



**APPLICAZIONE DEL CODICE
DEI CONTRATTI PUBBLICI:
indagine conoscitiva**

AUDIZIONE DI CGIL, CISL, UIL

**Senato della Repubblica
Commissione Lavori Pubblici**

13 febbraio 2019

L'esigenza di riforma del Codice degli Appalti (D.Lgs. 163/2006) e del Regolamento Attuativo n. 207/2010, nasceva dalla necessità di uniformare la legislazione nazionale a tre Direttive Europee e dall'esigenza di riportare il sistema degli appalti pubblici in una situazione di normalità per superare gli aspetti degenerativi emersi dalle inchieste e dalle sentenze della magistratura inerenti i fenomeni di corruzione e delle infiltrazioni delle organizzazioni mafiose.

Riformare complessivamente il Codice dei Contratti Pubblici dopo due anni dalla sua approvazione rischierebbe ancor di più di bloccare nuovamente tutta l'attività programmatica e di spesa nella pubblica amministrazione e nelle stazioni appaltanti.

Le critiche al Codice degli Appalti sono la conseguenza di aver voluto definire una normativa così complessa senza aver voluto insediare quanto previsto all'art. 212 dello stesso Codice, ovvero la Cabina di Regia quale momento per analizzare ed evidenziare eventuali criticità trovando le giuste soluzioni. Ecco perché riteniamo che ogni eventuale decisione di modifica il Governo volesse intraprendere, questa non potrà essere fatta con una serie di Decreti Legge ma con un lavoro comune che raccolga le osservazioni (reali) accompagnate dalle opportune soluzioni, per non incorrere negli stessi errori sopra citati.

Non vorremmo, inoltre, che la lettera inviata dalla Commissione Europea il 24 Gennaio, con la messa in mora ed infrazione, al Governo Italiano, nella quale si evidenziano rilievi su alcuni articoli inseriti all'interno del Codice, venisse utilizzata come pretesto per una accelerazione di tale modifica. Come abbiamo già ribadito, le osservazioni della Commissione Europea non tengono conto della specificità presente, purtroppo, nel nostro Paese; eliminare la soglia del ricorso al subappalto oppure non escludere dalla gara un operatore economico fino a quando non sia stato accertato giuridicamente l'infrazione, sarebbe per noi deleterio.

CGIL, CISL, UIL considerano sbagliata la scelta fatta dal Governo di aver alzato a 5,5 milioni di euro la soglia per il massimo ribasso: significherebbe alimentare il lavoro nero ed i rischi connessi alla sicurezza e all'incolumità fisica dei lavoratori, visto che i costi per la sicurezza sono i primi ad essere sacrificati, e avere opere di pessima qualità, e quindi pericolose per la collettività. Aumentare a 2,5 milioni di euro la procedura negoziata senza bando, che quindi interesserebbe oltre il 90% delle gare, è invece un incentivo alla corruzione e alla mancanza di trasparenza del mercato. Così come, per le cooperative sociali, aver innalzato a 750.000 euro l'affidamento diretto dei lavori. Inoltre, con il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019, all'art. 1 comma 912, sono state apportate altre modifiche che non trovano sostegno da parte nostra. Nello specifico, si è previsto l'affidamento diretto dei lavori per gli appalti fino a 150.000 euro, con una vistosa incongruenza per cui fino ai lavori di importo inferiore a 40.000 euro, gli operatori economici da consultare devono essere pari a 2 o più, mentre per i lavori da 40.000 euro a 150.000 euro è pari a tre se esistenti; il che vuol dire che potrebbe essere anche 1.

CGIL, CISL, UIL reputano di fondamentale importanza la lotta alla corruzione, la capacità di prevenzione e contrasto alla infiltrazione mafiosa, la gestione trasparente delle procedure di gara eliminandone gli ambiti di discrezionalità, la corretta applicazione del Codice, la qualificazione delle imprese attraverso il rating di qualità, la riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, la corretta applicazione dei contratti di lavoro e il contrasto al fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e ai processi di dumping contrattuale.

Sono queste le premesse di contesto per un effettivo rilancio degli Appalti Pubblici in Italia. L'attività dell'Anac in tale situazione è determinante. Ridurne il ruolo, le funzioni, le competenze, e gli ambiti di intervento significherebbe bloccare sul nascere qualsivoglia azione di prevenzione, controllo e indirizzo, mettendo in discussione il Testo Unico sugli appalti favorendo il ritorno alla degenerazione di sistema innanzi accennata.

CGIL, CISL, UIL ritengono come punti qualificanti:

- il rafforzamento del ruolo dell'Anac nell'attività di vigilanza, controllo e regolazione dei contratti pubblici, anche al fine di prevenire e contrastare l'illegalità e la corruzione;
- l'utilizzazione del Dibattito pubblico e la sua operativa funzionalità;
- la riduzione, centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti in quanto strumenti essenziali per garantire un maggior controllo e una maggiore qualità dei procedimenti in riferimento alla progettazione, nella costruzione dei bandi di gara, e nella fase esecutiva dei contratti: sollecitandone i decreti attuativi del Presidente del Consiglio dei Ministri e attinenti all'ambito territoriale, ai requisiti tecnici organizzativi in applicazione dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione delle stazioni appaltanti;
- il divieto della aggiudicazione con la formula dell'appalto integrato nei settori ordinari;
- il vincolo della progettazione esecutiva a base di gara e il divieto di ricorrere a varianti in corso d'opera;
- la centralità dell'offerta economicamente più vantaggiosa e il completo superamento del criterio del massimo ribasso;
- l'obbligo all'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei contratti ad alta intensità di manodopera;
- il subappalto entro il limite del 30% dell'importo complessivo del contratto dei lavori, servizi e forniture;
- l'obbligatorietà dell'applicazione delle clausole sociali negli appalti di lavori, servizi e concessioni;
- l'obbligo dell'applicazione dei contratti nazionali di lavoro, riferiti all'oggetto dell'appalto, sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali e Datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché dai contratti in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro;
- la determinazione del costo del lavoro con riferimento alle tabelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale richiamata al punto precedente;
- lo scorporo degli oneri della sicurezza dal costo dell'importo assoggettato a ribasso;
- l'applicazione del regime di responsabilità solidale per mancato pagamento del salario o mancato versamento dei contributi;
- l'obbligatorietà dell'indicazione di più offerenti in sede di gara, soprattutto della terna dei subappaltatori in sede di offerta, e indipendentemente dall'importo a base di gara, per gli appalti maggiormente esposti al rischio di infiltrazione mafiosa;
- il rafforzamento e la reintroduzione del DURC (al posto del DOL) per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso e irregolare, comprensivo della congruità dell'incidenza della manodopera, collegato al cantiere e ai SAL, incrociando i dati tra Casse Edili, Inps e Inail, con una normativa specifica per l'edilizia;

- la stabilità della normativa che fornisca regole e certezze chiare e condivise che poi dovranno affinarsi e migliorarsi nel corso del tempo, ma senza repentini cambiamenti;
- va rafforzato il ruolo dei tecnici investendo sulla formazione per una nuova Pubblica Amministrazione che abbia nelle strutture tecniche personale che possa muoversi con destrezza anche di fronte ai frequenti cambi legislativi, che di certo noi non auspichiamo.

Per quel che riguarda l'art.177 del Codice degli Appalti poniamo fortissimi dubbi sulla sua interpretazione: all'inizio, si pensava alla cessione dell'80% delle attività, solamente nel caso in cui non si fosse riusciti ad effettuarle in proprio. La linea che invece si è attuata è quella di obbligare alla cessione dell'80% delle attività e questo è in contrasto sia con i principi comunitari, sia con il principio Costituzionale della libertà d'impresa, perché si costringe un'azienda che potrebbe benissimo ed in maniera economica ed efficiente svolgere quell'attività in proprio, ad esternalizzarla coercitivamente.

Per CGIL, CISL, UIL è improponibile un percorso che veda assumere il Governo una delega in bianco per agire su un Codice che vede coinvolti molteplici attori e settori che esigono approfondimenti specifici per la tutela del lavoro, dei lavoratori, dell'opera o del servizio che si va a realizzare.

Pur consapevoli che nessuna legge sia intoccabile, per CGIL, CISL, UIL rimane fondamentale la garanzia di trasparenza e responsabilità pubblica della gestione degli appalti: queste sono precondizioni necessarie per qualsiasi cornice di regole, dove non si devono indebolire i presidi normativi contro le mafie e la corruzione, e i troppi infortuni che il non rispetto delle regole generano.

CGIL CISL UIL