

Protocollo d'Intesa

per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi

tra

**Regione Toscana - ANCI Toscana - CGIL - CISL - UIL - ANCE Toscana -
Confcooperative Toscana - Legacoop Toscana - AGCI Toscana - CNA Toscana -
Confartigianato Edilizia Toscana**

Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici.

La rilevanza degli appalti è confermata dal fatto che, negli ultimi sei anni (2012-2017), le procedure avviate per la realizzazione di lavori pubblici o per l'acquisto di beni e servizi di valore pari o superiore a 40mila euro, da parte di stazioni appaltanti della Regione o di stazioni appaltanti nazionali per interventi o acquisti comunque localizzati sul territorio toscano, sono state in media-anno pari a n. 8.671, per un importo complessivo di 4,57 miliardi di euro. Il volume medio annuo complessivo della spesa pubblica per lavori, forniture e servizi nella nostra regione corrisponde al 5,9% del totale nazionale e ad un importo annuo di 1.222 euro per abitante;

Il numero delle procedure, ovvero dei contratti di importo pari o superiore a 40mila euro, per le quali è stato richiesto ad ANAC un codice identificativo di gara (CIG), è cresciuto nel 2017 in Toscana del 10,5% raggiungendo quota n. 9.343. Questo dato, recupera ampiamente quanto perso nel 2016 rispetto all'anno precedente. Ancora più convincente la dinamica dell'importo, cresciuto su base annua del 23,1%, fino a superare la soglia dei 6 miliardi di euro;

La dimensione quali-quantitativa della spesa pubblica veicolata attraverso le gare per l'affidamento dei lavori e la fornitura di beni e servizi rappresenta un fattore importante per la crescita della Toscana.

Nella normativa nazionale che disciplina gli appalti e le modalità di aggiudicazione dei contratti pubblici sono intervenute a partire dal 2014 importanti modifiche derivanti dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici e dall'istituzione del Soggetto aggregatore Regione Toscana.

La Regione, inoltre, a seguito del trasferimento delle funzioni ex provinciali, avvenuto in attuazione della L.R. 22/2015, con particolare riferimento alla viabilità e alla difesa del suolo, ha visto aumentare notevolmente l'impegno nella gestione diretta per l'affidamento di lavori pubblici che si è aggiunto al già impegnativo ruolo nell'acquisizione di beni e servizi anche come Soggetto aggregatore.

Il nuovo Codice ha, inoltre, introdotto novità importanti quali: la necessità di porre sempre a base di gara il progetto esecutivo, l'utilizzazione, nelle ipotesi previste, in via esclusiva del criterio qualità/prezzo per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa,

ANB RN

Rc

l'attuazione del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti nelle procedure negoziate, l'importanza dei criteri ispirati a esigenze sociali, ambientali, di tutela della salute, di promozione dello sviluppo sostenibile, l'inserimento di clausole sociali per la stabilità occupazionale e l'applicazione dei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Ulteriori novità si potranno produrre con l'approvazione degli ulteriori atti attuativi del Codice ed in particolare dalle due linee guida ANAC (clausola sociale, rating d'impresa) attualmente in consultazione, nonché dall'adozione delle disposizioni sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.

I contratti pubblici per forniture, servizi e lavori rappresentano, quindi, una leva fondamentale per sostenere l'economia, dare opportunità alle imprese, mantenere e creare buona occupazione. Il presente Protocollo intende definire alcuni elementi qualificanti di un mercato toscano delle gare pubbliche che premi la qualità dell'impresa e del lavoro per il miglior prodotto/servizio per la comunità. Il raggiungimento di tali obiettivi è la migliore garanzia per la creazione di un sistema virtuoso che miri ad un innalzamento della qualità del sistema e della competitività delle imprese toscane.

Fatto salvo quanto previsto dalla DGRT 433/2015 per l'introduzione di clausole sociali negli appalti del Servizio Sanitario Toscano e dalle discipline di settore di cui alle leggi regionali n. 58/2018 e n. 39/2000, il presente Protocollo si applica a tutti gli appalti e alle concessioni di lavori, servizi e forniture come disciplinati dal D.Lgs. 50/2016, facenti capo alle amministrazioni sottoscrittrici del presente accordo.

Con la firma del presente Protocollo, inoltre, le parti intendono affermare i principi fondamentali che contraddistinguono un'economia sana che assume come priorità l'occupazione e la qualità del lavoro garantendo, al contempo, legalità, trasparenza, efficienza e coesione sociale intervenendo sui temi di seguito indicati.

Lavoro regolare, clausole sociali, occupazionali e contrattuali

Le parti intendono contrastare l'utilizzo del lavoro nero o di qualsiasi forma di lavoro irregolare con conseguente evasione contributiva e ricadute negative sulle condizioni di lavoro e sulla sicurezza. Per questo si ribadisce l'importanza del Protocollo d'Intesa sul coordinamento ed il monitoraggio della sicurezza del lavoro in Toscana firmato il 13 giugno 2018 da Regione Toscana, INAIL Dir. Regionale, Dir. Regionale dei Vigili del Fuoco, CGIL-CISL-UIL e Associazioni datoriali.

Ai lavoratori ed alle lavoratrici impiegati nell'esecuzione dell'appalto dovrà essere applicato il contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale, in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le effettive attività da espletare nell'ambito dell'appalto. Nel bando di gara per servizi e per lavori deve essere richiesto ai concorrenti di specificare, in sede di offerta economica, la componente di costo della manodopera e degli oneri aziendali della sicurezza sul lavoro relativa all'offerta stessa, sulla base del contratto nazionale applicato e delle relative Tabelle del Ministero del Lavoro.



Al fine di contrastare fenomeni di illegalità e di concorrenza sleale negli appalti di lavori, si condivide la necessità di garantire, in fase di esecuzione dei lavori e con la collaborazione delle Casse edili, che il documento unico di regolarità contributiva sia comprensivo della verifica della congruità dell'incidenza della manodopera relativamente al cantiere interessato dai lavori, nonché di potenziare il controllo delle presenze dei lavoratori all'interno dei cantieri per contrastare il lavoro sommerso e irregolare. Il controllo della congruità dell'incidenza del costo della manodopera nel singolo cantiere consente di determinare una diretta proporzionalità fra il numero dei lavoratori dichiarati ed i relativi versamenti contributivi, rispetto all'ammontare complessivo dell'opera, garantendo in tal modo la trasparenza all'interno dei cantieri stessi.

A tal fine, si concorda di avviare un approfondimento tecnico per semplificare gli adempimenti burocratici a carico delle imprese, nonché di procedere alla sperimentazione del DURC di congruità entro il 31 dicembre 2019 negli appalti di lavori al di sopra dei due milioni di euro. Entro il 30 giugno 2019 le parti sociali si impegnano a definire gli aspetti organizzativi per il coinvolgimento degli enti bilaterali nella sperimentazione.

Al fine di tutelare la stabilità occupazionale del personale impegnato nei vari contratti d'appalto, come indicato nell'art. 50 del Codice, per i servizi, nel rispetto dei principi dell'unione europea in tema di organizzazione dell'impresa, in aggiunta ai contratti nazionali che già lo prevedono, saranno individuate le forme per favorire il riassorbimento dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nell'attività oggetto dell'appalto dall'appaltatore uscente, fornendo, relativamente al personale, le informazioni necessarie, incluse attività e mansioni svolte, e tenendone conto nella determinazione delle basi d'asta. Con particolare riguardo agli appalti di servizi relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, in caso di cambio appalto e/o subentro, le parti convengono sull'obiettivo di promuovere il mantenimento dei diritti e delle condizioni retributive di provenienza dei lavoratori, prevedendo, nella definizione degli elementi qualitativi dell'offerta, anche l'attribuzione di un punteggio premiante.

Le parti concordano che per l'attuazione di tali misure verrà predisposta una disciplina normativa da adottare con legge regionale.

Tutela della concorrenza

Il legislatore, nel disegnare la nuova architettura sui Soggetti aggregatori, stazioni appaltanti e centrali di committenza, si è posto l'obiettivo di "semplificare" il sistema, concentrare la domanda, qualificare le centrali di acquisto. Questo nuovo disegno, va ad impattare su un sistema economico, quello toscano, fatto di piccola e media impresa.

Per questo, occorre trovare un equilibrio fra la necessità di contribuire alla qualificazione della spesa pubblica, di tutelare la concorrenza e di garantire la partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese.

Lo Statuto delle imprese (L. 180/2011) che ha recepito lo Small Business Act, così come il nuovo Codice degli appalti, sottolineano, infatti, la necessità di tutelare le piccole e medie imprese nella partecipazione alle procedure di evidenza pubblica in relazione al loro potenziale di creazione di posti di lavoro, di favorire la crescita e l'innovazione.



Lo strumento principe per realizzare l'obiettivo di facilitare la partecipazione agli appalti pubblici delle piccole e medie imprese, in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento sovranazionale, è la suddivisione in lotti.

Il frazionamento dell'appalto può avvenire su base quantitativa, facendo in modo che il valore delle singole gare sia adeguato alle capacità delle PMI, o su base qualitativa, per adattare meglio l'oggetto ed il contenuto delle prestazioni richieste alle peculiarità produttive delle PMI. La scelta ottimale del numero dei lotti in cui suddividere l'appalto richiede, pertanto, anche in funzione delle esigenze da soddisfare e delle politiche di aggregazione della spesa, un'analisi accurata dei diversi mercati rilevanti al fine di cercare di individuare gli ambiti di competizione ottimali per garantire la possibile partecipazione delle piccole e medie imprese.

Quale ulteriore misura per incentivare la partecipazione alle procedure di gara da parte delle micro e piccole imprese e di imprese start up di nuova costituzione, si intende prevedere, nelle gare per l'affidamento di forniture e servizi, la possibilità per le stesse di partecipare in RTI o Rete d'Impresa con altre imprese consentendo che i requisiti previsti possano essere coperti interamente dalle altre imprese partecipanti al RTI o dalle imprese della Rete. In sede di programmazione annuale, le stazioni appaltanti, individueranno le gare per le quali è prevista tale possibilità.

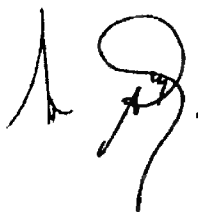
Inoltre, in applicazione di quanto previsto all'art. 95 comma 13, la possibilità di inserire criteri premianti per facilitare la partecipazione delle micro e piccole imprese. In particolare, nell'ambito dei criteri di valutazione potrebbe essere valutato e premiato il ruolo svolto dalla micro e piccola impresa nell'appalto e gli effetti in termini di crescita e sviluppo occupazionale.

Semplificazioni e snellimento delle procedure di gara

Le stazioni appaltanti nell'effettuazione delle procedure negoziate, a fronte delle numerose richieste di invito formulate dalle imprese, a seguito della pubblicazione degli avvisi per la manifestazione d'interesse, ed al fine di perseguire i principi di economicità e tempestività nello svolgimento delle procedure negoziate, utilizzano frequentemente il sorteggio per individuare le imprese da invitare a presentare offerta e ridurre il numero degli operatori.

La Regione Toscana ha modificato, nel dicembre scorso, la LR 38/2007 per permettere nelle procedure aperte di coniugare il principio di concorrenza con quello di economicità e tempestività attraverso una riduzione degli oneri amministrativi derivanti dall'esame delle offerte presentate, prevedendo la possibilità di invertire l'ordine di apertura delle buste. Tale metodo è stato esteso con la LR 46 del 6 agosto 2018 anche alle procedure negoziate. Con la modifica introdotta si consente che l'apertura della busta contenente l'offerta economica avvenga prima dell'apertura della busta contenente la documentazione amministrativa e che la verifica della documentazione amministrativa avvenga solo su un campione di imprese.

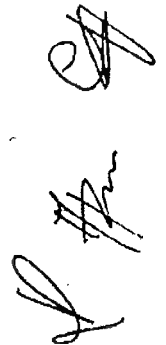
Allo stesso tempo, quale misura alternativa, nel caso dell'utilizzo del "sorteggio", per facilitare la partecipazione delle piccole e medie aziende alle procedure negoziate per l'affidamento di lavori e, al contempo, attuare i principi di economicità e tempestività nello svolgimento delle procedure amministrative, si concorda di definire, attraverso una previsione normativa, la



ADB

AN

DC



possibilità per le stazioni appaltanti di riservare la partecipazione per una quota del 50% alle imprese con sede legale ed operativa in Toscana.

Criteri di gara

Fermo restando i casi in cui è previsto l'obbligo, si condivide la scelta di privilegiare nelle procedure di gara, il criterio qualità/prezzo per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto permette di valutare la qualità complessiva dell'offerta, consentendo un miglior bilanciamento fra costo e qualità delle opere e/o dei servizi messi a gara. Nell'ambito di tale scelta, la definizione dei criteri di aggiudicazione e la ripartizione del punteggio e l'adozione delle formule di aggiudicazione devono assicurare la prevalenza degli elementi qualitativi rispetto all'offerta economica.

Le parti, considerato che, nell'aggiudicazione degli appalti di lavori, il criterio qualità/prezzo, a seguito delle modifiche apportate alla normativa dal D.Lgs 50/2016, nelle ipotesi previste dall'art. 95, è il solo criterio utilizzabile, al fine applicare al meglio tale criterio, condividono la necessità di aggiornare le linee guida sull'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori su progetto esecutivo a suo tempo redatte nell'ambito dell'attività dell'Osservatorio regionale sui contratti pubblici ed approvate dalla Conferenza delle Regioni.

Si condivide, inoltre, la necessità di costituire un gruppo di lavoro per definire, relativamente alle gare per l'affidamento dei servizi, delle linee-guida al fine di valorizzare, anche attraverso criteri premianti, gli elementi qualitativi del progetto, che devono essere proposti dalle imprese anche in caso di criteri con valutazione automatica, e individuare delle modalità per l'effettuazione del controllo in fase di esecuzione di quanto previsto dall'amministrazione nella documentazione di gara e di quanto offerto dall'operatore economico aggiudicatario.

Legalità e trasparenza

Al fine di promuovere e tutelare il lavoro regolare, assicurare criteri di economicità e trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e prevenire qualsiasi fenomeno di infiltrazione mafiosa, della criminalità organizzata negli appalti pubblici, la Regione Toscana, attraverso l'Osservatorio sui contratti pubblici di cui alla L.R.38/07, garantisce il monitoraggio dei contratti pubblici. Le amministrazioni pubbliche si impegnano, altresì, a fornire i dati relativi all'intero ciclo dell'appalto, ovvero all'iter di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, assicurando il pieno e costante rispetto degli adempimenti informativi disposti dalle norme nazionali e regionali alla cui raccolta è deputato il citato Osservatorio anche nelle sue funzioni di sezione regionale dell'Osservatorio ANAC.

Inoltre, l'Osservatorio regionale, nell'ambito della propria attività di monitoraggio, si impegna a produrre un rapporto annuale che consenta di valutare l'andamento del mercato ed eventuali situazioni di deviazione o anomalie rispetto alla normalità dei comportamenti. Tale iniziativa potrà consentire di proporre interventi correttivi, sia a carattere regionale che nazionale.

ADB

RN

RC

In collaborazione con la Scuola Normale Superiore di Pisa e l'IRPET, la Regione Toscana pubblica annualmente un Rapporto sui Fenomeni di Corruzione e di Criminalità Organizzata in Toscana. All'interno del rapporto vengono approfonditi aspetti riguardanti la permeabilità della società toscana ai fenomeni criminali e corruttivi in generale e con specifico riferimento al settore degli appalti pubblici.

I dati saranno presentati annualmente ai firmatari del presente protocollo ed alle stazioni appaltanti, nonché inviati all'autorità giudiziaria.

Al fine di potenziare ulteriormente il contrasto all'illegalità e alla corruzione, le parti condividono di predisporre e utilizzare protocolli di legalità o patti di integrità nell'affidamento di commesse. La Giunta regionale si impegna ad approvare il "Patto di integrità in materia di contratti pubblici" da utilizzare nelle procedure di gara svolte dal Soggetto aggregatore. Il Patto sarà inserito nei bandi di gara e nelle lettere di invito prevedendone l'accettazione ed osservanza da parte delle imprese partecipanti e degli eventuali subappaltatori. La sua inosservanza darà luogo all'esclusione dalla gara o alla risoluzione del contratto.

Per favorire la legalità e la trasparenza, con l'obiettivo di diffondere una cultura incentrata sul senso civico a tutela dell'interesse pubblico e dell'integrità dell'amministrazione, si condivide la necessità di adottare misure per la tutela del dipendente pubblico che segnali l'esistenza di illeciti di cui sia venuto a conoscenza nel rapporto di lavoro, garantendone l'anonimato.

Monitoraggio

Al fine di dare attuazione agli obiettivi del presente Protocollo e monitorare la sua attuazione è istituito un Tavolo di confronto, coordinato dalla Giunta Regionale, del quale fanno parte i soggetti firmatari. Il Tavolo, oltre ad essere luogo di verifica e monitoraggio dell'applicazione del presente Protocollo, è anche luogo di confronto da attivarsi su richiesta delle parti.

X	ANCS TOSCANA	Stefano Frangiamore
X	CISL TOSCANA	DR
X	UIL TOSCANA	Paola
X	CGIL TOSCANA	Stefano
X	CONFLOOP	Antonio
X	AGCI-TOSCANA	Antonio
X	LEGA COOP TOSCANA	Ren Miri
X	CNA TOSCANA	Antonio Badetti
X	CONFARTIGIANATO EDILIZIA TOSCANA	(X) STEFANO CRISTIANI Ren (S.M.)

Nota a verbale

Per quanto riguarda il paragrafo 'Lavoro Regolare, clausole sociali, occupazionali e contrattuali' terzo capoverso, le Federazioni di categoria Fillea Cgil - Filca Cisl - Feneal Uil e le parti datoriali dell'edilizia, soggetti costituenti della bilateralità toscana, concordano di incontrarsi entro il 14/02/2019, unitamente alla Regione Toscana, per costituire il tavolo tecnico per la definizione delle modalità attuative per la sperimentazione del Durc di Congruità e per le pratiche di settore.

Fillea Cgil - Toscana

Filca Cisl - Toscana *Stefano Crestani*

Feneal Uil - Toscana

Ance Toscana

Cna Toscana

Confartigianato Toscana *Stefano Crestani* EDILIZIA TOSCANA

Lagacoop Toscana

Confcooperative Toscana

PER STEFANO CRESTANI *Stefano Crestani*