

COMMISSIONI RIUNITE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 10 GENNAIO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VIII COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **ERMETE REALACCI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Borghesi Enrico (PD)	10
Realacci Ermete, <i>Presidente</i>	3	Cioffi Andrea (M5S)	9
INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI ATTUAZIONE E SULLE IPOTESI DI MO- DIFICA DELLA NUOVA DISCIPLINA SUI CONTRATTI PUBBLICI		Genco Sergio, <i>Area contrattazione CGIL</i>	3, 8, 13
Audizione di rappresentanti delle organizza- zioni sindacali CGIL, CISL e UIL:		Macale Stefano, <i>Segretario Filca Nazionale</i>	9
Realacci Ermete, <i>Presidente</i> ...	3, 6, 8, 9, 10, 12, 13	Mariani Raffaella (PD)	6, 8
Baldo Romano, <i>Area contrattazione CGIL</i>	11, 12	Massa Federico (PD)	12
		Pellegrino Serena (SI-SEL)	8
		<i>ALLEGATO: Documentazione consegnata dalle organizzazioni sindacali</i>	14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare-NCD-Centristi per l'Italia: AP-NCD-CpI; Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Scelta Civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Civici e Innovatori: (CI); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! - Pri: Misto-FARE! - Pri; Misto-Movimento PPA-Moderati: Misto-M.PPA-Mod; Misto-UDC: Misto-UDC.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VIII COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ERMETE REALACCI

La seduta comincia alle 12.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici, l'audizione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL.

Ringrazio innanzitutto i rappresentanti dei sindacati per la loro presenza. Come sapete, le Commissioni Ambiente della Camera e Lavori pubblici del Senato hanno avviato questa indagine conoscitiva per monitorare l'applicazione della delega da parte del Governo e anche per intervenire, laddove possibile e necessario, nel processo in corso. Sapete, infatti, che entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti è possibile introdurre correttivi alle norme emanate; quindi, ci è utile ascoltare i vari soggetti su questo fronte. Con i sindacati ci siamo già confrontati in fase di esame del disegno di legge di delega. Mi pare che avessimo fatto anche un buon

lavoro comune nell'individuare questioni e vincoli per l'evoluzione del sistema.

Abbiamo a disposizione un'ora, direi che è un tempo sufficiente; quindi se esponete il vostro punto di vista in una mezz'ora, poi possiamo permettere ai colleghi di interloquire, sollevando eventuali questioni. Come sempre, ci sarebbe utile disporre di documenti scritti che segnalino gli aspetti che volete sottoporre in modo particolare alla nostra attenzione. Scusate, mi dicono che ce li avete già inviati.

SERGIO GENCO, *Area contrattazione CGIL*. Rispetto alla versione che vi abbiamo inviato, segnalo un'integrazione importante, un ulteriore aspetto per quanto riguarda l'articolo 30. Le consegno adesso la versione aggiornata del documento.

PRESIDENTE. Sì, però inviatelo anche in formato elettronico, in maniera tale che possiamo mettere a disposizione dei colleghi la versione completa.

Do la parola a Sergio Genco, dell'area contrattazione CGIL, nell'autorizzare la pubblicazione della documentazione consegnata in calce al resoconto stenografico (*vedi allegato*).

SERGIO GENCO, *Area contrattazione CGIL*. Grazie, presidente, e grazie a tutti voi per l'attenzione dimostrata convocando le organizzazioni sindacali su una materia assolutamente delicata e importante.

A livello unitario abbiamo già espresso un giudizio complessivamente positivo sul provvedimento, poiché abbiamo apprezzato lo sforzo del legislatore di ricondurre a normalità il sistema degli appalti. Tutti sappiamo cosa è avvenuto negli appalti, con un sistema che via via è degenerato, arrivando a situazioni di vera e propria patologia per quanto

riguarda la corruzione, le infiltrazioni, la lievitazione dei costi, nonché le opere incompiute e il conseguente regime derogatorio, che ha creato veri e propri mostri.

In questo contesto si inserisce il tema della riduzione dei diritti dei lavoratori, perché una situazione fortemente opaca, fortemente manomessa, determina una oggettiva riduzione dei diritti dei lavoratori, per quanto riguarda non soltanto la parte salariale, ma anche quella contributiva, e comunque per quanto riguarda l'esercizio dei diritti dentro un sistema assolutamente importante.

Auspichiamo che il decreto correttivo rafforzi l'impostazione data dal legislatore, sottolineando ancora di più gli aspetti di trasparenza, legalità e certezza della norma. Nel documento potrete trovare descritte le parti che consideriamo positive, però nel contempo vorremmo sottoporre alla vostra attenzione alcuni aspetti che crediamo debbano essere migliorati.

Un tema fondamentale, centrale è rappresentato dalla riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti. Senza una effettiva riduzione delle stazioni appaltanti, il sistema rischia di non sortire gli effetti positivi auspicati da tutti noi. Pertanto, si deve procedere velocemente a una drastica riduzione. Nell'ambito della discussione che si è già svolta sul tema, si è parlato di 200-250 stazioni appaltanti. Sarebbe veramente un passo significativo.

Ad oggi nessuno sa quante siano effettivamente le stazioni appaltanti - 36.000, 50.000, 56.000? -, e questa è la prima fondamentale debolezza del sistema. Andare velocemente alla riduzione è importantissimo e strategico, ma è anche importante e strategica la qualificazione delle stazioni appaltanti. Da questo punto di vista, auspichiamo che la Presidenza del Consiglio, così come previsto nel testo di legge, proceda speditamente a definire i criteri tecnico-organizzativi e la qualificazione della committenza, perché ciò è propeedeutico all'adozione delle linee guida da parte dell'ANAC. È tuttavia importante, rispetto alla questione, che la pubblica amministrazione possa essere coinvolta nella sua interezza. Capiamo benissimo che, con

stazioni appaltanti senza personale tecnico, amministrativo e giuridico all'altezza del compito, si rischia di non andare da nessuna parte.

È importantissimo che il legislatore aiuti anche questa fase, affinché le stazioni appaltanti siano dotate speditamente del personale tecnico-amministrativo, poiché avranno un compito prezioso da svolgere.

Un altro aspetto che riteniamo importante e che ci convince (anche se poi faremo alcune osservazioni) riguarda il dibattito pubblico. È importante l'indirizzo, è importante la necessità di partecipazione e di condivisione, è importantissimo il controllo sociale sul sistema degli appalti, perché questa materia non può essere affidata solo ad alcuni. È un problema immane. Il controllo sociale sul sistema degli appalti può aiutare a migliorare la situazione esistente. Anche in questo caso, però, è necessario che si proceda speditamente da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri all'adozione del decreto che dovrà fissare i criteri per l'individuazione delle opere da sottoporre a dibattito pubblico, distinte per tipologie e soglie dimensionali, e definire le modalità di svolgimento del dibattito nonché i termini perentori della sua conclusione, perché questa non può essere un'occasione per rimandare gli interventi alle calende greche. La discussione deve essere svolta, deve essere partecipata, i problemi devono essere risolti, però poi deve essere fissato un termine certo affinché i lavori possano iniziare.

Un'altra questione che vogliamo ribadire attiene alla centralità della progettazione esecutiva. Progetti deboli producono guasti, progetti non accuratamente studiati producono guasti, dunque andare nella direzione della progettazione esecutiva è un fatto di straordinaria importanza per eludere problemi non secondari. Da questo punto di vista, vorremmo sottolineare un aspetto. La richiesta che viene avanzata da più parti di non ricorrere alla progettazione esecutiva per la manutenzione, se accolta, può determinare un arretramento, perché il valore di spesa relativo alla manutenzione ordinaria e straordinaria è una parte cospicua del sistema degli appalti e si

tratta non di piccole opere, ma molto spesso di opere assai complesse. Pertanto, far rientrare dalla finestra qualcosa che è stato fatto uscire dalla porta diventa pericoloso.

Per quanto riguarda l'offerta economicamente più vantaggiosa e il criterio del massimo ribasso, si è svolta una discussione molto serrata e molto importante, considerato che il massimo ribasso rappresenta uno degli elementi della crisi del sistema, per come è stato utilizzato, per le *combine* che si possono concludere affinché gli appalti non si svolgano in modo limpido e trasparente. Noi abbiamo salutato positivamente il dibattito iniziale, i cui esiti sono confluiti nella legge di delega, che aveva fissato a 150.000 euro la soglia al di sotto della quale era possibile ricorrere al massimo ribasso. Secondo noi, è stata compiuta un'operazione negativa già quando tale soglia è stata portata a 1 milione di euro.

State conducendo un'indagine conoscitiva, sapete benissimo che l'80 per cento degli appalti sono sotto la soglia del milione di euro. Attenzione, l'offerta economicamente più vantaggiosa, per come è indicata anche dalle direttive europee, rischia di diventare — essa sì — non centrale, ma residuale. Se assieme a questo si porta la soglia per il massimo ribasso, come da alcuni viene richiesto, a 2 milioni 500 mila euro, non si tratta più dell'80 per cento dei lavori, ma ci aggiriamo intorno al 95-96 per cento. Da questo punto di vista, l'offerta economicamente più vantaggiosa diventa, essa sì, residuale e anche qui facciamo rientrare dalla finestra ciò che il legislatore aveva giustamente tentato di eliminare, visti gli aspetti assolutamente negativi del criterio del massimo ribasso.

Per quanto riguarda il subappalto, noi consideriamo positiva la soglia del 30 per cento dell'importo complessivo, come è positiva la facoltà che viene assegnata alla pubblica amministrazione di prevedere, di limitare, ma anche di escludere il subappalto.

È assolutamente importante che questa parte rimanga.

Consideriamo, invece, una criticità la non obbligatorietà dell'indicazione della terna dei subappaltatori per quanto riguarda gli appalti sotto soglia, che sono una

parte cospicua. Gli appalti sotto soglia sono quelli sotto i 5 milioni di euro. Noi pensiamo che la terna debba essere obbligatoria per quanto riguarda l'indicazione dei subappaltatori. Secondo noi, è una richiesta importante, che recupera aspetti sani della cosiddetta legge La Torre, la legge 13 settembre 1982, n. 646, dal punto di vista dell'azione di contrasto all'infiltrazione malavitosa nel sistema, tramite i subappalti, e prova a mettere in chiaro fin dall'inizio chi potranno essere i subappaltatori. Indicare ciò fin dall'inizio, inserire tale indicazione nel bando di gara fin dall'inizio rappresenta un fatto assolutamente importante, un deterrente. Lasciare alla facoltà della pubblica amministrazione il suo reinserimento o meno nei bandi rappresenterebbe una soluzione molto blanda. Quanto all'obbligatorietà, noi pensiamo che si debba essere, invece, perentori.

Per quanto riguarda le clausole sociali, era stato fatto un passo assolutamente importante; un passo recepito originariamente nel decreto, nel momento in cui, a proposito della clausola sociale, veniva riportato il verbo « deve », ossia la clausola sociale deve essere applicata, e non invece « può ». Che significa? Che in Piemonte si fa una cosa, in Sicilia se ne fa un'altra, in Lombardia un'altra ancora e in Calabria si agisce in un modo ancora diverso? Deve essere una linea di tendenza importante, che non può essere lasciata alla discrezionalità. Da questo punto di vista, noi chiediamo che sia prevista già nei bandi di gara, perché, se non è prevista nei bandi di gara, diventa — scusate il termine — fuffa.

Un altro aspetto attiene alla *governance* e alla cabina di regia. Noi esprimiamo un giudizio positivo su questo aspetto, perché dà l'opportunità di monitorare il sistema, di valutarlo, di introdurre cambiamenti anche in corso d'opera quando la situazione lo richiede ed è oggettiva. Tuttavia, non per mania di protagonismo o perché pensiamo di doverci essere, noi crediamo — e lo proponiamo — che, a carattere consultivo, le organizzazioni sindacali e datoriali dovrebbero partecipare ai lavori della cabina di regia, proprio per un portato di grande concretezza. Se si tratterà di variare o di modifi-

care qualcosa successivamente - e sappiamo benissimo che il problema è l'applicazione del provvedimento - il ruolo che esercitano le organizzazioni sindacali generali, ma anche le categorie, è assolutamente importante, da portare all'attenzione vostra, all'attenzione della cabina di regia.

Da questo punto di vista, proponiamo per lo meno un ruolo consultivo per noi, vale a dire che ci venga data la possibilità, in taluni momenti, di interloquire, di segnalare e offrire alla cabina di regia, a voi, una nostra valutazione.

Per quanto riguarda le concessioni autostradali, ricordo a me stesso che si tratta di un aspetto assolutamente importante. Sono già stati operati 403 licenziamenti ed è stato quantificato un esubero di quasi 4.000 dipendenti. È un problema importante a cui bisogna dare una risposta positiva.

Ci sono stati incontri con le Commissioni competenti, ci sono stati incontri con il MIT, e si era trovata una soluzione - noi siamo interessati al personale - che risolveva positivamente un aspetto importante, quello dei lavoratori nelle manutenzioni e nella progettazione. È un patrimonio del sistema, non è solo un patrimonio dei concessionari. Manutenzioni adeguate non si inventano, progettazioni adeguate non si inventano, dunque riuscire a salvare quel personale è assolutamente importante. Era stata trovata la formula, ma poi è stata cancellata.

Chiediamo che nel correttivo questa parte possa essere riconsiderata, escludendo le manutenzioni e la progettazione dal conteggio 80-20, perché si tratta di funzioni essenziali che devono essere svolte.

L'ultima questione riguarda i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni. L'articolo 30, comma 1, fa riferimento ad appalti di opere, lavori, servizi e forniture. Secondo noi c'è stato un rifiuto. L'applicazione del comma 4 del medesimo articolo 30 si limita al personale impiegato nei lavori; siccome, però - come già detto - l'articolo 30 si riferisce a lavori, servizi, forniture e concessioni, noi chiediamo che dopo le parole « al personale impiegato nei lavori » venga inserita la dizione « e servizi »: lavori e servizi, anche

perché sappiamo benissimo - e poi concludo - che gli appalti nei servizi non rappresentano più una quota residuale, sono ormai una quota significativa. Il 50 per cento degli appalti pubblici è nei servizi. Dunque, recuperare questo aspetto è assolutamente importante. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, è stato nei tempi.

Devo scusare il Presidente Matteoli che ha un problema non grave di salute, di natura stagionale, e anche uno dei due relatori, il collega Esposito - la collega Mariani invece è qui -, che aveva un impegno di natura medica.

Chiedo ai colleghi, a partire ovviamente dalla relatrice Mariani, se ci sono richieste di chiarimenti o precisazioni su quanto abbiamo ascoltato.

RAFFAELLA MARIANI. Ringrazio le organizzazioni sindacali della nota puntuale, i cui contenuti in parte conoscevamo, avendo avuto anche uno scambio di idee ed essendoci sentiti nei mesi passati, in numerose occasioni.

Molti dei richiami delle organizzazioni sindacali, tra l'altro, avevano trovato uno spazio più ampio nell'impostazione che, nella delega e nel parere, queste Commissioni congiuntamente avevano cercato di porre in maniera molto netta e chiara al Governo. Anche per noi, nell'ambito di un'indagine conoscitiva che vuole produrre il monitoraggio di quello che sta accadendo in questi mesi, questo momento è importante.

In questo senso, vorrei porvi alcune questioni. Richiamo il tema della clausola sociale che, come sapete, oggi è oggetto di discussione anche in Commissione Lavoro, nell'ambito del provvedimento sul lavoro autonomo, che richiama alcune delle questioni da noi poste nella legge delega e che vorremmo tornassero all'impostazione originaria.

Do quindi per scontate alcune delle questioni da voi qui richiamate, con un'unica precisazione riguardante il dibattito pubblico, che, secondo me, per l'impostazione che avevamo dato in fase di scrittura del codice, aveva più la funzione di un coinvolgimento sociale nelle scelte di program-

mazione e definizione di certi tipi di opere, sia infrastrutturali sia di architettura sociale, insomma relative all'organizzazione delle città, e meno di monitoraggio degli appalti.

Quando questo sistema sarà a regime, il monitoraggio degli appalti dovrebbe essere evidente, indipendentemente dal dibattito pubblico. Quello che abbiamo scritto, in termini sia di trasparenza che di organizzazione della filiera, dalla decisione iniziale fino all'affidamento delle gare, in termini di amministrazione trasparente, di scelte chiare, dal nostro punto di vista, dovrebbe già garantire un monitoraggio possibile per tutti, non soltanto per le istituzioni che regolano gli appalti, ma anche per coloro che vogliono conoscere fino in fondo, nei particolari, l'esito dei bandi di gara.

Riguardo all'esperienza di questi primi mesi, richiamo soprattutto la questione molto puntuale che anche voi avete sottolineato, vale a dire quella del massimo ribasso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Stando alle regole che ci siamo dati, prima ancora di discutere se le soglie siano giuste, noi abbiamo fatto quella scelta sulla base della valutazione che la maggior parte degli appalti è sotto il milione di euro. Però, da quello che risulta a noi oggi, le gare, anche quelle che nominalmente si chiamano « offerta economicamente più vantaggiosa », si riducono ad avere la componente prezzo prevalente rispetto alla componente qualitativa.

È vero, le direttive comunitarie non impongono di indicare vincoli molto rigidi per la distinzione della componente del prezzo. Nella delega, però, noi l'avevamo scritto abbastanza chiaramente, sottolineando che non poteva essere la componente del prezzo quella che riportava di nuovo al massimo ribasso. Per quello che sentiamo dire, sulla base del monitoraggio che stiamo svolgendo, alla fine questo meccanismo garantisce di più anche chi indice la gara, perché i numeri, dal punto di vista di chi deve gestire l'appalto, sono più chiari, più netti, eliminano i margini di discrezionalità che si prestano a interpretazioni, e via dicendo. Alla fine, dunque, il massimo ribasso sta

prevalendo sull'impostazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Mi convince molto quello che voi dite. È chiaro che le stazioni appaltanti devono essere qualificate, preparate e in grado, anche numericamente e organizzativamente, di gestire l'offerta economicamente più vantaggiosa. Se riusciamo a far apprezzare la bontà dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il discrimine sta nella fase in cui si attrezzano, si qualificano, si preparano e anche si accorpano - come tutti auspichiamo che accada.

Per quanto vi risulta, alla fine - e lo vorrei capire anche sulla base di dati distinti per lavori e servizi, mentre per le forniture il margine è differente -, c'è un tentativo di usare l'offerta economicamente più vantaggiosa o si interpreta di nuovo l'offerta virando molto sul ribasso e sulla componente prezzo? Se non riusciamo a rompere questo meccanismo, nel correttivo siamo costretti a operare una revisione veramente seria. Per quanto ne sappiamo, anche nei grandi appalti di servizi, è tuttora una componente importante, che naturalmente va a scontrarsi con la clausola sociale e con tutto quello che volevamo provare ad introdurre.

Se davvero i numeri sono quelli che ci arrivano - ma bisognerebbe avere un monitoraggio e noi, insieme all'ANAC, al Cresme e a tutti i soggetti che ci danno una mano sui dati, stiamo cercando di avere dei risultati -, questo aspetto è abbastanza preoccupante. Vorrei capire se voi avete qualche dato e qualche esempio. Quando andiamo ai convegni ce le raccontano - ma non ci forniscono i dati quando li chiediamo -, spiegandoci che invece che un'offerta economicamente più vantaggiosa è diventato un massimo ribasso e che non si rispetta la clausola sociale. E ci viene detto per grandi linee che lo fanno anche stazioni appaltanti importanti. Noi dobbiamo avere qualche dato per poter dire quello che succede e chiedere di guardarci in faccia fino in fondo.

Vorrei sapere se avete qualche elemento in più, oltre a quello che avete detto genericamente.

PRESIDENTE. Direi che prima possiamo sentire le diverse questioni e poi vi ridarei la parola. Ovviamente condivido le questioni poste dalla collega Mariani.

Ho fatto una rapida verifica, che approfondiremo con gli uffici, e devo dirvi che per noi l'interpretazione dell'articolo 30 è che con « lavori » si intendano tutti quelli di cui sopra, quindi include la partita dei « servizi ». Non c'è bisogno di una precisazione. Mi è venuto il dubbio...

SERGIO GENCO, Area contrattazione CGIL. In linea di principio sono assolutamente d'accordo con lei. Poi, però...

PRESIDENTE. Ecco - sottolineo una richiesta avanzata dalla collega Mariani -, è molto importante per noi disporre di un monitoraggio, anche per capire cosa fare. Come sapete, abbiamo audito anche altri soggetti. Se non abbiamo elementi sugli aspetti concreti, su come viene forzata in un senso o nell'altro l'interpretazione del codice, facciamo anche fatica a capire in quali punti proporre interventi correttivi.

Voi sapete benissimo, ad esempio, che la soglia di un milione di euro è stata fortemente richiesta da regioni ed enti locali, con la minaccia/considerazione che altrimenti ci sarebbe stato un blocco degli appalti, anche probabilmente per l'incapacità delle strutture tecniche di formulare i bandi per l'offerta economicamente più vantaggiosa. Anzi, c'è tuttora una pressione per alzare quella soglia. Noi avevamo un punto di vista diverso, però è molto importante il monitoraggio per capire come aggiustare il tiro.

SERENA PELLEGRINO. Innanzitutto, sottoscrivo quanto detto dall'onorevole Mariani per quello che riguardava la legge delega. Voi sapete bene che la legge delega, che è stata fatta dal Parlamento e non dal Governo, delegava il Governo a scrivere effettivamente il codice appalti. Quindi, non era un decreto, vorrei che questo fosse abbastanza chiaro; era una legge del Parlamento che, tra l'altro, sembrava portasse nella direzione migliore.

Hanno fatto bene i presidenti delle Commissioni Ambiente della Camera e Lavori

pubblici del Senato a richiedere ulteriori audizioni, per capire in che modo oggi viene applicato il nuovo codice appalti e quali sono le reali criticità.

Vi sono due punti su cui mi soffermo, nell'ambito di quello che avete detto. Uno riguarda i subappalti: effettivamente lì c'è un vuoto enorme, non si può lasciare alcuna discrezionalità. Su questo credo che varrebbe la pena di raccogliere la loro sollecitazione, perché sappiamo bene che nei subappalti si aprono tutte le porte girevoli del caso. La questione andrebbe posta come obbligatoria. Su questo aspetto, sollecito anche l'onorevole Mariani e il presidente.

Penso che questa sia una sollecitazione da tenere in grande considerazione.

Il secondo punto riguarda il massimo ribasso. Sappiamo che, a un certo punto, per accaparrarsi l'appalto si è disposti ad abbassare il prezzo, anche a scapito della qualità. Il più delle volte, a pagare è la qualità dell'opera, senz'altro, ma sono anche, purtroppo, i lavoratori. Credo che dobbiamo tenerlo presente, richiamandoci alle sollecitazioni che ci sono state sottoposte oggi.

Oltre a ciò che è stato detto dall'onorevole Mariani, noi continuiamo con grande attenzione a monitorare quanto sta accadendo. Più volte mi è capitato di ascoltare sollecitazioni da parte vostra, da parte dei sindacati, in questi mesi. Adesso leggerò attentamente il vostro documento, e mi auguro di trovarle anche in questo testo; se non le trovo, do per scontato che si siano appianate con il rodaggio del codice stesso.

In altre audizioni era emerso il fatto che, rispetto al contenuto della legge delega, fosse venuta meno la centralità del progetto. Vorrei sapere se anche per voi esiste una problematica dettata dal fatto che il progetto non ha più una centralità chiara e precisa, come noi l'avevamo evidenziata nella legge delega. Grazie.

PRESIDENTE. Collega Pellegrino, ero distratto perché stavo cercando di fare l'esegesi della questione « lavori » e « servizi ». Comunque, rimango di quell'idea, dopo la lettura.

RAFFAELLA MARIANI. Nella legge di bilancio sono state previste alcune risorse

per il potenziamento del personale di ANAC, del quale avevamo detto più volte quanto ci fosse bisogno in considerazione delle numerose funzioni e competenze dell'Autorità. Con riguardo all'appello che avete espresso nel documento, volevo informarvi su quest'aspetto.

Il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, come abbiamo già detto, è legato anche alla possibilità di fare accorpamenti e di costruire le condizioni per migliorare le competenze, in maniera tale che si possano rendere le gare il più fluide possibile.

Secondo me, lo ripeto, il tema vero consiste nel capire effettivamente cosa accade in questa prima fase di applicazione del codice, al di là della resistenza iniziale. Noi ci siamo trovati davanti a una contrapposizione molto forte, soprattutto da parte dei dipendenti pubblici che dicevano che è tutto bloccato, è tutto impossibile.

A questo punto del percorso, voi assistete ad un'appropriazione delle nuove norme anche in assenza di alcuni decreti attuativi, ai quali si può sopperire però con le vecchie disposizioni, o leggete ancora, dal vostro punto di vista, uno stallo, o comunque un mancato avanzamento, nonché l'assenza di consapevolezza del cambiamento delle regole, oltre a quello che di cui parlavo prima?

ANDREA CIOFFI. Sto provando a leggere il documento. Quando parlate dei concessionari autostradali, rilevate un problema per la manodopera delle società di proprietà dei concessionari, che prima avevano la possibilità di eseguire il 40 per cento dei lavori e che ora vedono ridotta tale percentuale al 20. Non pensate che queste società possano comunque acquisire incarichi che non siano direttamente connessi all'esecuzione dell'appalto del « proprietario », e che quindi la citata riduzione - personalmente e come Gruppo ci eravamo espressi per abolire completamente quella soglia - non sia un problema dal punto di vista del lavoro, e dunque dei lavoratori, se le società stanno sul mercato?

Se, invece, quelle società stanno sul mercato solo grazie all'esecuzione dei lavori per conto dei loro « proprietari », questo

presuppone una serie di problemi che possiamo facilmente immaginare. Ma quale soluzione alternativa potremmo individuare per far sì che quelle società possano continuare a stare utilmente sul mercato, al netto dell'esecuzione dei lavori della società concessionaria? Come pensate che si possa risolvere il problema, considerato che si vorrebbe arrivare all'annullamento totale dei lavori *in house*, quindi ad una percentuale non dell'80 per cento, ma del 100 per cento dei lavori affidati tramite gara?

PRESIDENTE. Faccio un ulteriore approfondimento. Se date un'occhiata al combinato disposto (me lo segnalano gli uffici) delle definizioni dell'articolo 3, per quanto riguarda i settori oggetto di appalti pubblici, e del contenuto dell'articolo 30, onestamente il testo è inequivoco. Se qualcuno ci gioca, segnalatecelo, però - francamente - mi pare che la formulazione includa nel modo più assoluto anche gli altri settori, visto che l'articolo 3 precisa quali sono i settori oggetto di appalti pubblici.

A voi la parola per la risposta alle questioni poste dai colleghi Mariani, Pellegrino e Cioffi.

STEFANO MACALE, segretario Filca Nazionale. Sulla questione specifica delle concessionarie risponderà il collega Baldo, della Fillea CGIL.

Per quello che riguarda la questione del massimo ribasso e le scelte che stanno facendo le stazioni appaltanti, è chiaro che un monitoraggio diventa assolutamente impossibile, considerato che oggi contiamo 36.000 stazioni appaltanti. Per quanto capillari siano i nostri rapporti con i comuni, le regioni e le stazioni appaltanti, anche le più piccole, un monitoraggio diventa impossibile. È chiaro che se non si opera la qualificazione e la riduzione delle stazioni appaltanti, chiunque abbia usato il sistema del massimo ribasso continuerà a farlo.

Posso immaginare che un comune come Sant'Angelo Romano, che ha 400 abitanti e sta a 50 chilometri da qui, avrà al limite un geometra, al quale viene chiesto di fare un appalto con il ricorso all'offerta economi-

camente più vantaggiosa. Abbiamo ancora stazioni appaltanti che non usano il DURC, che non sanno cos'è il DURC, che fanno appalti senza usare il DURC. Ma non è colpa del funzionario del comune o del direttore dei lavori: nessuno ha spiegato loro cosa sia il DURC. Noi dovremmo averlo (il monitoraggio?), anche per individuare i criteri in base ai quali si arriva ad identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa: è chiaro che oggi chi fa ricorso a tale procedura di aggiudicazione utilizza sostanzialmente il criterio del prezzo, perché è quello più semplice da individuare, quello che comporta meno discrezionalità ed espone chi bandisce la gara a minori problemi, avendo deciso in base al prezzo.

A parte il fatto che se la soglia rimane a 1 milione di euro, stiamo parlando di un problema che non esiste, perché per l'80 per cento gli appalti continueranno ad essere aggiudicati con il criterio del massimo ribasso. Guardate, non è soltanto un problema di qualità dell'opera: quel ribasso — e abbiamo avuto occasione di dirlo in un'altra Commissione che ci ha audito non più di due mesi fa — ricade sul lavoratore, perché si risparmia sui costi della sicurezza, sui costi del salario dei lavoratori e sulla parte contributiva. Badate bene, per chi fa questo tipo di ribassi, e spesso utilizza il massimo ribasso anche per pulire soldi sporchi, una riduzione del prezzo del 50 per cento non crea alcun problema — ma esclude tutte le imprese sane del settore — perché al soggetto interessa ripulire denaro. Dunque, che si aggiudichi il lavoro al 45, al 50 o al 65 per cento di ribasso, poco importa; l'importante è che riesca a pulire il denaro proveniente da attività illecite.

Questo è il problema vero, per il quale noi siamo stati fortemente a favore del cambio di rotta rispetto all'offerta economicamente più vantaggiosa.

È chiaro che questa soluzione è praticabile lì dove la pubblica amministrazione abbia a disposizione tecnici capaci di usarla e di usarla come penso che il legislatore l'abbia intesa, e nella misura in cui la soglia venga abbassata. Se invece da parte di un pezzo del settore — chiamiamolo così — vengono spinte ad aumentare la soglia a 2,5

milioni di euro, ciò significa che probabilmente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa verrà utilizzato per qualche grande appalto di lavori metropolitani, per la costruzione di uno stadio e per qualche altra opera analoga. Per il resto, non soltanto il limite a 2,5 milioni di euro lascia fuori praticamente il 90 per cento di quello che si costruisce nel Paese, ma se io divido in lotti le opere più grandi, riesco a spacchettarle, continuando ad assegnarle col massimo ribasso.

Bisogna lavorare su due fronti. Uno è quello della qualificazione e della concentrazione delle stazioni appaltanti: allora sì, a quel punto, sarà più facile avere un monitoraggio e avere la percezione chiara di quello che succede nel Paese. Mi riferisco, per ciò che mi compete, soltanto al settore delle costruzioni, ma sappiamo che quando si dice « appalti e forniture » si parla di un mondo. Io parlo per quello che rappresento, cioè per il settore delle costruzioni e dell'edilizia.

Dopodiché, probabilmente, una volta che il correttivo sarà in vigore, riusciremo anche a lavorare insieme a un monitoraggio più serio e capillare di quello che succede nelle opere pubbliche.

Passo la parola a Baldo per quanto riguarda i concessionari. Grazie.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola a Romano Baldo, il collega Borghi vorrebbe porre qualche altra questione, così magari si risponde anche a queste ultime.

ENRICO BORGHI. Sono Enrico Borghi, il capogruppo del Partito Democratico. Buongiorno.

Intervengo stimolato dal confronto e anche dal positivo contributo che è stato portato, in particolare rispetto all'esigenza condivisa della riduzione del numero delle stazioni appaltanti. In Commissione ne abbiamo discusso a lungo e pensiamo che, soprattutto per il grado di qualificazione e di responsabilità del sistema delle imprese e del mondo della rappresentanza dei lavoratori, attorno a questo tema occorra fare un salto in avanti di carattere organico, come si sarebbe detto in altri tempi.

Noi abbiamo posto al Ministro Delrio l'esigenza - vi chiedo se la riflessione è condivisa anche da parte vostra - che vi sia una coerenza del sistema anche in ordine ad altri processi di riforma in corso, che inevitabilmente si devono integrare.

Ne cito due. Uno è il tema della riorganizzazione istituzionale della base comunale del nostro Paese, che peraltro dovrà essere ripreso anche alla luce degli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre scorso, in considerazione del fatto che siamo in presenza di una conferma della legislazione concorrente fra Stato e regioni in materia di associazionismo intercomunale, che ha sin qui prodotto lo stallo del sistema.

Noi siamo in una situazione nella quale abbiamo un numero di unioni dei comuni troppo limitato rispetto all'esigenza. In Italia, su 7.998 comuni quasi 6.000 sono di piccole dimensioni. Noi abbiamo licenziato una legge sui piccoli comuni e sui loro territori, demandando l'intera partita istituzionale ad altra sede. Questa è una riflessione da compiersi, vale a dire come usciamo dall'inghippo nel quale ci siamo infilati: abbiamo mantenuto - con un referendum su cui non entro nel merito - le competenze concorrenti tra Stato e regioni e la competenza residuale alle regioni, con il risultato di avere importanti regioni del nostro Paese (non sto qui a citarle) dove il tema dell'associazionismo intercomunale è letteralmente al palo, senza avere una politica organica di sistema.

Allora, se vogliamo uscire dalla genericità dell'affermazione - ridurre le stazioni appaltanti e portarle ad una dimensione di organicità -, sulla base della riflessione da noi svolta in Commissione, va stabilito il principio che siano le unioni dei comuni o gli enti di area vasta - che oggi sono le province, confermate, che quindi debbono organizzarsi in una logica di prospettiva - i due elementi ai quali obbligatoriamente trasferire le funzioni delle basi comunali ad esse afferenti.

L'altro tema è evidentemente quello della riforma della pubblica amministrazione, vale a dire la cosiddetta riforma Madia. Dobbiamo andare in parallelo per fare in modo che ci sia una coerenza di sistema, dal

punto di vista istituzionale, fra l'accorpamento delle unioni e la qualificazione del percorso anche con riguardo alle carriere interne alla pubblica amministrazione.

Ci farebbe piacere conoscere la vostra opinione su questo tema.

ROMANO BALDO, *Area Contrattazione CGIL*. Sono Baldo Romano della Fillea CGIL nazionale.

Le società controllate dalle concessionarie di cui stiamo discutendo sono società che stanno sul mercato e lavorano anche su altri tratti non affidati direttamente dalle concessionarie. Stanno sul mercato per un motivo molto semplice: quando un'opera viene affidata direttamente, il controllo è esercitato dal Ministero delle infrastrutture e l'importo viene determinato sulla base della media dei ribassi d'asta che si sono verificati nel settore. Se nel settore la media è del 25 per cento, l'affidamento alla società controllata deve rispettare il 25 per cento di abbattimento del prezzo rispetto al valore iniziale dell'opera. Quindi, la società era già sul mercato. Qualcuno sta cercando anche di lavorare all'estero.

Il problema è un altro, per questo noi insistiamo sul fatto che alcuni interventi particolari - vale a dire le manutenzioni e la progettazione - vengano escluse da questo conteggio. Voi avete idea di cosa sia una società che fa la manutenzione su un tratto autostradale di 2.000 chilometri? Non è concentrata in un punto; sono 20 impianti che lavorano sul territorio. Noi siamo contrari alla destrutturazione di grandi aziende perché esse garantiscono la qualità e i tempi, oltre che la regolarità dell'impiego dei lavoratori. Sapete per quale motivo le società che fanno la pavimentazione per le autostrade non partecipano alle gare normali, che non sono autostradali? I ribassi in questo settore sono del 45 per cento, il che significa automaticamente che invece di otto centimetri di asfalto sulla strada se ne mettono tre. Storicamente questa cosa, purtroppo, si è verificata nel tempo.

Il problema riguarda la manutenzione e la progettazione. Badate che le società autostradali tengono alle costruzioni più che alla manutenzione, tant'è che avremo l'effetto (e noi stiamo gestendo i licenziamenti,

sui quali poi vi dirò un'altra piccola chicca) che tali società saranno interessate a mantenere per sé la parte delle costruzioni e a vendere le manutenzioni, rendendo più insicure le reti autostradali e dequalificando anche il mondo del lavoro, perché per realizzare le opere di costruzione affidate direttamente si richiede la metà del tempo. È storia, ci mettono la metà del tempo. È ovvio che questo risparmio di tempo impatta su un aspetto della questione delle concessioni autostradali che è oggetto di una dura discussione. Voi sapete che i piani finanziari sono ancora in discussione, perché prima si consegna l'opera prima aumentano le tariffe.

Noi, invece, siamo fortemente interessati alla parte strutturale del lavoro, cioè le manutenzioni, che sono sempre state realizzate con grandi società, e la progettazione. Siamo interessati a salvaguardare la qualità, non soltanto l'occupazione, ma anche la qualità dell'occupazione. Questo è il nostro problema. Lo ripeto, saremmo interessati al fatto che almeno le manutenzioni e le progettazioni...

PRESIDENTE. Le chiedo di sintetizzare perché non abbiamo molto tempo.

ROMANO BALDO, Area Contrattazione CGIL. L'ultima chicca riguarda le clausole sociali. Noi abbiamo avuto a Vicenza 44 licenziamenti da parte di una società denominata « Serenissima Costruzioni » che lavorava per il Gruppo 4, su un pezzo dell'autostrada che porta a Venezia. Una volta acquisita dalla società spagnola Abertis, sono stati operati i licenziamenti. La motivazione è che, siccome ormai il nuovo codice eliminava la possibilità di fare la manutenzione *in house*, loro non avevano più posti di lavoro.

Noi abbiamo chiesto di mettere i lavoratori in cassa integrazione e di inserire la clausola sociale prevista dal decreto legislativo, in occasione della gara di appalto per gli interventi di manutenzione. Ciò non è stato fatto e i lavoratori sono stati licenziati.

FEDERICO MASSA. Credo che questo argomento meriti un approfondimento e

soprattutto debba essere contestualizzato. Credo sia un po' complicato sostenere che le regole che garantiscono gli appalti in generale, in qualche misura, debbano retrocedere rispetto agli appalti delle società concessionarie. Le questioni legate alla qualità, al prezzo, al massimo ribasso riguardano tutti gli appalti, non quelli delle società concessionarie.

Noi abbiamo cercato di costruire un sistema, come Parlamento e poi come Governo nella trascrizione della delega, che probabilmente presenta dei limiti, ma questo problema va affrontato complessivamente. Se noi riteniamo che un mercato che passa attraverso un sistema razionale di gare, rispondente ai principi della qualità e del prezzo, debba funzionare fuori, l'obiettivo che ci dobbiamo porre è che funzioni anche dentro alle concessioni, rispetto alle quali il problema della costruzione è spesso risolto a monte, non a valle.

Dire che le manutenzioni stanno fuori dalla ripartizione 80-20 sostanzialmente significa dire che le concessionarie non fanno gare, perché nel momento in cui c'è una concessione decennale, quindicennale, ventennale e si sottraggono le manutenzioni, allora si sottrae il *core business*, il cuore dell'affare.

Una cosa è porre la questione relativamente alla gestione delle gare che rispondono ai medesimi parametri, per quelle o per altre società che stanno sul mercato, perché sempre di occupazione si tratta; altra cosa è dire che la regola funziona soltanto quando si applica fuori dalle concessioni, autostradali o di altro genere.

Questo non significa che non si possa riflettere sull'argomento, ma se riflettiamo dobbiamo farlo rispetto al sistema nel suo complesso. Questa è la mia opinione.

PRESIDENTE. Sappiamo che questo è un aspetto su cui bisogna trovare un punto di equilibrio. Ci siamo già confrontati sul tema nella fase di scrittura della delega al Governo. Capisco le ragioni, le trovo convincenti, ma non bisogna caricarle troppo. Non credo che le società autostradali siano interessate a fare lavori di qualità bassa, perché hanno anche loro controindicazioni in materia.

Dobbiamo trovare la maniera per tenere assieme i due aspetti.

SERGIO GENCO, *Area contrattazione CGIL*. Intervengo con poche battute — i colleghi hanno esplicitato bene le questioni sollevate — per quanto riguarda quello che l'onorevole Mariani ha detto a proposito di dibattito pubblico. A noi non interessa la fase del monitoraggio successivo — certo, ci interessa per seguire il momento esecutivo di un appalto — ma ci interessa, invece, il momento preliminare della programmazione. Su questo, sa benissimo che dovrà intervenire un decreto attuativo. Noi sollecitiamo il Governo affinché il decreto sia emanato e chiarisca e definisca questo aspetto.

Per quanto riguarda il massimo ribasso e l'offerta economicamente più vantaggiosa, il collega della CISL ha chiarito benissimo i termini quando ha affermato che c'è un concorso di più elementi, per cui la qualità e la qualificazione della stazione appaltante determinano poi anche la qualità dell'offerta, in modo che l'offerta economicamente più vantaggiosa non sia surrettiziamente il massimo ribasso, così come è stato.

Ricordo un appalto pessimo di 160 milioni con l'offerta economicamente più vantaggiosa e il 42 per cento del ribasso. Quella era altra cosa, era una schifezza.

Da questo punto di vista, la qualità della stazione appaltante può evitare casi analoghi, benché si richieda una discussione anche di carattere tecnico su pesi e contrappesi. Noi potremmo fornire le nostre valutazioni, ma non penso sia il momento opportuno.

Si chiede se si sta andando spediti. Noi l'abbiamo detto anche nei convegni che abbiamo organizzato. Certo, la costruzione è complicata: tra linee guida e decreti bisogna adottare 63 provvedimenti, ed è importante che si faccia alla svelta. Capisco che la questione è complicata, però nella prima fase l'ANAC informava anche noi e

c'era uno scambio. Abbiamo dato anche alcuni suggerimenti, non tutti presi in considerazione; però una parte di essi è stata presa in considerazione e penso che bisognerebbe continuare in questo senso.

L'ultima questione riguarda la centralità del progetto. Onorevole Pellegrino, la centralità del progetto è importantissima, è la prima cosa e noi ne ribadiamo la necessità. Abbiamo visto alcuni tentativi e abbiamo fatto anche degli esempi. Bisogna adoperarsi affinché con il decreto correttivo non si faccia un passo indietro ma, da questo punto di vista, si faccia un passo in avanti.

Infine, l'onorevole Borghi ha posto problemi assolutamente importanti: 8.000 comuni, 8.000 stazioni appaltanti costituiscono una degenerazione. Noi siamo per la concentrazione, quindi chiediamo che si operi una grande concentrazione e che le stazioni appaltanti siano dotate di personale di altissimo livello.

Questo è, secondo noi, il vero deterrente, affinché un appalto nei servizi o nei lavori parta con il piede giusto. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. Se disponete di altri documenti e informazioni sull'argomento, vi invito a farceli avere. Segnalo che per noi — alludo alle considerazioni fatte all'inizio — la presenza, nella cabina di regia, a livello informativo, sia delle organizzazioni sindacali che delle organizzazioni datoriali, e l'apertura di un processo di coinvolgimento e informazione anche da parte dell'ANAC rappresentano elementi sicuramente positivi che aiutano un buon sistema legislativo.

Ringrazio i soggetti auditi per la loro partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.05.

*Licenziato per la stampa
il 18 luglio 2017*

ALLEGATO



**INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI ATTUAZIONE E SULLE IPOTESI
DI MODIFICA DELLA NUOVA DISCIPLINA SUI CONTRATTI PUBBLICI**

**COMMISSIONE VIII AMBIENTE – CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE VIII LAVORI PUBBLICI – SENATO DELLA REPUBBLICA**

MEMORIA DI CGIL CISL UIL

Roma, 10 gennaio 2017

Cgil, Cisl, Uil, hanno richiesto questa audizione al fine di proseguire il percorso della riforma del Codice degli Appalti fornendo contributi e proposte di merito. Ritengono, inoltre, che la riforma attuata vada nella giusta direzione di maggiore trasparenza e legalità, unitamente ad una maggiore qualificazione del settore (imprese e committenti), diritti e tutele del lavoro.

Nell'esprimere, dunque, un giudizio sostanzialmente positivo, riteniamo che con il Decreto Correttivo si debbano recuperare alcune tematiche rimaste in sospeso o solo parzialmente affrontate. Tuttavia, sottolineiamo gli aspetti che consideriamo essere condivisibili e di maggiore rilievo:

- Centralizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti;
- Superamento della Legge Obiettivo e revisione degli strumenti di pianificazione programmazione degli interventi;
- Subappalto, tetto percentuale e facoltà di limitazione da parte della stazione appaltante;
- Progettazione esecutiva a base di gara;
- Applicazione dei CCNL, regolarità contributiva e responsabilità in solido;
- Divieto di aggiudicazione con formula dell'appalto integrato in settori ordinari;
- Divieto di nomina Direttore dei Lavori e Responsabile Unico del Procedimento nel Contraente Generale;
- Rating di Impresa;
- Centralità dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- Ruolo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC -

Vogliamo altresì significare che la fase legata ai provvedimenti attuativi del Codice deve necessariamente essere condotta con la più larga condivisione con le forze sociali e nei tempi previsti dalla norma, ciò anche per depotenziare i tentativi strumentali di coloro che tendono a frenare il processo di riforma. Per questo oggi chiediamo che il completamento di questo percorso avvenga in tempi rapidi, per dare coerenza all'insieme della norma e certezze alla pubblica amministrazione, agli operatori economici, ai lavoratori.

Riteniamo che il metodo giusto per procedere alla revisione del Codice sia quello di trarre un decreto correttivo organico in luogo di una serie di modifiche spot in quanto questa modalità soffocherebbe il confronto con gli attori del sistema e ridurrebbe il lavoro delle Commissioni stesse

Consideriamo essenziale altresì che con il decreto correttivo non si producano arretramenti, è necessario procedere oltre, senza pericolose rivisitazioni in favore di qualcuno e a danno del sistema

Nello specifico:

Capacità Programmatoria e Progettazione Esecutiva

L'indicazione di una nuova capacità programmatoria e selezione degli interventi negli appalti di opere servizi e forniture, che non dovrà restare sulla carta, richiede un agire più qualificato e responsabile da parte della P.A., non solo nell'individuare e soddisfare i bisogni della collettività, ma a questo va aggiunta la capacità di esercitare un controllo permanente in tutte le fasi di un contratto: dalla programmazione alla esecuzione di un'opera o di un servizio, per registrarne i risultati e prevenire e correggere gli aspetti negativi.

Vanno perciò nella giusta direzione le norme che vincolano l'appalto ad una progettazione non più di massima ma esecutiva, e la limitazione che viene introdotta all'uso delle varianti.

Ma questo presuppone per la P.A. essere messa nelle condizioni di avere un personale non sotto-dimensionato, fortemente professionalizzato e con una formazione continua.

Una progettazione debole è stata per decenni causa di contenzioso, varianti, dilatazione dei tempi, e alla fine una lievitazione dei costi che non ha corrispettivo in Europa.

Aver stabilito che non è più possibile mandare in gara un'opera non sostenuta da una adeguata progettazione esecutiva lo consideriamo un notevole passo in avanti.

Legge Obiettivo e Prassi Derogatorie

Consideriamo positivamente il superamento della legge Obiettivo, i cui risultati sono sotto gli occhi di tutti, e l'adozione di nuovi strumenti di pianificazione e programmazione quali il piano generale dei trasporti e della logistica e il Documento Pluriennale di Pianificazione.

Ma tale impostazione deve incrociare la volontà effettiva di non dare corso a forme derogatorie, che by-passino la legislazione, e che sono l'anticamera dei processi degenerativi a cui abbiamo assistito nel corso degli anni.

Identico giudizio esprimiamo per quanto concerne la norma che determina il superamento della nomina del direttore dei lavori e del Rup da parte del Contraente Generale, riconsegnando i ruoli di controllo alla stazione appaltante.

Forse sul contraente generale sarebbe stato utile più coraggio perché la vexata questio del controllato che esprime proprie figure di controllo non è l'unica criticità. La realizzazione "con qualsiasi mezzo dell'opera" allunga ulteriormente, rispetto alla possibilità di subappalto, la filiera produttiva del cantiere e la "capacità organizzativa e tecnico realizzativa" del contraente è requisito che rimane spesso solo sulla carta. Riteniamo, pertanto, che la figura del Contraente Generale dovrebbe essere superata, considerando anche l'uso improprio che alcune stazioni appaltanti hanno tentato di proporre dovrebbe essere superata, considerando anche l'uso in luogo del non più possibile appalto integrato.

Legge di Bilancio 2017 e Programmazione Risorse Pubbliche

Rispetto al Fondo da ripartire per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, contenuto all'articolo 21 della legge di Bilancio, tutt'ora in discussione, vorremmo sollevare alcuni dubbi e perplessità di merito.

C'è sicuramente un'esigenza impellente di velocizzare gli appalti e la cantierizzazione delle opere dando certezza dei finanziamenti per una adeguata programmazione.

Ma la filosofia dell'articolo in questione ci sembra ispirato più ad una volontà di centralizzazione da parte della Presidenza del Consiglio, e di un conseguenza allo svuotamento del ruolo e delle funzioni dei ministeri deputati.

In relazione ai dati forniti, diventa inoltre complicato individuare se nell'ambito della programmazione siano stati previsti, e in che misura, i fondi relativi alla progettazione delle opere.

Ricordiamo che il Codice degli appalti, all'articolo 202, prevedeva l'istituzione presso il Mit, dei nuovi fondi per la progettazione e per il finanziamento delle opere, di cui non c'è traccia nel ddl di Bilancio.

Dibattito Pubblico

La stessa indicazione di sottoporre a dibattito pubblico le opere che hanno una valenza interregionale coglie un aspetto rilevante in quanto favorisce una partecipazione attiva delle istituzioni e dei territori coinvolti, e favorisce dinamiche di dialogo che possono portare al superamento preventivo dei possibili contrasti, determinando una condizione di maggiore trasparenza e controllo sociale sulle opere da realizzare.

Anche se occorre ricordare che su tale aspetto non secondario sarà necessario, attraverso un decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri definire la tipologia e le soglie dimensionali, nonché le modalità di svolgimento e il termine di conclusione delle procedure stesse.

Per garantire la necessaria infrastrutturazione del Paese è necessario costruire una modalità decisionale democratica ma univoca, che consenta di discutere ma anche di prendere delle decisioni.

Decisioni che una volta assunte, al netto delle revisioni e dei miglioramenti che possono riguardare il progetto, diano delle certezze in quanto rivedere continuamente risoluzioni già assunte non è, al contrario di quanto si pensi, condizione che garantisce la partecipazione democratica

Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC -

A più riprese è stata avanzata dal Presidente Cantone la preoccupazione che occorre dotare Anac delle risorse adeguate, in modo particolare di quelle finanziarie, da ciò il nostro auspicio che il vincolo contenuto nel decreto Madia, relativo alla utilizzo dei fondi, venga interamente superato.

La legge di delega prima, il Dgls 50 poi, hanno potenziato le funzioni e i poteri dell'Anac.

Le competenze contemplate: di vigilanza, controllo, indirizzo, sanzionatorio e attività di regolazione, nonché di qualificazione e selezione delle stazioni appaltanti e delle centrali di aggregazione, se pienamente utilizzate possono determinare una situazione nuova non solo per quanto concerne la regolarità dei contratti, i tempi di esecuzione, la loro efficacia, ma possono concorrere a determinare un diverso operare improntato alla trasparenza contrastando i fenomeni corruttivi e di penetrazione delle mafie nel sistema degli appalti.

e la regolarità dei contratti, i tempi di esecuzione, la loro efficacia, ma possono concorrere a determinare un diverso operare improntato alla trasparenza contrastando i fenomeni corruttivi e di penetrazione delle mafia nel sistema degli appalti.

Regolamentazione su Distacco Transnazionale

Riteniamo che per operatori economici si intenda sia le imprese Italiane che imprese estere, europee ed extraeuropee e che per tutte sia verificato l'adempimento contributivo ed il corrispondente pagamento delle retribuzioni dei prestatori d'opera, sia per il contraente diretto che per il subappaltatore, attenendosi tutti ai contenuti dell'intero art. 30 del Codice degli Appalti (applicazione integrale dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di settore, di territorio, ed aziendale, sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative, generalmente applicati, nonché l'applicazione della responsabilità solidale nel caso di inadempienze da parte della stazione appaltante).

Aspetti Lavoristici

- Importante che il legislatore abbia operato nel corpo della legge di delega e nei dlgs numerosi richiami alla parte lavoristica :

-applicazione dei Contratti Collettivi di Lavoro

-Il principio di economicità può essere subordinato a criteri ispirati ad esigenze sociali

- le clausole sociali nel bando di gara per la stabilità occupazionale nei cambi d'appalto, in modo particolare per i servizi ad alta intensità di manodopera;

- il divieto di utilizzare il criterio del massimo ribasso negli appalti ad alta intensità di manodopera.

Permangono forti criticità nel settore delle concessioni autostradali e moltissimi lavoratori rischiano il licenziamento in quanto l'accordo con il Mit per operare una salvaguardia di questa tipologia di lavoro, a differenza di quanto contenuto nel decreto in entrata, non è stato recepito nella stesura finale adottata dal Consiglio dei Ministri.

Stazioni Uniche Appaltanti

In tale ambito è necessario procedere speditamente alla riduzione del numero delle stazioni appaltanti, portandole entro un livello fisiologico non superiore alle 250, così come previsto nell'abito della discussione e poi approvazione della legge di delega.

Evidenziamo un ritardo che deve essere velocemente recuperato in quanto per dare corpo a questa parte della normativa occorre che si proceda attraverso un decreto del presidente del Consiglio dei ministri che definisca, con i criteri tecnico organizzativi la qualificazione della committenza.

Subappalto

Un altro elemento che consideriamo “sensibile” è il subappalto, aver introdotto la quota del 30% dell'importo complessivo del contratto di lavori servizi e forniture lo riteniamo un fatto positivo. Come è positivo lasciare alla responsabilità della P.A. e delle stesse stazioni appaltanti la “facoltà” di prevederlo (e dunque di limitarlo o addirittura escluderlo), nel bando di gara.

Stessa cosa per quanto concerne l'obbligatorietà dell'indicazione della terna di subappaltatori per servizi, forniture e lavori sopra soglia comunitaria.

Avevamo inoltre espressamente criticato il fatto che sotto questa soglia veniva meno l'obbligatorietà della terna, lasciando alla facoltà, o meno, delle stazioni appaltanti di decidere di volta in volta, per le opere, i servizi e forniture di indicarla nei bandi.

Registriamo perciò negativamente una discussione tutta tesa a far regredire, o meglio a cancellare attraverso il decreto correttivo, questi punti d'approdo contenuti nel D.lsg 50. Questi punti vanno invece mantenuti perché, viceversa, verrebbe indebolito uno degli aspetti più rilevanti.

Offerta Economicamente più Vantaggiosa

Le direttive, il decreto di delega n.11 hanno giustamente concentrato la loro attenzione sull'offerta economicamente più vantaggiosa e sul superamento del prezzo più basso in quanto, per la nostra storia, vero e proprio volano di degenerazione degli appalti.

Aver contravvenuto a quanto indicato dalle due commissioni competenti di Camera e Senato, che fissavano a 150.000 euro la soglia per poter procedere a gare con il massimo ribasso, elevando la stessa soglia ad 1.000.000 di euro è stato un errore, in quanto l'80% delle gare in Italia sono appunto sotto questa soglia.

Talune proposte, che vengono dal mondo delle imprese, ma anche da parti della P.A., di elevare questa soglia fino a 2.500.000 è un errore catastrofico.

Clausole Sociali

Per quanto concerne l'applicazione delle Clausole sociali avremmo preferito quanto contenuto nell'articolo 50 del decreto legislativo in entrata al Consiglio dei Ministri” i bandi e gli avvisi di gara devono prevedere le clausole sociali” .

Cgil, Cisl, Uil, ripropongono nell'ambito della stesura ed approvazione del decreto correttivo la formulazione originaria “devono” in luogo di “possono” in quanto l'inserimento delle clausole sociali nei bandi di gara non può essere lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti.

Governance e Cabina di Regia

E' positivo che la Cabina di Regia coordini e sovrintenda alla stesura di un testo unico con le norme di attuazione del Codice che tenga conto di tutti i provvedimenti approvati a valle della riforma (Anac, Pareri Consiglio di Stato, Delibere Anac, Decreti Mit), organizzato per materia.

Ma riteniamo più che opportuno, proprio per la complessità della materia, e per i compiti che vengono attribuiti alla cabina di regia che attengono all'attuazione del codice, alla sua fase applicativa, alle proposte di modifica dello stesso, strutturare a titolo consultivo la presenza delle Organizzazioni di rappresentanza sociale del lavoro e delle imprese.

Crediamo di essere nelle condizioni di poter offrire un contributo di merito che muova da un interesse generale.

Concessioni Autostradali

Fermo restando la condivisione del Sindacato Confederale di aprire il mercato delle concessioni alla concorrenza, al fine di garantire trasparenza, tariffe eque e migliori condizioni di svolgimento dei contratti, vogliamo ricordare che l'intero comparto, da mesi e unitariamente sta portando avanti una azione sindacale per salvaguardare i livelli occupazionali e il patrimonio professionale che si è accumulato negli anni e che non può essere disperso. L'accordo tra Mit e organizzazioni sindacali e il testo originario della 50/2016, che era anche il frutto della interlocuzione con le Commissioni competenti di Camera e Senato, dava una risposta positiva a questo problema. Lo stravolgimento operato in sede di Consiglio dei Ministri ha rimesso tutto in discussione, cancellando di fatto quegli accordi e l'indirizzo legislativo.

E' per questa ragione che con forza chiediamo che questo aspetto venga considerato escludendo le manutenzioni e la progettazione dal conteggio dell'80/20% in quanto funzioni essenziali per qualsiasi concessionaria di bene pubblico.

Su questa materia il Codice prevede la formulazione di Linee Guida da parte di Anac che chiariscano il meccanismo di calcolo percentuale.

E' necessario che l'Anac vi provveda in tempi brevi. Traguardare una formulazione diversa al decreto correttivo di Aprile 2017 è un obiettivo che non risolve la problematica occupazionale, vista la rapidità con la quale le imprese stanno aprendo le procedure di mobilità.

Il mancato rispetto degli accordi con il Mit e la fase di attesa derivante dai pronunciamenti ANAC, ha già comportato il licenziamento di 403 lavoratori. Gli esuberanti quantificati sono 3600.

Ricordiamo che nessuna normativa europea ha previsto tale regolamentazione in materia, così come assunta dal nuovo codice degli appalti.

Questi sono i temi principali che vogliamo sottoporre alla Vostra attenzione, chiedendo la loro revisione in sede di Decreto Correttivo:

- **Sotto soglia:** le procedure negoziate con consultazione di un numero limitato di operatori economici sono possibili, per i lavori, fino a 1 mln di euro. La soglia è troppo alta. Siamo favorevoli ad un abbassamento a 500 mila euro, come contenuto nelle linee guida.
- **Procedura Negoziata Senza Previa Pubblicazione del Bando:** è indispensabile chiarire quale siano le casistiche di somma urgenza che rendono possibile attivare questo strumento per limitarne l'utilizzo in caso di oggettiva necessità.
- **Commissioni di Gara:** abbassare la soglia di applicazione a 1mln di euro, e istituire velocemente l'Albo presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione.
- **Concessioni Autostradali:** esclusione di progettazione e manutenzione dal calcolo dell'80% - 20%.
- **Offerta Economicamente più Vantaggiosa:** abbassare la soglia di utilizzo del massimo ribasso per i lavori (attualmente a 1 mln di euro). Stabilire il tetto massimo per punteggio economico per evitare un ritorno surrettizio al massimo ribasso.
- **Criteri di Aggiudicazione con il Massimo Ribasso:** chiediamo di superare il criterio del massimo ribasso in tutte le gare di appalto.
- **Cabina di Regia:** prevedere la partecipazione, a titolo consultivo, delle Organizzazioni Sindacali.
- **Distacco Transnazionale:** inserire all'art. 30 del Codice degli Appalti, regolamentazione su distacco transnazionale e applicazione dei Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, la regolarità contributiva per garantire che i concorrenti europei operino in regime di concorrenza leale sul costo del lavoro.
- **Clausole Sociali:** si ripropone di inserire la formulazione originaria "devono" in luogo di "possono", in quanto l'inserimento delle clausole sociali nei bandi di gara non può essere lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti.
- **Congruità Contributiva:** recuperare la verifica della congruità contributiva di cui al comma 16) art. 105, anche nell'ambito di quanto previsto all'art. 30.



17STC0024340