ma la norma uni non ha valore giuridico, ma tecnico. Il suo senso è differente. La norma voleva fare riferimento al fatto che in un vero contratto di global service la prestazione del committente, ossia pagare il prezzo contrattuale è commisurata non agli accordi assunti in sede di contratto, ma ai risultati. Di più, non ai risultati dell'assuntore, ma ai risultati dell'oggetto mantenuto. In buona sostanza la norma uni si rifaceva alla pratica contrattuale che prevedeva il global service solo per la manutenzione di macchine meccaniche produttrici di beni finiti o semilavorati. In quel caso al proprietario della macchina poco importa di come l'assuntore mantiene la macchina, ciò che conta è che la macchina funzioni in modo continuativo e corretto. Ne discende che il pagamento del manutentore non dipendeva dalla sue attività ma dalle prestazioni della macchina.

Si sottolinea come, anche in un comune appalto, la prestazione dell'appaltatore sia una prestazione di risultato. Ma il risultato è la manutenzione. In un contratto di global service, il risultato è, o dovrebbe essere, il prodotto. Le differenze sono riposte nella peculiarità del contratto: il global service è un contratto avente in genere un oggetto tecnicamente molto complesso e composito e questo porta a delle difficoltà nella sua esecuzione.

In senso giuridico, la prestazione dell'assuntore non è pertanto una prestazione di risultato, ma una prestazione di garanzia.

Ne discende che in caso di inadempimento, il debitore, ossia l'assuntore, non si potrà liberare della relativa responsabilità provando che la prestazione è divenuta impossibile per causa a lui non imputabile, ma ne risponderà ugualmente.

La pratica contrattuale ha poi mischiato e unito le varie ipotesi, creando contratti misti con obbligazioni sia di garanzia, sia di risultato, sia di meri mezzi, ove era impossibile definire il risultato che si intendeva dedurre in contratto. In aggiunta a questo, in un contratto con oggetto così complesso, non si può lasciare alle valutazioni caso per caso quale sia alla riduzione del prezzo in caso di difformità, quale sia il risarcimento del danno e la possibile risoluzione contrattuale. E' necessario predisporre clausole nella quali prevedere diminuzioni del prezzo, formule risolutive espresse per gli inadempimenti più gravi, penali per l'inadempimento.

Questa logica, trapiantata in ambito pubblicistico ha subito profonde modificazioni. Il global service, spesso, è divenuto non un diverso modo per misurare e pagare l'appaltatore, ma un modo per esternalizzare attività e servizi. Dal global service puro, si è passati a forme spurie che spesso sconfinano nel mero multi service, ossia l'esternalizzazione di più servizi, tra loro non integrati, affidati ad un unico soggetto che viene pagato con logiche di prestazioni di mezzi.

Spesso le attività che si richiedono non sono misurabili, il compenso non è parametrato al risultato. Quale è il risultato di un giardino pubblico? Forse si dovrebbe spostare il risultato dalle logiche di prodotto, da cui ha preso forma il global service, alle logiche di soddisfazione dell'utente, questa si misurabile, anche se in modo meno preciso. Da qui la proposta, più avanti avanzata per il recepimento della direttiva unificata, della previsione di forme di partecipazione civica ex ante ed ex post.

In buona sostanza, il global service è spesso visto come metodo per esternalizzare più servizi in un unico procedimento di gara. A parere di chi scrive questo può sconfinare nella inefficienza. Se il global service è visto come una sorta di "centrale di committenza" al contrario.

Le centrali di committenza uniscono gli acquisti di servizi eguali per più amministrazioni, per fare meno procedure selettive e sfruttare economie di scala, il global service può divenire un modo per unire più servizi diversi, della stessa amministrazione, senza logiche di integrazione e sinergia tra le attività richieste.

#### **III.4.4. - Alcuni rischi per il committente pubblico**

Nel global service, anche se strutturato nella sua logica più pura, si possono poi verificare alcune criticità, che saranno di seguito elencate sommariamente.

Lo strumento del global service comporta una prima criticità in relazione ad un elemento di centrale importanza: le informazioni. L'assuntore è un privato e le informazioni ricevute in corso di esecuzione sul servizio stesso o su fattori esterni che comunque vi incidono, sono fonti di abilità che non possono essere lasciate liberamente circolare sul mercato dei concorrenti.

L'amministrazione, pertanto, se non induce contrattualmente l'assuntore a trasferire tali informazioni, perderà fonti di dati e di notizie utili, in primo luogo, per l'espletamento della gara successiva. Una gara è una domanda al mercato e, per domandare, è necessario conoscere. Il global service porta le amministrazioni a non conoscere il mercato, in quanto escono da un affidamento in genere lungo nel tempo, e soprattutto a non conoscere il servizio che al mercato richiedono. Per questi motivi l'attività di report, monitoraggio e interlocuzione è di centrale importanza.

Affidare a terzi una pluralità di attività significa esternalizzare attività, ma internalizzare strutture di controllo e di vigilanza. Se l'amministrazione non si struttura, in termini di organico e uffici, in modo da controllare il privato assuntore, in buona sostanza si metterà nelle mani dello stesso, senza avere alcun potere di effettivo e concreto controllo sull'operato dello stesso. Un contratto basato sui risultati non può che avere uno stretto controllo sugli stessi, perché da questi ne deriva il pagamento del privato.

Nel fare agire terzi è ovvio come l'amministrazione perda capacità proprie. Questo si ha in tutte le forme di esternalizzazione. Nell'ambito aziendale l'imprenditore spesso non ha interesse ad avere capacità interne, perché altro è il suo core business. In ambito pubblicitario, spesso le amministrazioni esternalizzano per mere logiche economiche e non strategiche, perdendo capacità che poi difficilmente potranno essere reinternalizzate.

Raggruppare più oggetti contrattuali e affidarli ad un unico soggetto, significa accentrare la responsabilità, significa avere un unico interlocutore responsabile per il tutto. Spesso, però, questo significa frammentare l'esecuzione, in quanto il contraente diviene mero gestore di responsabilità, di contratti e di contatti, e delega contrattualmente a terzi l'esecuzione delle attività. L'eccessivo accentramento delle responsabilità, può portare, solo apparentemente in modo paradossale, a decentramento esecutivo.

### III.5. – ALCUNE RIFLESSIONI SU APPALTO E TUTELA DEL LAVORO

#### III.5.1. - Appalti pubblici e tutela del lavoro in ambito comunitario

Per ciò che riguarda la tutela del lavoro, la direttiva 18/2004 se ne occupa a partire dal *considerando* numero 1, in cui si afferma, all'ultimo periodo, che *“le possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati”*.

Nel *considerando* numero 28, afferma che *“l'occupazione e le condizioni di lavoro sono elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e contribuiscono all'integrazione nella società. In questo ambito i lavoratori protetti ed i programmi di lavoro protetti contribuiscono efficacemente a promuovere l'integrazione o la reintegrazione dei disabili nel mercato del lavoro. Tuttavia, detti lavoratori potrebbero non essere in grado di ottenere degli appalti in condizioni di concorrenza normali. Appare pertanto opportuno prevedere che gli Stati membri possano riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici a tali lavoratori o riservare l'esecuzione degli appalti nel contesto di programmi di lavoro protetti”*.

Nel *considerando* numero 34, che afferma: *“durante l'esecuzione di un appalto pubblico si applicano le leggi, le regolamentazioni e i contratti collettivi, sia nazionali che comunitari, in vigore in materia di condizioni di lavoro e sicurezza sul lavoro, purché tali norme, nonché la loro applicazione, siano conformi al diritto comunitario”*.

All'interno dell'articolato, l'art. 26, in materia di condizioni di esecuzione dell'appalto, stabilisce che *“le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'onere. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali”*.

Infine, l'art. 27, circa gli obblighi relativi alla fiscalità, alla tutela dell'ambiente, alle disposizioni in materia di sicurezza e alle condizioni di lavoro, stabilisce, al comma 2: *“L'amministrazione aggiudicatrice che fornisce le informazioni di cui al paragrafo 1 chiede agli offerenti o ai candidati in una procedura di aggiudicazione d'appalti di indicare di aver tenuto conto, in sede di preparazione della propria offerta, degli obblighi in materia di sicurezza e di condizioni di lavoro in vigore nel luogo in cui la prestazione deve essere effettuata. Il primo comma non osta all'applicazione dell'articolo 55 relativo alla verifica della offerte anormalmente basse”*.

Le norme riportate, che pure riconoscono come gli appalti pubblici siano un momento importante nel perseguimento di obiettivi di ordine sociale e di tutela del lavoro, non pongono, di fatto, alcun obbligo a carico degli stati membri, limitandosi ad affermare l'applicabilità agli appalti delle normative nazionali in tema di tutela del lavoro, con il limite costituito dai principi di diritto comunitario.

Detto limite è posto con insistenza dal legislatore comunitario, il quale, è bene ricordarlo, ha disciplinato solo la fase ad evidenza pubblica, ossia la fase di gara, poiché il suo scopo precipuo è quello di permettere la costituzione di un mercato unico per gli appalti, grazie al coordinamento delle procedure di aggiudicazione ed alla tutela della concorrenza.

In realtà, la materia relativa alla tutela del lavoro negli appalti pubblici, è stata al centro di una lunga riflessione, iniziata dalla Commissione con il *Libro Verde sugli appalti pubblici nell'Unione europea* del 1996, e di cui si renderà conto nel paragrafo successivo. È proprio in questi documenti che è necessario andare a rinvenire i principi di fondo della materia.

### **III.5.2. - La commissione europea e la tutela del lavoro**

Come evidenziato in precedenza, le direttive comunitarie emanate fino a questo momento, compresa la direttiva 2004/18/CE, pur trattando la questione della tutela del lavoro negli appalti, non pongono molte norme prescrittive in materia.

Il dibattito in seno alla Comunità circa la possibilità di integrare aspetti sociali nella disciplina degli appalti pubblici è durato diversi anni, durante i quali la Commissione ha pubblicato alcuni documenti importanti in materia di appalti, ovvero il Libro Verde sugli appalti pubblici nell'Unione Europea, adottato dalla Commissione il 17 novembre 1996 su proposta dell'allora commissario Mario Monti, e due comunicazioni interpretative, la COM (1998) 143 e la COM (2001) 566.

Pur non contenendo norme vincolanti, e avendo anzi il solo scopo di esporre riflessioni utili a sviluppare il dibattito pubblico e a chiarire il senso della legislazione vigente, questi documenti hanno avuto un ruolo importante nel processo di consultazioni che ha condotto all'emanazione della direttiva 2004/18. Una lettura complessiva dei tre documenti porta ad individuare alcuni punti fermi fissati dalla Commissione.

Le direttive comunitarie in tema di appalti pubblici **non si occupano direttamente del perseguimento di obiettivi di politica sociale**, in quanto il loro scopo fondamentale è quello di garantire la libera circolazione di merci e la realizzazione di una libertà di stabilimento e di una libera prestazione di servizi effettive in materia di appalti pubblici, di coordinare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici per assicurare un'aggiudicazione concorrenziale e non discriminatoria delle gare d'appalto e di mettere le amministrazioni aggiudicatrici nelle condizioni di ottenere il migliore rapporto qualità-prezzo. Tuttavia, la Commissione **afferma l'importanza del fatto che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino l'influenza che esercitano in quanto acquirenti pubblici per perseguire obiettivi sociali** e di tutela del lavoro, nel rispetto dei principi del diritto comunitario; le norme nazionali in vigore in campo sociale (con particolare riferimento a norme relative ai diritti dei lavoratori e alle condizioni di lavoro) vincolano le amministrazioni aggiudicatrici, a condizione che siano compatibili con il diritto comunitario; il mancato rispetto di determinati obblighi sociali può, in certe situazioni, comportare l'esclusione degli offerenti. Gli Stati membri sono liberi di determinare quali siano dette situazioni.

E' soprattutto nella **fase di esecuzione**, secondo la Commissione, che un appalto pubblico può costituire uno strumento con cui le amministrazioni aggiudicatrici possono incoraggiare il perseguimento di obiettivi sociali, grazie alla possibilità di imporre al titolare del contratto l'osservanza di alcune clausole contrattuali relative alla modalità di esecuzione del contratto, che siano compatibili con il diritto comunitario. Dette clausole possono contenere misure a favore di alcune categorie di persone e delle azioni positive per l'occupazione.

Passando all'analisi delle possibilità concrete offerte dal diritto comunitario di integrare obiettivi di politica sociale negli appalti pubblici, la Commissione individua i seguenti punti, seguendo le varie fasi dell'appalto.

In **fase di definizione dell'oggetto dell'appalto**, l'amministrazione aggiudicatrice è libera di prendere in considerazione aspetti sociali e scegliere un prodotto o un servizio rispondente ai propri obiettivi in questo campo. Tale libertà incontra i limiti rappresentati dalle norme e dai principi fondamentali del Trattato CE, in particolare i principi concernenti la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi.

Per quanto riguarda le **specifiche tecniche**, queste devono essere indicate nei documenti generali o nel capitolato di oneri relativi a ciascun appalto. Le amministrazioni aggiudicatrici possono inserire specifiche atte a precisare l'oggetto della prestazione o dell'acquisto, sempre che non creino discriminazioni dirette o indirette. Le esigenze che non abbiano alcun rapporto con il prodotto o la prestazione non possono essere oggetto di prescrizione.

In tema di **selezione dei candidati**, la normativa comunitaria prevede un elenco tassativo di casi in cui la situazione personale di un offerente possa comportarne l'esclusione, ed un elenco (sempre tassativo) dei criteri in base ai quali è possibile valutare l'idoneità dei candidati a partecipare ad appalti. Questo secondo gruppo di criteri si basa unicamente sulla capacità economica, finanziaria e tecnica dei candidati: l'utilizzo di criteri di selezione diversi (riconducibili ad esempio ad elementi di natura sociale) sarebbe quindi contrario all'attuale normativa. È possibile l'esclusione di un candidato dalla partecipazione ad un appalto il quale non abbia adempiuto agli obblighi riguardanti il pagamento dei contributi di sicurezza sociale o sia stato condannato per un reato relativo alla condotta professionale, con sentenza passata in giudicato, o il quale si sia reso responsabile di gravi violazioni dei doveri professionali, provate con qualsiasi elemento documentabile dall'amministrazione. È, inoltre, ipotizzabile l'esclusione per gli offerenti che, violando una legislazione sociale, abbiano commesso una colpa professionale grave (concetto da determinare nell'ambito delle singole legislazioni nazionali) o un reato relativo alla condotta professionale o abbiano violato disposizioni in materia di parità di trattamento o di salute e sicurezza o disposizioni a favore di certe categorie di persone. All'atto dell'accertamento delle capacità tecniche dei candidati è necessario fare riferimento a requisiti in diretto rapporto con l'oggetto dell'appalto in questione. Le direttive sugli appalti pubblici consentono di tenere conto della "responsabilità sociale" dell'impresa solo nella misura in cui venga attestata anche l'idoneità tecnica dell'impresa ad eseguire un determinato appalto.

Per quanto riguarda l'**aggiudicazione dell'appalto**, qualora sia utilizzato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le direttive richiedono all'amministrazione aggiudicatrice di indicare, nel capitolato di appalto o nel bando di gara, i criteri che intende applicare. A questo proposito le direttive forniscono un elenco esemplificativo di criteri utilizzabili, i quali devono comunque rispettare il principio di non discriminazione ed apportare un vantaggio economico diretto per l'amministrazione.

In tema di **anomalia delle offerte** è possibile prendere in considerazione elementi relativi all'inosservanza di norme in materia di sicurezza e di occupazione al fine di respingere un'offerta ritenuta troppo bassa rispetto alla prestazione. Le modalità pratiche di tale esame sono disciplinate dal diritto nazionale.

In fase di **esecuzione dell'appalto**, infine, obiettivi sociali possono essere perseguiti attraverso l'applicazione di clausole contrattuali o di condizioni di esecuzione dell'appalto, nei limiti in cui tale applicazione sia effettuata nel rispetto del diritto comunitario e non abbia un'incidenza discriminatoria diretta o indiretta. La fase di esecuzione non è specificamente disciplinata dalle direttive sugli appalti pubblici. L'applicazione di clausole o condizioni come quelle indicate deve, però, rispettare tutte le norme procedurali delle direttive, in particolare in materia di pubblicità. La condizione di esecuzione configura un obbligo che deve essere accettato dal titolare dell'appalto.

L'offerta di un proponente che non accetta la condizione di esecuzione non è conforme al capitolato d'oneri e può, per questa ragione, essere respinta. Per contro, non è necessario soddisfare queste condizioni ai fini della presentazione dell'offerta.

Dall'esame fin qui effettuato, risulta evidente come le priorità del legislatore comunitario in tema di appalti siano quelle di garantire l'effettività del mercato comune, della libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi e della concorrenza.

Quanto alla tutela del lavoro, mancano disposizioni realmente prescrittive, pur riconoscendo l'importanza della normativa sugli appalti pubblici per il perseguimento di altre importanti politiche comunitarie, tra cui la tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro. Il legislatore comunitario, in proposito, sottolinea il ruolo della normativa nazionale. Proprio in quest'ottica è necessario un apporto delle organizzazioni sindacali per poter interagire con il legislatore, sia statale sia regionale, per cogliere l'occasione del recepimento della direttiva comunitaria al fine di tutelare il lavoro.

### **III.5.3. - La tutela del lavoro negli appalti di servizi e normativa interna**

Se la normativa comunitaria si occupa degli aspetti sociali solo incidentalmente, la legislazione nazionale in tema di appalti ha posto alcuni strumenti a tutela dei lavoratori. Questo perché la pratica degli appalti assume aspetti di natura sociale di tale rilevanza da costringere il legislatore ad interferire nel rapporto contrattuale tra committente ed appaltatore, per dare tutela a situazioni esterne al rapporto stesso.

Per questo motivo si è sviluppata una legislazione interna dei rapporti tra committente, appaltatore e subappaltatore intesa a trovare un punto di bilanciamento tra l'autonomia contrattuale e la tutela dei lavoratori impiegati per la realizzazione dell'oggetto del contratto.

Questo anche alla luce di quanto affermato dalla Corte Costituzionale, ossia l'esigenza che, ove nell'esercizio di una determinata attività imprenditoriale intervenga la pubblica amministrazione, sia *“assicurato uno standard minimo di tutela dei dipendenti coinvolti”*.

Di seguito si riporta una breve rassegna dei principali strumenti che la normativa nazionale in tema di appalti pubblici offre, allo stato attuale, per la tutela dei lavoratori.

Uno dei capisaldi del sistema di tutela dei lavoratori è fissato dall'art. 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300, c.d. statuto dei lavoratori. La norma prevede che *“nei provvedimenti di concessione di benefici accordati ai sensi delle vigenti leggi dello Stato a favore di imprenditori che esercitano professionalmente un'attività economica organizzata e nei capitolati di appalto attinenti all'esecuzione di opere pubbliche, deve essere inserita la clausola esplicita determinante l'obbligo per il beneficiario o appaltatore di applicare o di far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori e quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona.”* Le infrazioni a tale obbligo possono comportare la revoca del beneficio o dell'appalto e, nei casi più gravi o di recidiva, l'esclusione del responsabile, per un tempo non superiore a cinque anni, da qualsiasi appalto.

La *ratio* della norma consiste nel far sì che i capitolati di appalto contengano la c.d. clausola sociale.

Dall'analisi della lettera della norma emerge un primo problema: il legislatore ha testualmente limitato l'efficacia della norma agli appalti di opere pubbliche, implicitamente escludendo l'ipotesi

degli appalti di servizi. Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n. 226 del 19 giugno 1998, occupandosi però solo dell'estensione del disposto dell'art. 36 alle concessioni di pubblico servizio, non prendendo in considerazione l'estensione dell'art. 36 agli appalti di servizi e di forniture.

Il problema dell'irrazionale approccio al tema sia del legislatore, sia della Corte, è stato avvertito dal Ministero del lavoro, il quale, con la circolare n. 8 del 2001, nel dettare istruzioni agli uffici decentrati per il controllo in materia di trattamento dei lavoratori negli appalti pubblici ha affermato che *“detta previsione [facendo riferimento all'art. 36 dello Statuto] trova applicazione anche per gli appalti di servizi pubblici e le pubbliche forniture. Attingendo all'interpretazione data dalla Corte Costituzionale è possibile operare un'interpretazione della norma in esame anche ad ipotesi contrattuali diverse da quelle testualmente citate coinvolgenti pur sempre una pubblica amministrazione appaltante”*. L'intento del Ministro è lodevole nei fini, ma censurabile nei mezzi. Non è nel potere di una circolare ministeriale dare una interpretazione di legge non estensiva, come la stessa circolare cerca di classificare, ma analogica, in base alla quale prevede l'applicazione del regime di una fattispecie ad un'altra. Sarebbe, in proposito, necessaria una presa di posizione del legislatore.

Una ulteriore questione riguarda l'efficacia dell'art. 36 dello Statuto. La Corte di Cassazione ha avuto modo di affermare che la norma non ha efficacia diretta e, pertanto, la sua valenza è subordinata all'effettivo inserimento di detta clausola nel capitolato di appalto (Cass. 24 aprile 1999, n. 4070).

Quando l'amministrazione appaltante adempie all'obbligo impostole dall'art. 36, la clausola sociale spiega i suoi effetti rendendo il rispetto dei contratti collettivi oggetto di obbligazione contrattuale fra committente ed appaltatore; quest'ultimo si troverà nella situazione per cui il rispetto delle condizioni previste nei contratti collettivi costituirà contemporaneamente adempimento agli obblighi nascenti dal contratto collettivo ed alle obbligazioni relative al contratto di appalto.

Tutto ciò non elimina il fatto che, ove la clausola non vi sia, non possa scattare alcuna tutela per il lavoratore. Vero è che l'art. 36 non prevede una facoltà per l'amministrazione di inserire nel capitolato la clausola sociale, ma un vero e proprio obbligo. Non essendo prevista apposita sanzione, nei fatti, sovente l'amministrazione dimentica di inserire la clausola nel testo del capitolato.

Nonostante lo sforzo giuridico per prevedere l'automatico inserimento della clausola, comunque, la generica applicabilità di *“condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi”*, non è nei fatti sempre sufficiente a tutelare il lavoratore, in quanto l'amministrazione abdica ai suoi poteri di identificazione di queste condizioni per lasciare al datore di lavoro una arbitrarietà massima, che solo il ricorso al giudice può limitare.

In buona sostanza, l'oggetto dell'obbligo dell'appaltatore è l'applicazione nei confronti dei lavoratori dipendenti di condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi della categoria e della zona. Senza un intervento delle amministrazioni per dare concretezza alla norma, con la redazione di una vera *“clausola sociale”* la tutela dei lavoratori può, nei fatti, essere solo annunciata e non applicata. Pertanto i soggetti che tutelano i lavoratori su base rappresentativa dovrebbero avere come interlocutore l'amministrazione per dare corpo alla clausola sociale, basandosi sulle specificità della zona e del lavoro da compiere. In questo modo si potrebbe dare anche ampiezza di applicazione alla clausola, superando il limite dell'art. 36 che la struttura per i soli lavoratori dipendenti, con esclusione di tutti gli altri soggetti impiegati a titolo differente dalla subordinazione.

Con il contratto di appalto, il committente trasferisce a terzi, l'appaltatore, l'onere di organizzare e gestire i mezzi necessari, tra cui il lavoro, per la produzione di un'opera o lo svolgimento di un servizio destinato ad entrare a fare parte del patrimonio del committente. Proprio in base alla particolarità dei mezzi necessari per il corretto adempimento del contratto di appalto, la legislazione chiama il committente e l'appaltatore a rispondere nei confronti della forza lavoro. In particolare, il committente che affida ad altro soggetto il compimento di un'opera o di un servizio che entrerà a far parte del proprio patrimonio, non può essere tenuto estraneo da uno dei principali elementi del contratto di lavoro subordinato tra l'appaltatore e la forza lavoro, ossia l'obbligazione retributiva.

Particolare importanza assume, in questo contesto, la disposizione di cui all'art. 29, c. 2 del d.lgs.276/03, che disciplina la solidarietà tra committente ed appaltatore.

La norma è stata oggetto di modifica da parte del d.lgs. 251/04 e attualmente si prevede che *“salvo diverse previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro [...] in caso di appalto di opere e di servizi il committente [...] è obbligato in solido con l'appaltatore”*.

La prima norma a tutela del credito del lavoratore è stata l'art. 1676 del codice civile, che prevede: *“coloro che, alle dipendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio, possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda”*.

La normativa codicistica, seppur si ponga in concorrenza con l'art. 29, c. 2 del d.lgs. 276/03, come modificato nel 2004, che prevede la solidarietà tra committente e appaltatore, presenta sostanziali differenze con quest'ultimo. Le due azioni si differenziano in finalità e struttura poiché in quella codicistica il committente soddisfa un debito altrui, in virtù di una legittimazione sostitutiva eccezionalmente connessa agli ausiliari dell'appaltatore, mentre in quella prevista dall'art. 29, c. 2 del d.lgs. 276/03 rileva l'aspetto di garanzia apprestata in favore dei lavoratori dell'appaltatore e diretta ad impedire che l'appalto rappresenti un discostamento di quei diritti dei quali essi diventerebbero titolari se dipendessero direttamente dal committente.

La portata soggettiva dell'art. 1676 si riferisce ai lavoratori subordinanti dell'appaltatore, *ex art. 2094 del codice civile*. Appare ovvio che nel 1942, anno di scrittura della norma, il legislatore non potesse che riferirsi ai lavoratori *“alle dipendenze dell'appaltatore”*.

Appare, peraltro, altrettanto ovvio che le modifiche all'assetto del lavoro intervenute nel tempo non possono che fare propendere per una lettura estensiva della norma, in modo che vi possano essere ricomprese anche le varie forme di lavoro atipico oggi presenti nell'ordinamento. La considerazione trova fondamento anche nello stesso dettato dell'art. 29, c. 2 del d.lgs. 276/03, che prevede la solidarietà dell'appaltatore e del committente a favore di tutti i lavoratori. Il concetto di lavoratori deve essere inteso in senso estensivo, anche per forme c.d. atipiche, come il lavoratore a progetto o il lavoratore intermittente ed altre.

L'art. 1676 del codice sottopone l'azione del lavoratore al limite del credito che l'appaltatore vanta nei confronti del committente, senza la possibilità, come affermato dalla giurisprudenza, di opporre ai dipendenti dell'appaltatore che agiscono in base all'art. 1676 la cessione del credito derivante dall'appalto. Il limite, allora, per i lavoratori è solo quello posto dall'ammontare del credito al momento della domanda giudiziale. I pagamenti effettuati precedentemente alla domanda liberano il committente per quanto già pagato, e il lavoratore avrà azione solo nei confronti del proprio datore di lavoro.

Da quanto emerge dall'analisi degli strumenti apprestati dalla legislazione nazionale in tema di tutela del lavoro negli appalti pubblici, si può affermare la necessità di integrare la normativa in materia andando a colmare alcuni spazi vuoti ed andando a sfruttare in modo completo alcuni strumenti presenti.

Le direttive su cui dovrebbe muoversi l'azione possono essere rinvenute in collaborazione con il legislatore (sia regionale che statale) per un recepimento della direttiva unificata sensibile agli aspetti sociali della materia; ma anche con accordi con le amministrazioni aggiudicatrici con l'apposizione di concrete ed effettive "clausole sociali" attraverso appositi protocolli di intesa.