

**SEMINARIO  
CGIL, CISL E UIL**

***Appalti e Concessioni: lavoro, legalità e trasparenza.  
Direttive europee e Disegno di legge delega di  
recepimento***

**Relazione introduttiva  
*Luigi Sbarra*  
(*Segretario confederale Cisl*)**

***Roma, 10 febbraio 2015***

Buongiorno a tutti,

voglio ringraziare a nome di Cgil, Cisl e Uil coloro che sono presenti ai lavori di questa mattinata, in particolare i rappresentanti delle Istituzioni che si sono resi disponibili a questo confronto. Confronto che riteniamo utile e indispensabile per affrontare al meglio, con più efficacia e determinazione, le problematiche di una tematica tanto delicata e importante come quella degli Appalti, che coinvolge il lavoro, l'economia, i servizi e le strutture stesse del nostro Paese. Riteniamo che su temi così complessi sia indispensabile il massimo confronto e la massima convergenza possibile con il contributo di tutte le componenti coinvolte.

Da sempre il sindacato ha visto in questo settore un terreno sul quale non bisogna mai abbassare la guardia, ma che richiede impegno e uno sforzo comune per una definizione e una verifica costante della sua impalcatura normativa e funzionale.

Negli ultimi anni sono cambiati i Governi e la situazione economica ha attraversato fasi sempre più complesse e difficili, ma l'azione unitaria di Cgil, Cisl e Uil sui temi che abbiamo condiviso è proseguita costantemente in un lungo percorso che ci ha visto impegnati in varie iniziative. Da ultimo, al Tavolo di Coordinamento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri non poteva non essere presente il movimento sindacale anche se, per la verità, abbiamo faticato, e non poco, per farne parte e poter così mettere a disposizione del legislatore la voce del mondo del lavoro, il nostro punto di vista e la nostra esperienza nell'affrontare le tante problematiche del settore degli Appalti pubblici e privati.

Siamo certi che il recepimento delle Direttive - che porterà ancor più il nostro Paese a confrontarsi nella competizione europea - e la revisione del Codice degli Appalti e delle Concessioni, ormai non più rinviabile, costituiscono

un'importante opportunità che va colta in tutti gli aspetti, a partire dal lavoro e dal rispetto della sua dignità.

È un'occasione troppo preziosa, questa, per non avviare tutti insieme, ognuno per la sua parte di responsabilità, un vero ed efficace contrasto alla corruzione, all'illegalità, all'evasione fiscale e contributiva che, purtroppo, hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare il mondo degli appalti. Questo significa, pertanto, lotta contro tutte le infiltrazioni malavitose per il ripristino di un sistema sano, che secondo noi può e deve produrre ricchezza per il Paese e "buona occupazione".

Oltre che nei molti fatti di cronaca che hanno riempito pesantemente le pagine dei giornali (Mose, Expo, Roma Capitale), contribuendo a dare al mondo un'immagine dell'Italia non certo edificante, le motivazioni di questo Seminario vanno ricercate soprattutto nella necessità - che il sindacato ritiene prioritaria - di far diventare questo settore più trasparente, più efficiente e più capace di raggiungere standard di adeguatezza (a livello europeo) di un'ampia gamma di servizi e di attività destinati, sempre più, ad essere gestiti in ambito concorrenziale. Un settore che deve svilupparsi intorno al valore e alla dignità del lavoro, agli interessi dei cittadini, alla qualità dei servizi e delle opere realizzate.

Siamo convinti, infatti, che una nuova politica del lavoro fondata sulla sua qualità e su una maggiore certezza di prospettive occupazionali non possa prescindere da un deciso cambio di rotta nella politica degli appalti che, è bene ricordare, rappresentano - secondo dati della Commissione europea - più del 15% del Pil nazionale, mentre la variazione dei costi, in corso d'opera, per gli appalti relativi a beni e servizi è pari a ben il 2% del Pil stesso.

Dobbiamo essere consapevoli che nella Comunità Europea i beni e i servizi comprati dagli enti pubblici rappresentano quasi il 17% del PIL dei 28 Stati membri. A livello europeo, infatti, l'idea consolidata è che la concorrenza nel

mercato degli appalti pubblici e delle concessioni di pubblici servizi garantisca di per sé un'utilizzo efficiente delle risorse, migliorando la qualità dei servizi pubblici e stimolando la crescita economica e la creazione di posti di lavoro.

È altresì consolidata la convinzione che un elevato livello concorrenziale sia fondamentale nell'attuale contesto di gravi restrizioni di bilancio e di difficoltà economiche che hanno colpito molti Stati membri dell'Unione europea, per raggiungere un livello di maggiore efficienza della spesa pubblica.

La relazione annuale dell'AVCP pose in evidenza che i servizi dati in appalto da parte della pubblica amministrazione hanno raggiunto la quota di 50 mld. di euro, superando di gran lunga i finanziamenti degli stessi pari a 17 mld. di euro. Uno scarto di ben 33 miliardi. Tutto ciò nonostante i tagli della Spending Review.

E ancora, la cattiva gestione degli appalti alimenta il fenomeno della **corruzione**, che in Italia porta ad una diminuzione degli investimenti esteri del 16% e fa lievitare il costo complessivo degli appalti almeno del 20%.

Dunque, purtroppo, assistiamo allo "spreco", diciamo così, del 2% di PIL, in larga parte dovuto alla pervasiva presenza di cartelli nel settore che, come detto, è largamente collegato alla corruzione.

In questo quadro, occorre avere ben presente che questi sprechi, inefficienze e illeciti si scaricano, in primo luogo, sulle spalle di centinaia di migliaia di lavoratori che molto spesso non hanno tutele adeguate, né sociali, né legislative.

Si tratta di tante lavoratrici e di tanti lavoratori esposti al precariato, troppo spesso senza carriere contributive dignitose, con basse retribuzioni, senza valorizzazione professionale.

Nella nuova normativa vanno anche introdotti, per quanto riguarda le nostre aziende, **vincoli in merito alla procedura di riassunzione del personale già occupato nell'appalto**. Nella legislazione italiana, infatti, non esiste al momento una procedura vincolante per la gestione dei passaggi di appalto. Tutte le imprese ultimamente si sono appiattite sull'uso, che noi riteniamo improprio, della procedura della 223/91 sui licenziamenti collettivi.

La libera concorrenza tra imprese a discapito del personale non è accettabile. Sono sempre più ricorrenti, purtroppo, attacchi alle condizioni occupazionali e contrattuali dei lavoratori. Si affacciano troppo spesso nel settore degli appalti aziende di dubbia origine, che utilizzano contratti pirata stipulati da OO.SS. prive di una reale rappresentatività.

A questo proposito preoccupa molto la recente sentenza n. 1470 del TAR della Lombardia (sezione di Brescia), che ha legittimato l'aggiudicazione di una gara di appalto con un costo del lavoro inferiore del 15% rispetto ai livelli retributivi stabiliti dai CCNL stipulati dal CGIL, CISL e UIL, ritenendo lecita l'applicazione di un contratto di un sindacato poco rappresentativo.

Per queste ragioni riteniamo che in questa fase, dove il disegno di legge è stato incardinato alla Commissione Lavori pubblici del Senato, sia di primaria importanza che le **ragioni del Sindacato e dei lavoratori siano rese chiare ed esplicite al Governo e alle parti politiche del Parlamento**.

Se dovessimo fare una fotografia del lavoro negli appalti oggi si vedrebbe chiaramente che si tratta di lavoro in gran parte usurante, polverizzato, mal retribuito, che paga l'abbattimento dei costi di fornitura e realizzazione di beni e servizi, a danno della qualità delle opere, dei servizi offerti ai cittadini e dei diritti di chi ci lavora.

Come vedete sono molte le grandi sfide irrisolte a cui dobbiamo rispondere per dare un contributo decisivo alla crescita economica e allo sviluppo sostenibile

del nostro Paese se non vogliamo ritrovarci, tra qualche anno, ad affrontare queste stesse criticità.

Se, come detto, è vero che in Italia spendiamo più del 15% del PIL in appalti pubblici credo sia evidente che questo tema meriti un più ampio dibattito all'interno di un Paese, come il nostro, in profonda crisi economica e che ha la pressante necessità di trovare fonti di finanziamento per sostenere la domanda interna con investimenti pubblici.

Crediamo, anche, che a fianco degli interventi legislativi, che il Parlamento si appresta a varare, si debba procedere alla riorganizzazione complessiva delle istituzioni dedicate agli acquisti.

La riduzione delle **stazioni appaltanti**, che noi richiediamo, non deve rappresentare un mero atto di centralizzazione. Sia chiaro la loro razionalizzazione e la loro netta riduzione sono oggi interventi indispensabili e che vanno realizzati, ma non sono, di per sé, sufficienti a garantire una buona politica degli appalti. Insieme a tutto questo ci vogliono più strumenti di controllo e maggiore competenza da parte delle stazioni appaltanti.

Quindi bisogna incidere sui tempi di aggiudicazione; sui tempi di completamento dell'opera, sulla riduzione del contenzioso, sulla riduzione dei prezzi degli acquisti, sul raggiungimento di elevati livelli di qualità, sia delle prestazioni, sia delle opere, con indicatori oggettivi e facilmente individuabili.

Poi, per noi, c'è un aspetto di fondamentale importanza: **la questione delle piccole e medie imprese** – parte fondamentale del tessuto produttivo italiano – che incontrano, come noto, forti difficoltà nella possibilità di aggiudicarsi un appalto.

Dobbiamo aver ben chiaro che se nella fase di recepimento delle Direttive non inseriamo strumenti di equilibrio e di opportunità tra piccole e medie imprese e

grandi Gruppi non si danneggiano solo le Pmi, ma danneggiamo l'intero sistema Paese.

Per capire quanto già queste aziende siano penalizzate negli appalti pubblici basta ricordare un dato citato dalla stessa Commissione europea: "quanto a valore stimato ed aggiudicato, le PMI sono tra il 31% ed il 38% degli appalti pubblici, mentre la loro quota nel totale dell'economia si aggira attorno al 52%". La Direttiva europea pensa di rimediare a ciò facilitando la politica dei lotti, senza pensare, però, che questi saranno sempre troppo grandi per le nostre piccole imprese e comunque finiranno per aiutare quelle grandi e purtroppo i cartelli.

Questi, in sintesi, secondo il nostro punto di vista, sono i principali nodi che dobbiamo sciogliere ed è positivo l'intervento del Governo che vuole ridefinire un corpo normativo aggiornato, armonizzato con l'Europa e ispirato a regole di trasparenza, legalità e qualità. Abbiamo condiviso la scelta di procedere ad una revisione complessiva del Codice dei contratti pubblici attraverso un disegno di legge, bloccando così il proliferare della decretazione, che negli ultimi anni ha introdotto più di 150 modifiche al Codice e al Regolamento, producendo una disarticolazione assolutamente funzionale all'interesse di alcuni di aggirare regole e normative.

Da qui **le proposte** che il sindacato oggi vuole ribadire:

- 1. anzitutto, come già detto, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e delle centrali di spesa.** Attualmente abbiamo oltre 30 mila stazioni e altrettanti centri di spesa. Un numero immensamente superiore rispetto agli altri Paesi europei. Il sistema degli appalti si trova quindi letteralmente imbrigliato dentro inesorabili sabbie mobili. Occorre prevedere e attuare la contestuale semplificazione delle procedure con l'aumento e l'efficacia dei controlli sui finanziamenti pubblici e sulla

qualità della spesa, richiamando alla propria responsabilità la stessa Pubblica Amministrazione;

2. dobbiamo, poi, **superare il ricorso al massimo ribasso**, soprattutto dove il costo dell'appalto è quasi esclusivamente costo del lavoro, **a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa** trovando, però, meccanismi idonei ad evitare il formarsi di cartelli più o meno camuffati;
3. in merito al **DURC**, poi, riteniamo che, per valutare l'offerta, deve essere certificato già all'atto della partecipazione alla gara, attestando la regolarità contributiva e fiscale dell'azienda;
4. c'è, inoltre, la forte necessità di **garantire la dimensione sociale della riforma**. Ovvero prevedere il coinvolgimento delle parti sociali e la tutela delle condizioni economiche ed occupazionali degli addetti;
5. occorre anche **salvaguardare e rafforzare le cosiddette clausole sociali rendendole vincolanti**. Attualmente sono sempre più messe in discussione, se non addirittura bypassate;
6. un altro punto centrale delle nostre proposte è il **contratto da applicare**. Ormai ci troviamo in presenza di un vero e proprio caos, dove il contratto che si applica risponde esclusivamente all'obiettivo della riduzione dei costi del lavoro o, meglio, del salario, generando un fenomeno di dumping anche tra le imprese, penalizzando quelle che hanno scelto di non oltrepassare la frontiera della legalità. A questo fine proponiamo l'introduzione di una norma che obblighi le stazioni appaltanti a indicare, con certezza, il ccnl stipulato dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative da applicare in relazione alla categoria merceologica prevalente e che questo avvenga già in fase di Bando di gara;



7. occorre, inoltre, **affrontare nel merito la pratica del sub appalto** che necessita di alcuni interventi precisi. Anzitutto bisogna prevedere il **pagamento diretto** da parte del committente, nel pieno rispetto della responsabilità solidale; poi si deve limitarne fortemente la portata, in particolare negli appalti di pura prestazione di manodopera, per noi non deve esserci più di un passaggio in subappalto; è necessario definirne la possibilità e i limiti di utilizzo; infine, per la trasparenza e il controllo in tutte le fasi di realizzazione di un'opera o di un servizio, riteniamo importante esplicitare, già nel bando di gara, il nome delle imprese a cui si intende subappaltare;
8. oltre a ciò, poiché l'esperienza ci ha insegnato che non è secondario il coinvolgimento del territorio sulle grandi opere, avendo chiaro il soggetto cui spettano le decisioni, **va utilizzato lo strumento del *débat public***, sperimentato con successo in Francia, per limitare contenziosi e varianti, vero terreno di coltura della corruzione e dell'esplosione dei costi;
9. un'altra criticità, a cui bisogna porre rimedio e che deve trovare una risposta nella nuova legislazione sugli appalti, riguarda **le procedure in deroga**, attraverso le quali spesso si aggirano e vengono annullate più normative: ambientali, paesaggistiche, edilizie, antimafia, causando in questo modo la degenerazione del sistema degli appalti, alimentando, di fatto, i livelli di corruzione nella PA, favorendo per questa via le infiltrazioni delle organizzazioni mafiose. Moltissimi sono gli esempi: i già nominati Mose, Expo, Roma Capitale, ma anche i lavori alla Maddalena, i mondiali di nuoto, gli eventi per i 150 anni dell'Unità d'Italia, ecc. Per questo proponiamo che le deroghe al Codice degli appalti abbiano una natura selettiva, che siano mirate e codificate e che rispondano ad un criterio oggettivo di pubblica utilità, in relazione ad aspetti calamitosi e nell'impellenza di un pericolo urgente e contingente da rimuovere;

**10.** inoltre **le gare di Appalto e le Concessioni devono avere sempre un'evidenza pubblica**, per permettere il massimo della trasparenza e della sana concorrenza, perché tutte le imprese abbiano pari opportunità, mettendole sullo stesso piano, così come con forza ha ribadito lo stesso presidente dell'Anac, Raffaele Cantone.

**11.** infine, come già ricordato, al di là dei principi, bisogna tradurre concretamente l'obiettivo di **favorire la partecipazione agli appalti delle Pmi**, che nel mercato globalizzato rischiano di essere costantemente battute dalle più forti e agguerrite imprese estere.

Per concludere questa mia breve introduzione, voglio sottolineare che Cgil, Cisl e Uil, anche attraverso questa iniziativa, intendono valorizzare, attraverso le loro proposte, **il ruolo del lavoro in una legge delega all'interno della quale questi temi devono avere un peso maggiore.**

Crediamo, inoltre, che, anche attraverso un intervento legislativo, si debba favorire un sistema di aziende capace di stare sul mercato salvaguardando la crescita dell'impresa, ma che sappia nel contempo garantire i diritti dei propri lavoratori e il rispetto delle regole di legalità, sappia contemperare il ruolo delle istituzioni, i processi partecipativi, la responsabilità sociale e le tutele contrattuali.

Con l'iniziativa di oggi, grazie ai qualificati relatori che intervengono, contiamo di poter proseguire un confronto proficuo, che porti un valido contributo alla stesura di nuove regole per dare finalmente una svolta a questo settore verso gli obiettivi comuni della crescita, della sana competitività e dello sviluppo dell'occupazione.

Grazie.