

NUOVO PROTOCOLLO D'INTESA PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DI SOGGETTI SVANTAGGIATI E PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI E EDUCATIVI

Art. 1 - Finalità del Protocollo

Il presente Protocollo d'intesa ha la finalità di stabilire Linee di indirizzo per il Comune di Reggio Emilia per l'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture allo scopo di:

- a) dare centralità nella procedura di gara al fattore lavoro in una fase di crisi occupazionale inserendo, nei bandi di gara di affidamento dei servizi da riaffidare, quale condizione di esecuzione dell'appalto la clausola sociale di salvaguardia di riassorbimento di manodopera per la tutela dei lavoratori e lavoratrici.
- b) creare opportunità di lavoro e/o di tirocinio lavorativo per persone svantaggiate residenti nel Distretto di Reggio Emilia e/o nella Provincia di Reggio Emilia mediante l'inserimento, negli appalti del Comune di Reggio Emilia, di punteggi premianti in sede di valutazione dell'offerta tecnica aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo;
- c) creare opportunità di lavoro e/o di tirocinio lavorativo per persone svantaggiate residenti nel Distretto di Reggio Emilia e/o nella Provincia di Reggio Emilia individuando, in sede di programmazione delle procedure di affidamento del Comune di Reggio Emilia, procedure di affidamento di servizi e forniture in cui la partecipazione e/o l'esecuzione del contratto sia riservata a soggetti che impiegano lavoratori svantaggiati;
- d) utilizzare nell'affidamento di servizi ad alta intensità di manodopera come definito dall'art. 50 del D.Lgs. 50/2016 e con particolare riferimento agli affidamenti di servizi socio-assistenziali ed educativi il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo privilegiando la dimensione della qualità dell'offerta tecnica;

Il presente Protocollo d'intesa integra e sostituisce, ove in contraddizione con il presente testo, i precedenti Protocolli d'intesa in materia sotto riportati:

- Protocollo d'intesa tra Comune di Reggio Emilia e Consorzio di solidarietà “Oscar Romero” e Consorzio Cooperative sociali “Quarantacinque” approvato con delibera Consiglio comunale n. 7172/93 del 29.3.1996 stipulato in data 19.5.2004 n. 54631 di REP;
- Linee di indirizzo per l'affidamento di servizi e forniture comunali alle cooperative sociali di tipo B e loro consorzi allo scopo di favorire l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati approvato con delibera Giunta comunale n. 14718/188 del 28.7.2010;
- Protocollo d'intesa tra Provincia di Reggio Emilia, Azienda Unità Sanitaria Locale di Reggio Emilia, Distretti della Provincia, INAIL di Reggio Emilia, Consorzio di solidarietà “Oscar Romero” e Consorzio Cooperative sociali “Quarantacinque” per l'inserimento e l'accompagnamento al lavoro delle persone disabili e delle persone in condizione di svantaggio approvato con delibera Giunta comunale n. 685/16 del 26.1.2011;
- Rinnovo del Protocollo d'intesa tra Provincia di Reggio Emilia, Azienda Unità Sanitaria Locale di Reggio Emilia, Distretti della Provincia, INAIL di Reggio Emilia, Consorzio di solidarietà “Oscar Romero” e Consorzio Cooperative sociali “Quarantacinque” per l'inserimento e l'accompagnamento al lavoro delle persone disabili e delle persone in condizione di svantaggio approvato con delibera Giunta comunale n. 31717/307 del 18.12.2013;

Il presente Protocollo d'intesa si inserisce nell'ambito della legislazione nazionale e regionale in materia con particolare riferimento a:

- D.Lgs. 50/2016 in materia di affidamento di appalti e concessioni e successivi atti di attuazione approvati con Decreto o Linee guida ANAC;
- Delibera ANAC n. 32 del 20.1.2016 in materia di affidamento di servizi a Enti del Terzo settore e Cooperative sociali
- Linee Guida ANAC n. 2 di attuazione del D.Lgs. 18.4.2016 n. 50, recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa” approvata dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1005, del 21.9.2016

- L. 381/1991 in materia di cooperative sociali;
- L.R. 12/2014 in materia di cooperative sociali;
- Delibera della Giunta regionale n. 969/2016 relativa a "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale"
- Delibera G.C. Comune di Reggio Emilia n. 213 del 26.11.2015 relativa a: "Linee di indirizzo in materia di appalti pubblici di servizi, forniture e lavori"
- Delibera G.C. Comune di Reggio Emilia n. 132 del 7.7.2016 relativa a: "Linee di indirizzo in merito alla prima applicazione del D.Lgs. 18.4.2016 n. 50 in materia di aggiudicazione di concessioni e di appalti pubblici"

Il presente protocollo, infine, riconosce tra le proprie finalità quelle individuate dal "Patto per il lavoro" sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna, Organizzazioni sindacali, ANCI, UPI, Legautonomie, associazioni imprenditoriali, Forum del Terzo settore, Ufficio Scolastico Regionale, Università dell'Emilia-Romagna, Comuni capoluogo di provincia dell'Emilia-Romagna, Province dell'Emilia-Romagna.

Punto di partenza del Patto è la convinzione che la crescita della nostra società e la sua capacità di generare buona occupazione si fondino, tra le varie azioni, anche "su un sistema di welfare come leva per creare buona e nuova occupazione, ridurre le disuguaglianze e migliorare la coesione sociale".

Il Patto, individuando i driver dello sviluppo segnala tra gli interventi prioritari il nuovo welfare e i nuovi lavori sociali, il terzo settore e l'autorganizzazione sociale;

Tra gli obiettivi del Patto c'è quello di promuovere il lavoro quale più potente strumento di inclusione sociale e di rafforzare e generare un nuovo welfare aperto alla collaborazione tra pubblico e privato, capace non solo di promuovere sviluppo e innovazione sociale ma anche di creare nuova occupazione.

Art. 2 – Le clausole sociali

Nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità il Comune di Reggio Emilia si impegna, nei limiti previsti dalla legislazione vigente, a subordinare il principio di economicità a esigenze sociali mediante l'inserimento nella documentazione di gare di clausole sociali:

- c.d. “di imponibile di manodopera” per favorire il riassorbimento del personale del precedente affidatario da parte del nuovo affidatario;
- c.d. “di inserimento di soggetti svantaggiati” per favorire l'inserimento di lavoratori svantaggiati da parte delle imprese affidatarie di appalti pubblici.

Poiché secondo gli orientamenti giurisprudenziali e i pareri di ANAC la co-presenza delle due clausole sociali suddette come obbligo per l'appaltatore risulta eccessivamente gravosa e restrittiva per la libertà di impresa il Comune di Reggio Emilia si impegna ad inserire, a seconda della tipologia dell'appalto, una delle due clausole quale obbligatoria e l'altra clausola come punteggio premiante in sede di valutazione dell'offerta tecnica aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo;

In particolare, volendo dare centralità nella procedura di gara al fattore lavoro in una fase di crisi occupazionale il Comune di Reggio Emilia si impegna, quale condizione di esecuzione dell'appalto, ad inserire nei bandi di gara di affidamento dei servizi da riaffidare la clausola sociale di salvaguardia di riassorbimento di manodopera per la tutela dei lavoratori e lavoratrici.

Si tratta di un impegno importante dal punto di vista economico e giuridicamente delicato perché ciò presuppone l'impegno da parte delle imprese subentranti di assumere, qualora ve ne fosse necessità e compatibilmente con la propria organizzazione, i lavoratori e le lavoratrici dipendenti che lavoravano presso l'impresa uscente, a prescindere dal CCNL di riferimento.

Il Comune di Reggio Emilia si impegna, inoltre, ad inserire nei bandi di gara anche le clausole per l'inserimento lavorativo delle persone in condizioni di svantaggio residenti nel Distretto di Reggio Emilia e/o nella Provincia di Reggio Emilia, tranne nei casi ove fosse chiaramente incompatibile con la natura del lavoro o del servizio o con le clausole sociali di salvaguardia di riassorbimento della manodopera e in caso di lavoro aggiuntivo.

Nei casi di incompatibilità, il Comune di Reggio Emilia si impegna a valutare l'inserimento di elementi premiali facoltativi e non obbligatori tra i criteri oggetto di valutazione per la parte tecnica attraverso punteggi specifici relativi all'inserimento lavorativo di personale socialmente svantaggiato.

Art. 3 - L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate negli appalti

Nella generalità degli appalti pubblici di servizi il Comune di Reggio Emilia si impegna a inserire quale condizione di esecuzione dell'appalto, per i servizi da riaffidare la clausola sociale di salvaguardia di riassorbimento di manodopera per la tutela dei lavoratori e lavoratrici.

Al fine di creare opportunità di lavoro e/o di tirocinio lavorativo per persone svantaggiate residenti nel Distretto di Reggio Emilia e/o nella Provincia di Reggio Emilia, il Comune di Reggio Emilia si impegna ad inserire negli appalti ove ciò sia compatibile con la natura dello stesso, punteggi premianti in sede di valutazione dell'offerta tecnica aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo.

Gli elementi qualitativi relativi all'inserimento lavorativo e/o di tirocinio lavorativo di soggetti svantaggiati sono, di norma, quelli individuati nella Delibera della Giunta regionale n. 969/2016 relativa a "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale".

Art. 4 – Appalti riservati a determinate categorie di operatori economici al fine di favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate

Con deliberazione G.C. n. n. 213 del 26.11.2015 relativa a: “Linee di indirizzo in materia di appalti pubblici di servizi, forniture e lavori” il Comune di Reggio Emilia” aveva già stabilito che:

“Al fine di favorire l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate di cui alla L. 381 del 8.11.1991 l'Amministrazione comunale riserva, nei limiti e con le modalità consentite dalla normativa vigente, l'affidamento di servizi e forniture determinati a cooperative sociali di tipo B di cui all'art. 1 co. 1 lett. b) della suddetta L. 381/1991.

Gli affidamenti di tali servizi o forniture avvengono nelle modalità di cui all'art. 5 della L. 381/1991 e s.m. e i. e della normativa regionale in materia, nel rispetto di quanto stabilito dalla normativa nazionale di recepimento delle direttive comunitarie in materia di contratti pubblici con particolare riferimento alle c.d. “clausole sociali” di cui all'art. 69 del D.Lgs. 163/2006 e s. m. e i.

A tale scopo l'Amministrazione comunale provvederà a stipulare un nuovo Protocollo d'intesa con i consorzi delle cooperative sociali della Provincia di Reggio Emilia che aggiorni il precedente protocollo stipulato in data 19.5.2004.”

L'art. 21 del D.Lgs. 50/2016 stabilisce che:

“Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio.”

Nell'ambito del quadro normativo vigente, ed a seconda dell'importo a base di gara, in sede di programmazione delle procedure di affidamento, il Comune di Reggio Emilia si impegna ad individuare procedure di affidamento di servizi e forniture in cui la partecipazione e/o l'esecuzione del contratto sia riservata a soggetti che impiegano lavoratori svantaggiati residenti nel Distretto di Reggio Emilia e/o nella Provincia di Reggio Emilia nelle percentuali stabilite dalla legge.

Inoltre, il Comune di Reggio Emilia si impegna ad individuare nelle procedure di affidamento di servizi e forniture in cui la partecipazione e/o l'esecuzione del contratto sia riservata a soggetti che impiegano lavoratori svantaggiati nelle percentuali stabilite dalla legge, punteggi premianti in sede di valutazione dell'offerta tecnica aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo per quelle ditte che impiegano lavoratori svantaggiati residenti nel Distretto di Reggio Emilia e/o nella Provincia di Reggio Emilia in percentuali superiori a quelle stabilite dalla legge o prevedono tirocini tirocini lavorativi per soggetti svantaggiati.

Per tali procedure di gara, non essendo possibile prevedere anche la c.d. clausola sociale “di impossibile di manodopera” quale elemento vincolante, il Comune si impegna a inserire detta clausola tra i punteggi premianti in sede di valutazione dell'offerta tecnica aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo.

Con particolare riferimento alle procedure di affidamento di cui al presente articolo, stante l'esigenza di evitare effetti di appiattimento della competizione sul fattore del massimo ribasso, il Comune di Reggio Emilia si impegna ad utilizzare formule per l'attribuzione del punteggio

all'elemento prezzo che evitino, a fronte di piccole differenze nel ribasso offerto, una forte variazione del punteggio assegnato.

In tali procedure, pertanto, in luogo delle formule di “interpolazione lineare” che possono condurre a differenze di punteggio elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto limitati accentuando la concorrenza e inducendo a formulare offerte offerte economiche aggressive si privilegeranno, nelle procedure di valore pari o superiore a € 40.000:

- formule di tipo c.d. “bilineare” (cfr. Linee Guida n. 2 ANAC e Formula 2 Allegato “C” Delibera della Giunta regionale n. 969/2016 relativa a "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale")
- formule di tipo c.d. “non lineare” (cfr. Linee Guida n. 2 ANAC e Formula 4 Allegato “C” Delibera della Giunta regionale n. 969/2016 relativa a "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale")

Art. 5 - Gli appalti per gestione di servizi socio assistenziali ed educativi

Con deliberazione G.C. n. n. 213 del 26.11.2015 relativa a: “Linee di indirizzo in materia di appalti pubblici di servizi, forniture e lavori” il Comune di Reggio Emilia” aveva già stabilito che:

“Al fine di garantire la massima correttezza nella valutazione delle offerte e di evitare quanto più possibile forme di aggiudicazione che si basino su ribassi anomali sui costi della manodopera impiegata:

- negli appalti di servizi gli affidamenti devono avvenire, di norma, mediante il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 83 del Codice dei contratti pubblici, salvo casi eccezionali e debitamente motivati, prevedendo un peso preponderante ai criteri diversi dal prezzo;
- gli appalti di lavori, con particolare riferimento a quelli inerenti le manutenzioni ordinarie e straordinarie, devono prevedere prioritariamente il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 83 del Codice dei contratti pubblici.

L'art. 95 co. 3 del D.Lgs. 50/2016 stabilisce che:

Sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

- a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1;
- b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro;

I servizi ad alta intensità di manodopera a norma dell'art. 50 del D.Lgs. 50/2016 sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto quali, a titolo meramente esemplificativo, i servizi alla persona, i servizi di pulizia, i servizi di facchinaggio ecc.

Nella generalità degli appalti pubblici di servizi il Comune di Reggio Emilia si impegna a inserire quale condizione di esecuzione dell'appalto, per i servizi da riaffidare la clausola sociale di salvaguardia di riassorbimento di manodopera per la tutela dei lavoratori e lavoratrici.

Al fine di creare opportunità di lavoro e/o di tirocinio lavorativo per persone svantaggiate residenti nel Distretto di Reggio Emilia e/o nella Provincia di Reggio Emilia, il Comune di Reggio Emilia si impegna ad inserire negli appalti ove ciò sia compatibile con la natura dello stesso, punteggi premianti in sede di valutazione dell'offerta tecnica aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo.

Con particolare riferimento alle procedure di affidamento di servizi di tipo socio assistenziale e educativo, stante l'esigenza di garantire un'elevata qualità tecnica di tali servizi e di evitare effetti di appiattimento della competizione sul fattore del massimo ribasso il Comune di Reggio Emilia si impegna:

- ad attribuire dell'offerta tecnica un peso preponderante di punti, di norma nella misura variabile tra 70 punti su 100 e 80 punti su 100;
- ad attribuire all'offerta economica un peso di punti di norma nella misura variabile tra 30 punti su 100 e 20 punti su 100.

Con particolare riferimento alle procedure di affidamento di servizi di tipo socio assistenziale e educativo, stante l'esigenza di evitare effetti di appiattimento della competizione sul fattore del massimo ribasso, il Comune di Reggio Emilia si impegna ad utilizzare formule per l'attribuzione del punteggio all'elemento prezzo che evitino, a fronte di piccole differenze nel ribasso offerto, una forte variazione del punteggio assegnato.

In tali procedure, pertanto, in luogo delle formule di “interpolazione lineare” che possono condurre a differenze di punteggio elevate anche a fronte di scarti in valore assoluto limitati accentuando la concorrenza e inducendo a formulare offerte economiche aggressive si privilegeranno, nelle procedure di valore pari o superiore a € 40.000:

- formule di tipo c.d. “bilineare” (cfr. Linee Guida n. 2 ANAC e Formula 2 Allegato “C” Delibera della Giunta regionale n. 969/2016 relativa a "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale")
- formule di tipo c.d. “non lineare” (cfr. Linee Guida n. 2 ANAC e Formula 4 Allegato “C” Delibera della Giunta regionale n. 969/2016 relativa a "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale")

Il Comune di Reggio Emilia si impegna, nell'ambito delle possibilità previste dalla normativa vigente, a valutare e promuovere forme di co-progettazione nel rapporto fra Amministrazione comunale ed Enti del Terzo Settore nell'ambito delle politiche sociali.

Art. 6 - Verifica dello stato di attuazione del presente Protocollo d'intesa

Entro 18 mesi dalla sottoscrizione le parti si impegnano a verifica e avanzare eventuali proposte di revisione ed aggiornamento al presente Protocollo d'intesa.