

AUDIZIONE CISL

**presso la VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei Deputati,
nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes e 7-00234
Santillo, recanti iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici,
concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l'esecuzione degli
appalti**

(Roma, 5 agosto 2024)

Onorevoli componenti delle Commissioni riunite Lavoro e Ambiente, la CISL desidera esprimere il suo sincero ringraziamento per l'opportunità di partecipare alle audizioni informali relative alle risoluzioni 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes e 7-00234 Santillo. È fondamentale poter condividere le nostre considerazioni e proposte riguardo alle modifiche al Codice dei contratti pubblici.

Riteniamo che un confronto costruttivo tra le parti sociali e le istituzioni sia cruciale per garantire che le normative rispondano adeguatamente alle esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori, del mercato e degli operatori del settore, nonché per sostenere la crescita e lo sviluppo del nostro Paese. Ci auguriamo che le nostre osservazioni possano contribuire al miglioramento profondo e significativo del sistema degli appalti pubblici in un'ottica di sviluppo e sostenibilità.

La legge 21 giugno 2022, n. 78, recante «Delega al Governo in materia di contratti pubblici», prevede, al comma 4 dell'articolo 1, che entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto o dei decreti attuativi della legge, il Governo possa apportare ad essi le correzioni e le integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, seguendo la medesima procedura e nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti.

Con riferimento al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante «Codice dei contratti pubblici» dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, entrato in vigore dal 1° aprile 2023, sono state evidenziate difficoltà applicative e interpretative che ne rendono più complessa l'applicazione o impongono la necessità di una modifica.

Per la Cisl, il nuovo Codice, introdotto nel 2023, ha già garantito importanti istituti, quali il Durc e la congruità della manodopera, elementi essenziali per garantire la legalità e la sicurezza nei lavori pubblici.

Obiettivi di Sostenibilità e Digitalizzazione

La CISL ritiene che la revisione del Codice debba andare oltre la mera applicazione delle normative esistenti; deve promuovere una vera e propria trasformazione verso la sostenibilità. Siamo convinti che la digitalizzazione possa giocare un ruolo fondamentale nel monitoraggio e nella gestione delle pratiche di appalto, ma anche nella definizione di parametri certi che indichino le aree di intervento a maggiore efficacia. Questi strumenti non solo possono migliorare la trasparenza e ridurre gli oneri burocratici, ma anche garantire che i criteri di sostenibilità siano al centro delle decisioni di affidamento.

Qualificazione delle Stazioni Appaltanti

È necessario continuare a investire nel rafforzamento delle stazioni appaltanti, con un focus sulla loro qualificazione anche in materia ambientale e del lavoro. Attualmente, solo 4.353 stazioni appaltanti sono state qualificate, un numero ancora insufficiente rispetto al totale. È fondamentale che le operatrici e gli operatori occupati presso le stazioni appaltanti siano formati su criteri di sostenibilità, sulle novità avanzanti in materia di lavoro e di qualificazione e che siano supportate da centrali di committenza, che possano fornire assistenza alle entità più piccole.

Criteri di Affidamento

Nel 2023, la maggior parte degli affidamenti si è basata principalmente sul costo. È cruciale, invece, che si valorizzi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che deve includere parametri di sostenibilità e qualità ambientale. La CISL propone di rendere efficace l'articolo 1 del codice dei contratti pubblici, rendendo il rapporto qualità/prezzo effettivamente applicato a tutte le gare, per garantire che ogni appalto consideri non solo il prezzo, ma anche l'impatto ambientale, sociale e la qualità delle opere.

Scorporo dei costi della mano d'opera

Una delle innovazioni chiave del codice è lo scorporo dei costi sulla sicurezza e del costo di manodopera dall'offerta di gara. È essenziale garantire l'applicazione di questa normativa in tutti gli affidamenti per incoraggiare la competizione qualitativa e assicurare l'utilizzo di operatori che rispettino criteri di efficienza, trasparenza e sostenibilità.

Quindi, è fondamentale, per la CISL, fornire indicazioni precise sul calcolo della manodopera basato sui contratti di categoria e sui livelli di competenza richiesti. Le stazioni appaltanti devono essere qualificate anche in questo ambito attraverso formazione e assunzioni mirate per garantire qualità nella spesa. Inoltre, l'introduzione della Patente a Crediti fornisce un sistema di qualificazione dell'operatore economico basato sui criteri di salute e sicurezza; per questi motivi è fondamentale la sua inclusione all'interno del Codice stesso.

Infine, è fondamentale che le stazioni appaltanti siano guidate da linee chiare su come calcolare i costi legati alla sostenibilità, garantendo che i progetti rispettino i criteri di efficienza e trasparenza ambientale.

Affidamenti diretti, negoziati con/senza bando

Nel 2023, gli affidamenti diretti rappresentavano oltre il 90% del totale (78% escludendo contratti sotto i 40.000 euro), con una percentuale superiore al 95% considerando le procedure negoziate. Il criterio di affidamento solo costo, anche per questi motivi, è utilizzato 8 volte su 10 affidamenti.

La Cisl è convinta, invece, che sia fondamentale rispettare il principio espresso all'art. 1 del Codice dei Contratti pubblici e rafforzare l'applicazione del criterio di affidamento per l'offerta economicamente più vantaggiosa basata sulla valutazione qualità/prezzo: per questo motivo riteniamo imprescindibile ridurre, dopo questa fase di accelerazione nella realizzazione degli obiettivi PNRR, gli importi per i quali è possibile utilizzare il metodo negoziale senza bando di gara.

Limitazione del Subappalto e incentivi per la Crescita Sostenibile

La limitazione del subappalto e la promozione della crescita delle piccole e medie imprese sono essenziali per garantire un mercato degli appalti più sano e sostenibile. È necessario incentivare le aggregazioni stabili di impresa, promuovendo pratiche che assicurino non solo la qualità economica, ma anche quella ambientale.

È evidente che la crescita dimensionale delle PMI è cruciale per il rafforzamento del tessuto economico del nostro Paese. Tuttavia, la mancanza di strutturalità, sia nelle imprese sia negli investimenti pubblici a lungo termine, ha avuto conseguenze negative, tra cui il deterioramento delle competenze, delle qualifiche delle maestranze impegnate nei lavori, comprese al ribasso e dei metodi costruttivi. È quindi essenziale che la spesa pubblica venga utilizzata attraverso incentivazioni di natura fiscale per incentivare e premiare le aggregazioni stabili di impresa, al fine di favorire lo sviluppo del settore e dell'intera economia nazionale e criteri premiali in fase di gara.

Questo non solo incentiverebbe la competitività, ma contribuirebbe anche a prevenire fenomeni di dumping sociale e contrattuale che si sono manifestati in seguito alla disarticolazione dei processi produttivi.

Le modifiche introdotte dal D.lgs. 36/2023 rappresentano un passo avanti, ma ci sono ulteriori opportunità per migliorare il controllo sul subappalto e valorizzare la professionalità degli operatori economici e dei lavoratori. In particolare, chiediamo di limitare il subappalto a un solo livello aggiuntivo per le lavorazioni ad alto rischio, come indicato nell'Allegato XI del D.Lgs. 81/2015, e di adottare una valutazione basata sull'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV).

Applicazioni contrattuali

E' necessario garantire che i contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) applicati siano quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e associazioni imprenditoriali più rappresentative, così da assicurare diritti e retribuzioni adeguate. Riconfermiamo, inoltre, il diritto del personale impiegato negli appalti e subappalti a un trattamento economico e normativo non inferiore a quello stabilito dai CCNL del settore pertinente.

Clausole sociali ed inclusione lavorativa

In merito alle clausole sociali, riteniamo fondamentale e opportuno confermare le misure che mirano a promuovere l'inclusione lavorativa di persone con disabilità e soggetti svantaggiati. Questo orientamento non solo rappresenta un passo verso una maggiore equità sociale, ma è anche in perfetta sintonia con gli obiettivi stabiliti dalle normative nazionali e regionali che disciplinano la materia. È importante sottolineare che la promozione ex- articolo 61 (contratti riservati) deve essere vista come un elemento complementare e non sostitutivo delle misure previste dall'articolo 57, garantendo così un approccio integrato e coerente nella gestione degli appalti pubblici.

Per ciò che attiene le politiche di parità. E' comprensibile la difficoltà di rispettare il 30% per donne e giovani nelle gare di opere, ma è fondamentale rimuovere gli ostacoli attraverso punteggi premiali, attraverso l'assunzione di persone che possano dare valore aggiunto nello sviluppo del mercato di impresa e della società tutta. Uno stimolo fondamentale ad un mercato del lavoro che guardi alla



partecipazione ed alla qualificazione di tutti e che deve essere incluso nella valutazione qualitativa in fase di gara.

Nessun ritorno all'ex art. 177

Inoltre, vogliamo esprimere il nostro fermo dissenso rispetto a qualsiasi tentativo di ripristinare le disposizioni dell'ex articolo 177 del Codice dei contratti, contro il quale ci siamo opposti con determinazione in passato. La nostra convinzione è che un'eccessiva esternalizzazione, soprattutto in relazione alle percentuali di lavori da rimettere sul mercato, rischi di compromettere la struttura stessa delle aziende operanti nei settori interessati, specialmente all'interno del sistema delle concessioni. Pertanto, riteniamo che le proposte che prevedono una riduzione delle soglie di affidamento rappresenterebbero un approccio più adeguato e in linea con le reali esigenze del mercato, contribuendo a salvaguardare le imprese e a mantenere una qualità elevata nella realizzazione delle opere pubbliche.