Au. 9

Protocollo sugli appalti, Ferrara, 18 giugno 2012

PROTOCOLLO SUGLI APPALTI

La Provincia di Ferrara,
Il Comune di Ferrara,
La Direzione Territoriale del Lavoro,
Le Confederazioni Sindacali Cgil Cisl Uil,
Le Organizzazioni Datoriali (Unindustria, Confesercenti, Ascom, CNA, Confartigianato, Legacooperative, Confcooperative, Federazione Provinciale Coldiretti, Confagricoltura, Uimec-Uil, Confederazione Italiana Agricoltori, A.G.C.I.),
La CC.I.AA ,
L'Azienda Sanitaria Locale,
L'I.N.A.I.L.

Visto l'art.44 della Legge Regionale n.17/2005 in materia di promozione delle condizioni di regolarità del lavoro,

Premesso che:
- gli appalti di lavori pubblici costituiscono una quota assai rilevante ed estremamente importante dell'economia, sia locale che nazionale;
- il lavoro nero e l'evasione contributiva rischiano di diventare elemento strutturale del mercato del lavoro, introducendo fattori degenerativi che stravolgono i normali rapporti economici e concorrenziali, inficiando altresì la realizzazione e la qualità dell'opera e dei servizi in appalto, producendo pesanti effetti in materia di condizioni di lavoro, di sicurezza, con riflessi preoccupanti anche sul piano sociale;
- tale fenomeno degenerativo è particolarmente sentito nel settore degli appalti dei lavori pubblici;
- occorre non sottovalutare il preoccupante fenomeno delle infiltrazioni mafiose e della criminalità organizzata nella costruzione di opere pubbliche e la presenza comunque di "sacche" di illegalità molto spesso connesse con i subappalti e che questo rischia seriamente di pregiudicare il libero esercizio dell'attività imprenditoriale e della libera concorrenza;
- al fine di assicurare la prevenzione dei tentativi di infiltrazione e criminalità organizzata nel settore degli appalti e concessioni di lavori pubblici, giusta Deliberazione della Giunta Provinciale di Ferrara nn. 64/20090 del 15/3/2011, si è proceduto alla stipulazione in 13/4/2011 di formale Protocollo d'Intesa tra la Prefettura di Ferrara – Ufficio Territoriale del Governo e la Provincia di Ferrara;
- per tali ragioni è necessario che le Pubbliche Amministrazioni operino, unitamente alle altre istituzioni pubbliche e private interessate, per porre in essere iniziative a vario livello tese a contrastare le suddette patologie di irregolarità contributiva, previdenziale, antinfortunistica e contrattuale ed i conseguenti fenomeni degenerativi del lavoro nero, della concorrenza sleale, dell'inosservanza della normativa in materia di sicurezza.

concordando sulla necessità di:
• contrastare il fenomeno del lavoro irregolare;
• evitare che il ricorso ad appalti possa determinare condizioni di irregolarità contributiva e retributiva nonché un peggioramento, non solo retributivo, delle condizioni di lavoro;
• evitare che il ricorso ad appalti sia dettato esclusivamente dalla volontà di abbattere i costi del personale determinando condizioni di ingiustificato dislivello retributivo e contrattuale;

• evitare e prevenire fenomeni di concorrenza sleale o addirittura di vera e propria illegalità il cui verificarsi può essere in certi casi favorito dalla modalità di affidamento dei contratti mediante il sistema del "massimo ribasso";

convengono sull'assunzione dei seguenti impegni:

1) Le Amministrazioni Pubbliche firmatarie, quando per la procedura di scelta del contraente per lavori, servizi e forniture non siano applicabili le condizioni e le soglie economiche previste per le procedure negoziate (art. 122 comma 7del D.Lgs 163/2006 e s.m.i.) e gli affidamenti in economia (art. 125 del D.Lgs 163/2006 e successive modificazioni ed integrazioni), adotteranno quale modalità di aggiudicazione dei propri appalti prevalentemente quella dell'"offerta economicamente più vantaggiosa", intendendo per tale quella che prende in considerazione non solo il prezzo offerto, ma anche la qualità dell'intervento proposto e la capacità progettuale del soggetto proponente. A tal fine, le stazioni appaltanti dovranno favorire e attenersi alle verifiche previste da quanto disposto dall'art. 86 del D.Lgs. 163/2006, nella accertamento della congruità delle offerte, considerando, in particolare, i costi generali d'organizzazione, gestione, formazione, know how, scomposti o calcolati in modo da evidenziare che gli importi di aggiudicazione non siano anormalmente inferiori al costo del lavoro indicato nelle tabelle pubblicate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o comunque risultante da dati ufficiali, così come definiti dall'art. 86, commi 3 bis e 3 ter, del D.Lgs. N. 163/206, addizionato degli oneri derivanti dai fondi negoziali di previdenza complementare, dalla contrattazione di secondo livello e dai costi necessari per garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro.
Nel caso di appalti di servizi destinati a prolungarsi nel tempo saranno tenuti in debito conto anche gli aumenti di costo prevedibili a seguito dei futuri rinnovi contrattuali di primo e secondo livello.

2) Nei casi nei quali le suddette Amministrazioni preferiscano avvalersi di altre modalità di aggiudicazione, diverse da quella indicata al punto 1, di tale scelta verrà data adeguata motivazione negli atti adottati dall'ente, assicurando il pronto deposito degli stessi atti presso l'Osservatorio Provinciale di cui al successivo punto 10. Per l'esame di tali comunicazioni l'Osservatorio si riunirà con cadenza almeno quadrimestrale, fermo restando che ogni componente dell'Osservatorio potrà, in relazione a tali depositi, richiedere la convocazione dell'osservatorio stesso per operare gli approfondimenti necessari.

3) Fermo restando quanto previsto in materia dai singoli CCNL, le Associazioni firmatarie del presente protocollo si adopereranno affinché le Aziende associate diano preventiva comunicazione alle RSU, ove presenti, o alle OO.SS. territoriali di categoria, dell'intenzione di procedere ad esternalizzazioni/appalti di attività.

4) I bandi per l'aggiudicazione di appalti pubblici prevedranno l'applicazione ai lavoratori dipendenti delle imprese aggiudicatarie, dei contratti collettivi di lavoro di settore sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative in ambito nazionale e provinciale. Non conterranno inoltre alcun tipo di penalizzazione specificatamente collegata sia all'esercizio del diritto di sciopero da parte dei dipendenti dell'azienda aggiudicataria e sia al regime della "solidarietà" come meglio precisato al punto 5 dell'unito allegato . Le organizzazioni imprenditoriali si adopereranno a far sì che i capitolari di appalto delle Aziende Associate si uniformino ai contenuti del presente capoverso.
Le medesime organizzazioni imprenditoriali firmatarie del presente protocollo si adopereranno affinché le proprie aziende associate adeguino i capitolati d'appalto al fine di prevedere l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro di settore sottoscritti dalle organizzazioni di categoria più rappresentative in ambito nazionale e provinciale.

5) Al fine di vigilare sull'attività delle imprese nell'aggiudicazione degli appalti, le Amministrazioni pubbliche aderenti, oltre ad attivare i controlli di legge, trasmetteranno con cadenza quadrimestrale direttamente alle locali Casse Edili, o, laddove presenti, a specifici Organismi Paritetici o Enti Bilaterali

di settore gli estremi delle autorizzazioni al subappalto rilasciate alle imprese appaltatrici e comunque all'Osservatorio di cui al successivo punto 10.

6) Le Amministrazioni inseriranno nei capitolati speciali apposite clausole attraverso le quali l'azienda aggiudicataria di un appalto che intenda affidare a terzi la gestione dello stesso resti in ogni caso responsabile nei confronti della stazione appaltante per l'esecuzione delle opere oggetto di subappalto e per le eventuali inadempienze contrattuali che dovessero verificarsi, impegnandosi a non sottoscrivere accordi che facciano venir meno il regime della solidarietà di cui all'art. 29 del D.Lgs 276/2003 e meglio descritto al punto 5 dell'unito allegato.

7) Le Amministrazioni, nel pieno rispetto del principio di uguaglianza, non discriminazione, parità di trattamento e concorrenza, provvederanno ad inserire nei propri bandi idonee prescrizioni per valorizzare i requisiti tecnico organizzativi delle Aziende attinenti alle reali esigenze di esecuzione del contratto ed in grado di garantire il miglior svolgimento dello stesso.

Negli affidamenti in economia, le Amministrazioni si impegneranno, in caso di subappalto, a vigilare affinché non si determino condizioni di irregolarità contributiva e retributiva, nonché di violazione di altre normative di legge o contrattuali.

8) Nel caso in cui enti pubblici di dimensioni minori siano sprovvisti di adeguate strutture autonome di valutazione delle offerte presentate e impossibilitati ad operare in tal senso anche attraverso forme consortili, l'Amministrazione Provinciale metterà a disposizione, previo rimborso dei costi sostenuti, un supporto di carattere tecnico-organizzativo, ai sensi e con le modalità stabilite dall'art. 33, comma 3, del Codice dei Contratti.

9) A conclusione dei lavori, o ad avvenuta esecuzione delle forniture o dei servizi appaltati o del periodo di affidamento delle concessioni, le Amministrazioni attesteranno l'eventuale sussistenza, in capo alle imprese aggiudicatarie, dei motivi di esclusione da successive procedure di affidamento o gare d'appalto di cui all'art. 38, lettera f, del Codice Appalti (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate o errore grave nell'esercizio dell'attività).

10) La Provincia di Ferrara – di concerto con la Direzione Territoriale del Lavoro - coordinerà un Osservatorio sugli Appalti nel territorio di Ferrara, del quale faranno parte anche gli altri soggetti firmatari del presente protocollo, nonché la Prefettura di Ferrara – U.T.G. sulla scorta del protocollo sottoscritto in data 13 aprile 2011.

L'Osservatorio potrà interloquire anche con gli osservatori territoriali (o altri organismi paritetici o enti bilaterali) previsti in materia da specifiche previsioni contrattuali e, per lo svolgimento dei propri compiti, utilizzerà prioritariamente le informazioni reperibili sul sistema SITAR dell'Osservatorio Regionale dell'Emilia-Romagna per i contratti di lavori, servizi e forniture e sui siti internet delle varie Amministrazioni aggiudicatici del territorio. La sede dell'Osservatorio è presso l'Amministrazione Provinciale di Ferrara.

11) Allo scopo di garantire la massima trasparenza e prevenire, anche per questa via, la possibile infiltrazione di organizzazioni criminose, l'Amministrazione Provinciale valuterà gli aspetti tecnici relativi all'istituzione – in collaborazione con DTL, Inail, Organizzazioni Sindacali e Imprenditoriali – di un osservatorio on line di tutti gli appalti pubblici e relativi subappalti realizzati nel territorio provinciale. Tutti gli altri soggetti pubblici sottoscrittori del presente protocollo adotteranno modalità specifiche atte a garantire la tracciabilità dei movimenti e dei flussi finanziari dell'intera filiera dell'appalto.

12) Il presente protocollo, unitamente all'unito allegato recante modalità operative ed attuative del medesimo, costituisce cornice di buone prassi, nell'ambito della quale potranno svilupparsi accordi specifici di settore.

Allegato al Protocollo sugli appalti

Tenuto conto che

- le procedure d'appalto di opere pubbliche sono soggette alle puntuali disposizioni della normativa europea, nazionale e regionale;
- a livello della regione Emilia Romagna la materia è regolata dalla Legge Regionale 26 novembre 2010 n. 11;
- risulta essenziale l'obiettivo di ottimizzare la spesa relativa agli appalti ricercando la migliore qualità;
- l'utilizzo sostenibile delle risorse è una necessità per tutta la comunità e pertanto si dovrà valutare con la massima attenzione la possibilità di inserire nelle procedure selettive degli appalti anche valutazioni di carattere ambientale e/o sociale;

Preso atto infine che gli obiettivi dei firmatari del protocollo sono i seguenti :

a) promozione della sicurezza, della salute e del benessere nel lavoro;
b) prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali;
c) contrasto dell'irregolarità delle condizioni di lavoro;
d) diffusione della cultura della legalità, della sicurezza e della qualità del lavoro;
e) favorire una piena e più efficace attuazione, anche in sede locale, dei relativi strumenti normativi ed attuativi.

Si concorda che

1) Il Protocollo trovi applicazione in tutti gli appalti, siano questi di lavori, di forniture e di servizi. Le stazioni appaltanti s'impegnano all'assunzione di formali indirizzi affinché il presente protocollo sia recepito dalle società da loro partecipate;
2) Le stazioni appaltanti s'impegnano ad attuare una serie di controlli, preliminari alla realizzazione dei lavori e successivamente in corso d'opera, tali da assicurare il rispetto integrale delle finalità istitutive del Protocollo, a tutela sia della correttezza dei procedimenti amministrativi che della qualità del lavoro; in particolare le Stazioni appaltanti procederanno ai necessari controlli fin dalla fase di selezione del contraente per proseguire nella fase d'inizio dei lavori ed in corso di esecuzione dell'appalto con riferimento al rispetto delle disposizioni normative in materia fiscale, contributiva, previdenziale, assicurativa e della sicurezza nei cantieri;
3) Le stazioni appaltanti s'impegnano ad effettuare i controlli anche nei confronti dei subappaltatori e ad informare tempestivamente l'appaltatore in caso di irregolarità o inadempienza nella conduzione dei rapporti di lavoro dei subappaltatori stessi o d'assenza di misure volte a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori addetti, affinché si adottino tempestivamente le iniziative del caso;
4) Le stazioni appaltanti s'impegnano a privilegiare l'affidamento degli appalti in ragione "dell'offerta economicamente più vantaggiosa" e di inserire, tra i criteri di valutazione dell'offerta, la gestione della sicurezza in base alle peculiarità dello specifico cantiere, mediante proposte migliorative rispetto alle procedure di lavoro, ai presìdi di sicurezza , ai sistemi di verifica dell'operato delle maestranze, alla specifica qualificazione e formazione dei prestatori di lavoro, se apprezzabile in rapporto alla concreta opera da realizzare, ed alla minimizzazione delle interferenze con gli utenti; si riafferma l'importanza, nei bandi di gara, di definire i requisiti di qualificazione delle imprese, al fine di non ammettere alla procedura stessa le imprese che non applicano i contratti collettivi nazionali di lavoro e che risultano inadempienti in materia contributiva, previdenziale, assicurativa e di sicurezza;
5) Le Amministrazioni si impegnano altresì a non sottoscrivere a livello locale accordi che facciano venire meno il regime della "solidarietà" ex art. 29 del D.Lgs. 276 del 2003 del committente nei confronti dell'appaltatore nel caso quest'ultimo ometta di corrispondere ai lavoratori i previsti trattamenti retributivi e di versare i contributi previdenziali dovuti;
6) Le stazioni appaltanti inseriscono, nei capitolati speciali d'appalto, l'obbligo, da parte del RSPP dell'impresa appaltatrice, senza oneri per la stessa, di garantire un numero medio settimanale di

visite in cantiere, con obbligazione contrattuale di verbalizzazione di ciascuna visita ed applicazione di penale pecuniaria in caso d'inadempimento. Tali adempimenti verranno verificati dal Responsabile del Procedimento della stazione appaltante;

7) Sempre con riguardo all'aggiudicazione di servizi e forniture con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, al fine della determinazione dei criteri di valutazione, le stazioni appaltanti hanno la facoltà di concludere protocolli di intesa o protocolli di intenti con soggetti pubblici con competenza in materia di ambiente, salute, sicurezza, previdenza, ordine pubblico nonché con le Organizzazione sindacali e imprenditoriali, al fini di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'art. 2, comma 2 ed all'art. 69 del Codice degli appalti approvato con D.Lgs. 12 Aprile 2006, n. 163;

8) Le Amministrazioni favoriranno, con idonee prescrizioni in atti di gara, l'esecuzione dei lavori a quelle imprese che garantiranno, in maniera formale, per tutta la durata dei lavori, l'accesso e lo svolgimento di sopralluoghi da parte del CTP, il Comitato tecnico paritetico, presente sul territorio provinciale, finalizzati a verificare l'applicazione delle disposizioni in materia di sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro. Di tali verifiche né verrà data informazione al Responsabile del Procedimento della stazione appaltante;

9) Inoltre le stazioni appaltanti si impegnano a prevedere nei capitolati specifiche clausole che contemplino anche per l'azienda subappaltatrice di dare dimostrazione ovvero di soddisfare, prima di eseguire i lavori, le condizioni preordinate al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei lavoratori e dei luoghi di lavoro nei cantieri ove verranno svolti i lavori, rispetto ai livelli minimi stabiliti dalle disposizioni vigenti;

10) Le Amministrazioni appaltanti dovranno altresì prevedere nel bando di gara e nella lettera di invito che le imprese aggiudicatarie o affidatarie:

- Comunichino alla stessa stazione appaltante l'elenco delle imprese coinvolte nel piano d'affidamento con riguardo alle forniture ed ai servizi di cui all'allegato n. 1 della lettera circolare prot. n. 0004610 del 23 giugno 2010 del Ministero dell'Interno recante in oggetto "Controlli antimafia preventivi nell'attività "a rischio" di infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali"; La stazione appaltante, ai fini dei controlli di competenza, trasmetterà al Prefetto competente per territorio il predetto elenco;
- Interrompano ogni rapporto di fornitura con gli operatori economici controindicati, ossia nei cui confronti il prefetto abbia emesso informazioni a carattere interdittivo;

Si concorda che le riunioni periodiche dell'Osservatorio di cui all'art. 10 del protocollo si svolgano almeno tre volte l'anno per dare piena attuazione al protocollo medesimo secondo le indicazioni di cui ai punti che precedono, impegnandosi altresì:

A) Ad attivare una collaborazione fattiva tra gli enti e le imprese esecutrici, affinché queste possano effettuare le lavorazioni previste dal contratto nella piena attuazione delle procedure necessarie atte a tutelare l'incolumità del lavoratore ed a prevenire gli infortuni;

B) A monitorare la regolarità dei comportamenti delle aziende appaltatrici anche con richiesta ed esame dei capitolati, contratti d'appalto e forniture;

C) A definire percorsi di buone prassi idonei a far sì che le prime somme del quadro economico del capitolato d'appalto ad essere spese siano quelle relative alla formazione ed alla sicurezza dei lavoratori. A tal proposito verranno resi disponibili dalle stazioni appaltanti i primi stati di avanzamento emessi da cui verificare le somme spese per le finalità di cui sopra;

D) A controllare che le amministrazioni appaltanti nella predisposizione dei bandi di gara abbiano verificato che il valore economico sia adeguato e sufficiente, nel pieno rispetto dell'art. 87 del Decreto Leg.vo 12 aprile 2006, n. 163, con esplicito riferimento al valore dei prezzi di mercato, ove rilevabili, ed in ottemperanza all'art. 133, comma 8 del citato D.Lgs. 163/2006 il quale impone alle

stazioni appaltanti di aggiornare con cadenza annuale i propri "prezziari", con particolare riguardo alle voci riconducibili ai prodotti destinati al comparto delle costruzioni. Giurisprudenza consolidata ha sancito l'illegittimità dei bandi che non si attengono alle modalità delle rilevazione e della sussistenza della congruità dei prezzi posti a base di gara. Per quanto riguarda l'aggiornamento dei prezzi è necessario prendere a riferimento il listino dei materiali e delle opere edili pubblicato periodicamente dalla Camera di Commercio di Ferrara. Strumento indispensabile che permette di dare effettività alle offerte presentate, incentrate su valori economici coerenti con l'andamento del mercato, di evitare sensibili alterazioni della concorrenza tra le imprese e di garantire la piena efficacia dell'azione della Amministrazione appaltante. Infatti, il mancato aggiornamento dei prezzi penalizzerebbe soprattutto le imprese più competitive, che sopportano i maggiori oneri per l'adeguamento dei costi del lavoro, per l'investimento e la formazione professionale. I prezzi pubblicati dalla Camera di Commercio hanno valore medio informativo.

E) A redigere un codice di comportamento etico o di autodisciplina che aiuti la crescita della cultura della legalità, della sicurezza negli ambienti di lavoro e nel contempo accrescerà il valore delle imprese "virtuose";

F) A definire la virtuosità delle imprese tramite i seguenti parametri:

1- la formazione aziendale posta in essere in forma partecipata direttamente nei cantieri;

2- l'impegno formale a garantire, per tutta la durata dei lavori, l'accesso e lo svolgimento di sopralluoghi da parte del CTP; in caso di esito positivo dei sopralluoghi il CTP rilascerà certificazione di avvenuta applicazione delle buone prassi, utilizzabile come "titolo" da parte della azienda per appalti successivi. Analoghi impegni sono assunti a favore di specifici Organismi Paritetici o Enti Bilaterali di settore;

3- il numero di infortuni sul lavoro occorsi negli ultimi tre anni, l'applicazione dei CCNL di categoria sottoscritti dalle Organizzazione di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale, possesso del documento di regolarità contributiva aggiornato.

G) A verificare, nel caso siano previste tariffe minime provinciali, che le tariffe di assegnazione degli appalti di servizi siano in linea con quelle stabilite a livello provinciale. Ciò in quanto significativi scostamenti potrebbero essere indice di irregolarità e di mancata applicazione degli istituti e delle norme poste a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

PREFETTURA U.T.G. DI FERRARA

PROVINCIA DI FERRARA

COMUNE DI FERRARA

DIREZIONE TERRITORIALE DEL LAVORO

CONFEDERAZIONI SINDACALI

CGIL

CISL

UIL

ASSOCIAZIONI DATORIALI

UNINDUSTRIA

CONFESERCENTI

A.S.C.O.M.

C.N.A.

CONFARTIGIANATO

LEGACOOPERATIVE

CONFCOOPERATIVE

FEDERAZIONE PROVINCIALE COLDIRETTI

CONFAGRICOLTURA

UIMEC-UIL

CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI

CAMERA DI COMMERCIO DI FERRARA

AZIENDA SANITARIA LOCALE

I.N.A.I.L.

A.G.C.I.

Fonte: provincia.fe.it