Confederazione Italiana
Sindacati Lavoratori

TLC, Poste, Spettacolo, Editoria
Credito e Assicurazioni
Authority
Politiche dell'edilizia e delle infrastrutture
Politiche dell'immigrazione, socio-assistenziali, della famiglia
Volontariato

VIII^ COMMISSIONE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI CAMERA DEI DEPUTATI

A.C. 3514
DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

AUDIZIONE CISL

Roma, 14 aprile 2022

Via Po 21, 00198 Roma
T +39 06 8473384 - 385 F+39 06 8473 278
www.cisl.it

Aderente alla CES e alla Confederazione
Internazionale dei Sindacati

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 di 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 più convinti che prima di procedere ad un nuovo intervento derogatorio sarebbe utile realizzare un lavoro comune nel quale sia analizzato lo stato normativo ad oggi in essere, intervenendo specificatamente nelle norme che rendono dubbia l’interpretazione applicativa, verificare concretamente le problematiche del codice.

Per la CISL semplificare significa ribadire la necessità di regole e controlli 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, purtroppo spesso nel passato; progetti non adeguati che all’atto dell’esecuzione dell’opera mostravano tutti i loro limiti.
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 e bene servizi e forniture di elevata qualità, per esempio in settori strategici come quello della salute pubblica, dipendono da disposizioni normative che rendono le procedure di selezione dei contraenti eccessivamente lunghe e soggette a contenziosi? Semplificare come slogan, può invece 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 che è 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 di beni per 129 milioni e 307mila euro. Nello stesso periodo sono stati effettuati sequestri 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.

La CISL chiede l'istituzione di una *cabina di regia* 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 è necessario siano modificate perché costituirebbero un peggioramento rispetto alla disciplina vigente con effetti distorsivi sul mercato del lavoro nei settori *labour intensive* dove sono strutturalmente presenti servizi in appalto pubblico (pulizie, mense, vigilanza privata, edilizia, industria) dove non verrebbe garantita la continuità occupazionale prevista dalle norme di legge e dai contratti in caso di cambio appalto. Per queste motivazioni, formuliamo le seguenti osservazioni ed emendamenti:

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 prìncipi 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 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, non può essere prevista l'introduzione di casi in cui è prevista la facoltà.

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.

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.

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. 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 esuberi che potrebbero conseguirne 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.