

## Audizione CISL

**Presso la VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame dei provvedimenti recanti Delega al Governo in materia di contratti pubblici (A.C. 3514).**

*(Roma, 14 aprile 2022)*

Il Consiglio dei Ministri in data 30 giugno 2021 ha approvato un disegno di delega al Governo in materia di contratti pubblici, “con l’obiettivo di ridurre drasticamente e razionalizzare le norme in materia di contratti pubblici armonizzando ulteriormente la disciplina interna con il diritto comunitario”, il cui testo è stato approvato al Senato lo scorso 9 marzo.

Come più volte affermato da questa Organizzazione Sindacale, riteniamo che il testo del Codice dei contratti pubblici, approvato il 18 aprile 2016, non abbia mai trovato un reale momento di applicazione integrale, questo alla luce delle 818 modifiche complessive, 133 articoli che hanno subito almeno una modifica, 29 provvedimenti di modifica, di cui 14 decreti legge e 15 modifiche provvisorie. Tutto questo “ha prodotto un quadro giuridico poco organico e chiaro, che ha accresciuto l’incertezza per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici creando disfunzionalità in un settore di grande rilievo per il Paese”, così come si legge nel Documento di Economia e Finanza, sezione III, pag. 17, convenendo così a quanto ripetutamente espresso dalla CISL.

Siamo sempre stati convinti che prima di procedere come avvenuto nel corso del tempo a continui interventi derogatori, sarebbe stato utile realizzare un lavoro comune col quale analizzare lo stato normativo in essere, ed intervenendo specificatamente su quelle norme che nel tempo avessero mostrato una dubbia interpretazione applicativa, verificando concretamente le problematiche del codice. Questa sarebbe stata la strada da percorrere.

A questa Commissione vorremmo porre qualche domanda, per riflettere insieme: i veri problemi del nostro Paese derivano dalla eccessiva onerosità e complessità delle procedure di gara? Davvero la lentezza nella realizzazione delle grandi opere, nella manutenzione delle strade, nello sviluppo della rete integrata dei trasporti, nella digitalizzazione avanzata di tutte le Pubbliche Amministrazioni e la difficoltà ad acquisire rapidamente beni servizi e forniture di elevata qualità, per esempio in settori strategici come quello della salute pubblica, sono dipesi solo da disposizioni normative che hanno reso le procedure di selezione dei contraenti eccessivamente lunghe e soggette a contenzioso?

Per la CISL, in tema di appalti, “semplificare” significa ribadire la necessità di costruire regole stabili e certe, indicando chiaramente tempi e competenze degli attori in gioco. Pensiamo ad esempio al tema della progettazione: nel nostro ordinamento, è stata inserita la validazione dei progetti, pregevole azione perché in questo modo si evita quanto visto nel passato; progetti non adeguati che all’atto dell’esecuzione dell’opera mostravano tutti i loro limiti, creando problemi alle lavoratrici ed ai lavoratori, alle imprese ed alla fine anche all’erario.

Il termine “Semplificare”, usato come slogan, può aprire la strada alle grandi mafie.

Preme qui ricordare come la Direzione Investigativa Antimafia abbia rilevato come nel 2020, (anno di drastica riduzione dell’attività economica e di restrizioni), sia aumentato il numero di segnalazioni di fatti illeciti e quintuplicato rispetto all’anno precedente (622 contro 125), sviluppo che seppure parzialmente distorto da finalità personali del denunciante, sembra significativo di una realtà occulta ancora

consistente. 213 sono stati procedimenti avviati nell'anno 2020 per carenze nella trasparenza degli appalti: questo dato è sicuramente indicativo della necessità per la quale semplificazione non assuma il significato di deregolamentazione. Nel 2021, sempre la Direzione Investigativa Antimafia, nella relazione del primo semestre, segnala la confisca a soggetti organici e collegati a vario titolo a gruppi mafiosi beni per 129 milioni e 307mila euro. Nello stesso periodo sono stati effettuati sequestrati per un valore di 93 milioni 771 mila euro.

Noi crediamo che l'antidoto alla paralisi e alle contraddizioni che colpiscono questo Paese non possa essere rappresentato dalla possibilità di abbassare il livello delle regole, dietro lo sbrigativo pretesto che gli appalti sono bloccati e che per sbloccarli basti eliminare le gare o, peggio diminuire i livelli di trasparenza, per esempio fissando soglie di valore sempre più alte entro le quali affidare contratti senza l'espletamento di procedure pubbliche per perseguire gli obiettivi di efficienza, efficacia, tempestività, qualità nelle commesse pubbliche. Inoltre servono una rapida e celere azione di formazione e qualificazione all'interno delle Stazioni Appaltanti e la necessaria riduzione delle stesse, aumentandone la qualificazione.

Per questi motivi La CISL chiede l'istituzione di una *cabina di regia permanente*, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la ricognizione sullo stato di attuazione del Codice formata dalle Parti Sociali (Organizzazioni Sindacali e Associazioni Imprenditoriali) comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Nel testo approvato in Senato, la CISL riconosce alcuni punti validanti quali:

- La ridefinizione, rafforzamento e qualificazione della disciplina delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire alla loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse (art. 1, comma 2, lettera b);
- Il richiamo al principio di inderogabilità delle misure a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro irregolare, della legalità e della trasparenza (art. 1, comma 2);
- L'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (art. 1, comma 2);
- La previsione che i costi della manodopera e della sicurezza siano sempre scorporati dagli importi soggetti al ribasso (art. 1, comma 2, lettera e, punto 2);
- Garanzia delle stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore (art. 1, comma 2, lettera e, punto 2);
- Revisione della disciplina relativa ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché a quelli di servizio ad alta intensità di manodopera, prevedendo come criterio utilizzabile ai fini dell'aggiudicazione esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 1, comma 2, lettera t).

Tuttavia, rimangono ancora forti criticità su alcune tematiche che per la CISL sarebbe opportuno modificare perché costituirebbero, se così concepite un peggioramento rispetto alla disciplina vigente. Per queste motivazioni, formuliamo le seguenti osservazioni ed emendamenti:

#### Art. 1, comma 2, lettera c)

- Dopo la frase “previsione, al fine di favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese” aggiungere “criteri premiali per l’aggregazione di impresa”.

*“previsione, al fine di favorire la partecipazione da parte delle micro e piccole imprese, di criteri premiali per l’aggregazione di impresa, della possibilità di procedere alla suddivisione degli appalti in lotti sulla base di criteri qualitativi o quantitativi, nonché del divieto di accorpamento artificioso dei lotti, in coerenza con i principi dello Small Business Act (.....omissis ....)”*

Motivazione: Si deve cogliere l’opportunità per qualificare e rafforzare il mercato, prevedendo criteri di premialità volti all’aggregazione di imprese. Per fornire maggiore valore alla spesa pubblica si deve qualificare l’impresa, valorizzando la professionalità delle lavoratrici e dei lavoratori.

#### Art. 1, comma 2, lettera e

- Cancellare la parola “previsione della facoltà” e sostituire con “obbligo”
- Cancellare la parola “tenuto conto della tipologia di intervento”
- Inserire dopo “bandi di gara, avvisi, inviti” le parole di lavori, servizi e forniture.

*“obbligo per le stazioni appaltanti di inserire, nei bandi di gara, avvisi, inviti di lavori servizi e forniture, in particolare ove riguardi beni culturali, e nel rispetto dei principi dell’Unione Europea, specifiche clausole sociali con le quali possono essere indicati, come requisiti necessari o premiali dell’offerta, criteri orientati tra l’altro a (....omissis...)”*

Motivazione: Per la CISL, la clausola sociale non è la semplice tutela del posto di lavoro, ma anche la conservazione, presso l’impresa che subentra, del trattamento economico già goduto e delle medesime condizioni di tutela retributiva e contributiva. Tutto ciò al fine della tutela dei lavoratori addetti ai lavori, ai servizi in appalto, in quanto i meccanismi concorrenziali, se lasciati alla sola libera determinazione del mercato, rischiano di comprimere i margini di guadagno e di conseguenza incidere sulle retribuzioni e sulle condizioni di lavoro. Inoltre si deve inserire la creazione di un capitolato speciale d’appalto che consideri l’importo a base d’asta coerente con la salvaguardia dei livelli occupazionali prevedendo anche specifici percorsi formativi per le lavoratrici ed i lavoratori.

#### Art. 1, comma 2, lettera f

- Dopo la frase “un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva non prevedibili al momento della formazione dell’offerta” aggiungere “facendo riferimento al paniere dei prezzi inerente i beni fondamentali dei vari settori”.

*“previsione dell’obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e inviti, in relazione alle diverse tipologie di contratti pubblici, un regime obbligatorio dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva non prevedibili al momento della formazione dell’offerta, facendo riferimento al paniere dei prezzi inerente i beni fondamentali dei vari settori, stabilendo che gli eventuali oneri derivanti dal suddetto meccanismo di revisione dei prezzi (.....omissis.....)”*

Motivazione: La previsione di un regime obbligatorio di revisione dei prezzi al verificarsi di particolari condizioni non può essere l’unico strumento che fornisca garanzie standardizzate sul lungo periodo. La

situazione attuale sul rincaro dei materiali, sulle difficili forniture e sulla scarsità di materie prime, ci impone una attenta analisi sui prezziari disponibili. Ecco perché l'istituzione di un "paniere di beni inerenti i beni fondamentali dei vari settori" potrebbe essere lo strumento che disciplina il prezzo per i lavori, servizi, forniture, risultando così essere lo strumento più semplice per l'aggiornamento costante, contrastando così anche eventuali speculazioni.

#### **Art. 1, comma 2, lettera i)**

**Dopo la frase "piena attuazione della Banca dati dei Contratti Pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico" aggiungere "e del documento di Monitoraggio Congruità Occupazionale – MoCOA – rilasciato dall'INPS"**

***"riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, anche attraverso la digitalizzazione e l'informazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico, e del documento di monitoraggio congruità occupazionale, rilasciato dall'Inps, (omissis)***

Motivazione: Il costante monitoraggio della congruità occupazionale è utile per supportare il contrasto a fenomeni di dumping e di fattori degenerativi che stravolgono i normali rapporti economici, aiutando a ripristinare regole di correttezza del mercato a tutto vantaggio, oltre che dei committenti, anche di tutte le aziende appaltatrici/subappaltatrici che operano nel rispetto della normativa previdenziale, e della corretta applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali e Associazioni Datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale

#### **Art. 1, comma 2, lettera r**

- **Cancellare la frase "al solo criterio del prezzo del costo" e sostituire con "offerta economicamente più vantaggiosa"**

***"individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa"***

Motivazione: Per la CISL, il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è ancor più necessaria di fronte ad un nuovo, grande, flusso di investimenti che comporta migliori opere realizzate, le quali a loro volta migliorano il Paese. E' una scommessa importante che non deve essere persa. Abbiamo ancora davanti ai nostri occhi cosa ha significato per tanto tempo applicare la logica del massimo ribasso. Imprese improvvisate in grado di vincere, spesso incapaci di portare a termine i lavori a regola d'arte, a causa di ribassi d'asta fuori da ogni logica di mercato. Con necessità di recupero in corso d'opera o attraverso la contrattazione di revisioni di contratto scaturenti da chissà quali imprevisti oppure da risparmi su manodopera e materiali che andavano a discapito della qualità.

#### **Art. 1, comma 2, lettera v**

- **Dopo la frase "mediante la previsione di contratti tipo" aggiungere la frase "e di bandi tipo" "razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti tipo e di bandi tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, (...omissis.....)"**

Motivazione: Esprimendo parere favorevole alla previsione di razionalizzare e semplificare mediante i contratti tipo, vogliamo mettere in evidenza la mancanza di un *bando tipo per i lavori*. Infatti, i bandi gara emanati dall'Anac riguardano solamente i contratti pubblici di servizi e forniture, servizi di pulizia e servizi di ingegneria e architettura. Il contratto per lavori, indubbiamente più complesso per contenuti e struttura, necessita sicuramente di una tipizzazione che permetta a tutte le stazioni appaltanti di poter operare e monitorare la fase di gara, su una base di partenza certa, standardizzata, trasparente.

Inoltre, la CISL auspica che il legislatore regoli, in collaborazione con le Parti Sociali, tutta la materia inerente gli affidamenti in house e i lavori in concessione, il cui art. 177 concernente l'obbligo di esternalizzare in misura pari l'80% dei contratti di lavoro, servizi e forniture, è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale. Tale norma se non concertata con le Organizzazioni Sindacali, rischia di riproporre un indebolimento delle Aziende che operano nei servizi pubblici essenziali mettendo in serio pericolo la continuità del servizio in cui operano con gravi ripercussioni sulle lavoratrici ed i lavoratori.

La CISL ribadisce e concorda con quanto dichiarato dalla Suprema Corte, laddove evidenzia "come le previsioni censurate pongano «oneri sproporzionati» rispetto al perseguimento dell'obiettivo pro-concorrenziale. Richiama, altresì, la segnalazione 89/2019/I/com del 12 marzo 2019 dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) a Parlamento e Governo in merito ai possibili effetti derivanti dall'attuazione dell'art. 177 cod. contratti pubblici, dalla quale si desumerebbe il rischio di una duplicazione di costi sia per il concessionario sia per il consumatore finale, anche in ragione del numero elevato di esuberanti che potrebbero conseguire rispetto al totale dei dipendenti impiegati nel comparto."

La CISL auspica che trovi soluzione la norma che ridimensioni, in maniera chiara e decisa, il ricorso alle procedure negoziate senza bando di gara, oggetto di richiamo dell'Unione Europea che ha affermato con una lettera di costituzione in mora complementare, nella quale si chiede che l'Italia affronti alcune delle nuove disposizioni nazionali, come quelle sulle procedure negoziate senza gara d'appalto, che non sono conformi alla legislazione europea. Così come invita l'Italia ad affrontare le questioni ancora in sospeso già sollevate nelle precedenti lettere di costituzione in mora, come il divieto per i subappaltatori di ricorrere ad altri subappaltatori.

Infine, auspichiamo che il Documento di Economia e Finanza modifichi quanto riportato a pag. 72, della sezione III, laddove viene riportato che "il Governo ha introdotto requisiti più rigorosi per i datori di lavoro del settore delle costruzioni sulle certificazioni necessarie per esercitare l'attività. Tra questi, si segnalano il rafforzamento del 'DURC di congruità' e l'applicazione dei bonus solo a quelle imprese che utilizzano i contratti collettivi pertinenti". La CISL riconferma che non esistono contratti "pertinenti" ma contratti sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali e Associazioni Datoriali comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale.