



## ISPETTORATO TERRITORIALE DEL LAVORO DI FROSINONE

### Osservatorio provinciale sulla Cooperazione della Provincia di Frosinone

#### ATTO DI INDIRIZZO

##### **ad uso delle Pubbliche Amministrazioni e Stazioni Appaltanti della Provincia di Frosinone IN MATERIA DI TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO NEGLI APPALTI**

Presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Frosinone è istituito l'Osservatorio provinciale della Cooperazione, in attuazione del Protocollo d'Intesa sottoscritto il 10 ottobre 2007 dal Ministero del Lavoro e dalle Parti Sociali.

L'Osservatorio vede tra i suoi componenti, per la parte pubblica, l'Ispettorato Territoriale del Lavoro, con il suo Direttore nella veste di Presidente, l'Inps e l'Inail, nonché i rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali. CGIL, CISL e UIL e le Associazioni dei Movimenti Cooperativi AGCI Lazio, LEGACOOP e CONFCOOPERATIVE Frosinone.

L'Osservatorio prende vita per la tutela delle condizioni di lavoro all'interno delle imprese cooperative, al fine di orientare l'attività ispettiva dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, nel contrasto al fenomeno della cooperazione spuria, caratterizzata dalle maggiori illegalità, vigilando sul rispetto dei contratti collettivi di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative nel settore, rispettivamente CGIL, CISL e UIL, AGCI Lazio, CONFCOOPERATIVE Frosinone e LEGACOOP.

Negli ultimi incontri dell'Osservatorio, tenutisi nel corso dell'anno 2018, le Organizzazioni Sindacali e dell'Associazione LEGACOOP hanno proposto di rafforzare i compiti dell'Osservatorio, anche attraverso una funzione di indirizzo di buone prassi nel settore degli appalti pubblici. Ciò al fine di assicurare il rispetto dei costi del lavoro previsti dai Contratti Collettivi di Lavoro, e le relative tabelle ministeriali che li recepiscono, così come previsto dalla normativa vigente del Codice degli Appalti Pubblici.

PRESO ATTO della confermata e rinvigorita esigenza di realizzare un'efficace e capillare azione di contrasto al fenomeno delle cosiddette cooperative spurie, le quali nella scelta dei rapporti di lavoro con i soci ed i lavoratori spesso disattendono i principi cardine che caratterizzano i rapporti di lavoro dipendente ed autonomo, per la non corrispondenza ed effettività della fattispecie individuata con le mansioni realmente

svolte, omettendo di assicurare il trattamento economico complessivo del contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni del movimento cooperativo e dalle organizzazioni sindacali per ciascuna parte comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore di riferimento.

CONSIDERATO che fra le attività di questo Osservatorio rientrano: l'esame dei regolamenti delle società cooperative approvati e depositati; la disamina delle tipologie di lavoro adottate nei regolamenti e praticate nelle realtà con riferimento alla effettiva rispondenza con il lavoro della cooperativa; l'analisi dei contratti collettivi applicati; l'esame delle relazioni sindacali praticate sul territorio nel sistema cooperativo; lo studio e l'analisi dei fattori di rischio per l'individuazione dei settori da privilegiare nella programmazione dell'attività ispettiva in materia di cooperazione; la verifica della regolare applicazione dei corretti profili normativi e contrattuali, retributivi, contributivi ed assicurativi nei confronti dei lavoratori e dei soci delle cooperative;

CONSIDERATO che rivestono una assoluta e notevole importanza la garanzia del pieno rispetto della disciplina legislativa in materia di lavoro, di regolarità contributiva ed assicurativa, nonché il miglioramento delle condizioni di sicurezza all'interno dei luoghi di lavoro, anche al fine di contrastare il lavoro sommerso, in particolare nell'ambito del sistema cooperativo;

RILEVATO che il settore degli appalti pubblici per forniture e servizi, anche con riferimento alle società cooperative, si va caratterizzando, in ambito provinciale, per una dinamica di mercato esasperatamente concorrenziale, con ribassi nelle aggiudicazioni di gara attestatisi ormai all'incirca al 30-40%, con picchi in settori specialistici nell'ordine del 40-50%;

CONSIDERATO che gli appalti dei servizi sono un fenomeno da molti anni in notevole espansione, prevalentemente connesso ai processi di esternalizzazione messi in atto dalle pubbliche amministrazioni: che tale processo in parte è motivato da ragioni inerenti la ricerca di maggiore flessibilità nella gestione del servizio, a volte connesso alla volontà di ampliare o introdurre nuovi servizi, ma non di rado spinto o sollecitato dall'esigenza di contrarre i costi di gestione;

CONSIDERATO che tutto ciò determina opportunità nuove ma anche problemi non indifferenti che attengono alle condizioni di lavoro dei lavoratori e dei soci delle cooperative, alla precarietà occupazionale, ai meccanismi di concorrenza fra le imprese, alla qualità del servizio: pertanto è sempre più importante operare affinché la gestione di questi processi avvenga correttamente e preveda un coinvolgimento di tutti i soggetti in campo - enti appaltanti, imprese, lavoratori e parti sociali in tutte le sue fasi, dall'individuazione corretta delle attività da esternalizzare, alle modalità e alle condizioni di appalto, al controllo sulla corretta attuazione delle clausole contrattuali;

CONSTATATO che il progressivo incremento del ricorso a procedure di esternalizzazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni determina, in particolare, una crescente importanza degli aspetti concernenti la predisposizione di un sistema di monitoraggio e controllo tale da garantire, in uno con la qualità del servizio offerto, il controllo dei costi e la salvaguardia delle condizioni di lavoro;

PRESO ATTO che questo Osservatorio, in ragione della sua composizione mista, istituzionale e sociale, risulta luogo idoneo per la migliore conoscenza del settore della cooperazione nel territorio provinciale di Frosinone;

TUTTO CIO' PREMESSO E CONSIDERATO,

Le Parti, nei confronti della tutela del lavoro nel settore degli appalti pubblici di servizi e forniture che riguardano il sistema della Cooperazione concordano quanto segue:

1. le politiche sociali, economiche ed occupazionali devono garantire la centralità della persona nei requisiti di legalità, nonché il rispetto delle normative vigenti sulla sicurezza, delle leggi sul lavoro e dei contratti collettivi di lavoro;



2. sono punti fermi ineludibili, con riguardo alla procedura di affidamento di contratti pubblici, l'integrale rispetto di quanto previsto nel D.Lgs. n. 50/2016 e il rispetto delle previsioni normative in materia di regolarità contributiva e della relativa documentazione unica (Durc);
4. qualora fosse possibile andrebbe privilegiato l'utilizzo della procedura negoziata, di cui all'art. 36 del D.Lgs. n. 50/2016, tenuto conto che la scelta degli Operatori Economici deve basarsi, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e rotazione, nonché della normativa vigente in materia, su criteri di attestata regolarità e comprovata serietà, oltretutto di rilevata qualificazione e di adeguatezza delle risorse umane, strumentali, logistiche ed organizzative dell'Operatore Economico;
6. qualora si avvalgano del criterio di aggiudicazione del massimo ribasso, previa espressa indicazione nei rispettivi bandi di gara, le stazioni appaltanti dovrebbero adottare il metodo dell'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia, individuata ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. n. 50/2016:
7. le stazioni appaltanti devono adempiere agli impegni economici assunti nei confronti degli Operatori Economici, rispettando le scadenze di pagamento, salva la verifica del puntuale rispetto degli obblighi retributivi, assicurativi e previdenziali derivanti dal contratto collettivo di lavoro;
8. con riferimento all'art. 105 del D.Lgs. n. 50/2016 nel bando di gara e nel contratto di appalto andrebbe previsto che qualora l'appaltatore non comprovi l'avvenuto pagamento del subappaltatore, mediante l'invio alla stazione appaltante, entro 20 giorni dal ricevimento di copia delle relative fatture quietanzate, con l'indicazione delle ritenute di garanzia effettuate, la stazione appaltante possa sospendere il successivo pagamento a favore dell'appaltatore e provvedere a corrispondere direttamente al subappaltatore l'importo dovuto per le prestazioni dallo stesso eseguite sulla base della comunicazione effettuata dall'appaltatore alla stazione appaltante circa la parte delle prestazioni eseguite dal subappaltatore, con la specificazione del relativo importo e con proposta motivata di pagamento;
9. in caso di gravi irregolarità dal punto di vista retributivo, contributivo ed assicurativo come previsto dal punto 2, va previsto l'obbligo solidale in capo alla stazione appaltante, e all'appaltatore in caso di subappalto, di corrispondere le retribuzioni ai lavoratori e di versare i relativi contributi previdenziali ed assicurativi, prevedendo, altresì, l'obbligo solidale per l'appaltatore, nei confronti del subappaltatore, di versare le ritenute fiscali: restando comunque incluse, in entrambe le fattispecie, le eventuali somme dovute a titolo di interesse sui debiti previdenziali o fiscali;
10. andrebbero conseguiti alcuni fondamentali obiettivi, all'interno del quadro normativo nazionale e regionale e di quanto previsto dalla contrattazione collettiva:
- a) esperire procedure che sappiano garantire la massima trasparenza;
  - b) privilegiare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valorizzando l'elemento qualitativo del progetto, in luogo del criterio del massimo ribasso, che può più facilmente determinare, oltre che scarsa attenzione agli elementi della qualità del servizio, una conseguente disapplicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e delle altre tutele previste a favore dei lavoratori ed una penalizzazione di quelle imprese che tali tutele garantiscono;
  - c) assicurare la prestazione di adeguate garanzie relative alle capacità economico/finanziaria e tecnica delle imprese;
  - d) limitare, quando possibile, il ricorso al subappalto al fine di garantire l'organicità e la qualità del servizio, per la salvaguardia dei diritti sia dell'utenza sia dei lavoratori;
  - e) dare piena applicazione alle norme di legge e contrattuali a tutela dei trattamenti e della sicurezza dei lavoratori;

f) contrastare la concorrenza sleale e il ricorso alle offerte anomale;

g) valorizzare la continuità e la stabilità occupazionale e la qualificazione professionale dei lavoratori;

h) predisporre un idoneo sistema di valutazione dei progetti e di controllo sulla gestione del servizio;

12. andrebbero adottati criteri e metodologie che favoriscano un puntuale rispetto della normativa e che determinino comportamenti corretti, trasparenti ed omogenei volti a garantire:

a) la salvaguardia dei diritti contrattuali e di legge dei lavoratori addetti al servizio;

b) una capacità di valutazione e di progettazione sul servizio esternalizzato;

c) un puntuale controllo sia nella fase di affidamento del servizio che durante l'espletamento dello stesso da parte degli Operatori Economici aggiudicatari per garantire il rispetto delle modalità di espletamento del servizio previste nei capitolati o nelle convenzioni e a garanzia dei diritti dell'utenza interessata;

d) l'informazione e l'illustrazione alle parti sociali del progetto e delle modalità di esternalizzazione dei servizi di cura ed assistenza alla persona;

13. nei capitolati e nelle convenzioni andrebbero esplicitati per ogni singola tipologia di servizio affidato all'esterno, anche nei casi di affidamento diretto senza procedura di evidenza pubblica, i seguenti elementi:

I. per gli aspetti legati alla qualità del servizio:

a) la richiesta di iscrizione nel registro delle imprese e della consistenza patrimoniale ed organizzativa degli Operatori Economici, in caso di ATI sia dell'impresa capofila che delle imprese associate, nonché la dichiarazione, in sede di aggiudicazione, delle imprese associate che effettueranno il servizio;

b) la richiesta, per le imprese cooperative, dell'attestazione di revisione di cui al D.I.gs. n. 220/2002 o di autocertificazione di cui all'art. 6 dello stesso decreto; per quest'ultima, in caso di aggiudicazione dell'appalto, dovrà essere prevista la sostituzione entro i successivi tre mesi con l'attestazione di avvenuta revisione;

c) l'adozione, nell'espletamento delle gare di appalto, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo, in via preferenziale, al corrispettivo non oltre il 30% dei punti, ovvero oltre il 20% per i servizi socio-assistenziali, in quanto più adeguata per garantire una maggiore qualità del servizio erogato;

d) l'applicazione dei contratti collettivi di competenza delle Cooperative con il corretto mansionario a seconda dei servizi esternalizzati;

e) una congrua durata dei contratti per garantire la necessaria continuità, in considerazione della natura dell'appalto e, in via preferenziale, quando possibile, non inferiore al triennio nelle ipotesi di servizi di cura ed assistenza alla persona;

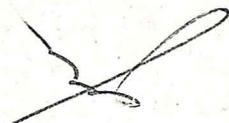
f) gli obiettivi che si intendono raggiungere;

g) le linee strategiche ed organizzative del servizio erogato;

h) gli standard di qualità richiesti per il servizio

i) l'assunzione esplicita del costo del lavoro, derivante dall'applicazione del CCNL e di eventuali accordi integrativi, come incomprimibile e quale parametro per una valutazione complessiva della qualità del servizio erogato;

BA



j) la previsione della organizzazione di un coordinamento assiduo ed effettivo;

k) le modalità con le quali effettuare un monitoraggio complessivo sull'efficacia e sulla qualità del servizio in relazione alle risorse impegnate e alle clausole d'appalto o di affidamento;

l) la garanzia sulla effettiva applicazione delle vigenti clausole inerenti la revisione dei prezzi, per tutti i contratti di durata superiore ad un anno;

m) la garanzia sull'adeguamento al costo dei nuovi tariffari dei CCNL ed integrativi di ogni livello, a partire dall'anno successivo all'entrata in vigore, al netto della revisione dei prezzi;

II. per gli aspetti legati alla tutela dei lavoratori impegnati nel servizio:

a) l'indicazione dell'obbligo di rispettare integralmente il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore oggetto dell'appalto, sottoscritto dalle associazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, differenziato per categoria se l'appalto comprende più settori, ed eventuali accordi integrativi vigenti, sia nei confronti dei lavoratori dipendenti che dei soci lavoratori delle cooperative, nonché l'applicazione di tutte le normative vigenti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e delle norme relative all'inserimento lavorativo dei disabili;

b) in caso di affidamento dell'appalto ad altro contraente subentrante (cd. "cambio di appalto"):  
- l'impegno a garantire la ricollocazione dei lavoratori impiegati nell'appalto a condizioni normative e retributive non peggiorative rispetto a quelle preesistenti, sia nel caso di lavoratori dipendenti, sia nel caso di soci lavoratori, compresi i lavoratori in forza con contratti flessibili e parasubordinati, secondo quanto previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro; l'impegno, inoltre, nei casi in cui il cambio di appalto non avvenga a parità di condizioni tecniche, ad attivare un confronto preventivo e tempestivo con le organizzazioni sindacali per tentare di individuare soluzioni tese alla salvaguardia dei posti e delle condizioni di lavoro;

- nei casi in cui non sia previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro l'impegno ad assumere alle proprie dipendenze il personale adibito alla gestione del servizio alle dipendenze dell'appaltatore uscente secondo una valutazione espressa e motivata delle mutate esigenze tecnico-organizzative dell'appaltatore subentrante da armonizzarsi con il mantenimento dei livelli occupazionali, come sancito dal Codice degli Appalti Pubblici, di cui al D.Lgs n. 50/2016, così come modificato dal D.Lgs n. 56/2017 (c.d. I° Correttivo Appalti);

c) l'esclusione dell'utilizzo dei contratti di lavoro non subordinato, comunque denominati, anche nei confronti delle imprese subappaltatrici, per tutti i rapporti che prevedano vincolo di orario e di subordinazione;

d) l'impegno da parte delle stazioni appaltanti alla tempestiva erogazione dei compensi previsti per i singoli appalti;

14. in caso di appalto di forniture per l'approvvigionamento di beni e prodotti andrebbero favoriti e promossi la concorrenza leale ed i comportamenti corretti, valorizzando anche le imprese del territorio (cd. "a km zero") e salvaguardando i diritti contrattuali e di legge dei lavoratori, ricorrendo, ove possibile, al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in luogo del criterio del massimo ribasso, compatibilmente con la natura delle forniture da acquisire, al fine di poter valutare attentamente anche proposte progettuali migliorative dal punto di vista qualitativo ed ambientale; nei relativi bandi di gara per appalti di forniture per l'approvvigionamento di beni e prodotti andrebbero inseriti criteri che tengano in debita considerazione:

a) per la valutazione delle offerte, la valorizzazione dei beni e dei prodotti forniti: la tutela dell'ambiente e il risparmio energetico, il ridotto impatto ambientale, l'ecocompatibilità, lo smaltimento, la dimostrata rinnovabilità delle materie prime;

b) per l'ammissione del concorrente alla gara, la valorizzazione dell'impresa, con particolare riferimento a: capacità economico-finanziaria; qualificazione professionale dei lavoratori impiegati nell'appalto; corretta applicazione dei contratti collettivi di lavoro.

Per la realizzazione di quanto sopra l'Osservatorio:

- A. Si doterà di una banca dati delle imprese cooperative della provincia di Frosinone, suddiviso per categorie merceologiche, in cui confluiranno le cooperative che hanno ottemperato all'obbligo di deposito del regolamento ex legge 142/2001 e quelle sottoposte ad attività ispettiva, di cui sarà evidenziato se sono associate e se applicano i CCNL stipulati dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale;
- B. Pianificherà le verifiche ispettive, anche congiuntamente con gli enti previdenziali ed assicurativi, verso i settori e le aziende segnalate dai componenti delle parti sociali presenti nell'Osservatorio;
- C. Avrà cura di segnalare alla competente Direzione Centrale Vigilanza dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro i casi ed i fenomeni gravi e patologici (dumping, scorretta applicazione dei CCNL, a gravi violazioni in materia di sicurezza, etc) di particolare rilevanza ed entità.

Le Parti convengono di:

- Dare ampia diffusione al presente protocollo presso le PP.AA e tutte le Stazioni Appaltanti in generale;
- Di effettuare incontri periodici al fine di monitorare lo stato di applicazione del seguente Atto di Indirizzo.

Frosinone, li - 8 NOV. 2018

LE PARTI

L'ITL di Frosinone

L'INPS

L'INAIL

CGIL

CISL

UIL

AGCI Lazio

CONFCOOPERATIVE Frosinone

LEGACOOP