

AUDIZIONE CISL

presso la VIII Commissione Permanente Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Atto n. 226)

(26 novembre 2024)

Premessa

Onorevoli Componenti, Presidente della Commissione VIII Ambiente della Camera dei deputati,

oggi siamo qui per proseguire un confronto costruttivo sul “Correttivo del Codice dei Contratti Pubblici”, dando continuità ai temi che abbiamo avanzato nelle scorse settimane: una serie di proposte strategiche per migliorare il sistema degli appalti tese a rafforzare la trasparenza, la sicurezza e la tutela dei lavoratori, senza compromettere l'efficienza del mercato e la qualità delle opere.

Al fine di offrire il nostro contributo al miglioramento del testo, riteniamo necessario ribadire le seguenti proposte, che siamo convinti, possano essere una bussola affinché il testo possa essere positivamente migliorato:

1. Coinvolgimento delle OO.SS. nella Cabina di Regia (art. 221). È fondamentale che le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative siano inserite nella Cabina di Regia per affrontare le problematiche normative e trovare soluzioni condivise.
2. Monitoraggio dell'incidenza della manodopera. Chiediamo di introdurre un sistema di monitoraggio dell'incidenza della manodopera nei cantieri, nei servizi e nelle forniture, per garantire che i costi della manodopera siano adeguati e in linea con le tabelle ministeriali e i contratti collettivi. Questo strumento dovrebbe essere inserito nella banca dati ANAC.
3. Limitazione e trasparenza del subappalto. È cruciale limitare l'uso del subappalto a un livello, estendibile a due per le lavorazioni più specialistiche, garantendo al contempo la trasparenza delle informazioni sugli esecutori, nel rispetto del Codice degli Appalti.
4. Premiare investimenti in qualificazione e sicurezza. Riteniamo necessario introdurre meccanismi premiali per le imprese che investono nella qualificazione e nella sicurezza, garantendo così standard più elevati nelle gare.

5. Aumentare l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), estendendo l'obbligatorietà del criterio OEPV ai diversi importi in affidamento, non vincolandolo solo a determinate casistiche, al fine di promuovere la qualità delle offerte.
6. Trasparenza sui costi e sulla manodopera. Per evitare il dumping sociale è fondamentale che i bandi di gara indichino in modo chiaro i costi della sicurezza e della manodopera, seguendo tabelle ministeriali e contratti collettivi.
7. Formazione delle stazioni appaltanti e dei centri di spesa. E' necessario pianificare attività formative per migliorare la gestione dei contratti e l'applicazione delle normative, con particolare attenzione agli aspetti legati al lavoro.
8. Inclusione dei contratti privati nella banca dati ANAC. Proponiamo l'ampliamento delle informazioni pubbliche nella banca dati ANAC, includendo anche i contratti privati finanziati con incentivi pubblici significativi, per garantire maggiore trasparenza.
9. Promozione della legalità. Estendere la portata degli accordi esistenti e sperimentati, secondo criteri di applicazione migliorativi rispetto agli standard imposti dalla legge, affinché ogni appalto sia vincolato a parametri contrattuali chiari, uniformi e di qualità.
10. Applicazioni contrattuali. La CISL sottolinea come la disarticolazione dei processi produttivi abbia condotto a numerose forme di dumping sociale e contrattuale. È il caso dell'applicazione di CCNL diversi dall'attività reale di impresa o dall'attività svolta, anche in forma prevalente, nel singolo appalto. Questi fenomeni si realizzano concretamente tramite la sottoscrizione di contratti di basso profilo non uniformi sul piano dei diritti e delle retribuzioni, a causa dell'errata applicazione dell'art. 11 del Codice degli Appalti. Per la CISL i CCNL applicati devono essere quelli sottoscritti dalle OO.SS. e Associazioni Imprenditoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, prevedendo il rafforzamento nell'applicazione del contratto per le prestazioni strettamente connesse all'oggetto dell'appalto, evitando una pericolosa balcanizzazione della contrattazione. Per conseguire tale obiettivo e per contribuire in maniera fattuale ad azzerare gli infortuni sul lavoro si propone di definire i CCNL applicabili per le attività oggetto di appalto.

Riconfermiamo, così come previsto all'articolo 29 della legge 29 Aprile 2024 numero 56 di conversione, con modifiche, del decreto-legge 2 Marzo 2024 numero 19 recante "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", il diritto da parte del personale impiegato nell'appalto e nel subappalto ad un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quanto stabilito dal CCNL riferito al settore strettamente connesso all'attività oggetto del lavoro in appalto/ subappalto.

Con queste proposte, desideriamo contribuire in modo costruttivo ad una rivisitazione del “Correttivo” costruendo un habitat più giusto, trasparente e rispettoso dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, che possa finalmente mettere al centro la qualità delle opere di lavori, appalti servizi e forniture e la relativa sicurezza degli operatori coinvolti, senza lasciare spazio ad interpretazioni equivocate o a pratiche dannose.

Entrando nel merito dell'articolato, evidenziamo quanto segue:

Articolo 1: (Modifiche all’art. 11)

Viene inserito il nuovo Allegato I.01 nel quale sono indicati i criteri e le modalità per l’individuazione, nei bandi e negli inviti, del contratto collettivo applicabile al personale, oltre alla presentazione e verifica della dichiarazione di equivalenza.

Allegato I.01

L’art. 2 (identificazione del contratto collettivo applicabile) riconferma al comma 1) l’individuazione, da parte delle stazioni appaltanti, del contratto collettivo nazionale o territoriale rispetto alle prestazioni oggetto dell’appalto.

Al comma 2, viene modificata la norma nella quale la stazione appaltante non può imporre, a pena di esclusione, nel bando di gara o nell’invito, l’applicazione di un determinato contratto collettivo quale requisito di partecipazione.

A nostro avviso è condivisibile che la stazione appaltante debba mantenere la prerogativa di individuare il contratto collettivo da applicare ai lavoratori impiegati nell’appalto, ma non è condivisibile al comma 2 la parte in cui si afferma che questo non debba essere uno dei requisiti per poter partecipare alla gara d’appalto. In questo senso dovrebbe essere previsto che la stazione appaltante individui il contratto leader del settore rispetto alla prestazione oggetto dell’appalto, anche attraverso la consultazione del CNEL e dei dati contenuti nell’archivio nazionale dei contratti e dei settori e sottosectori contrattuali, connessi ai codici di classificazione delle attività economiche ATECO.

L'applicazione dei contratti comparativamente più rappresentativi offre vantaggi significativi non solo per le imprese e i lavoratori, esaltando la qualità, ma anche per la pubblica amministrazione. Questo approccio consente di valorizzare le imprese e i lavoratori più qualificati, migliorando la qualità dei servizi offerti e garantendo maggiori risorse per l’erario, sia attraverso un aumento delle entrate fiscali sia grazie alla riduzione delle spese legate a contenziosi. Inoltre, un sistema contrattuale ben strutturato contribuisce a rafforzare la trasparenza e l’efficienza nei rapporti tra le parti.

Questo deve essere l'approccio, trovando conferma con metodi già sperimentati con successo in molti protocolli di legalità e accordi di collaborazione stipulati con varie autorità pubbliche, valorizzando le esperienze già consolidate e riconosciute come buone prassi.

Al comma 3, punto 1) è positivo l’inserimento dei criteri per i quali si individua il contratto di lavoro, identificando il rispettivo codice ATECO.

Il Comma 5 inserisce una nuova norma nella quale si prevede che “può essere valutata altresì, ai fini della verifica delle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, la presenza di rappresentanti delle associazioni firmatarie dei contratti collettivi di lavoro nel Consiglio del CNEL.

In merito alla definizione di quali siano i parametri di comparazione, sottolineiamo come il legislatore abbia indicato una pluralità di criteri per la verifica del grado di effettiva rappresentatività delle organizzazioni sindacali già ampiamente diffusi nella giurisprudenza amministrativa e di merito, tra i quali la composizione numerica degli associati, la presenza nelle diverse categorie, l’ampiezza e diffusione territoriale, la formazione e la stipula di contratti collettivi. La novità si ritrova nel comma 5 relativamente alla valutazione, per la rappresentatività, sulla presenza di rappresentati all’interno del CNEL riteniamo non possa costituire un effettivo criterio di comparazione in quanto i criteri di identificazione dei soggetti e il relativo numero di consiglieri non sono stati a nostro avviso realmente aderenti al dettato dell’art. 4, comma 5, della L. 30 dicembre 1986, n. 936.

Sarebbe più utile invece, leggere con attenzione ciò che possiamo trovare nell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro. Risultano depositati numerosi contratti collettivi nazionali che trovano applicazione per un numero estremamente limitato di lavoratori e imprese. Secondo quanto riportato nel XXV Rapporto CNEL su mercato del lavoro e contrattazione collettiva, al 31 dicembre 2023, dei 1033 contratti collettivi nazionali di lavoro depositati, ben 622 (pari al 70,5% del totale) si applicano a meno di 500 dipendenti.

Questo dato evidenzia una proliferazione di contratti che spesso non riflettono le dinamiche del genuino fenomeno sindacale sancito dall’articolo 39 della Costituzione, rischiando di alimentare dumping contrattuale e creando distorsioni nel mercato del lavoro.

Alla luce di questo quadro, come già sottolineato, è necessario indicare il CNEL quale soggetto istituzionale di riferimento per le stazioni appaltanti ai fini della individuazione del contratto collettivo nazionale da applicare al personale impiegato nell’appalto o nella concessione, anche alla luce del nuovo regolamento recentemente approvato, in particolare, ai fini dell’attribuzione del Codice Unico dei Contratti. Questo meccanismo consentirebbe di distinguere tra contrattazione autentica e fenomeni di autonomia negoziale priva di radicamento nel sistema di relazioni industriali.

Articolo 3: Presunzione di Equivalenza

Questo articolo introduce il concetto di “equivalenza” delle tutele, un aspetto molto delicato. La “dichiarazione di equivalenza” si riferisce al fatto che, se due contratti collettivi, anche se firmati da diverse organizzazioni sindacali e datoriali, garantiscono le stesse tutele (economiche e normative) per i lavoratori, possono essere considerati equivalenti.

Questa equivalenza deve riguardare sia le tutele economiche (es. salario, indennità) che le tutele normative (es. malattia, maternità, permessi). Questo è quanto avevamo costruito con ANAC nel bando tipo, perché garantiva e garantisce che i lavoratori non possano essere discriminati in base al contratto collettivo applicato, e che le condizioni siano effettivamente paritetiche.

Articolo 4: (Indicazione di un Contratto Collettivo Diverso)

Se l’operatore economico applica un contratto collettivo diverso da quello indicato nel bando, la stazione appaltante deve verificare la “equivalenza” delle tutele. In questo caso, l’operatore economico deve fornire informazioni dettagliate sulle tutele economiche (come retribuzione e indennità) e normative (come ore straordinarie, malattia, maternità), per permettere una valutazione accurata.

Questa modifica ha lo scopo di evitare che vengano presentate offerte con contratti collettivi che riducono le tutele per i lavoratori, assicurando che i diritti siano garantiti indipendentemente dal contratto scelto, purché risulti equivalente.

C’è una criticità laddove si lascia discrezionalità alla stazione appaltante (inserisce la parola “può ritenere”) l’equivalenza delle tutele quando il valore economico complessivo delle componenti fisse della retribuzione globale annua risulti almeno pari a quella del CCNL indicato nel bando di gara. Sappiamo bene che il valore del contratto non è solo la parte economica ma anche quella normativa.

Il comma 4 illustra che, nel momento in cui lo scostamento con le tutele normative sia “marginale”, la stazione appaltante può ritenere valida l’equivalenza se l’elemento economico risulti almeno pari alla retribuzione globale annua delle componenti indicate. Questa disposizione va letta in combinato con il comma 5, subito successivo, che introduce un prossimo decreto del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero delle infrastrutture, per l’attestazione delle modalità di equivalenza. Relativamente al decreto in previsione, allora, diviene fondamentale includere fin da ora il coinvolgimento delle parti sociali comparativamente più rappresentative, essendo presi in esame gli aspetti normativi dei contratti da loro firmati, in merito all’equivalenza delle tutele.

Articolo 5: (Verifica della Dichiarazione di Equivalenza)

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono obbligati a verificare che le dichiarazioni di equivalenza siano congruenti con le tutele offerte dal contratto collettivo presentato

dall'operatore economico. Se la dichiarazione non è conforme, la stazione appaltante può escludere l'offerta.

Questo articolo rimanda all'art. 2 comma 2: infatti la stazione appaltante verifica la dichiarazione di equivalenza dell'operatore economico che ha partecipato (art. 2 comma 2) anche inserendo altro contratto non previsto dal bando.

Articolo 5: (Modifiche all'articolo 23)

Il comma 5, ad oggi, prevedeva che l'ANAC – con proprio provvedimento – avrebbe individuato le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sarebbero stati tenuti a trasmettere alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici riguardanti gli affidamenti diretti e società in house. La modifica cancella il riferimento agli affidamenti diretti.

Nella relazione tecnica che accompagna le modifiche, si evidenziano gli obiettivi di trasparenza contenuti in questo articolo. Non si capisce, quindi, perché cassare anche le informazioni inerenti gli affidamenti diretti.

Articolo 9: (Modifiche all'articolo 41)

Al comma 1, lettera g), viene apportata una modifica nella quale si introduce il concetto di "costo medio". L'attuale norma prevedeva che "il costo del lavoro è determinato annualmente in apposite tabelle del Ministero del Lavoro sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione nazionale.

L'attuale dettato normativo andrebbe, invece, sviluppato in modo puntuale sull'applicazione del costo, che non può basarsi solo su parametri medi ma sull'effettiva qualifica del personale anche in relazione al lavoro svolto.

Si introduce il comma 15- bis che chiarisce, secondo quanto già disposto dall'art. 108 comma 2, i criteri di aggiudicazione secondo offerta economicamente più vantaggiosa: 65% assume la forma di prezzo fisso, il restante 35% può essere assoggettato a ribasso. La stazione appaltante definisce il punteggio relativo all'offerta economica secondo i calcoli dell'allegato I.13 ma il tetto, per questo punteggio, deve essere nel limite del 30%.

Il testo in bozza modifica l'art. 41 chiarendo i criteri di aggiudicazione secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma non elimina il contrasto interpretativo interno del Codice, mantenendo questo tipo di aggiudicazione obbligatoria solo per alcuni casi, come l'appalto integrato. È fondamentale basarsi sul principio espresso all'art. 1 del Codice dei contratti pubblici, in modo da promuovere standard qualitativi elevati, specialmente alla luce della digitalizzazione e della sostenibilità.

Articolo 10: (Modifiche all'articolo 43)

Viene modificato il comma 1, lettera a), laddove si innalza da 1 mln di euro a 2 mln di euro il ricorso alla gestione informatica e digitale.

Si sottolinea che uno degli aspetti fondamentali per lo snellimento del codice è proprio la maggiore possibilità di ricorrere a sistemi informatici e digitali garantendo così risparmio della tempistica ed aumentando la trasparenza. L'utilizzo del BIM è una realtà fondamentale da perseguire per aggiornare e qualificare tutto il processo di realizzazione delle opere. Il nostro paese su questo punto è molto in ritardo rispetto al panorama internazionale. Ridurne l'utilizzo rispetto a quanto era già stato prospettato da tempo non qualifica il processo d'appalto.

Articolo 14: (Modifica all'articolo 57)

Nel vigente codice, l'art. 57 prevede l'obbligo di inserimento per le stazioni appaltanti di inserire nei bandi di gara specifiche clausole sociali orientate a garantire la stabilità del personale impiegato, garantendo stesse tutele anche al personale in subappalto. Inoltre riporta l'obbligo di previsione di meccanismi idonei a realizzare la parità di genere e l'inserimento lavorativo di giovani e persone con disabilità o svantaggiate. Il nuovo articolo inserisce misure "che siano orientate" e non più come obbligo. Inoltre la stabilità occupazionale è rimandata al nuovo articolo 11 in materia di tutele lavoristiche.

Viene chiaramente depotenziata la norma sulle clausole sociali.

Articolo 22: (Inserimento articolo 82-bis)

Viene introdotto l'istituto dell'Accordo di Collaborazione, composto dalle parti coinvolte più significativamente nell'esecuzione del contratto.

Non essendo prevista la partecipazione delle OO.SS, si ritiene che queste siano, a tutti gli effetti, tra le parti più coinvolte significativamente nell'esecuzione di un contratto.

Articolo 27: (Modifica articolo 104)

Ad oggi il contratto di avvalimento, che l'operatore economico è tenuto a presentare alla stazione appaltante, era rilasciato dalla SOA o dall'ANAC.

La modifica sopprime il rilascio da parte dell'ANAC.

Articolo 30: (Abrogazione articolo 109)

Viene abrogato l'articolo contenente il monitoraggio del rating d'impresa, quale elemento del fascicolo virtuale degli operatori economici.

Questo provvedimento è in pieno contrasto con i principi di trasparenza e legalità. Il rating di impresa deve essere l'occasione, anche utilizzando fattori già presenti nella legislazione, per mettere a fattore comune tutti quegli aspetti che contraddistinguono qualificatamente l'operatore economico.

Articolo 33: (Modifica articolo 119)

Al comma 1, lettera d, si inserisce la possibilità anche per l'impresa sub appaltatrice di ricorrere all'applicazione anche di un differente contratto collettivo, purchè vengano garantite ai dipendenti le stesse tutele di quello applicato dall'appaltatore.

Nella relazione tecnica si esplicita con molta chiarezza che la modifica è necessaria per non limitare il ricorso al sub appalto oltre a creare problematiche alle piccole medie imprese che non necessariamente applicano lo stesso CCNL dell'impresa aggiudicataria. La criticità della norma è proprio chiaramente scritta nella relazione. Il passaggio, quindi, esplicita quella che è l'interpretazione del dispositivo normativo. Una interpretazione che rischia di complicare e confondere ulteriormente le tutele nella catena di appalto. L'applicazione di diverse contrattualistiche nei relativi sub appalti, dopo essere state vagliate in prima istanza dalla stazione appaltante, rischia di vanificare lo sforzo qualitativo richiesto.

Al comma 2 dove viene inserita una nuova disposizione nella quale si obbliga di destinare almeno ("non inferiore") il 20% delle prestazioni subappaltabili (non chiarendo se in relazione agli importi o alle quantità) a piccole e medie imprese (anche "micro" visto il riferimento all'Allegato I.1, quello sulle "definizioni").

Da evidenziare che ai fini dell'individuazione del lotto quantitativo viene proposto di eliminare la necessità che sia "funzionalmente autonomo".

Inoltre a poter indicare nella propria offerta una diversa soglia di affidamento per le piccole e medie imprese non saranno le stazioni appaltanti ma gli operatori economici (la norma modificata recita: "Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta una diversa soglia di affidamento delle prestazioni subappaltabili alle piccole e medie imprese per ragioni legate all'oggetto o alle caratteristiche delle prestazioni o al mercato di riferimento"). A nostro avviso, se si vuole provvedere ad elevare il mercato d'offerta e a tutelare, a promuovere la strutturalità di impresa e a perseguire gli obiettivi di inclusione delle piccole e medie imprese, dovrebbero essere inseriti piuttosto criteri premiali per le aggregazioni stabili.

Articolo 62: (Razionalizzazione della disciplina degli allegati e conseguenti disposizioni di coordinamento)

Al comma 1) viene inserito un nuovo articolo 226-bis con il compito di poter intervenire con successive modifiche normative, anche tramite regolamento, di molti degli articoli e allegati, anche su quelli su cui il presente testo interviene, tra cui segnaliamo: i termini di procedura; il sistema di qualificazione e requisiti esecutori di lavori (di fatto le SOA); il nuovo allegato I.01 sui CCNL; attività dei RUP; il dibattito pubblico; competenze del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici; metodi di calcolo per la soglia di anomalia per l'esclusione automatica (previo parere dell'ANAC); clausole sociali; qualificazione delle stazioni appaltanti; direzione dei lavori e

direzione dell'esecuzione dei contratti; servizi sostitutivi di mensa; modalità di costituzione dei Collegi consultivi tecnici; abrogazione e sostituzione Allegati I.4 e II.15; ecc.

Gli interventi di modifica possono essere effettuati dai singoli Ministeri interessati.

Questo nuovo Codice sui contratti pubblici è la quarta codificazione in materia in 18 anni. La prima codificazione del 2006, oltre il recepimento delle direttive del 2004, aveva lo scopo di elaborare una disciplina unica rispetto a quelle che erano discipline differenziate per gli appalti di servizi, di forniture e di lavori. La seconda codificazione del 2016 intendeva dare attuazione alle direttive del 2014 e, nello stesso tempo, si ispirava ad una filosofia di fondo anti corruttiva dati i notevoli poteri attribuiti all'ANAC, fra cui l'emanazione delle ben note Linee guida. La terza codificazione del 2023 era orientata ad essere auto esecutivo, legificando nei suoi 36 allegati il contenuto di tutta una serie di atti che non erano legge (linee guida dell'ANAC, regolamenti, decreti, ecc.), con un rilievo importante in tema di riduzione e qualificazione delle Stazioni Appaltanti. Adesso si lascia ad ogni Ministero di intervenire nelle modifiche di alcuni testi, che riproporranno incertezze, sovrapposizioni contrastanti di normative, con conseguenti ed inutili ritardi nell'eseguire i bandi di gara. Anche in questo caso, è fondamentale ed imprescindibile includere fin da ora, come per il decreto previsto all'allegato I.01, la partecipazione proprio di quegli attori del mercato del lavoro, le parti sociali comparativamente più rappresentative, le quali, attraverso un dialogo qualificato, possono fornire indicazioni valide, come tutt'oggi previsto sulle materie inerenti lavoro ed economia. Assicurare un dialogo strutturato limiterebbe il problema dell'eccessiva semplificazione nel processo di modifica degli allegati del codice.

Articolo 81: (Modifiche all'Allegato II.12 al decreto legislativo 31 marzo 2023)

Alla lettera d) viene modificato l'art. 18, comma 15 dell'allegato II.12, nella quale in riferimento alla verifica sul personale, operaio ed impiegatizio, viene previsto che avvenga tramite DM 10 e non più tramite i riepilogati annuali attestanti i versamenti INPS, INAIL e Casse edili, facendo venire meno uno strumento di efficace verifica.

Allegato II.2-bis

Articolo 5 (variazione costo contratti)

Il rinnovo del CCNL non può essere inserito come voce straordinaria. Il rinnovo di un CCNL è ciclico e quindi rientra nelle spese ordinarie di ogni operatore economico.

Articolo 7: (Variante in corso d'opera)

Inserire la variante in corso d'opera può significare la riproposizione di gravi danni all'erario come avvenuto nel passato in termini di costi complessivi e di qualità delle opere, dei servizi e delle forniture.