

**CONTRIBUTO PERVENUTO DALLA
CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEL
LAVORO (CGIL) ALL'ESITO DELLA CONSULTAZIONE
N. 1**

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE IN MATERIA DI RIFORMA
DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI**

1. OBIETTIVI DELLE CONSULTAZIONI E MODALITÀ DI SVOLGIMENTO

Coerentemente con quanto previsto dal comma 2 della Legge delega in materia di appalti e concessioni approvata il 14 gennaio 2016¹, il Governo intende consultare le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa.

La finalità delle consultazioni è di raccogliere, in riferimento ai temi di maggiore rilevanza, opinioni e suggerimenti ai fini dell'esercizio delle deleghe.

In particolare la presente consultazione mira a:

- a) selezionare, nell'ambito delle disposizioni a recepimento non vincolato delle Direttive, quelle ritenute di particolare rilevanza per i soggetti consultati, anche alla luce dei contenuti della Legge delega;
- b) selezionare, nell'ambito dei criteri di delega che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle Direttive, quelli ritenuti di particolare rilevanza per i soggetti consultati;
- c) ricevere osservazioni e suggerimenti specifici sui possibili contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, sia in riferimento al recepimento delle tre Direttive europee, sia in riferimento al riordino della disciplina nazionale vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Si invitano, dunque, i soggetti consultati a rispondere alle domande che seguono.

I contributi dovranno essere inviati **entro il 31 gennaio 2016** all'indirizzo di posta elettronica **dagl.consultazioneappalti@pec.governo.it**

Non saranno considerati i contributi:

- pervenuti in forma anonima;
- non attinenti con l'oggetto di questa consultazione;

1

¹ "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

- pervenuti con modalità diverse da quelle indicate in questo documento;
- inviati oltre il termine sopra indicato.

Una volta terminata questa prima consultazione, ne sarà svolta una seconda avente ad oggetto i suggerimenti ricevuti in merito ai contenuti della nuova disciplina, con particolare riguardo a quelli riferiti ai temi più significativi. Nel corso della seconda consultazione saranno svolti uno o più incontri volti ad approfondire tali suggerimenti.

I contributi forniti nel corso di entrambe le consultazioni saranno utilizzati ai fini dell'attuazione delle deleghe, senza obbligo per il Governo di adeguarsi alle indicazioni pervenute e di fornire un riscontro puntuale ad ogni soggetto consultato.

Al termine delle consultazioni saranno pubblicati sul sito del Governo: una sintesi dei dati delle consultazioni, i contributi scritti pervenuti, una sintesi dei principali temi emersi durante la seconda consultazione.

2. DOMANDE

1) Ordinare, dalla più importante alla meno importante, le seguenti disposizioni a recepimento facoltativo delle Direttive 2014/24/UE (Appalti), 2014/25/UE (Utilities) e 2014/23/UE (Concessioni)

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più disposizioni

Ordine importanza	Sintesi oggetto disposizioni Direttive	Rif. normativo Direttive
	Operatori economici	Art. 19 par. 2 appalti; Art. 37 par. 2 utilities; Art. 26 par. 2 concessioni
	Appalti e concessioni riservati	Art. 20 par. 1 appalti; Art. 38 par. 1 utilities; Art. 24 concessioni
	Regole applicabili alle comunicazioni	Art. 22 par. 4 e 6 appalti; Art. 40 par. 4 e 6 utilities; Art. 29 par. 1 concessioni
1	Scelta delle procedure	Art. 26 par. 5 appalti
0,80	Procedura ristretta	Art. 28 par. 4 appalti
0,75	Uso della procedura negoziata senza previa pubblicazione	Art. 32 par. 1 e Art. 26 par. 6 appalti; Art. 44 par. 5 e art. 50 utilities
	Cataloghi elettronici	Art. 36 par. 1 appalti; Art. 54 par. 1 utilities
1	Attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza	Art. 37 par. 1 appalti; Art. 55 par. 1 utilities
	Appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi	Art. 39 par. 2 appalti; Art. 57 par. 2 utilities
1	Suddivisione degli appalti in lotti	Art. 46 paragrafi 3 e 4 appalti; Art. 65 paragrafi 3 e 4 utilities
	Raggruppamento degli avvisi relativi agli appalti aggiudicati	Art. 50 par. 2 appalti; Art. 70 par. 2 utilities
1	Principi generali (Selezione dei partecipanti)	Art. 56 par. 2 appalti; Art. 76 par. 7 utilities
1	Motivi di esclusione	Art. 57 appalti, par. 3 e 4; Art. 80, par. 1, c. 3 utilities; Art. 38 concessioni
	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti

1	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Art. 67 par. 2 appalti; Art. 82 par. 2 utilities
1	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avalimento)	Art. 63 appalti; Art.79 utilities
	Principi per l'aggiudicazione degli appalti	Art. 76 par. 2 appalti; Art. 93 par. 2 utilities
	Appalti riservati per determinati servizi	Art. 77 par. 1 appalti; Art. 94 par. 1 utilities
	Recepimento e disposizioni transitorie	Art. 90 appalti; Art. 106 par. 2 utilities

2) Ordinare, dal più importante al meno importante, i seguenti criteri di delega:

1 = più importante

È possibile attribuire lo stesso punteggio a più criteri

Ordine importanza	Sintesi oggetto criterio delega	Rif. normativo DDL
1	Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa	Art. 1, comma 1, lett. d)
1	Disciplina applicabile ai contratti sotto soglia e disciplina per l'esecuzione di lavori, servizi e forniture in economia	Art. 1, comma 1, lett. g)
	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per gli appalti pubblici e i contratti di concessione sotto la soglia	Art. 1, comma 1, lett. ii)
1	Procedure in materia di protezione civile	Art. 1, comma 1, lett. l)
	Riordino e semplificazione disciplina dei contratti relativi ai beni culturali	Art. 1, comma 1, lett. o)
1	Sistema amministrativo e sanzionatorio di premialità e penalità per la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive e per la violazione di norme del codice	Art. 1, comma 1, lett. q), n 5)
1	Requisiti capacità economico-finanziaria, tecnica, organizzativa e professionale degli operatori economici	Art.1, comma 1, lett. r)
0,50	Modalità e individuazione soggetti per la determinazione annuale dei costi standardizzati	Art. 1, comma 1, lett. v)
1	Introduzione sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti presso ANAC	Art. 1, comma 1, lett.bb)
0,80	Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	Art. 1, comma 1, lett.ee)
0,75	Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	Art. 1, comma 1, lett.nn)
	Revisione sistema di validazione progetti	Art. 1, comma 1, lett.rr)
0,75	Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	Art. 1, comma 1, lett. ss)
1	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
0,90	Casi in cui l'ANAC può subordinare la partecipazione, l'affidamento di subappalti e la stipulazione dei relativi contratti alla necessità che il curatore o l'impresa in concordato si avvalgano di un altro operatore in possesso dei requisiti richiesti	Art. 1, comma 1, lett. vv), n. 6)
	Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative)	Art. 1, comma 1, lett. aaa)
	Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	Art. 1, comma 1, lett. bbb)
1	Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	Art. 1, comma 1, lett. ddd) e lett. ggg)

0,90	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	Art. 1, comma 1, lett. eee)
1	Disciplina transitoria per concessioni autostradali	Art. 1, comma 1, lett. mmm)
1	Dibattito pubblico	Art. 1, comma 1, lett. qqq)
1	Revisione del piano generale dei trasporti	Art. 1, comma 1, lett. sss)

3) Indicare eventuali ulteriori criteri di delega (specificando i relativi riferimenti normativi) che si ritengono di particolare rilevanza, nonché ulteriori temi, non inclusi nelle tabelle delle domande 1) e 2), ritenuti particolarmente rilevanti per la definizione della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni.

- Utilizzo DGUE Art 1 lettera aa)
riferibile alla qualificazione d'impresa, regolarità, durc, perimetrazione dei contratti
- Decreto di riordino del codice Art 1 lettera b)
- Precisa definizione dei criteri di esclusione con particolare riferimento al CCNL connesso con l'attività oggetto dell'appalto
- Appalti di servizi Art.1 lettera gg); Art 1 lettera fff)
- Appalti di servizi e lavori Art1 lettera ggg)
- Contratti di concessione Art 1 lettera hhh) ; Art 1 lettera iii)
- Rafforzamento delle funzioni di organizzazione, gestione e controllo delle stazioni appaltanti lettera ll)
- Partecipazione portatori qualificati di interesse Art 1 lettera ppp)
- Subappalto Art 1 lettera rrr)
- Atti di indirizzo ANAC, bandi tipo, regolazione flessibile Art 1 lettera t)
- Valorizzazione della fase progettuale, limitazione del ricorso all'appalto integrato, esclusione dell'affidamento dei lavori sulla base della sola progettazione preliminare Art 1 lettera oo)
- Call center Art.10
- Responsabilità solidale: modifica Art.9 L.76/2013

4) In riferimento ai temi individuati come più rilevanti in risposta alle domande 1), 2) e 3), fornire osservazioni e suggerimenti specifici sui contenuti della nuova disciplina in materia di appalti e concessioni, seguendo lo schema che segue.

a) Argomento: Subappalto

b) Riferimenti normativi a criteri di delega: DDL 1678-B Art 1 comma 1 lettera rrr)

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

- Al fine di un controllo preventivo dei requisiti e per meglio contrastare il fenomeno della penetrazione delle mafie nel sistema degli appalti, è opportuno, già in fase d'offerta, che l'indicazione della terna di

nominativi di subappaltatori sia allargata ad ogni tipologia di lavorazione prevista in progetto. Come era previsto nel DdL 1678 nella versione approvata in prima lettura dall'aula del Senato. E' altresì opportuno prevedere la medesima disposizione anche per le tipologie contrattuali diverse del subappalto (forniture con posa in opera, forniture, contratti di servizio).

- E' opportuno porre limiti al subappalto "a cascata", escludendo le imprese che applicano CCNL difformi dalle tipologie di attività oggetto dell'appalto.
- Necessità di contrastare il meccanismo delle "cordate" di imprese finalizzate all'aggiudicazione della gara d'appalto. A questo scopo, il nuovo Codice degli appalti deve contenere una norma che vincola l'aggiudicatario dell'appalto a non subappaltare lavori, servizi o forniture, alle imprese che hanno partecipato alla stessa gara;
- Essendo già previsto nel ddl il pagamento del subappaltatore da parte da parte della stazione appaltante se richiesto dallo stesso, occorre precisare che tale pagamento diretto deve essere subordinato alla regolarizzazione della posizione contributiva e retributiva dei dipendenti dello stesso.

a) **Argomento: Responsabilità solidale**

b) **Non presenti riferimenti nella delega**

c) **Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.**

La problematica della tutela dei trattamenti retributivi e previdenziali dei lavoratori, e dei connessi profili fiscali, assume rilevanza centrale non solo sotto il profilo delle tutele per i lavoratori coinvolti, ma anche al fine di contrastare prassi distorsive della concorrenza che danneggiano in primo luogo le imprese più serie e socialmente più attente.

Contrastare, pertanto, i comportamenti degli operatori economici che fondano la propria competitività su prassi e meccanismi elusivi della legalità e dei trattamenti dettati dai contratti collettivi, significa sostenere i modelli d'organizzazione delle imprese che puntano alla competizione su modelli di efficienza della produzione e sulla qualità dei processi produttivi. Un fattore questo che determinerebbe una evoluzione positiva dello stesso sistema produttivo .

L'ordinamento ha da tempo adottato, tra le tecniche regolative che perseguono tali obiettivi, *la regola della responsabilità solidale del committente riguardo ai trattamenti economici, normativi e previdenziali* dovuti ai lavoratori impiegati negli appalti. , tale regola aveva la finalità, prima ancora di tutelare i singoli dipendenti, di responsabilizzare le imprese e le pubbliche amministrazioni committenti nella scelta degli affidatari e nel controllo sul rispetto della normativa lavoristica nella filiera produttiva governata dagli stessi committenti, così contrastando la tentazione di scaricare la tensione della competitività sulle fasi che si svolgono ai margini dei processi produttivi e sui soggetti più deboli.

Per quel che riguarda lo specifico settore degli appalti, la regolazione dei trattamenti dovuti dalle imprese appaltatrici e la responsabilità delle amministrazioni committenti costituivano un fondamentale snodo di contrasto ad esiti di distorsione della concorrenza e di tutela della stessa qualità delle opere e dei servizi.

a) Argomento: Applicazione CCNL

b) Riferimenti normativi a criteri di delega: Art.1 lettera ggg)

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Per quanto riguarda gli appalti di opere è necessario precisare che il CCNL di riferimento di tutte le lavorazioni edili deve essere quello dell'edilizia.

Nel caso di imprese coinvolte nell'appalto che risultino produttrici di manufatti, possono essere operate diversificazioni di applicazione contrattuale al personale dipendente addetto alla produzione del manufatto stesso in stabilimento, ma le attività relative alla messa in opera o al montaggio in cantiere devono rimanere regolate dal CCNL del settore Edilizia.

a) Argomento: riduzione degli oneri documentali,

b) Riferimenti normativi a criteri di delega: Art 1 lettera z) e Art 1 lettera aa)

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Nel quadro della riduzione degli oneri documentali deve essere prestata particolare attenzione alla certificazione della regolarità contributiva e della congruità.

A tal fine è opportuno che il MIT dia particolare rilevanza a tali aspetti nella predisposizione del DGUE o analogo documento.

a) Argomento: Concessioni

b) Riferimenti normativi a criteri di delega: Art 1 lettera iii)

c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.

Le risoluzioni proposte dal Governo Italiano in materia di riforma della disciplina delle concessioni non risultano vincolate da orientamenti europei in quanto, nel quadro dei Paesi membri, esistono formulazioni diverse riguardo al tema dell'affidamento diretto. Inoltre non risulta chiaro il computo delle percentuali relative ai lavori in house e a quelli in regime di gara. Tale mancata definizione potrebbe indurre un quadro di scarsa trasparenza nella definizione della nuova disciplina. In aggiunta a ciò il Governo non ha opportunamente valutato le ricadute di tale modifica sul profilo industriale e occupazionale dei settori coinvolti. E' necessario inoltre che l'applicazione delle clausole di salvaguardia sociale, anche come strumento di selezione delle imprese, preveda l'obbligo di riassunzione della platea occupazionale attuale da parte dei nuovi soggetti aggiudicatari.

a) Argomento: Dibattito pubblico

b) Riferimenti normativi a criteri di delega: Art 1 lettera qqq)

- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.**

Nella definizione del dibattito pubblico devono essere considerate modalità che garantiscano una interlocuzione ad ampio spettro e che favoriscano occasioni di contrattazione sociale ove valorizzare le caratteristiche dei territori e le esigenze delle comunità locali.

- a) Argomento: Decreti di Recepimento e di Riordino**

- b) Riferimenti normativi a criteri di delega: Art 1 comma 1 lettera b)**

- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.**

Nella definizione dei due decreti è necessario recuperare la formulazione originaria della Direttiva UE Appalti là dove si prevede " Considerando 37", il rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro. Tale recupero è funzionale in primo luogo ad avere nei decreti una soluzione chiara per il rispetto dei diritti dei lavoratori a partire dall'applicazione dei CCNL.

A tal motivo proponiamo, non avendola rinvenuta in maniera soddisfacente nei criteri di delega, che vi sia una formulazione specifica in materia di esclusione delle imprese e risoluzione dei contratti di appalto, per tutte le situazioni nelle quali non si rispettano i diritti dei lavoratori con particolare riferimento alle norme in materia di salute e sicurezza e al rispetto dei CCNL.

- a) Argomento: Determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di lavori, servizio, fornitura**

- b) Riferimenti normativi a criteri di delega: Art 1 comma 1 lettera v)**

- c) Osservazioni e suggerimenti sui contenuti della nuova disciplina, preferibilmente in forma di proposte normative accompagnate da una breve relazione illustrativa.**

Nell'applicazione della delega occorre inserire questa norma" Nelle previsioni delle modalità per la determinazione dei costi standardizzati, dovranno essere comprese le tabelle del costo medio orario decretate dal Ministero del Lavoro".

La necessità di introdurre nel decreto legge quanto sopra è determinata dalla condizione di dare maggiore trasparenza alla definizione delle gare d'appalto e rendere effettivamente possibile il riscontro della congruità dell'offerta individuando con più facilità le offerte anomale. Oggi, Avcp e Anac successivamente, hanno determinato il costo annuale standardizzato per l'acquisto di diversi servizi senza una base oggettiva, cui può porre rimedio la norma della delega in oggetto con le integrazioni proposte.