



DIRETTIVE EUROPEE APPALTI E CONCESSIONI
PRESIDENZA ITALIANA
TEMI E PROPOSTE
SU CLAUSOLE SOCIALI, SUBAPPALTO E DGUE

Inoltriamo in modo sintetico i punti relativi alle clausole sociali, subappalto, documento di gara unico europeo, in precedenza trattati dalle Confederazioni di CGIL, CISL e UIL.

Le norme sugli appalti pubblici dovrebbero sostenere la promozione e l'attuazione della Convenzione OIL 94.

Esse devono garantire che le leggi nazionali del lavoro e i contratti collettivi applicati siano pienamente rispettati.

Le condizioni di esecuzione del contratto devono includere il rispetto di tutti i termini e le condizioni di lavoro nel luogo in cui l'opera viene eseguita.

Le direttive europee consentono, in riferimento alla norma sulle “condizioni di esecuzione dell'appalto” che le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in materia sociale, occupazionale e ambientale: Occorre utilizzare questa parte delle direttive per arrivare, nel percorso di recepimento delle stesse, a regolare la necessità di inserire, da parte delle stazioni appaltanti, **clausole sociali nei bandi di gara**, in particolare le condizioni di responsabilità solidale dell'impresa.

Al fine di evitare gli abusi sulle condizioni di lavoro, deve essere introdotto un sistema di responsabilità collettiva e solidale che stabilisca chiaramente che l'intera catena di subappalti e subfornitura, assieme alla impresa appaltatrice e alla committente, sono ritenuti congiuntamente responsabile per quanto riguarda retribuzioni e condizioni di lavoro, sicurezza sociale, diritti fondamentali, salute, sicurezza e formazione.

Il subappalto non deve essere utilizzato al fine di comprimere il costo della manodopera e per aumentare, per questa via, l'utile di impresa, a scapito del salario dei lavoratori e delle condizioni di lavoro, o per praticare una “competizione” povera, ma la stessa deve essere giocata sui fattori di innovazione, ricerca, qualità dell'organizzazione del lavoro.

Al fine del contrasto alla criminalità organizzata e della trasparenza nelle gare d'appalto è necessario che venga prevista, già in fase di gara, l'obbligatorietà di indicare nominativamente le imprese che saranno utilizzate nei subappalti.

A tale scopo, **il documento di gara unico europeo DGUE** non deve solo rispondere a requisiti di semplificazione e maggiore flessibilità delle procedure d'appalto, pur necessarie, ma deve contenere quegli elementi di garanzia utili al fine garantire che l'espletamento delle gare di appalto siano improntate a criteri correttezza, trasparenza e tutela dei diritti dei lavoratori. Per tale obiettivo è necessario, con la riduzione e una maggiore professionalizzazione delle stazioni appaltanti e dei centri aggregatori di spesa, l'effettiva realizzazione della Banca dati, all'interno dell'Anac, e dell'Avcpass che sia in grado, in tempi reali, di essere consultabile e in grado di fornire un profilo storico oggettivo della qualità/correttezza delle imprese che concorrono agli appalti.

Nel merito:

Applicazione dei contratti collettivi

Il problema si pone per quei paesi (come l'Italia) nei quali i contratti collettivi non hanno efficacia generale legale, ma solo pattizia e per i quali esiste la difficoltà di individuare nei criteri di aggiudicazione dell'appalto un indicatore certo della norma contrattuale collettiva applicabile. Per questi paesi, come l'Italia, occorre acquisire una norma nella quale si preveda che "in mancanza di contratti collettivi dotati di efficacia generale le amministrazioni aggiudicatrici indicheranno nei documenti di gara i contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona che devono costituire parametro per l'appaltatore nella determinazione dei trattamenti normativi e retributivi applicabili ai lavoratori dipendenti". Occorre, qui però, fare chiarezza sull'implementazione della direttiva CE 96/71 nelle tre direttive in oggetto. Occorre confermare la necessità di non discriminare, nell'ambito delle procedure di distacco, le imprese estere rispetto alle nazionali (o viceversa) soprattutto attraverso regole procedurali nazionali che limitano e vietano le sanzioni applicabili ad imprese di altro stato membro.

Occorre procedere al miglioramento della cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, la centralità dell'obiettivo di comporre le esigenze delle imprese con i diritti dei lavoratori alla luce del rispetto formale e sostanziale della parità e della non-discriminazione tra lavoratori autoctoni e lavoratori distaccati, tra imprese nazionali e imprese che temporaneamente forniscono prestazioni attraverso distacco di lavoratori in altro paese membro rispetto a quello in cui sono localizzate, a presidio contro il dumping sociale nel caso in cui manchino o siano carenti adeguati strumenti contrattuali di riferimento, che devono essere espressamente indicati dagli Stati membri nelle norme di recepimento, Occorre anche precisare meglio alcuni termini trattandosi di imprese che distaccano propri lavoratori in un paese diverso a fronte di un appalto/commessa con durata limitata nel tempo, che costituisce una cessione temporanea di lavoratori, Al rapporto di lavoro dei lavoratori distaccati dell'impresa appaltatrice vengono applicate, dall'impresa appaltatrice, durante il periodo del distacco e per il solo periodo dello stesso, le medesime condizioni di lavoro applicate nell'impresa appaltante (o definite nei contratti collettivi nazionali di riferimento indicati dalle norme di recepimento). Ciò implica il rispetto dei dettami legislativi e delle disposizioni del CCNL vigente, a partire, ad es. da salario, ferie, festività, orario normale e straordinario, applicabili ai lavoratori che effettuano prestazioni subordinate analoghe nel luogo in cui i lavoratori distaccati svolgono la propria attività, nel rispetto per tutti, imprese e lavoratori, del principio di non discriminazione, rispettando comunque le condizioni di miglior favore.

Tali disposizioni sono necessarie al fine di non creare contrasti di lavoratori mediante differenze retributive tra prestatori d'opera del Paese ospitante e lavoratori distaccati, in regime di uguaglianza di trattamento lavorativo delle persone, al fine di evitare forme di dumping sociale e dumping imprenditoriale.

I criteri di concorrenza e libero mercato dovranno vertere su elementi diversi, attinenti alla professionalità del lavoro, ai tempi di esecuzione, alla qualità del lavoro prodotto.

Subappalti

Vanno riprese e rafforzate negli ordinamenti nazionali le disposizioni che prevedono il pagamento diretto dei subappaltatori da parte della stazione appaltante e il recepimento negli ordinamenti nazionali delle norme relative alla pubblicità di tutti gli operatori economici, loro dipendenti, autonomi che insistono sull'opera/servizio anche preventivamente all'aggiudicazione della

procedura.

Va anche ricordato che il decreto 69/13 ha aggiunto all'attuale Codice degli appalti all'art. 82 il nuovo comma 3-bis che obbliga l'amministrazione aggiudicatrice a valutare il prezzo più basso al netto delle spese relative al costo del personale. La norma ha una sua valenza e potrebbe essere ripresa anche a livello europeo per sostenere il principio dell'incomprimibilità del costo del lavoro nel rispetto di leggi e contratti.

Il regime di solidarietà

La nostra normativa sulla solidarietà, modificata più volte e negativamente negli ultimi anni, ha assunto ormai carattere di irrazionalità. Così com'è oggi, infatti, non consente ai lavoratori di ricevere adeguata e tempestiva soddisfazione dei loro diritti e dei loro loro crediti. Occorre che il processo di recepimento delle direttive europee costituisca un pungolo alla verifica e rivisitazione delle normative nazionali sulla solidarietà. Nel rispetto dell'equilibrio tra Europa e singoli Stati occorre ricordare che se la Direttiva appalti pubblici si riferisce a appaltatore e sub-appaltatori, nell'esperienza e giurisprudenza italiana il Committente pubblico viene chiamato a rispondere in caso di inadempienza. Questo principio va salvaguardato.

Mantenimento dell'occupazione nell'ipotesi di successione nell'appalto

La Direttiva Appalti Pubblici quando rinvia ai contratti collettivi risolve anche il problema del mantenimento dell'occupazione. Nei Paesi in cui il contratto collettivo ha efficacia generale le eventuali clausole di mantenimento dell'occupazione sono vincolanti anche nell'ipotesi di successione nell'appalto. Nelle situazioni come quella italiana o di altri Paesi occorrerebbe una norma nella quale si preveda che "le procedure sindacali di cui alla direttiva 2001/23/CE si applicano anche alla successione degli operatori economici negli appalti pubblici al fine di garantire la continuità dei contratti di lavoro", introducendo il concetto di responsabilità solidale.

Appalti e legalità

Il Rapporto della Commissione europea sulla corruzione segnala per l'Italia un maggiore ricorso rispetto alla media europea di procedure diverse dalla gara pubblica con ricorso alle deroghe. La normativa nazionale è già evoluta su questo punto con il decreto 90/14 e con il provvedimento che ha incorporato l'AVCP nell'ANAC. Tuttavia permangono scelte legislative contraddittorie in diversi campi e settori come nei beni culturali o, da ultimo, nello stesso "Sblocca Italia". Quello del ricorso di norma alle gare pubbliche deve essere un parametro europeo per contraddistinguere le procedure nei vari paesi e nell'intero continente. Per le Concessioni deve valere lo stesso criterio del ricorso alla gara pubblica, lo stesso di norma anche per gli appalti del concessionario. Anche e soprattutto per le stazioni appaltanti occorre un parametro europeo di forte riduzione del loro numero, per velocizzare, semplificare, risparmiare, per la messa in trasparenza e legalità.

Direttiva Concessioni

Occorre perfezionare il considerando n. 3, specificando che nel caso di concessioni che coinvolgono utenza pubblica nell'utilizzo di beni e servizi di natura sociale, elettricità-gas-acqua, le tariffe delle utilities sono concordate con lo Stato nel rispetto degli obiettivi di politica pubblica, mentre per il resto occorre un accordo tra le parti in funzione dell'applicazione dei piani industriali (ad es. trasporti urbani ed extraurbani, ammodernamento mezzi, pedaggi autostradali

Per quanto concerne le **Concessioni autostradali** è bene far emergere che il decreto "Sblocca Italia", con un vero e proprio escamotage, attraverso il rinnovo delle concessioni agli attuali concessionari, ha di fatto aggirato i contenuti della direttiva concessioni che nel suo indirizzo sancisce invece, al fine di una effettiva liberalizzazione del mercato e per contrastare veri e propri regimi di monopolio che si auto-riproducono, la messa a gara delle stesse attraverso bandi di evidenza pubblica.

Documento di gara unico europeo

Sul documento di gara unico europeo DGUE si sostiene che ai fini di una semplificazione per le imprese, la documentazione di gara possa essere acquisita con un'auto dichiarazione. Allo stesso tempo le amministrazioni aggiudicatrici sarebbero tenute a richiedere in qualsiasi momento la conferma documentale di quanto dichiarato.

Dinanzi a questa ipotesi si osserva che non risulta convincente questo approccio alla semplificazione come abbiamo già fatto notare per la inversione tra aggiudicazione e verifica dei requisiti.

Oltre a questo notiamo il ricorso al condizionale per quanto concerne gli adempimenti di verifica sia da parte delle stazioni appaltanti, sia da parte delle imprese, mentre per quanto ci riguarda i vincoli in termini di adempimenti dovrebbero essere più stringenti, in particolare per quello che riguarda la certificazione fiscale e contributiva dell'impresa quale uno dei criteri necessari per l'aggiudicazione dell'appalto.

CGIL CISL UIL Nazionali

Roma 23 Ottobre 2014