

**CONTRIBUTO PERVENUTO DALLA  
CONFEDERAZIONE ITALIANA SINDACATI  
LAVORATORI (CISL) 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 2016<sup>1</sup>, 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](mailto:dagl.consultazioneappalti@pec.governo.it)**

Non saranno considerati i contributi:

- pervenuti in forma anonima;
- non attinenti con l'oggetto di questa consultazione;
- pervenuti con modalità diverse da quelle indicate in questo documento;
- inviati oltre il termine sopra indicato.

---

<sup>1</sup> "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".

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
3	Operatori economici	Art. 19 par. 2 appalti; Art. 37 par. 2 utilities; Art. 26 par. 2 concessioni
3	Appalti e concessioni riservati	Art. 20 par. 1 appalti; Art. 38 par. 1 utilities; Art. 24 concessioni
3	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
3	Procedura ristretta	Art. 28 par. 4 appalti
3	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
3	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
3	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
3	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
3	Motivi di esclusione	Art. 57 appalti, par. 3 e 4; Art. 80, par. 1, c. 3 utilities; Art. 38 concessioni

<b>2</b>	Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato	Art. 64 par. 1 appalti
<b>1</b>	Criteri di aggiudicazione dell'appalto	Art. 67 par. 2 appalti; Art. 82 par. 2 utilities
<b>1</b>	Subappalto	Art. 71 appalti; Art. 88 utilities; Art. 42 concessioni
<b>1</b>	Affidamento sulla capacità di altri soggetti (Avvalimento)	Art. 63 appalti; Art.79 utilities
<b>1</b>	Principi per l'aggiudicazione degli appalti	Art. 76 par. 2 appalti; Art. 93 par. 2 utilities
<b>3</b>	Appalti riservati per determinati servizi	Art. 77 par. 1 appalti; Art. 94 par. 1 utilities
<b>3</b>	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*

<b>Ordine importanza</b>	<b>Sintesi oggetto criterio delega</b>	<b>Rif. normativo DDL</b>
3	Specifica disciplina dei servizi sostitutivi di mensa	Art. 1, comma 1, lett. d)
2	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)
3	Procedure in materia di protezione civile	Art. 1, comma 1, lett. l)
3	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)
3	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)
1	Misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera	Art. 1, comma 1, lett. ee)
3	Revisione della disciplina di affidamento degli incarichi di collaudo a dipendenti pubblici	Art. 1, comma 1, lett. nn)
3	Revisione sistema di validazione progetti	Art. 1, comma 1, lett. rr)
3	Razionalizzazione ed estensione forme di partenariato pubblico privato	Art. 1, comma 1, lett. ss)
3	Revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici (Misure di premialità)	Art. 1, comma 1, lett. uu)
3	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)
3	Metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale (procedure amministrative)	Art. 1, comma 1, lett. aaa)
3	Revisione e razionalizzazione del rito abbreviato	Art. 1, comma 1,

		lett. bbb)
<b>1</b>	Valorizzazione delle esigenze sociali, di sostenibilità ambientali e stabilità occupazionale	Art. 1, comma 1, lett. ddd) e lett. ggg)
<b>2</b>	Pubblicità e trasparenza delle procedure anche per affidamenti in house	Art. 1, comma 1, lett. eee)
<b>3</b>	Disciplina transitoria per concessioni autostradali	Art. 1, comma 1, lett. mmm)
<b>1</b>	Dibattito pubblico	Art. 1, comma 1, lett. qqq)
<b>1</b>	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.**

**Ulteriori criteri di delega**

- Disciplina specifica appalti di servizi (art. 1, lettera fff)
- Clausole sociali (art. 1, lettera ggg)
- Subappalto (art. 1, lettera rrr)
- Contratti di concessione (art.1, lettera iii)

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 (esempio: subappalto)

b) Riferimenti normativi a criteri di delega (eventuale)

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

#### **a) Subappalto**

- Per 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. Sarebbe altresì opportuno prevedere la medesima disposizione anche per le tipologie contrattuali diverse del subappalto (forniture con posa in opera, forniture, contratti di servizio).

- Sarebbe opportuno limitare il subappalto "a cascata", escludendo le imprese che applicano CCNL difforni dalle tipologie di attività oggetto dell'appalto.

- Sarebbe necessario contrastare il meccanismo delle "cordate" d'impresa finalizzate all'aggiudicazione della gara d'appalto. A questo scopo, il nuovo Codice degli appalti dovrebbe 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 previsto nel Ddl il pagamento diretto del subappaltatore da parte della stazione appaltante qualora, sarebbe necessario precisare che il pagamento diretto deve essere subordinato alla regolarizzazione della posizione contributiva e retributiva dei dipendenti.

#### **a) Responsabilità solidale**

Di questo argomento non si fa menzione nella Delega.

La regola della responsabilità solidale del committente riguardo ai trattamenti economici, normativi e previdenziali dovuti ai lavoratori impiegati negli appalti, intende non solo tutelare i singoli lavoratori, ma anche responsabilizzare le imprese e le pubbliche amministrazioni committenti nella scelta degli affidatari e nel controllo del rispetto della normativa lavoristica nella filiera produttiva governata dagli stessi committenti, contrastando la tentazione di scaricare la tensione della competitività sui soggetti più deboli. In particolare nel settore degli appalti, la regolazione dei trattamenti dovuti dalle imprese appaltatrici e la responsabilità delle amministrazioni committenti possono contrastare fenomeni distorsivi della concorrenza e tutelare la stessa qualità delle opere e dei servizi.

#### **a) Contratti collettivi**

Il riconoscimento "erga omnes" dei contratti è necessario per evitare il dumping nei confronti dei lavoratori europei che possono essere impiegati nel nostro Paese.