

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3846

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ZARATTI, PELLEGRINO, DURANTI, AIRAUDO, MARTELLI, PLACIDO, SCOTTO, FRANCO BORDO, COSTANTINO, FOLINO, CARLO GALLI, GREGORI, MELILLA, NICCHI, PANNARALE, QUARANTA, RICCIATTI

Modifiche al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per la tutela dei lavoratori, la trasparenza nell'affidamento e la qualità dell'esecuzione degli appalti pubblici

Presentata il 20 maggio 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 11 del 2016, di delega al Governo per il riordino della disciplina sugli appalti pubblici e per il recepimento di direttive europee in materia, seppur con diverse criticità, ha rappresentato un positivo cambio di rotta rispetto alla normativa vigente.

Come già sottolineato in sede di approvazione parlamentare della legge delega, era evidente che, al di là della condivisione di buona parte delle finalità sottese ai principi e criteri direttivi ivi contenuti, la partita decisiva sarebbe stata soprattutto quella di verificare la reale rispondenza dei decreti legislativi attuativi agli stessi principi e criteri direttivi.

In attuazione della legge delega è stato adottato il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

I pareri sul relativo schema di decreto legislativo espressi dalle Commissioni parlamentari competenti avevano evidenziato numerose criticità, molte delle quali il Governo non ha inteso recepire nel testo definitivo del decreto legislativo. La presente proposta di legge interviene con apposite norme correttive su alcune delle citate criticità del decreto legislativo n. 50 del 2016 e in particolare sulle clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, nonché sulle norme che riteniamo avere maggiore impatto negativo sulle necessarie garanzie di qualità e

di trasparenza degli appalti e dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Riguardo all'articolo 50 in materia di clausole sociali nei bandi di gara, avvisi e inviti, lo schema di decreto legislativo presentato per il parere alle Commissioni parlamentari aveva previsto l'introduzione di clausole sociali solo come semplice possibilità e non invece come obbligo, contraddicendo quanto previsto dalla legge delega n. 11 del 2016.

Nel parere approvato dall'VIII Commissione ambiente della Camera dei deputati, era stato quindi chiesto con forza e con un'ampia convergenza (analoga richiesta era stata avanzata anche dalla Commissione lavoro), che per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, nonché per gli avvisi e gli inviti, si dovessero prevedere specifiche cogenti clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, modificando quindi quanto previsto dallo schema di decreto legislativo che prevedeva solo una mera possibilità e non un obbligo, dalla quale discendevano, di fatto, un'ampia discrezionalità e la non effettiva applicabilità di clausole sociali a garanzia del posto di lavoro.

Il Governo, nell'adottare il decreto legislativo n. 50 del 2016, ha ignorato il citato parere parlamentare, sancendo la mera possibilità, e non l'obbligo, dell'inserimento di clausole sociali. Il Governo ha quindi negato di fatto, in assenza dell'obbligo della clausola sociale, la tutela del posto di lavoro dei dipendenti nel passaggio dell'appalto da un'impresa all'altra.

L'articolo 1, comma 1, lettera *a*), della presente proposta di legge, conseguentemente, modifica l'articolo 50 del decreto legislativo n. 50 del 2016, stabilendo l'obbligo delle clausole sociali, in linea con quanto ha previsto la legge delega n. 11 del 2016, e come chiesto dalle Commissioni parlamentari.

Viene inoltre introdotta una specifica disposizione in base alla quale, negli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi da parte del Ministero della difesa, sono vietati i con-

tratti di tipo occasionale e urgente, riguardanti la manovalanza, in quanto normalmente stipulati, per lo svolgimento di attività ordinarie e continuative. Tale norma vuole porre fine a un'anomalia che riguarda l'affidamento di alcuni appalti dei servizi di manovalanza da parte del Ministero della difesa. Detto Ministero bandisce regolarmente ogni anno gare di appalto per i servizi di manovalanza occasionale e urgente in particolare per stabilimenti, quali ad esempio gli arsenali della marina militare, laddove invece tali servizi non hanno carattere di urgenza e di occasionalità, bensì continuativo. Le offerte per questa tipologia di appalti sono presentate tutte secondo la regola del massimo ribasso.

Un'altra modifica che proponiamo riguarda l'articolo 77 del decreto legislativo n. 50 del 2016, che definisce la composizione della commissione di aggiudicazione e i requisiti dei commissari, per le procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o concessioni con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedendo che la valutazione sulla proposta migliore sia affidata alla citata commissione. Per garantire la massima trasparenza in questo processo, i commissari saranno estratti a sorte da un apposito elenco preparato dall'Autorità nazionale anticorruzione.

Ma questa regola vale solo per le gare con importi che superano la soglia europea, ossia 5,2 milioni di euro. Al di sotto di questo importo, o se gli appalti non presentano « particolare complessità », il comma 3, del citato articolo 77 dispone che la stazione appaltante può nominare componenti interni alla medesima stazione appaltante.

In pratica i commissari saranno scelti dallo stesso ente che assegna l'appalto. E cosa ben più grave è che questa deroga, applicandosi ai contratti sotto la soglia europea (che sono la maggioranza), comporterà che gran parte degli appalti sarà assegnata da commissari interni alla stessa stazione appaltante, con tutto quello che ciò comporta in termini di opacità nell'assegnazione di contratti di appalti o concessioni.

Inoltre il riferimento troppo generico agli appalti di « non particolare complessità » sembra consentire un'ulteriore troppo ampia possibilità di deroga.

Per quanto esposto, il comma 1, lettera *b*), provvede a sopprimere la parte del comma 3 dell'articolo 77 che appunto consente l'individuazione della commissione giudicatrice all'interno della stessa stazione appaltante per i lavori sotto la soglia europea.

Un'ulteriore forte criticità si riscontra nell'articolo 95 del decreto legislativo n. 50 del 2016, laddove, al comma 4, si individuano i lavori, i servizi e le forniture per i quali può essere utilizzato il criterio del minor prezzo.

Ricordiamo che il criterio del minor prezzo e del massimo ribasso dovevano, nelle intenzioni del Governo, se non « scomparire », certamente avere un ruolo estremamente marginale e residuale. Così però non è. L'articolo 95, che interviene sui criteri di aggiudicazione dell'appalto, prevede infatti che si possa ancora usare il criterio del minor prezzo per i lavori di importo fino a 1 milione di euro, ossia, di fatto, per la maggioranza dei casi, in quanto sotto questa soglia rientra circa l'80 per cento dei contratti pubblici.

Il decreto legislativo n. 50 del 2016 continua a lasciare quindi un fin troppo ampio margine per il ricorso al criterio del minor prezzo.

Giova ricordare che il parere sullo schema di decreto legislativo espresso dalle

Commissioni parlamentari competenti aveva chiesto, quale condizione, che l'importo di 1 milione di euro fosse abbassato a 150.000 euro. Il Governo, come evidente, non ne ha tenuto minimamente conto. Conseguentemente, il comma 1, lettera *c*), provvede a modificare il comma 4 dell'articolo 95 al fine di abbassare a 150.000 euro, in luogo di 1 milione di euro, la soglia sotto la quale può essere utilizzato il criterio del minor prezzo.

Infine, la presente proposta di legge interviene con una modifica all'articolo 105 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016, che disciplina il subappalto.

L'articolo 105 prevede l'obbligatoria indicazione in sede di offerta di una terna di subappaltatori solo nel caso dei contratti sopra la soglia europea e per i quali non sia necessaria una particolare specializzazione. Si rammenta che gli appalti sotto 1 milione di euro sono circa l'80 per cento dei contratti.

L'obbligo dell'indicazione della terna di subappaltatori determina una condizione di effettiva trasparenza e di contrasto efficace alla penetrazione delle mafie nel sistema degli appalti. Per questo motivo è indispensabile che l'obbligo sia previsto non solo per gli appalti sopra la soglia europea, ma anche per gli appalti sotto tale soglia. A tale fine l'inserimento dell'obbligo nei bandi da parte delle stazioni appaltanti non deve essere discrezionale. La modifica che proponiamo con il comma 1, lettera *d*), ha proprio le suddette finalità.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 50 è sostituito dal seguente:

« Art. 50. — (*Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi*). — 1. Per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti devono prevedere, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato, stabilendo, altresì, l'obbligo di applicazione dei contratti collettivi di settore, di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, per l'intera durata della concessione o dell'appalto. I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto.

2. Con riferimento agli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi stipulati dal Ministero della difesa, sono vietati i contratti di tipo occasionale e urgente, riguardanti la manovalanza »;

b) all'articolo 77, comma 3, il quarto e quinto periodo sono soppressi;

c) all'articolo 95, il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

a) per i lavori di importo pari o inferiore a 150.000 euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di

gara avvenga sulla base del progetto esecutivo;

b) per i servizi e le forniture di importo pari o inferiore a 150.000 euro con caratteristiche standardizzate;

c) per i servizi e le forniture di importo pari o inferiore a 150.000 euro, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo »;

d) all'articolo 105, il comma 6 è sostituito dal seguente:

« 6. È obbligatoria l'indicazione della terna di subappaltatori nei contratti di lavori, servizi e forniture per tutti i lavori indicati nel progetto ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



17PDL0046050