



VIII^ COMMISSIONE DELLA CAMERA

DDL 3514
"DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI"

AUDIZIONE CGIL

Roma, 19 aprile 2022

Il Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2021 ha approvato un disegno di delega al Governo in materia di contratti pubblici, con l'obiettivo, si leggeva nella relazione illustrativa, di risolvere i problemi applicativi riscontrati a seguito dell'entrata in vigore del Codice 50/2016, delle relative disposizioni integrative e correttive attraverso il decreto legislativo 56/2017 e dei vari provvedimenti legislativi che in più parti hanno finito per derogare alla disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici. Tale testo è stato approvato, con integrazioni e modifiche, al Senato lo scorso 9 marzo.

Modifiche ed integrazioni in particolare sugli aspetti concernenti la qualificazione delle stazioni appaltanti, il ruolo dell'ANAC (centralità della Banca dati e fascicolo virtuale dell'operatore), la inderogabilità delle norme a tutela del lavoro, della sicurezza, del contrasto al lavoro nero e all'illegalità, il rispetto dei CCNL anche in riferimento all'attività prevalente, la parità di trattamento economico e normativo per i lavoratori dei sub appalti rispetto ai lavoratori dell'appalto, l'esclusione dei costi della manodopera da possibili ribassi rispetto ai costi a base di asta, che **giudichiamo positivamente e che vanno confermate e rafforzate anche in questo passaggio parlamentare.**

A premessa vogliamo ribadire come, a nostro giudizio, il Codice non abbia mai avuto un reale momento di applicazione integrale, questo alla luce delle innumerevoli modifiche apportate che ne hanno minato la sua consistenza e funzione determinando l'incertezza della norma e generando le cause di un rallentamento degli investimenti pubblici. Anche per questo riteniamo che gli stessi decreti legislativi attuativi della legge delega debbano produrre più un nuovo Testo Unico, dopo le diverse norme intervenute nel tempo, che non un nuovo e radicale stravolgimento rispetto al dlgs. 50/2016 e alle positive novità introdotte a tutela dei lavoratori in particolare con la legge 120/2020 e legge 108/2021 (legge di conversione del decreto 77/2021).

Il sistema degli appalti pubblici in Italia necessita, per funzionare, di stabilità normativa, di certezza del diritto nell'alveo di un ordinamento codicista unico nella conferma del Codice dei Contratti Pubblici, e quindi di una legislazione ordinaria che possa esplicare i suoi effetti positivi negli anni, invece si continua ad avere procedure emergenziali e derogative che si succedono le une alle altre. Crediamo opportuno che nell'ambito della discussione e poi delle decisioni che ne conseguiranno taluni aspetti d'ordine generale siano tenuti ben presenti per avere una normativa equilibrata nei diversi settori. Sotto questo aspetto riteniamo necessario sottolineare con i lavori e le forniture, l'importanza degli appalti nei servizi, con particolare riguardo a quelli di alta intensità di manodopera. Aspetto questo tenuto fin troppo in ombra. Come anche va sciolto il nodo della legislazione secondaria inerente ai regolamenti; sotto questo profilo è auspicabile, per le loro specificità, avere il regolamento attuativo delle opere e quello dei servizi. Riteniamo poi indispensabile che il legislatore preveda un regime transitorio per l'applicazione delle norme al fine di permettere una capacità di adeguamento operativo da parte della PA e delle stesse Stazioni Appaltanti che saranno chiamate ad avere un ruolo di non secondaria importanza.

Consideriamo necessario, al fine di una effettiva governance, che nella Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e relativamente alla effettuazione e ricognizione sullo stato di attuazione del Codice, sia prevista la presenza delle parti sociali sindacali e datoriali.

Sono da riconsiderare, riportandole a normalità, le procedure di semplificazione negli appalti sotto soglia che hanno elevato, attraverso le procedure senza evidenza pubblica, la discrezionalità, fino all'arbitrio, delle stazioni appaltanti, recuperando gli aspetti di trasparenza, concorrenza e rafforzando i criteri di rotazione e i controlli nel sistema degli appalti.

Come anche è necessario che sia riconfermata, nella sua concreta attuazione, la centralità dell'evidenza pubblica dell'appalto. Anche alla luce della lettera della Commissione Europea di messa in mora della procedura negoziata senza bando di gara.

Sui principi di delega sono presenti alcune definizioni e semplificazioni scritte in modo troppo generico e la cui traduzione potrebbe determinare, con i decreti legislativi successivi, una difformità applicativa ed interpretativa del Codice, anche rispetto a tutele consolidate nel tempo e ormai patrimonio di tutti che non possono essere peggiorate e/o superate.

E' necessario, soprattutto, in questo passaggio presso la Camera dei Deputati **intervenire per rafforzare l'effettiva tutela dei diritti dei lavoratori**, a partire dalla tutela occupazionale con la reintroduzione dell'obbligo di inserimento della clausola sociale nei bandi di gara, anche al fine di favorire una concorrenza di impresa, coerente con alcuni passaggi avvenuti al Senato, basata su maggiore specializzazione produttiva, maggiore qualità dei servizi e dei lavori, maggiore innovazione e attenzione alla sostenibilità.

Nello specifico:

- 1) chiediamo di estendere e rafforzare l'applicazione obbligatoria delle clausole sociali nei cambi d'appalto. Riteniamo l'obbligatorietà della clausola sociale nei bandi di gara a tutela della stabilità occupazionale nei cambi d'appalto una delle norme di maggiore rilievo presenti nel Codice.
E' grazie a questa norma che si è determinato un miglioramento profondo nel settore degli appalti, in modo particolare in quello ad alta intensità di manodopera, diventando uno strumento effettivo per la stabilità occupazionale dei lavoratori e riducendo i livelli preesistenti di forte precarietà. Inoltre, ha contribuito robustamente a migliorare la condizione dei lavoratori sotto il profilo dell'esigibilità del contratto di lavoro e di contrasto al dumping contrattuale e alla contrattazione pirata. Migliorando la qualità delle stesse imprese chiamate ad un maggiore senso di responsabilità.
Inserire, invece, l'elemento facoltativo determinerebbe un pericoloso arretramento che, soprattutto nei settori labour intensive produrrebbe una macelleria sociale, perché interverrebbe sulla, spesso, unica garanzia di salvaguardia occupazionale di quei comparti. Per queste ragioni è prioritariamente necessario e imprescindibile reintrodurre l'obbligo di inserimento della clausola sociale nei bandi di gara sopprimendo le parole "facoltà ovvero" nel testo di legge delega;
- 2) in merito all'articolo 177 del Codice, relativo all'affidamento dei concessionari riteniamo necessario che il legislatore consideri questo aspetto alla luce della sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato la illegittimità della norma che prevedeva di affidare a terzi l'80% dei contratti;
- 3) Le Direttive Europee indicano senza ombra di dubbio alcuna, la centralità dell'OEPV. Consideriamo opportuno, anche in ragione di questa indicazione, che l'OEPV sia l'elemento esclusivo nelle procedure di gara, in quanto costringe le parti in causa ad orientarsi, non solo e non tanto sugli aspetti di costo, ma sulla qualità più complessiva di un'opera o di un servizio che tiene assieme gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali connessi all'oggetto dell'appalto.

Sulla base di queste considerazioni, la CGIL formula le seguenti osservazioni ed emendamenti:

Art. 1 comma 1

Dopo le parole “relativi a lavori, servizi, forniture” **aggiungere “e concessioni”**.

Aggiungere un nuovo capoverso come sotto riportato:

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture **e concessioni**, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate.

*Aggiungere alla fine del comma 1 art. 1 le parole “**Viene istituita una cabina di regia, così come individuata all’art. 212 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, con la partecipazione delle Organizzazioni datoriali e Organizzazioni Sindacali comparativamente rappresentative sul piano nazionale per la verifica dinamica delle varie deroghe applicate al codice e per coordinare eventuali soluzioni correttive e di miglioramento che venissero riscontrate nell’adozione del Codice Appalti e nel presente Decreto**”.*

Comma 2 lettera g)

All’inizio del punto **cancellare** le parole “*della facoltà ovvero*”

Motivazione: La modifica è tesa a ripristinare quanto attualmente previsto nel Codice dei contratti pubblici. L’obbligo stabilito all’articolo 50 del Codice, secondo cui le stazioni appaltanti devono inserire, nei bandi e nelle lettere di invito, specifiche clausole volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato non è stato contestato in alcuna sede. Pertanto, dopo un periodo di applicazione delle clausole sociali di oltre sei anni, non si può consentire che ogni cambio di appalto torni a trasformarsi in perdita di posti di lavoro e di reddito, soprattutto negli appalti di servizi ad alta intensità di manodopera. L’obbligo di inserimento di clausole sociali deve quindi essere mantenuto, con piena conferma di quanto previsto dall’attuale art. 50 del Codice dei Contratti Pubblici al fine di non ridurre le tutele che già vi sono nell’attuale Codice e normativa derivata, soprattutto in materia di salvaguardia e continuità occupazionale.

Comma 2 lettera ee)

Dopo le parole “di interesse economico generale” **cancellare le parole:** “disciplina delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1 e non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell’Unione europea, con specifico riguardo alle situazioni nelle quali sussiste l’obbligo, secondo criteri di gradualità e proporzionalità e tenendo conto delle dimensioni e dei caratteri del soggetto concessionario, dell’epoca di assegnazione della concessione, della sua durata , del suo oggetto e del suo valore economico, di affidare a terzi, mediante procedura di

evidenza pubblica, parte dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle medesime concessioni, garantendo la stabilità e la salvaguardia delle professionalità del personale impiegato”.

Motivazione

L'emendamento si rende necessario per evitare l'introduzione di vincoli per le imprese concessionarie che potrebbero comportare l'obbligo di esternalizzare parte delle attività con le problematiche conseguenze sulle condizioni di lavoro e sui trattamenti economici che questo comporterebbe. Si ricorda che la precedente previsione contenuta nell'articolo 177 del codice dei contratti pubblici prevedeva lo stesso vincolo che surrettiziamente si tenta di introdurre con il testo approvato al Senato, vincolo giudicato incostituzionale dalla Corte.