



ADERENTE ALLA CONFEDERAZIONE INTERNAZIONALE DEI SINDACATI (CSI) E ALLA CONFEDERAZIONE EUROPEA DEI SINDACATI (CES)

SEDE NAZIONALE
00187 ROMA VIA LUCULLO, 6
TELEFONO 06 47531
TELEFAX 06 4753208
E-MAIL: info@uil.it

SEDE EUROPEA
INTERNATIONAL TRADE UNION HOUSE
BOULEVARD ROY ALBERT II, 5
B-1210 BRUXELLES
TELEFONO 003222183055
E-MAIL: bruxelles@uil.it

IL SINDACATO DEI CITTADINI

UNIONE ITALIANA DEL LAVORO
SEGRETERIA CONFEDERALE

Data: **12 Febbraio 2015**
Protocollo: **53/15**
Servizio: **Sviluppo Sostenibile Salute e Sicurezza**
Bilateralità Cooperazione/Contrattazione Privata e Politiche Settoriali
Rappresentanza e Rappresentatività
Oggetto: **Convegno sugli appalti pubblici. Invio documentazione.**

- A tutte le strutture UIL

CIRCOLARE N. 18

LORO SEDI

Si è svolto il giorno 10 febbraio scorso il previsto Convegno sulla “Legge delega di attuazione delle Direttive Europee su Appalti Pubblici e Concessioni”.

Il Convegno unitario, che è stato concluso dal Segretario Generale della UIL Carmelo Barbagallo, ha visto la presenza dei principali interlocutori che in questo momento stanno trattando questa complessa e importantissima questione.

Ricordiamo che il tema degli appalti pubblici interessa il 15% del PIL nazionale e milioni di lavoratori sono coinvolti negli appalti di opere e servizi.

Il disegno di legge delega, che attua le Direttive e prefigura un decreto che riscriva il Testo Unico sugli appalti, ignora totalmente la partita del lavoro, della tutela delle condizioni contrattuali, della occupazione e delle clausole sociali, di qui la forte iniziativa di CGIL CISL UIL per porre queste tematiche al centro del dibattito del Senato che sta esaminando il ddl.

Sono intervenuti al Convegno il Vice Ministro alle Infrastrutture Riccardo Nencini, il Presidente della Commissione Lavori Pubblici del Senato Altero Mattioli, il Senatore Stefano Esposito che è il relatore del disegno di legge al Senato e il Senatore Andrea Cioffi capogruppo del Movimento 5 Stelle alla Commissione stessa.

Tutti gli interventi hanno convenuto sulla esigenza, posta da CGIL CISL UIL, che nella delega in via di approvazione sia prevista la tutela del lavoro, sia per quanto attiene le condizioni contrattuali, sia per la difesa della occupazione e la previsione delle clausole sociali.

L'intervento del Sindacato ha quindi registrato un primo positivo risultato che dovrà trovare una concreta realizzazione nella discussione ed approvazione del ddl delega (sin dalla audizione di CGIL CISL UIL prevista nei prossimi giorni) e nella scrittura dettagliata del decreto delegato che conterrà il nuovo Testo Unico su appalti e concessioni.



Alleghiamo per Vostra documentazione la relazione introduttiva al Convegno, il testo dell'emendamento avanzato da CGIL CISL UIL, nonché un appunto che dettaglia i contenuti dello stesso.

Riservandoci di fornirVi le ulteriori notizie in merito agli sviluppi della iniziativa, Vi salutiamo cordialmente.

LA SEGRETARIA CONFEDERALE
(Tiziana Bocchi)

IL SEGRETARIO CONFEDERALE
(Paolo Carcassi)

APPUNTI SEMINARIO APPALTI PUBBLICI 10-2-2015

E' attualmente in corso la discussione parlamentare sul recepimento di tre direttive europee riguardanti gli appalti pubblici:

- la 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli Enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali;
- la 2014/24/UE sugli appalti pubblici;
- la 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

La tematica che riguarda il complesso **sistema degli appalti pubblici** è di grande rilevanza economica, sociale e occupazionale anche alla luce del rischio di processi di **dumping** nazionale, in ambito comunitario ed extracomunitario.

Sono infatti ricorrenti gli attacchi alle condizioni occupazionali e contrattuali dei lavoratori, come recentemente verificato nella sentenza del 31 dicembre 2014 del TAR della Lombardia che ha deciso sulla aggiudicazione di una gara di appalto (azienda ospedaliera per servizi front office) con un costo del lavoro inferiore del 15% rispetto ai livelli retributivi desumibili dalle tabelle ministeriali (elaborate sulla base del CCNL cooperative sociali stipulato dal CGIL CISL UIL).

Il fatto principale è che si sono sovrapposte nel tempo decine e decine di provvedimenti che hanno reso la normativa sugli appalti, oltre che ipertrofica, caotica ed incomprensibile

Ora il Governo, nel recepimento delle tre direttive, chiede col ddl 1678 una **delega generale** puntando **alla riscrittura complessiva del Codice degli appalti**.

Il recepimento delle direttive e la riscrittura, quindi, del Codice degli Appalti devono rappresentare l'occasione per definire complessivamente la materia, in modo che siano salvaguardate le condizioni dei lavoratori.

Tutto ciò è **assente nel progetto legge delega** elaborata dal Governo (A.S. 1678) ed è quindi necessaria una forte iniziativa in materia.

Il disegno di legge è stato incardinato alla Commissione Lavori Pubblici del Senato ed è necessario che le ragioni del Sindacato e dei lavoratori siano rese chiare ed esplicite al Governo e alle parti politiche del Parlamento.

Per questo, unitariamente a CGIL e CISL, abbiamo fissato il seminario di discussione con autorevoli esponenti del Governo e del Parlamento per *martedì 10 febbraio, presso l'Auditorium di Via Rieti a Roma, con inizio alle ore 9,00.*

La riscrittura del Codice degli Appalti, che tenga conto di tutte le problematiche delle opere e dei servizi, è un'occasione unica per impedire tutte le anomalie che verificiamo quotidianamente e i fenomeni di dumping che mettono a rischio l'occupazione dei lavoratori, le loro condizioni contrattuali e salariali.

Le direttive europee consentono, in riferimento alla norma sulle "condizioni di esecuzione dell'appalto" che le amministrazioni aggiudicatrici **possano esigere condizioni particolari in materia sociale, occupazionale e ambientale.**

Le norme sugli appalti pubblici dovrebbero sostenere la promozione e l'attuazione della Convenzione OIL 94 e garantire che le leggi nazionali del lavoro e i contratti collettivi applicati siano pienamente rispettati, includendo tutti i termini e le condizioni di lavoro nel luogo in cui l'opera viene eseguita.

Applicazione dei contratti collettivi

Il problema si pone per quei paesi (come l'Italia) nei quali i contratti collettivi non hanno efficacia generale legale, ma solo pattizia e per i quali esiste la difficoltà di individuare, nei criteri di aggiudicazione dell'appalto, un indicatore certo della norma contrattuale collettiva applicabile. Per questi paesi, come l'Italia, occorre acquisire una norma nella quale si preveda che "in mancanza di contratti collettivi dotati di efficacia generale, le amministrazioni aggiudicatrici indicheranno nei documenti di gara i **contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona, che devono costituire parametro** per l'appaltatore nella determinazione dei trattamenti normativi e retributivi applicabili ai lavoratori dipendenti".

Questi devono essere, per il settore merceologico di riferimento di cui al codice INPS, quelli stipulati dalle OO.SS. maggiormente rappresentative.

Occorre confermare la necessità di non discriminare, nell'ambito delle procedure di distacco, le imprese estere rispetto alle nazionali (o viceversa) e assicurare **parità tra lavoratori autoctoni e lavoratori distaccati, tra imprese nazionali e imprese che temporaneamente forniscono prestazioni, attraverso distacco di lavoratori in altro paese membro, rispetto a quello in cui sono localizzate, a**

presidio contro il dumping sociale nel caso in cui manchino o siano carenti adeguati strumenti contrattuali di riferimento.

Occorre anche precisare meglio alcuni termini, trattandosi di imprese che distaccano propri lavoratori in un paese diverso a fronte di un appalto/commissa con durata limitata nel tempo, che costituisce una cessione temporanea di lavoratori. Al rapporto di lavoro dei lavoratori distaccati dell'impresa appaltatrice vanno applicate, durante il periodo del distacco e per il solo periodo dello stesso, le medesime condizioni di lavoro applicate nell'impresa appaltante (o definite nei contratti collettivi nazionali di riferimento indicati dalle norme di recepimento). Ciò implica il rispetto dei dettami legislativi e delle disposizioni del CCNL vigente, a partire, ad es. da salario, ferie, festività, orario normale e straordinario, **applicabili ai lavoratori che effettuano prestazioni subordinate analoghe nel luogo in cui i lavoratori distaccati svolgono la propria attività**, nel rispetto per tutti, imprese e lavoratori, del principio di non discriminazione, rispettando comunque le condizioni di miglior favore.

Mantenimento dell'occupazione nell'ipotesi di successione nell'appalto

La Direttiva Appalti Pubblici quando rinvia ai contratti collettivi risolve anche il problema del mantenimento dell'occupazione. Nei Paesi in cui il contratto collettivo ha efficacia generale le eventuali clausole di mantenimento dell'occupazione sono vincolanti anche nell'ipotesi di successione nell'appalto. Nelle situazioni come quella italiana o di altri Paesi occorre una norma nella quale si preveda che "le procedure sindacali di cui alla direttiva 2001/23/CE si applicano anche alla successione degli operatori economici negli appalti pubblici al fine di **garantire la continuità dei contratti di lavoro**", introducendo il concetto di responsabilità solidale.

La continuità di rapporto di lavoro risolverebbe anche il problema della **non applicazione del jobs act** ai lavoratori degli appalti pubblici.

Responsabilità solidale

Occorre utilizzare questa parte delle direttive, nel percorso di recepimento delle stesse, per arrivare a regolare la necessità di inserire, da parte delle stazioni appaltanti, **clausole sociali nei bandi di gara**, tra le quali le condizioni di **responsabilità solidale dell'impresa**.

Al fine di evitare gli abusi sulle condizioni di lavoro, deve essere introdotto un sistema di responsabilità collettiva e solidale che stabilisca chiaramente che l'intera catena di subappalti e subfornitura, assieme alla committente e all'impresa appaltatrice, sono ritenuti congiuntamente responsabili per quanto riguarda retribuzioni e condizioni di lavoro, sicurezza sociale, diritti fondamentali, salute, sicurezza e formazione. Nel rispetto dell'equilibrio tra Europa e singoli Stati occorre ricordare che, se

la Direttiva appalti pubblici si riferisce ad appaltatore e sub-appaltatori, nell'esperienza e giurisprudenza italiana il Committente pubblico viene chiamato a rispondere in caso di inadempienza. **Questo principio va salvaguardato.**

Subappalti

Vanno riprese e rafforzate negli ordinamenti nazionali le disposizioni che assicurano il **pagamento diretto dei subappaltatori da parte della stazione appaltante** e il recepimento negli ordinamenti nazionali delle norme relative alla **pubblicità di tutti gli operatori economici, loro dipendenti, autonomi che insistono sull'opera/servizio anche preventivamente all'aggiudicazione della procedura.**

Il subappalto non deve essere utilizzato al fine di comprimere il costo della manodopera e per aumentare, per questa via, l'utile d'impresa, a scapito del salario dei lavoratori e delle condizioni di lavoro, o per praticare una "competizione" povera, ma la stessa deve essere giocata sui fattori di innovazione, ricerca, qualità dell'organizzazione del lavoro.

Al fine del contrasto alla criminalità organizzata e della trasparenza nelle gare d'appalto è necessario che venga prevista, già in fase di gara, **l'obbligatorietà di indicare nominativamente le imprese che saranno utilizzate nei subappalti.**

Riduzione stazioni appaltanti e regolarità

A tale scopo, il **documento di gara unico europeo (DGUE)** non deve solo rispondere a requisiti di semplificazione e maggiore flessibilità delle procedure d'appalto, pur necessarie, ma deve contenere quegli elementi di garanzia utili al fine garantire l'espletamento delle gare di appalto siano improntate a criteri di correttezza e tutela dei diritti dei lavoratori, "comunque assicurando la **trasparenza degli atti e il rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale dell'impresa appaltatrice.**"

Per tale obiettivo è necessario, con la **riduzione (sensibile nella quantità) delle stazioni appaltanti e dei centri aggregatori di spesa e una loro maggiore professionalizzazione**, per velocizzare, semplificare, risparmiare e per la messa in trasparenza e legalità, attraverso l'effettiva realizzazione della Banca dati, all'interno dell'Anac (Agenzia Nazionale anticorruzione), e del sistema Avcpass (da questa messo in opera) che sia in grado, in tempi reali, di essere consultabile e in grado di fornire un profilo storico oggettivo della qualità/correttezza delle imprese che concorrono agli appalti.

Appalti e legalità e Offerta Economicamente più vantaggiosa

Il Rapporto della Commissione europea sulla corruzione segnala per l'Italia un maggiore ricorso rispetto alla media europea di procedure diverse dalla gara pubblica con ricorso alle deroghe. La normativa nazionale è già evoluta su questo punto con il decreto 90/14 e con il provvedimento che ha incorporato l'AVCP (Autorità vigilanza contratti pubblici) nell'ANAC. Tuttavia permangono scelte legislative contraddittorie in diversi campi e settori come nei beni culturali o, da ultimo, nello stesso "Sblocca Italia". Quello del **ricorso di norma alle gare pubbliche** deve essere un parametro europeo per contraddistinguere le procedure nei vari paesi e nell'intero continente. Per le Concessioni deve valere lo stesso criterio del ricorso alla gara pubblica, lo stesso di norma anche per gli appalti del concessionario. Occorre poi **stabilire il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa** OEV con previsione di **esclusione del criterio del massimo ribasso** nei settori ad alta intensità di lavoro dei servizi.

Va anche ricordato che il decreto 69/13 ha aggiunto all'attuale Codice degli appalti all'art. 82 il nuovo comma 3-bis che obbliga l'amministrazione aggiudicatrice a valutare il prezzo più basso **al netto delle spese relative al costo del personale**. La norma ha una sua valenza e potrebbe essere ripresa anche a livello europeo per sostenere il principio dell'incomprimibilità del costo del lavoro nel rispetto di leggi e contratti e di **esclusione del costo del lavoro nei criteri di aggiudicazione**.

Direttiva Concessioni

Occorre perfezionare il considerando n. 3, specificando che nel caso di concessioni che coinvolgono utenza pubblica nell'utilizzo di beni e servizi di natura sociale, elettricità-gas-acqua, **le tariffe delle utilities sono concordate con lo Stato nel rispetto degli obiettivi di politica pubblica**, mentre per il resto occorre un accordo tra le parti in funzione dell'applicazione dei piani industriali (ad es. trasporti urbani ed extraurbani, ammodernamento mezzi, pedaggi autostradali

Per quanto concerne le **Concessioni autostradali** è bene far emergere che il decreto "Sblocca Italia", con un vero e proprio escamotage, attraverso il rinnovo delle concessioni agli attuali concessionari, ha di fatto aggirato i contenuti della direttiva concessioni che nel suo indirizzo sancisse invece, al fine di una effettiva liberalizzazione del mercato e per contrastare veri e propri regimi di monopolio che si auto-riproducono, la messa a gara delle stesse attraverso bandi di evidenza pubblica.

Documento di gara unico europeo

Sul documento di gara unico europeo (DGUE) si sostiene che ai fini di una semplificazione per le imprese, la documentazione di gara possa essere acquisita con **un'auto dichiarazione**. Allo stesso tempo

le amministrazioni aggiudicatrici sarebbero tenute a richiedere in qualsiasi momento la conferma documentale di quanto dichiarato.

Dinanzi a questa ipotesi si osserva che **non risulta convincente questo approccio alla semplificazione** come abbiamo già fatto notare per l'inversione tra aggiudicazione e verifica dei requisiti.

Oltre a questo notiamo il ricorso al condizionale per quanto concerne gli adempimenti di verifica sia da parte delle stazioni appaltanti, sia da parte delle imprese, mentre per quanto ci riguarda i vincoli in termini di adempimenti dovrebbero essere più stringenti, in particolare per quello che riguarda la certificazione fiscale e contributiva dell'impresa quale uno dei criteri necessari per l'aggiudicazione dell'appalto.

Debat public

Occorre evitare che le opere pubbliche siano vissute come un esproprio delle autonomie locali con le prevedibili opposizioni che rischierebbero di bloccare un'ipotesi di riassetto.

È quindi assolutamente decisivo accompagnare il riassetto delle titolarità, indirizzato verso una programmazione ed un'iniziativa nazionali, con un forte elemento di partecipazione delle diverse comunità, dei vari soggetti interessati che abbiano titolo a proporre osservazioni, modifiche ai progetti, la predisposizione, in sostanza di una reale e decisiva partecipazione.

Adottare un modello di consultazione pubblica tipo il debat public francese, ha consentito di ridurre dal 1995 dell'80% la conflittualità riguardo alla realizzazione di progetti che presentino un impatto ambientale. I connotati del sistema potrebbero essere ripresi per cercare di evitare elementi di forte contrapposizione che stanno in realtà bloccando tutto il sistema infrastrutturale del Paese.

Fase transitoria

Inoltre le organizzazioni sindacali confederali richiamano l'attenzione sul fatto che l'abrogazione del vecchio Codice e Regolamento, nonché la previsione di un periodo transitorio e di ulteriori modifiche entro un anno dall'approvazione del nuovo Codice, possono causare incertezze dal punto di vista delle regole da applicare, soprattutto in materia di contratti e regole del lavoro. Di qui il richiamo alle norme presenti nell'attuale art. 118 del DLGS 163/06, **che devono continuare a valere per tutta la fase transitoria**, rispetto alle quali non bisogna arretrare e, se possibile, occorre andare avanti migliorando la situazione per le lavoratrici e i lavoratori, utilizzando le indicazioni delle direttive, soprattutto in materia di applicazione dei contratti di lavoro, clausole sociali, condizioni di esclusione delle offerte delle imprese.

**SEMINARIO
CGIL CISL UIL**

***Appalti e Concessioni: lavoro, legalità e trasparenza.
Direttive europee e Disegno di legge delega di
recepimento***

**Relazione introduttiva
Luigi Sbarra**
(Segretario confederale Cisl)

Roma, 10 febbraio 2015

Buongiorno a tutti,

voglio ringraziare a nome di Cgil, Cisl e Uil coloro che sono presenti ai lavori di questa mattinata, in particolare i rappresentanti delle Istituzioni che si sono resi disponibili a questo confronto. Confronto che riteniamo utile e indispensabile per affrontare al meglio, con più efficacia e determinazione, le problematiche di una tematica tanto delicata e importante come quella degli Appalti, che coinvolge il lavoro, l'economia, i servizi e le strutture stesse del nostro Paese. Riteniamo che su temi così complessi sia indispensabile il massimo confronto e la massima convergenza possibile con il contributo di tutte le componenti coinvolte.

Da sempre il sindacato ha visto in questo settore un terreno sul quale non bisogna mai abbassare la guardia, ma che richiede impegno e uno sforzo comune per una definizione e una verifica costante della sua impalcatura normativa e funzionale.

Negli ultimi anni sono cambiati i Governi e la situazione economica ha attraversato fasi sempre più complesse e difficili, ma l'azione unitaria di Cgil, Cisl e Uil sui temi che abbiamo condiviso è proseguita costantemente in un lungo percorso che ci ha visto impegnati in varie iniziative. Da ultimo, al Tavolo di Coordinamento istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri non poteva non essere presente il movimento sindacale anche se, per la verità, abbiamo faticato, e non poco, per farne parte e poter così mettere a disposizione del legislatore la voce del mondo del lavoro, il nostro punto di

vista e la nostra esperienza nell'affrontare le tante problematiche del settore degli Appalti pubblici e privati.

Siamo certi che il recepimento delle Direttive - che porterà ancor più il nostro Paese a confrontarsi nella competizione europea - e la revisione del Codice degli Appalti e delle Concessioni, ormai non più rinviabile, costituiscono un'importante opportunità che va colta in tutti gli aspetti, a partire dal lavoro e dal rispetto della sua dignità.

È un'occasione troppo preziosa, questa, per non avviare tutti insieme, ognuno per la sua parte di responsabilità, un vero ed efficace contrasto alla corruzione, all'illegalità, all'evasione fiscale e contributiva che, purtroppo, hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare il mondo degli appalti. Questo significa, pertanto, lotta contro tutte le infiltrazioni malavitose per il ripristino di un sistema sano, che secondo noi può e deve produrre ricchezza per il Paese e "buona occupazione".

Oltre che nei molti fatti di cronaca che hanno riempito pesantemente le pagine dei giornali (Mose, Expo, Roma Capitale), contribuendo a dare al mondo un'immagine dell'Italia non certo edificante, le motivazioni di questo Seminario vanno ricercate soprattutto nella necessità - che il sindacato ritiene prioritaria - di far diventare questo settore più trasparente, più efficiente e più capace di raggiungere standard di adeguatezza (a livello europeo) di un'ampia gamma di servizi e di attività destinati, sempre più, ad essere gestiti in ambito concorrenziale. Un settore che deve svilupparsi intorno al valore e alla dignità del lavoro, agli interessi dei cittadini, alla qualità dei servizi e delle opere realizzate.

Siamo convinti, infatti, che una nuova politica del lavoro fondata sulla sua qualità e su una maggiore certezza di prospettive occupazionali non possa prescindere da un deciso cambio di rotta nella politica degli appalti che, è bene ricordare, rappresentano - secondo dati della Commissione europea - più del

15% del Pil nazionale, mentre la variazione dei costi, in corso d'opera, per gli appalti relativi a beni e servizi è pari a ben il 2% del Pil stesso.

Dobbiamo essere consapevoli che nella Comunità Europea i beni e i servizi comprati dagli enti pubblici rappresentano quasi il 17% del PIL dei 28 Stati membri. A livello europeo, infatti, l'idea consolidata è che la concorrenza nel mercato degli appalti pubblici e delle concessioni di pubblici servizi garantisca di per sé un'utilizzo efficiente delle risorse, migliorando la qualità dei servizi pubblici e stimolando la crescita economica e la creazione di posti di lavoro.

È altresì consolidata la convinzione che un elevato livello concorrenziale sia fondamentale nell'attuale contesto di gravi restrizioni di bilancio e di difficoltà economiche che hanno colpito molti Stati membri dell'Unione europea, per raggiungere un livello di maggiore efficienza della spesa pubblica.

La relazione annuale dell'AVCP pose in evidenza che i servizi dati in appalto da parte della pubblica amministrazione hanno raggiunto la quota di 50 mld. di euro, superando di gran lunga i finanziamenti degli stessi pari a 17 mld. di euro. Uno scarto di ben 33 miliardi. Tutto ciò nonostante i tagli della Spending Review.

E ancora, la cattiva gestione degli appalti alimenta il fenomeno della **corruzione**, che in Italia porta ad una diminuzione degli investimenti esteri del 16% e fa lievitare il costo complessivo degli appalti almeno del 20%.

Dunque, purtroppo, assistiamo allo "spreco", diciamo così, del 2% di PIL, in larga parte dovuto alla pervasiva presenza di cartelli nel settore che, come detto, è largamente collegato alla corruzione.

In questo quadro, occorre avere ben presente che questi sprechi, inefficienze e illeciti si scaricano, in primo luogo, sulle spalle di centinaia di migliaia di lavoratori che molto spesso non hanno tutele adeguate, né sociali, né legislative.

Si tratta di tante lavoratrici e di tanti lavoratori esposti al precariato, troppo spesso senza carriere contributive dignitose, con basse retribuzioni, senza valorizzazione professionale.

Nella nuova normativa vanno anche introdotti, per quanto riguarda le nostre aziende, **vincoli in merito alla procedura di riassunzione del personale già occupato nell'appalto**. Nella legislazione italiana, infatti, non esiste al momento una procedura vincolante per la gestione dei passaggi di appalto. Tutte le imprese ultimamente si sono appiattite sull'uso, che noi riteniamo improprio, della procedura della 223/91 sui licenziamenti collettivi.

La libera concorrenza tra imprese a discapito del personale non è accettabile. Sono sempre più ricorrenti, purtroppo, attacchi alle condizioni occupazionali e contrattuali dei lavoratori. Si affacciano troppo spesso nel settore degli appalti aziende di dubbia origine, che utilizzano contratti pirata stipulati da OO.SS. prive di una reale rappresentatività.

A questo proposito preoccupa molto la recente sentenza n. 1470 del TAR della Lombardia (sezione di Brescia), che ha legittimato l'aggiudicazione di una gara di appalto con un costo del lavoro inferiore del 15% rispetto ai livelli retributivi stabiliti dai CCNL stipulati dal CGIL, CISL e UIL, ritenendo lecita l'applicazione di un contratto di un sindacato poco rappresentativo.

Per queste ragioni riteniamo che in questa fase, dove il disegno di legge è stato incardinato alla Commissione Lavori pubblici del Senato, sia di primaria importanza che le **ragioni del Sindacato e dei lavoratori siano rese chiare ed esplicite al Governo e alle parti politiche del Parlamento**.

Se dovessimo fare una fotografia del lavoro negli appalti oggi si vedrebbe chiaramente che si tratta di lavoro in gran parte usurante, polverizzato, mal retribuito, che paga l'abbattimento dei costi di fornitura e realizzazione di beni

e servizi, a danno della qualità delle opere, dei servizi offerti ai cittadini e dei diritti di chi ci lavora.

Come vedete sono molte le grandi sfide irrisolte a cui dobbiamo rispondere per dare un contributo decisivo alla crescita economica e allo sviluppo sostenibile del nostro Paese se non vogliamo ritrovarci, tra qualche anno, ad affrontare queste stesse criticità.

Se, come detto, è vero che in Italia spendiamo più del 15% del PIL in appalti pubblici credo sia evidente che questo tema meriti un più ampio dibattito all'interno di un Paese, come il nostro, in profonda crisi economica e che ha la pressante necessità di trovare fonti di finanziamento per sostenere la domanda interna con investimenti pubblici.

Crediamo, anche, che a fianco degli interventi legislativi, che il Parlamento si appresta a varare, si debba procedere alla riorganizzazione complessiva delle istituzioni dedicate agli acquisti.

La riduzione delle **stazioni appaltanti**, che noi richiediamo, non deve rappresentare un mero atto di centralizzazione. Sia chiaro la loro razionalizzazione e la loro netta riduzione sono oggi interventi indispensabili e che vanno realizzati, ma non sono, di per sé, sufficienti a garantire una buona politica degli appalti. Insieme a tutto questo ci vogliono più strumenti di controllo e maggiore competenza da parte delle stazioni appaltanti.

Quindi bisogna incidere sui tempi di aggiudicazione; sui tempi di completamento dell'opera, sulla riduzione del contenzioso, sulla riduzione dei prezzi degli acquisti, sul raggiungimento di elevati livelli di qualità, sia delle prestazioni, sia delle opere, con indicatori oggettivi e facilmente individuabili.

Poi, per noi, c'è un aspetto di fondamentale importanza: **la questione delle piccole e medie imprese** – parte fondamentale del tessuto produttivo italiano

– che incontrano, come noto, forti difficoltà nella possibilità di aggiudicarsi un appalto.

Dobbiamo aver ben chiaro che se nella fase di recepimento delle Direttive non inseriamo strumenti di equilibrio e di opportunità tra piccole e medie imprese e grandi Gruppi non si danneggiano solo le Pmi, ma danneggiamo l'intero sistema Paese.

Per capire quanto già queste aziende siano penalizzate negli appalti pubblici basta ricordare un dato citato dalla stessa Commissione europea: "quanto a valore stimato ed aggiudicato, le PMI sono tra il 31% ed il 38% degli appalti pubblici, mentre la loro quota nel totale dell'economia si aggira attorno al 52%". La Direttiva europea pensa di rimediare a ciò facilitando la politica dei lotti, senza pensare, però, che questi saranno sempre troppo grandi per le nostre piccole imprese e comunque finiranno per aiutare quelle grandi e purtroppo i cartelli.

Questi, in sintesi, secondo il nostro punto di vista, sono i principali nodi che dobbiamo sciogliere ed è positivo l'intervento del Governo che vuole ridefinire un corpo normativo aggiornato, armonizzato con l'Europa e ispirato a regole di trasparenza, legalità e qualità. Abbiamo condiviso la scelta di procedere ad una revisione complessiva del Codice dei contratti pubblici attraverso un disegno di legge, bloccando così il proliferare della decretazione, che negli ultimi anni ha introdotto più di 150 modifiche al Codice e al Regolamento, producendo una disarticolazione assolutamente funzionale all'interesse di alcuni di aggirare regole e normative.

Da qui **le proposte** che il sindacato oggi vuole ribadire:

1. anzitutto, come già detto, **la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e delle centrali di spesa**. Attualmente abbiamo oltre 30 mila stazioni e altrettanti centri di spesa. Un numero immensamente

superiore rispetto agli altri Paesi europei. Il sistema degli appalti si trova quindi letteralmente imbrigliato dentro inesorabili sabbie mobili. Occorre prevedere e attuare la contestuale semplificazione delle procedure con l'aumento e l'efficacia dei controlli sui finanziamenti pubblici e sulla qualità della spesa, richiamando alla propria responsabilità la stessa Pubblica Amministrazione;

2. dobbiamo, poi, **superare il ricorso al massimo ribasso**, soprattutto dove il costo dell'appalto è quasi esclusivamente costo del lavoro, **a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa** trovando, però, meccanismi idonei ad evitare il formarsi di cartelli più o meno camuffati;
3. in merito al **DURC**, poi, riteniamo che, per valutare l'offerta, deve essere certificato già all'atto della partecipazione alla gara, attestando la regolarità contributiva e fiscale dell'azienda;
4. c'è, inoltre, la forte necessità di **garantire la dimensione sociale della riforma**. Ovvero prevedere il coinvolgimento delle parti sociali e la tutela delle condizioni economiche ed occupazionali degli addetti;
5. occorre anche **salvaguardare e rafforzare le cosiddette clausole sociali rendendole vincolanti**. Attualmente sono sempre più messe in discussione, se non addirittura bypassate;
6. un altro punto centrale delle nostre proposte è il **contratto da applicare**. Ormai ci troviamo in presenza di un vero e proprio caos, dove il contratto che si applica risponde esclusivamente all'obiettivo della riduzione dei costi del lavoro o, meglio, del salario, generando un fenomeno di dumping anche tra le imprese, penalizzando quelle che hanno scelto di non oltrepassare la frontiera della legalità. A questo fine proponiamo l'introduzione di una norma che obblighi le stazioni

appaltanti a indicare, con certezza, il ccnl stipulato dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative da applicare in relazione alla categoria merceologica prevalente e che questo avvenga già in fase di Bando di gara;

7. occorre, inoltre, **affrontare nel merito la pratica del sub appalto** che necessita di alcuni interventi precisi. Anzitutto bisogna prevedere il **pagamento diretto** da parte del committente, nel pieno rispetto della responsabilità solidale; poi si deve limitarne fortemente la portata, in particolare negli appalti di pura prestazione di manodopera, per noi non deve esserci più di un passaggio in subappalto; è necessario definirne la possibilità e i limiti di utilizzo; infine, per la trasparenza e il controllo in tutte le fasi di realizzazione di un'opera o di un servizio, riteniamo importante esplicitare, già nel bando di gara, il nome delle imprese a cui si intende subappaltare;
8. oltre a ciò, poiché l'esperienza ci ha insegnato che non è secondario il coinvolgimento del territorio sulle grandi opere, avendo chiaro il soggetto cui spettano le decisioni, **va utilizzato lo strumento del *débat public***, sperimentato con successo in Francia, per limitare contenziosi e varianti, vero terreno di coltura della corruzione e dell'esplosione dei costi;
9. un'altra criticità, a cui bisogna porre rimedio e che deve trovare una risposta nella nuova legislazione sugli appalti, riguarda **le procedure in deroga**, attraverso le quali spesso si aggirano e vengono annullate più normative: ambientali, paesaggistiche, edilizie, antimafia, causando in questo modo la degenerazione del sistema degli appalti, alimentando, di fatto, i livelli di corruzione nella PA, favorendo per questa via le infiltrazioni delle organizzazioni mafiose. Moltissimi sono gli esempi: i già nominati Mose, Expo, Roma Capitale, ma anche i lavori alla Maddalena, i mondiali di nuoto, gli eventi per i 150 anni dell'Unità d'Italia, ecc. Per questo proponiamo che le deroghe al Codice degli appalti abbiano una natura selettiva, che siano mirate e codificate e che rispondano ad un

criterio oggettivo di pubblica utilità, in relazione ad aspetti calamitosi e nell'impellenza di un pericolo urgente e contingente da rimuovere;

10. inoltre **le gare di Appalto e le Concessioni devono avere sempre un'evidenza pubblica**, per permettere il massimo della trasparenza e della sana concorrenza, perché tutte le imprese abbiano pari opportunità, mettendole sullo stesso piano, così come con forza ha ribadito lo stesso presidente dell'Anac, Raffaele Cantone.

11. infine, come già ricordato, al di là dei principi, bisogna tradurre concretamente l'obiettivo di **favorire la partecipazione agli appalti delle Pmi**, che nel mercato globalizzato rischiano di essere costantemente battute dalle più forti e agguerrite imprese estere.

Per concludere questa mia breve introduzione, voglio sottolineare che Cgil, Cisl e Uil, anche attraverso questa iniziativa, intendono valorizzare, attraverso le loro proposte, **il ruolo del lavoro in una legge delega all'interno della quale questi temi devono avere una peso maggiore.**

Crediamo, inoltre, che, anche attraverso un intervento legislativo, si debba favorire un sistema di aziende capace di stare sul mercato salvaguardando la crescita dell'impresa, ma che sappia nel contempo garantire i diritti dei propri lavoratori e il rispetto delle regole di legalità, sappia contemperare il ruolo delle istituzioni, i processi partecipativi, la responsabilità sociale e le tutele contrattuali.

Con l'iniziativa di oggi, grazie ai qualificati relatori che intervengono, contiamo di poter proseguire un confronto proficuo, che porti un valido contributo alla stesura di nuove, regole per dare finalmente una svolta a questo settore verso gli obiettivi comuni della crescita, della sana competitività e dello sviluppo dell'occupazione.

Grazie.

CGIL CISL UIL

Proposta di emendamenti al Disegno di Legge delega del Governo

Le scriventi organizzazioni CGIL, CISL e UIL ritengono che la trasposizione nell'ordinamento nazionale delle direttive europee in materia di appalti, concessioni, settori speciali, costituisca un' occasione importante per avviare un processo di crescita, sviluppo e innovazione basato sulla domanda pubblica e sulle risorse importanti che gli appalti pubblici sono in grado di mobilitare.

Di questi obiettivi le tematiche dei diritti per lavoratrici e lavoratori costituiscono parte integrante. Le organizzazioni sindacali confederali con le puntuali modifiche al disegno di legge n. 1678 sotto avanzate intendono colmare un vuoto che, in una delega concepita allo stato in maniera ancora troppo larga e generica, non valorizza sufficientemente il lavoro e il ruolo dei lavoratori e delle lavoratrici.

I punti segnalati riguardano: l'applicazione del ccnl di riferimento, l'indicazione del settore merceologico, la clausola sociale per la continuità occupazionale, l'offerta economicamente più vantaggiosa, la tutela nei subappalti, la responsabilità solidale, i sistemi di qualificazione di impresa che devono incorporare nei criteri reputazionali il rispetto dei contratti e delle leggi sul lavoro, la riduzione delle stazioni appaltanti, pur presente nella delega, ma ancora in modo troppo generico, l'introduzione del débat public.

Inoltre le organizzazioni sindacali confederali richiamano l'attenzione sul fatto che l'abrogazione del vecchio Codice e Regolamento, nonché la previsione di un periodo transitorio e di ulteriori modifiche entro un anno dall'approvazione del nuovo Codice, possono causare incertezze dal punto di vista delle regole da applicare, soprattutto in materia di contratti e regole del lavoro. Di qui il richiamo alle norme presenti nell'attuale art. 118 del DLGS 163/06 rispetto alle quali non bisogna arretrare e, se possibile, occorre andare avanti migliorando la situazione per le lavoratrici e i lavoratori, utilizzando le indicazioni delle direttive, soprattutto in materia di applicazione dei contratti di lavoro, clausole sociali, condizioni di esclusione delle offerte delle imprese.

Le organizzazioni sindacali esprimono poi la convinzione che il nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni, oltre a realizzare alcuni obiettivi indicati dalle Direttive, debba realizzare un adeguamento delle norme che tenga conto del peso crescente del comparto dei servizi. Da questo versante non costituisce un buon inizio che l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) richiami solo i dati del comparto dei lavori rinvenibili dall'Osservatorio presso l'AVCP, oggi ANAC, e che nell'indicazione delle responsabilità istituzionali per la guida di questo importante processo di trasposizione delle Direttive Europee non si comprenda appieno dove siano allocate le titolarità e le competenze per il comparto dei servizi, nei quali il valore degli appalti, di fatto, coincide con quello del lavoro e delle lavoratrici e dei lavoratori.

E' proprio in questi settori che si scaricano tensioni e problemi di concorrenza contrattuale, di dumping nei trattamenti, non adeguatamente considerati sia in questo disegno di legge, sia nelle politiche di spending review portate avanti in questi anni nel nostro Paese.

Le oo.ss. propongono i seguenti emendamenti alla Legge delega:

All'art.1 c.1 lettera b) dopo le parole "di un unico testo normativo" aggiungere le parole "con contenuti di disciplina adeguata anche per gli appalti di servizi e forniture".

All'art. 1 c.1 lettera d) dopo "ricorso a sistemi derogatori rispetto alla disciplina ordinaria", aggiungere "che comunque se previsti dovranno essere circoscritti, specificati e codificati".

All'art. 1 c.1 lettera f) dopo appaltanti: aggiungere "comunque assicurando la trasparenza degli atti ed il rispetto della regolarità contributiva, fiscale e patrimoniale dell'impresa appaltatrice."

All'art. 1 c.1 lettera g) dopo "committenze" aggiungere: "una sensibile riduzione"; sostituire "contenere" con "selezionare e valutare ed eventualmente respingere".

All'art. 1 c.1 lettera h) dopo "specifici" aggiungere: "introduzione di un sistema di informazione e consultazione delle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori in merito alle condizioni occupazionali e di rischio di dumping sociale".

All'art. 1 c.1 lettera i) aggiungere dopo omogeneità e trasparenza " anche per opere, servizi e forniture"; in materia di qualificazione di impresa all'ultimo rigo dopo "nell'esecuzione di contratti eseguiti," aggiungere "il rispetto dei ccnl, dei contratti aziendali, delle normative di legge riguardanti il lavoro.

All'art. 1 c.1 lettera o) partecipazione dei portatori qualificati di interesse cancellare al 1° rigo "eventuale"; dopo "aggiudicazione" inserire le parole "nonché nella fase di esecuzione del contratto"; all'ultimo rigo dopo "concessioni,,"; aggiungere "previsione e introduzione del metodo "débat public".

All'art 1 c.1 lettera p) dopo "transitorio" prosegue "durante il quale saranno mantenute tutte le disposizioni attuali in materia di lavoro di cui all'art. 118 del dlgs 163/06" .

Inoltre, le oo.ss. propongono di aggiungere ex novo la seguente lettera:

All'art. 1 c.1 del disegno di legge n. 1678 inserire la lettera q):

"previsione nel nuovo Codice degli appalti e concessioni di cui alla lettera b di una sezione specifica relativa ai diritti dei lavoratori/ici negli appalti pubblici che disponga da parte delle stazioni appaltanti nei bandi di gara:

- il vincolo dell'indicazione del ccnl sottoscritto, per il settore merceologico di riferimento di cui al codice INPS, dalle OO.SS. maggiormente rappresentative, applicabile quale parametro per l'applicazione dei

trattamenti economici e normativi dei lavoratori .

- l'applicazione integrale del ccnl di riferimento e della normativa italiana del lavoro alle imprese estere eventualmente aggiudicatrici dell'appalto e della concessione;
- la clausola sociale di continuità occupazionale ai sensi dell'art. 18, c.2, della direttiva 2014/24 e l'esclusione delle offerte che ne siano prive ai sensi dell'art. 56 della direttiva 2014/24;
- il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa OEV con previsione di esclusione del criterio del massimo ribasso nei settori ad alta intensità di lavoro dei servizi e di esclusione del costo del lavoro nei criteri di aggiudicazione;
- l'utilizzo del pagamento diretto dei subappalti da parte della stazione appaltante;
- l'indicazione nominativa delle imprese a cui s'intende subappaltare in fase di gara;
- il ripristino della responsabilità del committente pubblico per il regime di responsabilità solidale abrogando le norme in contrasto del dl 76/13;
- Verifica del corretto utilizzo dell'avvalimento nel complesso delle procedure, sia in caso di aggiudicazione diretta che nel caso di subappalto.

Segreterie Nazionali CGIL CISL UIL