



Trento, lì 10 maggio 2019

Egregio

IVANO JOB

Presidente Terza Commissione permanente

Consiglio Provinciale

Via Mancini, 27 – 38122 TRENTO

invio mezzo PEC all'indirizzo organi.assembleari@consiglio.provincia.tn.it

Oggetto: Osservazioni sul Disegno di Legge n. 18 del 15 aprile 2019 “Misure di semplificazione e potenziamento della competitività”

Le scriventi sono ad esprimere un giudizio complessivamente negativo sul Disegno di Legge in oggetto in relazione agli articoli che modificano l'impianto regolatorio in tema di contratti pubblici. Secondo le scriventi, infatti, l'intervento legislativo che vorrebbe introdurre misure volte alla semplificazione amministrativa e di potenziamento della competitività, di fatto riporta la nostra Provincia indietro nel tempo, rinnegando tutti i ragionamenti e le disposizioni legislative conseguenti che le Parti Tutte hanno condiviso al Tavolo di lavoro per gli Appalti, stravolgendo la *ratio legis* delle Direttive Europee recepite nell'ordinamento Statale e Provinciale nel 2016. *Ratio* che si sostanziava nel ritenere che gli appalti pubblici dovessero essere parte integrante delle politiche industriali dei Paesi membri, qualificando la domanda pubblica in modo che la stessa producesse innovazioni di prodotto e di processo nel senso di elevare la qualità complessiva del sistema delle imprese in un quadro di sostenibilità sociale ed ambientale, di legalità e trasparenza, sostenendo le imprese sane che rispettassero i contratti e le regole, tutelassero la sicurezza e la professionalità dei lavoratori, il tutto all'interno delle rivoluzioni digitali in atto.

La L.P. n. 2 del 2016, esercitando appieno l'Autonomia concertativa propria del nostro territorio, nel recepimento delle Direttive Europee ne ha fatto proprio l'indirizzo comunitario, ponendo al centro dell'articolato legislativo la qualificazione del sistema degli appalti, dalla fase progettuale a quella esecutiva, introducendo quale criterio di aggiudicazione quello dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa in luogo del massimo ribasso o delle medie mediate con l'obiettivo di promuovere un sistema di appalti che sostenesse e tutelasse qualità delle imprese, del lavoro e delle opere.

Il ritorno alla logica del massimo ribasso proposta dal D.D.L. oggetto dell'odierna audizione, si configura come una palese resa del sistema Trentino, che, non in grado di qualificare la domanda pubblica stante l'incapacità di dotarsi di stazioni appaltanti capaci di costruire capitolati di appalto e offerte tecniche coerenti, nonché in grado di valutare le stesse offerte in gara, decide di affidarsi alla

mera logica della migliore offerta economica in luogo della più complessa offerta tecnica e qualitativa.

Un sistema, quello del massimo ribasso, che, unito alla possibilità di subappaltare maggiormente ed alla massima estensione dell'affido diretto tramite le negoziate riservate a pochi soggetti, apre la strada a logiche di scarsa trasparenza e di compressione dei costi che andranno a scapito dell'impresa sana, mettendo a rischio la legalità del lavoro e la qualità delle opere. La storia ce lo insegna. In tal senso anche le recenti inchieste nazionali stanno evidenziando come gli imprenditori si dividessero i lotti, pianificando con offerte reciproche al ribasso e spartendosi le gare.

Chiediamo quindi un profondo ripensamento, come peraltro già garantito dalla stessa Giunta Provinciale in recenti incontri avvenuti in seno al Tavolo di lavoro per gli Appalti. In tal senso è doveroso, da parte delle scriventi, evidenziare che l'impianto del DDL, se effettivamente corretto come espresso in seno al Tavolo di lavoro per gli appalti, sarebbe certamente non paragonabile alla deregolamentazione selvaggia dell'intervento legislativo nazionale.

Le proposte che seguono vanno nella direzione da sempre espressa e condivisa in larga parte presso il Tavolo di lavoro per gli Appalti.

Si ritiene pure doveroso richiamare l'amministrazione provinciale al rispetto della sentenza 198/2018 che dichiara l'incostituzionalità del cosiddetto "Decreto Via" ed in particolare dell'art. 28 comma 5 della legge prov.le nr. 17 del 29.12.2017, risultato in contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Analisi dell'articolato del DDL

Art. 1 del DDL – Modificazioni art. 16 della L.P. n. 2/2016

Criteri di aggiudicazione

Proponiamo di ripristinare la ratio legis odierna, indicando chiaramente che il criterio di aggiudicazione delle opere, dei servizi e delle forniture sia per default quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, indipendentemente dalle soglie. Solo ove non possibile si opti per il massimo ribasso/prezzo più basso.

In relazione alla offerta economicamente più vantaggiosa si utilizzi il modello di gara basato sull'analisi delle offerte in gara, sia per il criterio prezzo che per l'offerta tecnica, con il sistema di elementi di valutazione automatici, sistema informatico. Per la componente prezzo prevedere sempre l'utilizzo del metodo informatico IRLER (in attesa di implementazione si utilizzi il sistema semplificato MES) con i correttivi necessari a determinare la sostenibilità dell'offerta economica stessa, in relazione al costo della manodopera, dei mezzi e dei materiali.

Qualora, nei casi residuali che rendessero impossibile l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e si optasse per il criterio del massimo ribasso/prezzo più basso, chiediamo che, in luogo delle medie mediate con taglio delle ali o massimo ribasso puro, sia sempre applicato il sistema informatico IRLER (in attesa di implementazione si utilizzi il sistema semplificato MES), con i correttivi necessari a determinare la sostenibilità dell'offerta economica stessa, in relazione al costo della manodopera, dei mezzi e dei materiali, al fine di contenere i ribassi economici offerti attraverso l'attribuzione di un indicatore di congruità delle offerte risultante dall'analisi automatica della sostenibilità economica del ribasso stesso.

Resta inteso che in ogni caso, che si applichi o meno il sistema informatico con esclusione automatica, sia sempre fatta salva la verifica, da parte della stazione aggiudicatrice di valutare la congruità dell'offerta che appaia anormalmente bassa rispetto al costo del personale inserito in progettazione e rispetto al quale le imprese sono tenute a proporre le proprie offerte in gara.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con l'utilizzo del sistema elettronico della valutazione delle offerte in gara, sia per la parte tecnica che per la componente prezzo (IRLER e/o

MES semplificato) deve essere utilizzato anche per gli appalti di servizi al di là che siano riconducibili a *labour intensive*, fatti salvi dall'intervento normativo in discussione. Vale il medesimo ragionamento espresso ai paragrafi precedenti ed in premessa.

Rimanendo in tema di offerta economicamente più vantaggiosa riteniamo altresì fondamentale che l'ordinamento provinciale non segua l'indicazione nazionale che vorrebbe eliminare il tetto massimo del 30% per il punteggio sulla componente prezzo. Riteniamo, al contrario, che negli appalti di servizi *labour intensive*, la componente prezzo vada ulteriormente abbassata, e, ove possibile, eliminata.

Peraltro, al fine di costruire una offerta tecnica specifica per i servizi, anche al fine di evitare una standardizzazione delle offerte tecniche che producono distorsioni concorrenziali come denunciato recentemente dalle stesse cooperative che partecipano alle gare nei settori di specie, proponiamo che tra gli elementi di valutazione tecnica sia inserito sempre un parametro premiante legato agli impegni assunti in gara dai concorrenti in relazione alla continuità occupazionale garantita al personale impiegato nell'appalto. Questo al netto ed in aggiunta a quanto declineremo in seguito sul tema della clausola sociale.

Art. 4 del DDL – Sostituzione dell'art. 11 della LP n. 1 del 2019

Semplificazione delle procedure di affidamento dei lavori pubblici

In relazione alle negoziate, riteniamo che un eccessivo restringimento dei soggetti partecipanti possa lasciare spazio a logiche di scarsa trasparenza e possibili cartelli tra i partecipanti. Pertanto riteniamo opportuno ripensare l'attuale sistema innalzando almeno a 15 il numero degli operatori chiamati nelle negoziate sino a 150.000 euro, abrogando del tutto il sistema oltre tale soglia, andando a gara come declinato nei paragrafi più sopra di cui all'analisi dell'Art. 1 del DDL.

In tema di negoziate, soprattutto qualora si ritenesse invece di procedere come proposto dal DDL e come già peraltro previsto nel nostro ordinamento, deve trovare spazio un'ulteriore proposta che le scriventi rivolgono da anni all'amministrazione pubblica. Serve arrivare ad una unica stazione appaltante, APAC, che possa determinare la certezza che le regole condivise siano effettivamente applicate ed inserite nei capitoli di appalto, e, soprattutto, sia reso effettivo il criterio fondamentale della rotazione dei soggetti chiamati nelle procedure negoziate. Solo attraverso tale elemento di certezza e di controllo si possono evitare le logiche di cartello e di scarsa trasparenza già evidenziate.

Sottolineiamo che una unica stazione appaltante, oltre a garantire quanto descritto al paragrafo che precede, risponderebbe alla logica della qualificazione delle stazioni appaltanti stesse, con effettiva capacità tecnica ed organizzativa, a vantaggio di una più elevata competenza e professionalizzazione. Ciò permetterebbe di non arrendersi alla logica del massimo ribasso perché si sarebbe in grado di costruire capitoli di appalto coerenti e capaci di qualificare la domanda pubblica, di analizzare i fabbisogni e la congruità delle offerte in gara. Peraltro, l'applicazione del sistema automatico (informatico) di valutazione delle offerte, tanto tecniche quanto del prezzo, permetterebbe di garantire sburocratizzazione e accelerazione nella fase di aggiudicazione senza necessità di dotarsi delle commissioni giudicanti, senza rischiare di affidarsi a logiche legate al mero ribasso sul prezzo.

Art. 6 del DDL – Inserimento Art. 25 ter nella LP n. 272016 e modificazioni degli art. 26, 31 e 33

Stipulazione del contratto in pendenza delle verifiche

Si valuta negativamente tale specificazione. Riteniamo che una verifica ex post possa solo

aumentare contenziosi e creare situazioni di recessione dal contratto stesso e conseguente allungamento dei tempi di realizzazione delle opere e dei servizi e pesanti ricadute sociali ed occupazionali.

Subappalto

Si valuta negativamente e se ne chiede la non applicazione, in relazione alla abrogazione del divieto di affidare lavorazioni in subappalto alle imprese che hanno concorso alla medesima gara.

Chiediamo altresì che l'ordinamento provinciale non recepisca l'innalzamento dal 30% al 50% della quota sub-appaltabile dell'importo complessivo del contratto. Pertanto chiediamo che non sia apportata alcuna modifica all'art. 26 della L.P. n. 2/2016.

Riteniamo altresì fondamentale che la legge provinciale preveda l'obbligo di indicare la terna dei sub-appaltatori in sede d'offerta.

Chiediamo in sostanza che l'ordinamento legislativo provinciale non recepisca alcuna delle modificazioni contenute nel disegno di legge nazionale in tema di subappalto.

Aumentare le possibilità di ricorso al subappalto significa aumentare automaticamente tutte le logiche di scarsa trasparenza e di illegalità diffusa che si scaricano inevitabilmente lungo la filiera della responsabilità nella catena degli appalti, già espresse in premessa.

Verifica di correttezza retributiva

Si demanda alla valutazione più complessiva nell'analisi del prossimo art. 7 del DDL

Art. 7 del DDL – Modifiche dell'art. 30 e dell'art. 43 della LP n. 26 del 1993

Procedure di affidamento

Per quanto espresso nell'analisi del art. 1 del DDL oggetto di analisi nella presente relazione, siamo contrari all'abrogazione del comma 5bis dell'art. 30 della LP n. 26/1993 che prevede il "Metodo IRLER" quale regola per l'affidamento degli appalti di lavori in provincia di Trento.

Tutela dei lavoratori – verifica di correttezza e correttezza retributiva

Esprimiamo parere favorevole alle finalità che si pone la modifica dell'articolo 43 della LP n. 26/1993, in applicazione finalmente dell'art. 33 della LP n. 2/2016.

Molto positiva la specificazione che il pagamento diretto nei confronti dei lavoratori si applichi anche in favore dei subappaltatori.

L'impianto del nuovo art. 43 va bene. Esprimiamo perplessità circa l'indicazione della quota del 20% dell'intero certificato di pagamento qualora l'importo delle inadempienze non fosse quantificabile in ragione dello specifico appalto. Riteniamo più opportuno siano effettuate le verifiche del caso e, quantificata l'effettiva inadempienza si provveda al pagamento diretto ai lavoratori per quanto dovuto e il rimanente all'impresa, tenendo il tutto sospeso fino al termine delle verifiche. Deve essere interesse dell'impresa che deve ottenere il pagamento dimostrare di regolarizzarsi al 100% e di mettere a disposizione degli organi di vigilanza la documentazione necessaria all'istruttoria stessa consentendo quanto prima lo sblocco del pagamento stesso.

Il tema dei controlli va esteso a tutti i contratti pubblici, non solo ai lavori. Chiediamo, pertanto, che la modifica dell'Art. 43 della LP n. 26/1993 sia applicato anche negli appalti dei servizi con specifica regolamentazione.

Chiediamo evidentemente, investimenti importanti nelle strutture degli organi di vigilanza, anche in termini di risorse umane da destinare al presidio del territorio, pena l'impossibilità di rendere efficaci la norma stessa.

Chiediamo che il regolamento attuativo sia licenziato in tempi brevissimi rendendo effettiva la previsione dell'Art. 33 della LP n. 2 del 2016 e dell'Art. 43 della LP n. 26 del 1993 ampliato agli appalti dei servizi. In tal senso peraltro, chiediamo sia concluso in modo definitivo il ragionamento già avviato al Tavolo di lavoro per gli appalti in tema di individuazione dei contratti di settore applicabili e, tra essi, il contratto di riferimento ai sensi del comma 1 dell'Art. 32 della LP n. 2 del 2016.

Chiediamo altresì che si intervenga modificando l'attuale previsione della LP in tema di clausola sociale, estendendo la stessa a tutte le tipologie di assegnazione dei servizi: gara, affidamento, accreditamento e applicandola anche in caso di subappalto e per il lavoro in somministrazione.

Si vedano allegati alla presente in tema di clausola sociale e contratti di riferimento.

Al fine di migliorare trasparenza e certezza di elementi regolatori chiari, chiediamo di inserire in legge un nuovo articolo che, sulla ratio dell'Art. 21 del Codice degli Appalti nazionale, preveda il coinvolgimento preventivo delle OO.SS. maggiormente rappresentative sul piano nazionale e territoriale nella fase di predisposizione dei capitolati di appalto al fine di individuare la clausola sociale più coerente con l'appalto specifico (comma 2 o comma 4 della Art. 32 della LP n. 2 del 2016) oltre al contratto di riferimento. Nella quantificazione del costo del lavoro l'incapacità dimostrata dalle stazioni appaltanti di prevedere nei capitolati contratti applicabili coerenti e clausole sociali congrue ha determinato in via automatica una concorrenza sleale tra imprese fondata sulla massima compressione dei salari e dei diritti dei lavoratori impiegati negli appalti stessi.

Art. 14 - Modificazioni dell'art. 57 della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (legge urbanistica provinciale 2008), in materia di alloggi per il tempo libero e vacanze.

Le scriventi esprimono contrarietà nel metodo non ritenendo opportuno inserire modifiche di una importante legge urbanistica all'interno di un articolato *omnibus*. Nel merito si ritiene importante mantenere l'attuale normativa, ferma restando la possibilità di effettuare interventi di manutenzione sulle "seconde case" inutilizzate senza aumentare cubature o favorire la costruzione di nuovi edifici.

Si chiede pertanto l'abrogazione della modifica proposta alla cosiddetta Legge Gilmozzi.

Art. 16 - Modificazione dell'art. 16 della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (legge provinciale sull'attività amministrativa 1992) in materia di conferenza dei servizi interna.

L'attuale art. 16 c. 2 bis della LP 23/92 novella:

“2 bis. In deroga a quanto previsto dal comma 2 e per garantire la speditezza dell'azione amministrativa, se la struttura provinciale competente in via principale deve acquisire pareri, intese, concerti, nulla-osta o altri atti comunque denominati esclusivamente di competenza di strutture organizzative della Provincia, indice una conferenza di servizi interna in luogo della richiesta dei predetti atti. La convocazione della conferenza interna avviene in via telematica e deve pervenire alle strutture interessate almeno cinque giorni prima della relativa data. Contestualmente è resa disponibile la documentazione necessaria. La mancata partecipazione alla conferenza interna rileva ai fini della valutazione della dirigenza.”

Secondo il DDL l'ultima frase dell'articolo viene così modificata:

“La convocazione e la partecipazione alla conferenze del presente comma costituiscono modalità di lavoro ordinaria e obbligo di servizio, la cui violazione rileva ai fini della valutazione della dirigenza e dei direttori e comporta l'applicazione delle sanzioni previste dai contratti collettivi, anche con riferimento al personale provinciale eventualmente delegato alla partecipazione alla conferenza”.

In pratica può essere richiesta una conferenza dei servizi “straordinaria” all’interno degli Enti pubblici per elaborare un parere amministrativo richiesto d’urgenza. Con questa modifica normativa proposta nel DDL si stabilisce che, seppure il parere sia in questo caso straordinario e la commissione convocata d’urgenza con un preavviso minimo di 5 giorni, la “modalità di lavoro” diventa ordinaria, quindi non più strumento eccezionale. Anche la relativa partecipazione diventa un obbligo di servizio, con la previsione direttamente in legge provinciale della sanzione disciplinare; inoltre è obbligato a partecipare con i relativi oneri anche il personale provinciale delle categorie (non direttore o dirigente) eventualmente delegato.

Si chiede l’abrogazione della modifica proposta.

Art. 25 bis - Disposizioni in merito al personale degli Enti di cui alla legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2

Proposta d’integrazione alla luce dell’articolo 25 che interviene in materia di personale:

1. In deroga ai limiti assunzionali previsti per l’anno 2019, gli Enti di cui all’articolo 5 c. 1 della Legge Provinciale 9 marzo 2016, n. 2, sono autorizzati ad assumere specifico personale riferito alle finalità della medesima legge provinciale.

2. In attesa di specifica disposizione contrattuale, gli incentivi di cui all’articolo 5 bis della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, vengono attribuiti ed erogati secondo le modalità di cui all’articolo 113 del Decreto Legislativo n. 50/2016.

Conclusione

Riteniamo che un sistema che preveda: stazione appaltante unica – coinvolgimento delle OO.SS. nella stesura del bando per la parte del costo del lavoro – criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa come descritto nella presente relazione – applicazione del contratto di riferimento corretto – clausola sociale coerente - controlli effettivi di correttezza e correttezza retributiva, possa essere in grado di intercettare e sostenere le imprese sane nell’interesse della collettività, in tema di sostenibilità ambientale e sociale della spesa pubblica, promuovendo qualità dell’impresa, del lavoro e delle opere.

Sottolineiamo che il c.d. “Metodo IRLER” e l’OEPV automatica, essendo un sistema elettronico di valutazione automatica delle offerte in gara, unitamente al nuovo sistema dei controlli preventivato, di per sé consentono già una reale sburocratizzazione e potenziamento della competitività senza ulteriori interventi inopportuni e deleteri.

In attesa, porgiamo cordiali e distinti saluti.

Per C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L. del Trentino

Maurizio Zabbeni – Michele Bezzi – Matteo Salvetti