

# PROTOCOLLO D'INTESA IN MATERIA DI APPALTI, LEGALITA', TRASPARENZA, RESPONSABILITA' SOCIALE

TRA

## COMUNE DI MODENA E ORGANIZZAZIONI SINDACATI CONFEDERALI

### Premesso che

Il presente Protocollo intende affermare con forza i principi fondamentali che contraddistinguono un'economia sana, che assume come priorità l'occupazione e la qualità del lavoro, garantendo al contempo legalità, efficienza e coesione sociale.

Gli appalti di lavori, servizi e forniture sono una leva fondamentale per sostenere l'economia, dare opportunità alle imprese, mantenere e creare buoni posti di lavoro e, per queste ragioni devono essere sempre più strumento di legalità.

Con il presente Protocollo si conviene di continuare a collaborare allo scopo di contrastare fenomeni di illegalità e/o di elusione normativa di qualsiasi forma che potrebbero inserirsi in tutte le fasi dell'appalto di opere, servizi e forniture: in quella della decisione amministrativa, in quella istruttoria, in quella dell'aggiudicazione e in quella della gestione, anche allo scopo di contribuire a migliorare le condizioni di lavoro nei servizi oggetto di appalto.

Nel 2011 il Comune di Modena ha siglato con la Prefettura il "Protocollo d'intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessione di lavori pubblici", prevedendo nelle proprie procedure di gara quanto indicato nello stesso circa controlli rafforzati in materia di antimafia, con particolare riguardo agli ambiti cosiddetti "sensibili" (quali ad esempio trasporto e smaltimento rifiuti, fornitura e trasporto terra e di materiali inerti).

Il Comune di Modena ha espresso altresì un forte impegno sul piano della trasparenza e delle misure di prevenzione della corruzione attraverso i propri specifici piani, quale ulteriore strumento di qualificazione dell'attività amministrativa, anche con riferimento alle procedure di gara, oltre che di prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Il Comune di Modena nel 2018 ha aderito alla Rete per l'integrità e la trasparenza, istituita ai sensi dell'art.15 della Legge Regionale n°18/2016 quale sede di confronto dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza delle amministrazioni pubbliche del territorio emiliano-romagnolo per condividere, elaborare ed armonizzare strategie comuni di prevenzione e formazione finalizzate alla prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità.

A livello provinciale è stato istituito nel 2019 un gruppo di lavoro tra Provincia, Comune di Modena e Unioni Comuni del territorio sul tema della prevenzione della corruzione, la trasparenza e l'accesso civico a supporto delle pubbliche amministrazioni del territorio per promuovere eventi di informazione e accompagnamento volti alla riduzione e il contenimento del rischio corruzione e per l'attuazione della nuova disciplina sulla trasparenza e sugli appalti.

### Dato atto che

- dal 2011 il Comune di Modena aderisce all'Associazione *Avviso Pubblico Enti Locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie* (Deliberazione di Giunta Comunale n°50/2011);
- il Comune di Modena ha approvato il 27 novembre 2019 il "Nuovo patto per lo sviluppo ed il benessere della città e del suo territorio" sottoscritto con le organizzazioni economiche, sindacali e sociali della città.

Visto che il Comune di Modena, nella necessità di condividere e attuare i contenuti della legge regionale n°18/2016 "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili" calandoli nella realtà economica e sociale del territorio modenese ha istituito nel 2018 il Tavolo della Legalità, quale luogo di coordinamento e condivisione che prevede la partecipazione di soggetti istituzionali e del mondo economico, sociale e associativo.

Richiamato il Protocollo di intesa in materia di appalti, legalità, trasparenza, responsabilità sociale tra Comune di Modena e Organizzazioni Sindacati Confederali, sottoscritto nel 2016 e la cui durata era prevista dalla sottoscrizione alla fine della legislatura.

#### **Preso atto**

- Dei contenuti del Codice degli appalti dlgs 50/2016 e del dlgs 56/2017 da cui emergono obiettivi importanti tra cui: maggiore semplificazione, orientamento alla qualità e all'innovazione, alla tutela ambientale, sociale e del lavoro, orientamento a favorire le piccole e medie imprese, nell'ottica di assicurare, una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.
- Del d.l. 90/2014, convertito con modificazioni dalla L. 114/2014, che all'art. 29 prevede l'acquisizione da parte delle Pubbliche Amministrazioni della documentazione antimafia relativa alle imprese operanti nei settori a più alto rischio di infiltrazione mafiosa, di cui all'art. 1, comma 53 della Legge 190/2012, consultando obbligatoriamente le "white list", ovvero gli elenchi, istituiti presso ciascuna Prefettura, delle imprese operanti nei settori suddetti per le quali sia escluso il tentativo di infiltrazione mafiosa.
- Dell'approvazione da parte della Regione Emilia-Romagna della L.R. n° 18/2016 "Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili" che ha messo in campo un piano integrato di azioni per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile e la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e dei fenomeni corruttivi.
- Del Patto per il Lavoro e il clima: *In Emilia-Romagna il futuro lo costruiamo insieme del 14 dicembre 2020.*
- Del Protocollo d'intesa tra ANCI, UPI ER, E CGIL-CISL-UIL ER IN MATERIA DI LEGALITA' APPALTI E CONCESSIONI del 21 gennaio 2021.
- Del Protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna e CGIL, CISL e UIL Emilia-Romagna in materia di legalità e appalti, i cui contenuti sono assunti dal presente Protocollo.

#### **Ritenuto**

- Pertanto, opportuno rinnovare il Protocollo di intesa in materia di appalti, legalità, trasparenza, responsabilità sociale tra Comune di Modena e Organizzazioni Sindacati Confederali sottoscritto nel 2016 con l'obiettivo di rafforzare strumenti e modelli organizzativi che possano garantire legalità, trasparenza, contrasto alle infiltrazioni mafiose ed a forme diverse di economia illegale, regolarità del lavoro, tutela dell'occupazione, finalità ambientali e sociali.

#### **Rilevato**

- che tali principi siano già parte del patrimonio culturale ed amministrativo del Comune di Modena, ma che trovano nel presente protocollo un rinnovato sostegno e rilancio.

Siano obiettivi comuni:

- Rafforzare il contrasto alla concorrenza sleale, ai tentativi di corruzione/concussione, alle turbative d'asta, alle infiltrazioni mafiose e della criminalità organizzata da parte di imprese irregolari e di cooperative spurie.
- Promuovere il lavoro regolare, la coesione sociale e l'efficienza nella realizzazione e/o nello sviluppo delle procedure per l'assegnazione di lavori, servizi e forniture pubbliche.
- Mantenere e qualificare i posti di lavoro, promuovere nuove opportunità di lavoro, favorire qualificazione ed innovazione dell'offerta espressa dalle imprese sulla base degli stimoli provenienti dalla domanda pubblica.
- Creare sviluppo compatibile con l'ambiente, sostenibile e finalizzato a creare lavoro ed opportunità di innovazione tecnologica e organizzativa.
- Sostenere le imprese, che operano nel rispetto dei principi etici e/o di legalità e correttezza retributiva-contributiva-fiscale e quelle che operano nel pieno rispetto delle norme su Salute e Sicurezza sul lavoro.
- Contrastare l'utilizzo del lavoro nero o di qualsiasi forma di lavoro irregolare l'intermediazione di manodopera e lo sfruttamento del lavoro così come indicato dalla legge n°199/2016.
- Rafforzare le misure di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale e mafiosa nel settore degli affidamenti pubblici di contratti di appalti relativamente a lavori, servizi e forniture, in ottemperanza alle disposizioni antimafia presenti nell'ordinamento giuridico italiano.
- Al fine di contenere la spesa pubblica e di garantire la qualità delle procedure di gara l'impegno delle parti è quello di operare in sintonia con la legislazione nazionale e regionale, per una significativa riduzione delle stazioni appaltanti.

**tutto ciò premesso e condiviso che le premesse sono parte integrante del presente accordo, si conviene quanto segue:**

Il Comune di Modena si impegna:

1. A garantire tenendo conto del D.Lgs. 50/2016 l'offerta economicamente più vantaggiosa (OEV) quale criterio per l'aggiudicazione negli appalti e nelle concessioni di servizi, lavori e forniture, fatti salvi i principi di proporzionalità, ragionevolezza e di semplificazione delle procedure amministrative. A tal fine la stazione appaltante stabilisce:
  - una soglia di punteggio attribuibile per l'offerta economica entro il limite massimo del 30%;
  - una soglia minima di punteggio per gli aspetti tecnici e qualitativi al di sotto della quale l'offerta non viene considerata. Tale soglia, ove possibile, è tendenzialmente individuata nel 50% del punteggio massimo attribuibile all'offerta tecnica.
  - l'assegnazione del punteggio mediante la formula matematica più appropriata, valorizzando gli aspetti tecnici e qualitativi contenuti nell'offerta;
2. a promuovere un meccanismo premiale aggiuntivo per le aziende appaltatrici in relazione agli impegni rispetto alla responsabilità ambientale ed etica dell'impresa aggiudicataria, alle garanzie sul tema di sicurezza e salute sul lavoro, al rating di legalità e d'impresa;

Tale premialità dovrà peraltro essere prevista in modo equilibrato, avendo cura di:

- non introdurre specifiche che potrebbero determinare effetti anticoncorrenziali o incompatibili con la libera iniziativa economica;
  - non attribuire un peso ponderale sproporzionato alle clausole in questione, anche allo scopo di assicurare comunque l'economicità dell'affidamento.
3. A rafforzare, nei bandi di gara la richiesta di requisiti qualitativi e reputazionali per l'accesso agli stessi, nonché un adeguato sistema sanzionatorio (clausole risolutive e penali da applicarsi durante lo svolgimento dell'appalto).
  4. A contrastare forme di non applicazione di fatto dei contratti di lavoro (nazionali e territoriali) che determinano concorrenza sleale oltre che peggioramento delle condizioni di lavoro.
  5. A confermare gli impegni già assunti con la Prefettura di Modena nel Protocollo d'Intesa per la prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessione dei lavori pubblici, anche con riferimento al comparto dei servizi;
  6. A incentivare la partecipazione delle piccole e medie imprese e loro consorzi alle gare di appalto, anche attraverso l'adozione della politica dei lotti funzionali autonomi per quanto compatibili con l'obiettivo della gara.
  7. A prevedere nei capitolati di gara, il pagamento diretto del subappaltatore da parte della stazione appaltante ai sensi del comma 13 art 105 dlgs n° 50/2016 s.m.i;
  8. A prevedere, qualora nell'ambito del cambio d'appalto si configuri il trasferimento d'azienda (ad esempio, in conseguenza del passaggio all'impresa subentrante dell'organizzazione e dei mezzi utilizzati in esecuzione dell'appalto), a dare applicazione alle disposizioni di cui all'art. 2112 Codice Civile e art. 47 L. 428/1990;
  9. Ad applicare nei rapporti fra appaltatore e subappaltatore, il principio della responsabilità solidale, così come previsto e regolato dall'art. 29 del dlgs 276/2003 e s.m.i;
  10. A garantire ai lavoratori impiegati nei subappalti in attività riconducibili all'oggetto dell'appalto e/o all'oggetto sociale dell'appaltatore l'applicazione dello stesso CCNL sottoscritto dalle OOSS comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, i medesimi diritti, le medesime condizioni normative ed economiche, il rispetto di tutti gli obblighi relativi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e le medesime agibilità sindacali applicate ai lavoratori impiegati dall'appaltatore, secondo quanto previsto dall'art. 105 del D.Lgs. 50/2016 e s.m..
  11. A perseguire, all'interno del perimetro definito dalle disposizioni normative, i meccanismi disincentivanti del subappalto che non abbia oggettivamente caratteristiche di tipo specialistico e qualitativo, rafforzando anche le responsabilità in capo al committente e alle imprese appaltanti per contrastare le problematiche in termini di regolarità contributiva e sicurezza in particolare ai contratti di servizi. Ai sensi dell'art. 105, comma 2 del D.lgs. 50/2016 si considera comunque subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo.
  12. Ad estendere le tutele e gli obiettivi del presente protocollo anche alle imprese che vengono coinvolte in regime di subappalto.
  13. A prevedere l'obbligo dell'autorizzazione preventiva di tutti i subappalti per evitare che siano sottratti al sistema di verifica antimafia. Il Comune si impegna altresì a garantire il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle disposizioni legislative.

14. A recepire negli atti di gara gli elenchi regionali dei prezzi più aggiornati elaborati da parte della Regione Emilia-Romagna e/o dal Provveditorato Interregionale per le Opere pubbliche Lombardia-Emilia Romagna.
15. A valutare quale stazione appaltante nei documenti di gara quale fattore premiante nei confronti dell'impresa il possesso del Rating di Legalità (rilasciato dall'AGCM);
16. A prevedere, ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. 50/2016 e nel rispetto dei principi dell'Unione Europea, in caso di appalto con continuità di condizioni prestazionali ed economiche e dove non si tratti di nuovi servizi o lavori o di servizi a carattere eccezionale, l'assorbimento prioritario da parte dell'aggiudicatario nel proprio organico del personale già operante alle dipendenze dell'aggiudicatario uscente.
17. A prevedere, per quanto riguarda gli appalti di servizi a carattere periodico o continuativo, compatibilmente con le concrete modalità di svolgimento dell'appalto, come buona prassi ed in particolare come "clausola di buona occupazione", una durata pluriennale, tendenzialmente non inferiore ai cinque anni, anche attraverso l'opzione del rinnovo dopo il primo periodo di esecuzione.
18. A garantire in ogni caso di cambio d'appalto, per appalti ad alta intensità di manodopera, l'espletamento di una fase obbligatoria di informazione ed esame congiunto che coinvolga la stazione appaltante, l'Amministrazione contraente, l'impresa cedente, l'impresa subentrante, le rappresentanze sindacali aziendali e le rappresentanze territoriali e di categoria competenti delle Organizzazioni Sindacali comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Fermo restando quanto previsto dai CCNL adottati, la stazione appaltante inserisce negli atti di gara l'impegno per le imprese concorrenti, in caso di aggiudicazione dell'appalto, a darne comunicazione alle OOSS entro 7 giorni dall'aggiudicazione dell'appalto. Su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali o dei sindacati di categoria, l'appaltatore uscente, l'appaltatore entrante, l'Amministrazione contraente, con l'eventuale coinvolgimento della stazione appaltante, sono tenuti ad espletare, prima dell'avvio delle attività, un esame congiunto con i soggetti sindacali richiedenti al fine di garantire il rispetto della clausola sociale, la corretta applicazione contrattuale a tutela dei diritti e della retribuzione dei lavoratori e definire le modalità di ricorso al subappalto.
19. A sostenere nell'ambito dell'applicazione della clausola sociale in caso di cambio appalto, con l'intento di assicurare ai lavoratori interessati dal cambio appalto, un trattamento economico non inferiore a quello riconosciuto dall'impresa uscente ai lavoratori impiegati nell'appalto, il confronto tra l'impresa subentrante e le Organizzazioni Sindacali. L'inadempimento da parte dell'impresa aggiudicataria della clausola sociale e di buona occupazione rappresenta violazione di doveri che incombono sull'impresa subentrante e qualora la stazione appaltante accerti in sede di gara che l'impresa concorrente rifiuta, senza giustificato motivo, di accettare la clausola medesima, si provvederà alla esclusione del soggetto dalla gara. Compatibilmente con la tipologia di attività, qualora l'impresa affidataria non ottemperi all'impegno assunto in sede di gara e confermato contrattualmente, la stazione appaltante potrà avvalersi dei rimedi previsti dal contratto per grave inadempimento, applicando previo contraddittorio con l'appaltatore le penali e, nel caso di maggiore gravità, la risoluzione del rapporto.
20. A favorire l'inserimento nei bandi di gara (per lavori, per servizi, per forniture) anche la clausola per l'inserimento delle persone in condizione di svantaggio, tranne nei casi ove fosse chiaramente incompatibile;
21. per le gare di particolare complessità funzionale e tecnologica o innovative sul piano economico, organizzativo e di mercato, l'Amministrazione potrà sperimentare il ricorso agli strumenti del dialogo competitivo con la finalità di comprendere meglio la disponibilità del mercato in continua evoluzione e a contribuire alla crescita qualitativa della domanda di lavori, servizi e forniture.

Il Comune di Modena, infine, in qualità di stazione appaltante, si impegna:

1. a condividere con ASP e Società partecipate gli obiettivi e i principi stabiliti nel presente protocollo;
2. a richiamare nei documenti di gara, il presente protocollo;
3. a prevedere l'applicazione al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici, del contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore interessato stipulato dalle associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto svolta dall'impresa anche in maniera prevalente;

Le parti si impegnano reciprocamente per quanto di competenza:

1. anche attraverso la sottoscrizione del presente Protocollo, a valutare di sollecitare le autorità competenti a prevedere il rilascio del Rating di legalità anche alle imprese con un fatturato inferiore ai 2 milioni di euro attualmente previsti, a partire dalle imprese dei settori maggiormente esposti, quali autotrasporto ed edilizia;
2. a prevedere momenti di confronto, per monitorare le novità che intercorrono, gli eventuali aumenti di costi, l'occupazione, prevedendo percorsi informativi regolari;

Le Parti si impegnano, infine:

1. A continuare nel dialogo per l'integrazione delle diverse banche dati finalizzata al potenziamento delle attività di prevenzione, monitoraggio e contrasto dei fenomeni di illegalità economica, contribuendo ad elaborare attraverso propri esperti dei diversi comparti economici, indicatori da adottare per l'analisi e la lettura trasversale dei dati al fine di individuare aree o soggetti a rischio.
2. A partecipare all'organizzazione di giornate di approfondimento e analisi delle tematiche oggetto del presente protocollo.
3. Per quanto ognuno di competenza, a prevedere un confronto preventivo al fine di verificare ex ante, in itinere, ex post in merito alla tutela dei diritti del lavoro e della legalità, all'individuazione del CCNL da applicare da parte delle imprese appaltatrici sottoscritto dalle associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale secondo le previsioni dell'art. 2070 del Codice Civile e all'interpretazione e applicazione del CCNL stesso in base alla sfera d'applicazione, anche al fine di prevenire contenziosi, e in coerenza con quanto previsto dal punto 9 del protocollo d'intesa tra Regione Emilia-Romagna e CGIL, CISL e UIL Emilia-Romagna in materia di legalità e appalti, richiamato in premessa.
4. Al fine di garantire coerenza tra le procedure di gara e gli impegni assunti, prevedere momenti di confronto preventivo per la valutazione/stima del costo del lavoro in sede d'appalto.

#### **MONITORAGGIO DELL'ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO**

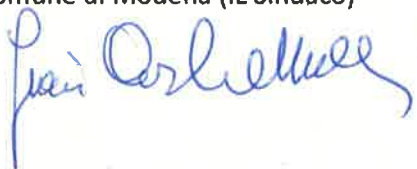
1. Su richiesta delle parti potranno essere organizzati incontri formativi.
2. Si istituisce un tavolo permanente con le Confederazioni firmatarie del presente accordo per un confronto sull'attuazione del presente protocollo;
3. Il Comune di Modena si impegna a convocare le parti ogniqualevolta se ne faccia richiesta da parte dei sottoscrittori del presente protocollo.

## DURATA E APPLICAZIONE

IL presente protocollo che entra in vigore a partire dalla data di sottoscrizione ha durata e validità fino alla fine legislatura, fatti salvi gli adeguamenti dovuti all'evoluzione legislativa. Le parti si impegnano ad incontrarsi periodicamente e comunque sei mesi prima della scadenza per ridefinire i contenuti.

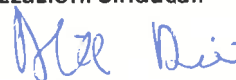
I contenuti del presente Protocollo si applicano integralmente agli appalti del Comune di Modena indipendentemente dalle modalità di assegnazione/affidamento degli appalti da parte della stazione appaltante, quali le procedure aperte, le procedure ristrette, le procedure negoziate e le eventuali gestioni commissariali, fatti salvi i principi di proporzionalità, ragionevolezza e di semplificazione delle procedure amministrative.

Comune di Modena (IL Sindaco)



Organizzazioni Sindacali

CGIL



CISL



UIL



Modena, 10/06/2022

Prot. n° 209032/02.01 fasc. 27

