



**INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI ATTUAZIONE E SULLE IPOTESI  
DI MODIFICA DELLA NUOVA DISCIPLINA SUI CONTRATTI PUBBLICI**

**COMMISSIONE VIII AMBIENTE È CAMERA DEI DEPUTATI  
COMMISSIONE VIII LAVORI PUBBLICI È SENATO DELLA REPUBBLICA**

**MEMORIA DI CGIL CISL UIL**

Roma, 10 gennaio 2017

Cgil, Cisl, Uil, hanno richiesto questa audizione al fine di proseguire il percorso della riforma del Codice degli Appalti fornendo contributi e proposte di merito. Ritengono, inoltre, che la riforma attuata vada nella giusta direzione di maggiore trasparenza e legalità, unitamente ad una maggiore qualificazione del settore (imprese e committenti), diritti e tutele del lavoro.

Nello esprimere, dunque, un giudizio sostanzialmente positivo, riteniamo che con il Decreto Correttivo si debbano recuperare alcune tematiche rimaste in sospeso o solo parzialmente affrontate. Tuttavia, sottolineiamo gli aspetti che consideriamo essere condivisibili e di maggiore rilievo:

- Centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti;
- Superamento della Legge Obiettivo e revisione degli strumenti di pianificazione programmazione degli interventi;
- Subappalto, tetto percentuale e facoltà di limitazione da parte della stazione appaltante;
- Progettazione esecutiva a base di gara;
- Applicazione dei CCNL, regolarità contributiva e responsabilità in solido;
- Divieto di aggiudicazione con formula dell'appalto integrato in settori ordinari;
- Divieto di nomina Direttore dei Lavori e Responsabile Unico del Procedimento nel Contraente Generale;
- Rating di Impresa;
- Centralità dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- Ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione . ANAC -

Vogliamo altresì significare che la fase legata ai provvedimenti attuativi del Codice deve necessariamente essere condotta con la più larga condivisione con le forze sociali e nei tempi previsti dalla norma, ciò anche per depotenziare i tentativi strumentali di coloro che tendono a frenare il processo di riforma. Per questo oggi chiediamo che il completamento di questo percorso avvenga in tempi rapidi, per dare coerenza all'insieme della norma e certezze alla pubblica amministrazione, agli operatori economici, ai lavoratori.

Riteniamo che il metodo giusto per procedere alla revisione del Codice sia quello di traguardare un decreto correttivo organico in luogo di una serie di modifiche spot in quanto questa modalità soffocherebbe il confronto con gli attori del sistema e ridurrebbe il lavoro delle Commissioni stesse

Consideriamo essenziale altresì che con il decreto correttivo non si producano arretramenti, è necessario procedere oltre, senza pericolose rivisitazioni in favore di qualcuno e a danno del sistema

Nello specifico:

### **Capacità Programmatoria e Progettazione Esecutiva**

L'indicazione di una nuova capacità programmatica e selezione degli interventi negli appalti di opere servizi e forniture, che non dovrà restare sulla carta, richiede un agire più qualificato e responsabile da parte della P.A., non solo nell'individuare e soddisfare i bisogni della collettività, ma a questo va aggiunta la capacità di esercitare un controllo permanente in tutte le fasi di un contratto: dalla programmazione alla esecuzione di un'opera o di un servizio, per registrarne i risultati e prevenire e correggere gli aspetti negativi.

Vanno perciò nella giusta direzione le norme che vincolano l'appalto ad una progettazione non più di massima ma esecutiva, e la limitazione che viene introdotta all'uso delle varianti.

Ma questo presuppone per la P.A. essere messa nelle condizioni di avere un personale non sotto-dimensionato, fortemente professionalizzato e con una formazione continua.

Una progettazione debole è stata per decenni causa di contenzioso, varianti, dilatazione dei tempi, e alla fine una lievitazione dei costi che non ha corrispettivo in Europa.

Aver stabilito che non è più possibile mandare in gara un'opera non sostenuta da una adeguata progettazione esecutiva lo consideriamo un notevole passo in avanti.

## **Legge Obiettivo e Prassi Derogatorie**

Consideriamo positivamente il superamento della legge Obiettivo, i cui risultati sono sotto gli occhi di tutti, e l'adozione di nuovi strumenti di pianificazione e programmazione quali il piano generale dei trasporti e della logistica e il Documento Pluriennale di Pianificazione.

Ma tale impostazione deve incrociare la volontà effettiva di non dare corso a forme derogatorie, che by-passino la legislazione, e che sono l'anticamera dei processi degenerativi a cui abbiamo assistito nel corso degli anni.

Identico giudizio esprimiamo per quanto concerne la norma che determina il superamento della nomina del direttore dei lavori e del Rup da parte del Contraente Generale, riconsegnando i ruoli di controllo alla stazione appaltante.

Forse sul contraente generale sarebbe stato utile più coraggio perché la vexata questio del controllato che esprime proprie figure di controllo non è l'unica criticità. La realizzazione %on qualsiasi mezzo dell'opera+ allunga ulteriormente, rispetto alla possibilità di subappalto, la filiera produttiva del cantiere e la %capacità organizzativa e tecnico realizzativa+ del contraente è requisito che rimane spesso solo sulla carta. Riteniamo, pertanto, che la figura del Contraente Generale dovrebbe essere superata, considerando anche l'uso improprio che alcune stazioni appaltanti hanno tentato di proporre dovrebbe essere superata, considerando anche l'uso in luogo del non più possibile appalto integrato.

## **Legge di Bilancio 2017 e Programmazione Risorse Pubbliche**

Rispetto al Fondo da ripartire per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, contenuto all'articolo 21 della legge di Bilancio, tutt'ora in discussione, vorremmo sollevare alcuni dubbi e perplessità di merito.

C'è sicuramente un'esigenza impellente di velocizzare gli appalti e la cantierizzazione delle opere dando certezza dei finanziamenti per una adeguata programmazione.

Ma la filosofia dell'articolo in questione ci sembra ispirato più ad una volontà di centralizzazione da parte della Presidenza del Consiglio, e di un conseguenza allo svuotamento del ruolo e delle funzioni dei ministeri deputati.

In relazione ai dati forniti, diventa inoltre complicato individuare se nell'ambito della programmazione siano stati previsti, e in che misura, i fondi relativi alla progettazione delle opere.

Ricordiamo che il Codice degli appalti, all'articolo 202, prevedeva l'istituzione presso il Mit, dei nuovi fondi per la progettazione e per il finanziamento delle opere, di cui non c'è traccia nel ddl di Bilancio.

## **Dibattito Pubblico**

La stessa indicazione di sottoporre a dibattito pubblico le opere che hanno una valenza interregionale coglie un aspetto rilevante in quanto favorisce una partecipazione attiva delle istituzioni e dei territori coinvolti, e favorisce dinamiche di dialogo che possono portare al superamento preventivo dei possibili contrasti, determinando una condizione di maggiore trasparenza e controllo sociale sulle opere da realizzare.

Anche se occorre ricordare che su tale aspetto non secondario sarà necessario, attraverso un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri definire la tipologia e le soglie dimensionali, nonché le modalità di svolgimento e il termine di conclusione delle procedure stesse.

Per garantire la necessaria infrastrutturazione del Paese è necessario costruire una modalità decisionale democratica ma univoca, che consenta di discutere ma anche di prendere delle decisioni.

Decisioni che una volta assunte, al netto delle revisioni e dei miglioramenti che possono riguardare il progetto, diano delle certezze in quanto rivedere continuamente risoluzioni già assunte non è, al contrario di quanto si pensi, condizione che garantisce la partecipazione democratica

## **Autorità Nazionale Anticorruzione È ANAC È**

A più riprese è stata avanzata dal Presidente Cantone la preoccupazione che occorre dotare Anac delle risorse adeguate, in modo particolare di quelle finanziarie, da ciò il nostro auspicio che il vincolo contenuto nel decreto Madia, relativo alla utilizzo dei fondi, venga interamente superato.

La legge di delega prima, il Dgls 50 poi, hanno potenziato le funzioni e i poteri dell'Anac.

Le competenze contemplate: di vigilanza, controllo, indirizzo, sanzionatorio e attività di regolazione, nonché di qualificazione e selezione delle stazioni appaltanti e delle centrali di aggregazione, se pienamente utilizzate possono determinare una situazione nuova non solo per quanto concerne la regolarità dei contratti, i tempi di esecuzione, la loro efficacia, ma possono concorrere a determinare un diverso operare improntato alla trasparenza contrastando i fenomeni corruttivi e di penetrazione delle mafie nel sistema degli appalti.

e la regolarità dei contratti, i tempi di esecuzione, la loro efficacia, ma possono concorrere a determinare un diverso operare improntato alla trasparenza contrastando i fenomeni corruttivi e di penetrazione delle mafia nel sistema degli appalti.

## **Regolamentazione su Distacco Transnazionale**

Riteniamo che per operatori economici si intenda sia le imprese Italiane che imprese estere, europee ed extraeuropee e che per tutte sia verificato l'adempimento contributivo ed il corrispondente pagamento delle retribuzioni dei prestatori d'opera, sia per il contraente diretto che per il subappaltatore, attenendosi tutti ai contenuti dell'intero art. 30 del Codice degli Appalti (applicazione integrale dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di settore, di territorio, ed aziendale, sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative, generalmente applicati, nonché l'applicazione della responsabilità solidale nel caso di inadempienze da parte della stazione appaltante).

## **Aspetti Lavoristici**

- Importante che il legislatore abbia operato nel corpo della legge di delega e nel dlgs numerosi richiami alla parte lavoristica :

-applicazione dei Contratti Collettivi di Lavoro

-Il principio di economicità può essere subordinato a criteri ispirati ad esigenze sociali

- le clausole sociali nel bando di gara per la stabilità occupazionale nei cambi d'appalto, in modo particolare per i servizi ad alta intensità di manodopera;

- il divieto di utilizzare il criterio del massimo ribasso negli appalti ad alta intensità di manodopera.

Permangono forti criticità nel settore delle concessioni autostradali e moltissimi lavoratori rischiano il licenziamento in quanto l'accordo con il Mit per operare una salvaguardia di questa tipologia di lavoro, a differenza di quanto contenuto nel decreto in entrata, non è stato recepito nella stesura finale adottata dal Consiglio dei Ministri.

## **Stazioni Uniche Appaltanti**

In tale ambito è necessario procedere speditamente alla riduzione del numero delle stazioni appaltanti, portandole entro un livello fisiologico non superiore alle 250, così come previsto nell'abito della discussione e poi approvazione della legge di delega.

Evidenziamo un ritardo che deve essere velocemente recuperato in quanto per dare corpo a questa parte della normativa occorre che si procedi attraverso un decreto del presidente del Consiglio dei ministri che definisca, con i criteri tecnico organizzativi la qualificazione della committenza.

## **Subappalto**

Un altro elemento che consideriamo ~~meno~~ sensibile è il subappalto, aver introdotto la quota del 30% dell'importo complessivo del contratto di lavori servizi e forniture lo riteniamo un fatto positivo. Come è positivo lasciare alla responsabilità della P.A. e delle stesse stazioni appaltanti la ~~facoltà~~ di prevederlo (e dunque di limitarlo o addirittura escluderlo), nel bando di gara.

Stessa cosa per quanto concerne l'obbligatorietà dell'indicazione della terna di subappaltatori per servizi, forniture e lavori sopra soglia comunitaria.

Avevamo inoltre espressamente criticato il fatto che sotto questa soglia veniva meno l'obbligatorietà della terna, lasciando alla facoltà, o meno, delle stazioni appaltanti di decidere di volta in volta, per le opere, i servizi e forniture di indicarla nei bandi.

Registriamo perciò negativamente una discussione tutta tesa a far regredire, o meglio a cancellare attraverso il decreto correttivo, questi punti d'approdo contenuti nel D.lsg 50. Questi punti vanno invece mantenuti perché, viceversa, verrebbe indebolito uno degli aspetti più rilevanti.

## **Offerta Economicamente più Vantaggiosa**

Le direttive, il decreto di delega n.11 hanno giustamente concentrato la loro attenzione sull'offerta economicamente più vantaggiosa e sul superamento del prezzo più basso in quanto, per la nostra storia, vero e proprio volano di degenerazione degli appalti.

Aver contravvenuto a quanto indicato dalle due commissioni competenti di Camera e Senato, che fissavano a 150.000 euro la soglia per poter procedere a gare con il massimo ribasso, elevando la stessa soglia ad 1.000.000 di euro è stato un errore, in quanto l'80% delle gare in Italia sono appunto sotto questa soglia.

Talune proposte, che vengono dal mondo delle imprese, ma anche da parti della P.A., di elevare questa soglia fino a 2.500.000 è un errore catastrofico.

## **Clausole Sociali**

Per quanto concerne l'applicazione delle Clausole sociali avremmo preferito quanto contenuto nell'articolo 50 del decreto legislativo in entrata al Consiglio dei Ministri i bandi e gli avvisi di gara devono prevedere le clausole sociali.

Cgil, Cisl, Uil, ripropongono nell'ambito della stesura ed approvazione del decreto correttivo la formulazione originaria ~~devono~~ in luogo di ~~possono~~ in quanto l'inserimento delle clausole sociali nei bandi di gara non può essere lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti.

## **Governance e Cabina di Regia**

E' positivo che la Cabina di Regia coordini e sovrintenda alla stesura di un testo unico con le norme di attuazione del Codice che tenga conto di tutti i provvedimenti approvati a valle della riforma (Anac, Pareri Consiglio di Stato, Delibere Anac, Decreti Mit), organizzato per materia.

Ma riteniamo più che opportuno, proprio per la complessità della materia, e per i compiti che vengono attribuiti alla cabina di regia che attengono all'attuazione del codice, alla sua fase applicativa, alle proposte di modifica dello stesso, strutturare a titolo consultivo la presenza delle Organizzazioni di rappresentanza sociale del lavoro e delle imprese.

Crediamo di essere nelle condizioni di poter offrire un contributo di merito che muova da un interesse generale.

## Concessioni Autostradali

Fermo restando la condivisione del Sindacato Confederale di aprire il mercato delle concessioni alla concorrenza, al fine di garantire trasparenza, tariffe eque e migliori condizioni di svolgimento dei contratti, vogliamo ricordare che l'intero comparto, da mesi e unitariamente sta portando avanti una azione sindacale per salvaguardare i livelli occupazionali e il patrimonio professionale che si è accumulato negli anni e che non può essere disperso. L'accordo tra Mit e organizzazioni sindacali e il testo originario della 50/2016, che era anche il frutto della interlocuzione con le Commissioni competenti di Camera e Senato, dava una risposta positiva a questo problema. Lo stravolgimento operato in sede di Consiglio dei Ministri ha rimesso tutto in discussione, cancellando di fatto quegli accordi e l'indirizzo legislativo.

E' per questa ragione che con forza chiediamo che questo aspetto venga considerato escludendo le manutenzioni e la progettazione dal conteggio dell'80/20% in quanto funzioni essenziali per qualsiasi concessionaria di bene pubblico.

Su questa materia il Codice prevede la formulazione di Linee Guida da parte di Anac che chiariscano il meccanismo di calcolo percentuale.

E' necessario che l'Anac vi provveda in tempi brevi. Traguardare una formulazione diversa al decreto correttivo di Aprile 2017 è un obiettivo che non risolve la problematica occupazionale, vista la rapidità con la quale le imprese stanno aprendo le procedure di mobilità.

Il mancato rispetto degli accordi con il Mit e la fase di attesa derivante dai pronunciamenti ANAC, ha già comportato il licenziamento di 403 lavoratori. Gli esuberi quantificati sono 3600.

Ricordiamo che nessuna normativa europea ha previsto tale regolamentazione in materia, così come assunta dal nuovo codice degli appalti.

**Questi sono i temi principali che vogliamo sottoporre alla Vostra attenzione, chiedendo la loro revisione in sede di Decreto Correttivo:**

- **Sotto soglia:** le procedure negoziate con consultazione di un numero limitato di operatori economici sono possibili, per i lavori, fino a 1 mln di euro. La soglia è troppo alta. Siamo favorevoli ad un abbassamento a 500 mila euro, come contenuto nelle linee guida.
  - **Procedura Negoziata Senza Previa Pubblicazione del Bando:** è indispensabile chiarire quale siano le casistiche di somma urgenza che rendono possibile attivare questo strumento per limitarne l'utilizzo in caso di oggettiva necessità.
  - **Commissioni di Gara:** abbassare la soglia di applicazione a 1mln di euro, e istituire velocemente l'Albo presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione.
  - **Concessioni Autostradali:** esclusione di progettazione e manutenzione dal calcolo dell'80% - 20%.
  - **Offerta Economicamente più Vantaggiosa:** abbassare la soglia di utilizzo del massimo ribasso per i lavori (attualmente a 1 mln di euro). Stabilire il tetto massimo per punteggio economico per evitare un ritorno surrettizio al massimo ribasso.
  - **Criteri di Aggiudicazione con il Massimo Ribasso:** chiediamo di superare il criterio del massimo ribasso in tutte le gare di appalto.
  - **Cabina di Regia:** prevedere la partecipazione, a titolo consultivo, delle Organizzazioni Sindacali.
  - **Distacco Transnazionale:** inserire all'art. 30 del Codice degli Appalti, regolamentazione su distacco transnazionale e applicazione dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, la regolarità contributiva per garantire che i concorrenti europei operino in regime di concorrenza leale sul costo del lavoro.
  - **Clausole Sociali:** si ripropone di inserire la formulazione originaria **«devono»** in luogo di **«possono»**, in quanto l'inserimento delle clausole sociali nei bandi di gara non può essere lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti.
  - **Congruità Contributiva:** recuperare la verifica della congruità contributiva di cui al comma 16) art. 105, anche nell'ambito di quanto previsto all'art. 30.
-