

PROTOCOLLO D'INTESA PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI, FORNITURE E L'INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI SVANTAGGIATI

Art. 1 - Finalità del Protocollo

Il presente Protocollo d'intesa ha la finalità di stabilire Linee di indirizzo per il Comune di Reggio Emilia e per le società, le istituzioni e gli enti pubblici e privati controllati dallo stesso, per l'affidamento di appalti pubblici, di servizi e forniture.

Pertanto il Comune di Reggio Emilia s'impegna a:

(a) dare centralità nella procedura di gara al fattore lavoro inserendo, nei bandi di gara di affidamento dei servizi, quale condizione di esecuzione dell'appalto:

- l'obbligatorietà di applicazione di un CCNL di settore sottoscritto tra le associazioni d'impresa e le OO.SS. naz.li maggiormente rappresentative (pertanto gli statuti e regolamenti interni delle società aggiudicatrici, di qualunque tipo, nonché degli eventuali subappaltatori non potranno essere in contrasto con i CCNL di riferimento);

- a fronte di un cambio d'appalto l'aggiudicatario dovrà lasciare ai lavoratori la libertà di scelta tra diventare socio o dipendente;

- **la clausola sociale di salvaguardia per il riassorbimento, da parte dell'aggiudicatario eventualmente subentrante, del personale impiegato dall'appaltatore uscente garantendo le condizioni contrattuali in essere ossia garantendo l'applicazione del CCNL in essere, sottoscritto tra le associazioni d'impresa e le OO.SS. maggiormente rappresentative sul piano nazionale, coerente con l'attività prevalente nel servizio appaltato e la contrattazione aziendale e/o territoriale eventualmente in essere.**

(a) creare opportunità di lavoro e/o di tirocinio lavorativo per persone svantaggiate mediante l'inserimento, nei bandi di gara, 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;

(b) creare opportunità di lavoro e/o di tirocinio lavorativo per persone svantaggiate individuando, in sede di programmazione delle 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;

(c) utilizzare nell'affidamento di servizi ad alta intensità di manodopera come definito dall'art. 50 del D.lgs. 50/2016, 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.

Le disposizioni di cui al presente articolo trovano applicazione anche nei confronti di eventuali subappaltatori.

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;
- Nuovo PROTOCOLLO D'INTESA PER L'INSERIMENTO LAVORATIVO DI SOGGETTI SVANTAGGIATI E PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI E EDUCATIVI approvato con delibera Giunta comunale n. 225 del 22.11.2016.

Il presente Protocollo d'intesa si inserisce nell'ambito delle previsioni 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, aggiornata al D.lgs 19.04.2017 n. 56 con delibera n. 424 del 02.05.2018;
- 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, inoltre, 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, Provincie 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.

Il presente protocollo riconosce il valore del documento sottoscritto nel luglio 2018 per la costituzione della “Consulta permanente per la legalità di Reggio Emilia”, assumendo tra le proprie finalità anche il contrasto alle illegalità, a partire da quelle che investono il lavoro e che vedono nell'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia legale una delle gravi emergenze presenti anche nel nostro territorio.

L'azione di contrasto ai principali fenomeni di illegalità deve vedere protagoniste le istituzioni locali e l'insieme dei soggetti economici e sociali, impegnati in un'azione coordinata di tutela dei diritti fondamentali nel lavoro, nel funzionamento del sistema degli appalti, nel contrasto all'evasione fiscale e contributiva, nell'attività rivolta all'anticorruzione nella pubblica amministrazione, nella gestione dei beni sequestrati e confiscati.

Il presente protocollo, infine riconosce come fondamentale aspetto degli affidamenti di appalti pubblici di forniture e servizi la gestione della salute e sicurezza sul lavoro, intesa come l'insieme delle misure preventive e protettive da adottare per gestire al meglio la salute, la sicurezza e il benessere dei lavoratori, in modo da evitare o ridurre al minimo possibile l'esposizione dei lavoratori ai rischi connessi all'attività lavorativa, riducendo o eliminando gli infortuni e le malattie professionali.

Art. 2 - Le clausole sociali e la determinazione dell'importo a base di gara

Nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità il Comune di Reggio Emilia si impegna a subordinare il principio di economicità a esigenze sociali mediante l'inserimento nella documentazione di gare di quanto previsto nell'art.1 del presente protocollo, anche in relazione alle seguenti clausole sociali:

- c.d. “di imponible di manodopera” per 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.

Nella determinazione dell'importo a base di gara l'Amministrazione comunale, al fine di rispettare criteri di congruità nella componente del costo del lavoro si attiene a

quanto indicato dall'art. 23 co. 14 del D.Lgs. 50/2016 e s.m. e i. che recita:

- *“Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.”*

In riferimento alla componente economica e tecnico-qualitativo ogni eventuale variante migliorativa in termini di aumento del monte ore complessivo di lavoro prestato non può comportare attribuzione di punteggi e più in generale, non possono essere valutati quali componenti migliorative nelle offerte tecniche, elementi che anche solo implicitamente ricadano anche nella parte economica.

Negli appalti di durata pluriennale, in caso di rinnovo del CCNL in vigore d'appalto le aziende/enti gestori si impegnano ad applicare il nuovo CCNL sin dalla sua sottoscrizione ed entrata in vigore, e la committenza ad adeguare gli il corrispettivo determinato in sede di gara tramite la procedura o clausola prevista dal capitolato per la revisione dei prezzi che deve prevedere un aumento entro un tetto percentuale massimo stabilito in sede di capitolato a copertura degli aumenti retributivi da applicarsi non prima del secondo anno di rapporto contrattuale. L'entità effettiva dell'aumento che sarà riconosciuto dall'Amministrazione committente, entro il tetto massimo indicato in sede di capitolato, è determinato dall'aumento percentuale del nuovo CCNL rispetto al precedente calcolato sulla percentuale di incidenza della manodopera rispetto al totale del costo dell'appalto.

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

Nel rispetto dell'art. 1 del presente Protocollo, in riferimento alla generalità degli appalti pubblici di servizi, il Comune di Reggio Emilia si impegna ad inserire - quale condizione di esecuzione dell'appalto per i servizi da riaffidare - la clausola sociale di riassorbimento della manodopera per la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori; in particolare per le persone in condizioni di svantaggio.

Al fine di creare opportunità di lavoro e/o di tirocinio lavorativo per persone svantaggiate, il Comune si impegna, inoltre, 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 biennale degli acquisti di beni e servizi di cui all'art. 21 D.Lgs 50/2016 e s.m. e i., 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 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 in percentuali superiori a quelle stabilite dalla legge o prevedono tirocini lavorativi per soggetti svantaggiati.

Per tali procedure di gara, non essendo possibile prevedere anche la c.d. clausola sociale “di imponible 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 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 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 all'offerta tecnica un peso preponderante di punti nella misura di 80 punti su 100;
- ad attribuire all'offerta economica un peso nella misura di 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")

Nel caso di servizi ascrivibili al settore scuola, l'Amministrazione Comunale, nell'ambito della propria programmazione, si impegna a:

- 1) evitare che cambi d'appalto avvengano durante l'anno scolastico/educativo;
- 2) inserire nei bandi di gara l'indicazione dei titoli di studio previsti dalla normativa vigente. Nel caso specifico degli educatori professionali socio pedagogici previsti dalla L. 205/17 e successive modificazioni si impegna a rispettare le tempistiche del periodo transitorio per gli educatori senza qualifica aventi le condizioni previste dalla legge sopracitata (cd Legge lori)

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 - Cambi d'appalto

In caso di cambio d'appalto: ne sarà data informazione preventiva alle OO.SS. sottoscrittrici del presente protocollo al fine di avviare in tempo utile un confronto anche sul mantenimento delle tutele in essere dei lavoratori.

Art. 7 - Durata e verifica dello stato di attuazione del presente Protocollo d'intesa

Il presente protocollo ha durata fino al 31/12/2021 e potrà essere prorogato previo accordo tra le parti.

Le parti si impegnano ad una verifica annuale di attuazione del protocollo, entro il mese di febbraio ed eventualmente ad avanzare eventuali proposte di revisione ed aggiornamento allo stesso.

Reggio Emilia, li _____

per Comune di Reggio Emilia

Il Sindaco Dr. Luca Vecchi

per Legacoop Emilia Ovest

per Confcooperative Reggio Emilia

per CNA Reggio Emilia

per CGIL Reggio Emilia

per CISL Reggio Emilia

per UIL Reggio Emilia