Osservatorio Provinciale sulla Cooperazione della Provincia di Lecce

PREMESSO che presso l'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Lecce 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

CONSIDERATO che 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, le Associazioni dei movimenti cooperativi AGCI, LEGACOOP, CONFCOOPERATIVE e il MISE

CONSTATATO che l'impresa cooperativa nasce con lo scopo di valorizzare il socio, sia esso lavoratore, conferitore o fruitore e si distingue dalle altre società in quanto persegue una finalità di tipo mutualistico, diversa da quella di lucro, consistente nel fruire di beni e/o servizi a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato o di disporre di opportunità di lavoro che assicurino la continuità di occupazione e le migliori condizioni economiche, sociali e professionali

RILEVATO che l'attività delle cooperative si estrinseca frequentemente nell'ambito di contratti di appalto e/o subappalto, che notoriamente sono istituti giuridici meritevoli di particolare attenzione da parte del legislatore e delle istituzioni preposte al controllo e verifica in materia di rapporti di lavoro

TENUTO CONTO che il *Protocollo sulla Cooperazione* interviene nel settore cooperativo per concentrarsi sulle *cd. cooperative spurie* originate da una falsa cooperazione e sugli inevitabili effetti di *dumping* contrattuale provocato da esse nel sistema delle relazioni contrattuali, incidendo profondamente sulla competitività sana nella cooperazione, a danno dei lavoratori e del sistema nel suo complesso, falsando la leale concorrenza e compromettendo irrimediabilmente la capacità delle imprese - cooperative e non cooperative - di permanere sul mercato

RITENUTO di fondamentale importanza sensibilizzare le pubbliche amministrazioni e le stazioni appaltanti pubbliche e private al fine di promuovere una specifica e diffusa attività di verifica e di controllo sulla corretta applicazione della normativa di settore e della contrattazione collettiva di lavoro, nazionale e territoriale/aziendale, di riferimento

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, per quello che qui interessa, nell'ambito del sistema cooperativo

PRESO ATTO, che l'Osservatorio ha lo scopo di colpire la cooperazione spuria, garantendo la tutela delle condizioni di lavoro all'interno delle imprese cooperative, per il tramite di un'attività ispettiva dell'ispettorato Territoriale del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL rivolta, appunto, al contrasto del fenomeno delle cooperative spurie, caratterizzate spesso dalla non corrispondenza ed effettività della fattispecie contrattuale individuata per i lavoratori e per i soci con le mansioni realmente svolte, unitamente alla mancata applicazione del trattamento economico complessivo rinveniente dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile in virtù del principio della rappresentatività comparativa

VISTE le circolari e le note del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, nonché il D.Lgs 81/2015, che con riferimento ai criteri di individuazione del CCNL comparativamente più rappresentativo della categoria specifica, precisa che l'unico contratto da prendere come riferimento ai fini della individuazione della base imponibile contributiva ai sensi delle vigenti disposizioni legislative è il CCNL sottoscritto dalle OO.SS e dalle Associazioni del Movimento Cooperativo più rappresentative sul piano nazionale ossia CGIL, CISL, UIL e AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP

VISTA la vigente normativa nazionale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e successive modificazioni ed integrazioni)

CONSIDERATO che l'aumento continuo dei processi di esternalizzazione nell'erogazione di beni e servizi ha visto la costante crescita di affidamenti di attività sia nel settore privato che nella pubblica amministrazione anche ad imprese cooperative, siano queste sociali o di produzione e lavoro

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

RITENUTO sempre più importante intervenire efficacemente 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 fasi, dalla corretta individuazione delle attività da esternalizzare, alle modalità e alle condizioni di appalto, al controllo sulla corretta attuazione delle clausole contrattuali

RITENUTO altresì, di dover rendere più efficace l'azione di controllo indirizzandola verso appalti che manifestino difformità rispetto a quanto individuato nel presente atto d'indirizzo come indice di legalità, correttezza e buone prassi

PRESO ATTO altresì che, nell'ambito dell'attuazione di *best practices,* l'organo ispettivo di questo Ispettorato provvede a segnalare tempestivamente al Ministero delle Imprese e del Made in Italy le società cooperative che integrano i presupposti della non genuinità dell'attività considerata, potendosi ascrivere alla categoria delle cd. *cooperative spurie*

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 Lecce, in considerazione principalmente delle attività allo stesso attribuite quali:

- 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 e assicurativi nei confronti dei lavoratori e dei soci delle cooperative;

PRESO ATTO che è entrato pienamente in vigore il **D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36** (nuovo Codice dei Contratti Pubblici), integrato dal **D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209** (Decreto Correttivo 2025), che eleva la tutela dei lavoratori a criterio di legittimità dell'azione amministrativa

CONSIDERATO che il nuovo quadro normativo pone al centro il **Principio del risultato** (art. 1) e il **Principio della fiducia** (art. 2), che devono però coniugarsi con la dignità del lavoro e la stabilità occupazionale.

VISTO l'art. 11 del D. Lgs 36/2023 (Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore-Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti), il quale prevede:

- comma 1 *"Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente"*
- comma 2 *"Nei documenti iniziali di gara e nella decisione di contrarre di cui all'art. 17, comma 2 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, in conformità al comma 1 e all'allegato I.01"*

RILEVATO che il codice dei contratti pubblici richiama il principio di cui all'art. 11 sopra citato nell' art. 41, comma 13, art. 57 comma 1, lett. b) art. 102, comma 1 lett. b), art. 107 comma 2, art. 119 comma 14

VISTO in particolare l'art. 107 comma 2 il quale statuisce: *"La stazione appaltante può decidere di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa se ha accertato che l'offerta non soddisfa gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014"*

TENUTO CONTO che la finalità operativa prioritaria dell'Osservatorio è quella di analizzare da un lato la situazione complessiva del lavoro nel settore della cooperazione e dall'altro di orientare l'attività di vigilanza, attraverso la segnalazione dei fenomeni particolarmente rilevanti da sottoporre al vaglio ispettivo anche al fine di prevenirne e controllarne la diffusione, assicurando inoltre agli accertamenti maggiore efficacia e risultati concreti, contrastando in tal modo l'insorgenza di quei fenomeni distorsivi che mettono a repentaglio la corretta concorrenza e la libertà di mercato attraverso l'attuazione di comportamenti fraudolenti, sleali e ingannevoli, a svantaggio dei principi generali di trasparenza, efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione e a scapito della tutela dei lavoratori e dei soci delle cooperative e delle condizioni di lavoro

CONSIDERATO che quest'Osservatorio intende mettersi anche a disposizione delle stazioni appaltanti pubbliche che vogliano richiedere un parere facoltativo e non vincolante sulla regolarità delle offerte con riguardo ai profili normativi e contrattuali delle condizioni di lavoro da parte di società cooperative, con riferimento a quanto stabilito dal cit. art. 11

CONSIDERATO che con il presente Atto d'indirizzo i soggetti sottoscrittori intendono promuovere la cultura della legalità e la diffusione di buone pratiche nella stipulazione e nell'esecuzione dei contratti di appalto di opere e servizi da parte di soggetti pubblici e privati

TUTTO CIO' PREMESSO E CONSIDERATO ADOTTA IL SEGUENTE

ATTO D'INDIRIZZO
IN MATERIA DI TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO NEGLI APPALTI
ad uso delle Pubbliche Amministrazioni della provincia di Lecce

Revisione integrale 2026
Adeguamento al D.lgs. 36/2023 Codice dei contratti pubblici
integrato dal D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 Decreto Correttivo 2025

Art 1 – OGGETTO, FINALITÀ E OBIETTIVI

Il presente Atto d'Indirizzo agisce come un **vademecum di "buona amministrazione"** e mira a definire linee guida univoche per le Pubbliche Amministrazioni operanti nel territorio della provincia di Lecce, al fine di garantire che la gestione degli appalti pubblici - in particolare nei settori dei servizi sociosanitari, assistenziali, educativi, di pulizia e di ristorazione collettiva - avvenga nel pieno rispetto della dignità del lavoro, della legalità e della leale concorrenza. L'obiettivo è prevenire fenomeni di "*dumping contrattuale*" e contrastare l'attività di operatori economici che, attraverso l'applicazione di contratti collettivi non comparativamente più rappresentativi o l'elusione delle norme sulla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, comprimono i diritti dei lavoratori per ottenere vantaggi competitivi illegittimi.

1.1. Oggetto dell'Atto

L'Atto d'Indirizzo costituisce lo strumento di orientamento e coordinamento per tutte le Stazioni Appaltanti della provincia di Lecce. Esso definisce i parametri qualitativi e quantitativi per la redazione dei bandi di gara, dei disciplinari e dei capitolati d'onere, con particolare riferimento agli appalti di servizi "*labour intensive*" e alla valorizzazione del modello cooperativo autentico.

1.2. Finalità generali

L'Atto persegue la finalità di coniugare l'efficienza della spesa pubblica con la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori, in attuazione degli **artt. 1, 35 e 36 della Costituzione**, garantendo che la competenza e la qualità professionale non vengano sacrificate sull'altare del massimo ribasso economico.

1.3. Finalità di prevenzione:

L'Atto ha lo scopo di contrastare il dumping sociale e la "cooperazione spuria" attraverso l'applicazione rigorosa dell'art. 11 del Codice dei contratti pubblici e delle novità introdotte dal D.lgs. 209/2024 (Correttivo 2025), garantendo che la competizione tra le imprese avvenga sulla qualità organizzativa e non sulla compressione dei diritti dei lavoratori.

1.4. Obiettivi strategici ed operativi

L'azione coordinata delle Pubbliche Amministrazioni, sotto l'egida dell'Osservatorio, punta al raggiungimento dei seguenti obiettivi specifici:

- **Uniformità dell'azione amministrativa territoriale:** superare la frammentazione delle prassi burocratiche tra le diverse P.A., fornendo alle Stazioni Appaltanti della provincia di Lecce un quadro di riferimento unitario per ridurre il rischio di contenzioso e aumentare l'efficacia dei bandi attraverso schemi certi per la determinazione della base d'asta e la valutazione delle offerte.
- **Contrasto al dumping contrattuale e alla cooperazione spuria:** sradicare il fenomeno dei cosiddetti "contratti pirata" (sottoscritti da sigle non rappresentative) e delle cooperative di comodo che

utilizzano il dumping salariale come leva per l'aggiudicazione di appalti e concessioni – e, più in generale, per la competitività e la concorrenza -, a danno delle imprese sane e rispettose dei CCNL leader.

- **Standardizzazione della verifica di equivalenza:** definire protocolli certi per il controllo dell'equivalenza delle tutele (Allegato I.01), impedendo l'applicazione di contratti collettivi meno favorevoli, non siglati dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale per il settore di riferimento.
- **Effettività della tutela retributiva e contributiva:** assicurare che ogni euro investito dalla PA garantisca al lavoratore una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto, e che gli oneri previdenziali e assicurativi siano integralmente assolti, prevenendo l'insorgere di sacche di lavoro povero o sotto-inquadrato attraverso l'implementazione di procedure che assicurino lo scorporo dei costi della manodopera dal ribasso d'asta (art. 41, comma 14) e rendendo la retribuzione un elemento non negoziabile della competizione economica (c.d. garanzia del minimo salariale inderogabile).
- **Stabilità occupazionale e sociale:** trasformare la "Clausola Sociale" da adempimento formale a garanzia sostanziale (obbligatorietà della Clausola Sociale di cui all'art. 57), assicurando che nei passaggi di gestione (cambio appalto) il patrimonio di competenze e la continuità del reddito dei lavoratori residenti nel territorio salentino siano prioritariamente tutelati, mediante l'imposizione di piani di riassorbimento del personale che garantiscano i livelli reddituali e i diritti acquisiti.
- **Implementazione del "*social value*" nel risultato:** promuovere una visione dell'appalto pubblico come leva di sviluppo locale, dove il "risultato" (ex art. 1 D.lgs. 36/2023) include l'impatto positivo sulla coesione sociale, la parità di genere, l'inclusione di soggetti svantaggiati e la sicurezza sul lavoro.
- **Intervento sostitutivo della PA:** assicurare l'applicazione dell'Art. 11, comma 6, per il pagamento diretto delle retribuzioni ai lavoratori in caso di inadempienza dell'appaltatore, semplificando le procedure a carico dei RUP.
- **Trasparenza e monitoraggio preventivo:** istituire un sistema di vigilanza attiva che permetta di intercettare anomalie già nella fase di pubblicazione dei bandi, agendo come "*alert*" precoce contro offerte economicamente insostenibili che potrebbero tradursi in inadempienze retributive o mancata sicurezza.
- **Cultura della legalità:** favorire la consapevolezza dei diritti e dei doveri, la dignità dei lavoratori, la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, il rispetto dei contratti, la responsabilità e la funzione sociale dell'impresa, coinvolgendo ogni soggetto interessato al fine di rendere più efficaci le iniziative per combattere e contrastare ogni comportamento illecito anche in relazione alle specifiche problematiche strutturali di questo ambito provinciale.

Art. 2 - IL QUADRO DEI PRINCIPI (ARTT. 1-12 D.LGS. 36/2023)

Le Stazioni Appaltanti (SA) devono interpretare ogni fase della gara d'appalto, dell'affidamento o della concessione, alla luce dei nuovi principi ordinamentali e conformare la propria azione ai seguenti pilastri normativi:

1. **Principio del risultato (art. 1):** inteso come il perseguimento dell'interesse pubblico attraverso la massima qualità delle prestazioni, che non può prescindere dal rispetto della dignità dei lavoratori. La miglior prestazione possibile si ottiene solo garantendo condizioni di lavoro eque, che coniugano efficienza e legalità del lavoro; un appalto che genera contenzioso lavorativo o bassa qualità del servizio a causa di retribuzioni insufficienti fallisce l'obiettivo del "risultato"; tale principio rappresenta il criterio guida per la selezione di operatori economici che garantiscano elevati standard di tutela del lavoro. Il nuovo Codice non definisce più il "risultato" come il semplice risparmio economico per la PA.
2. **Principio della fiducia e dell'accesso al mercato (artt. 2 e 3):** impegna la Pubblica Amministrazione a valorizzare l'autonomia decisionale, orientandola verso la scelta di operatori economici corretti e socialmente responsabili; la PA, premiando gli operatori trasparenti e responsabili, facilita la partecipazione delle cooperative autentiche.
3. **Principio di applicazione dei CCNL (art. 11):** è il cardine della tutela dei lavoratori. Le SA hanno l'obbligo di indicare il CCNL applicabile al personale in base alle effettive attività oggetto dell'appalto,

scegliendo tra quelli sottoscritti dalle Organizzazioni sindacali ed Associazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, individuati correttamente attraverso la stretta correlazione tra oggetto dell'appalto e Codice CCNL assegnato dal CNEL e per cui il Ministero del Lavoro ha emanato specifici decreti direttoriali relativi alle tabelle di costo medio ai sensi dell'articolo 2 comma 3 dell'Allegato I.01 introdotto dal D.lgs. 209/24).

ART. 3 - PROGETTAZIONE, SOSTENIBILITÀ ECONOMICA E DETERMINAZIONE DELLA BASE D'ASTA

3.1 - Determinazione analitica del costo della manodopera (Attuazione art. 41, commi 13 e 14 D.lgs. 36/2023)

In ossequio all'obbligo di indicazione separata dei costi della manodopera previsto dal Codice, le Stazioni Appaltanti della Provincia di Lecce **corredano i documenti di progettazione** con una specifica **analisi tecnica denominata *"Relazione sul costo del lavoro"***. Tale documento deve esplicitare il procedimento logico-matematico seguito per la determinazione della base d'asta, indicando il CCNL di riferimento, le tabelle ministeriali applicate, le ore stimate per ogni profilo professionale e l'incidenza degli oneri previdenziali e assicurativi. Tale analisi costituisce il parametro di riferimento per la successiva verifica di anomalia e congruità dell'offerta. In altri termini, nella fase di progettazione di ogni appalto di servizi, la Stazione Appaltante (SA) ha l'obbligo di redigere un'apposita relazione tecnica sul costo del Lavoro.

Tale relazione deve:

- individuare il numero di ore necessarie per l'espletamento del servizio, suddivise per livelli di inquadramento previsti dal CCNL di riferimento.
- applicare rigorosamente le tabelle ministeriali aggiornate sul costo orario del lavoro.
- includere gli oneri per la sicurezza (da interferenza e aziendali), le spese generali e l'utile d'impresa (generalmente stimato tra il 10% e il 15%).
- applicare il divieto di stime forfettarie: vietare di determinare la base d'asta basandosi esclusivamente su prezzi storici o su "prezzi di mercato" che non tengano conto degli incrementi retributivi dei rinnovi contrattuali.

3.2. Il Regime dello "scorporo" e il divieto di ribasso (Novità Correttivo 2025)

Separazione degli oneri: i costi della manodopera e della sicurezza aziendale devono essere chiaramente indicati e sottratti al ribasso d'asta (c.d. **scorporo della manodopera**), rendendo la competizione limitata esclusivamente alle spese generali e all'utile d'impresa. Il Correttivo 2025 chiarisce che il costo della manodopera è un **dato esogeno** (esterno) alla competizione: la PA lo comunica, l'impresa lo accetta.

In conformità al D.lgs. 209/2024, la Stazione Appaltante deve indicare nei documenti di gara che:

- L'importo stimato per la manodopera è scorporato dal valore soggetto a ribasso d'asta.
- L'operatore economico, in sede di offerta, è tenuto a confermare i costi della manodopera individuati dalla SA.
- Qualora l'operatore intenda proporre un costo della manodopera inferiore, deve produrre una giustificazione documentale preventiva basata esclusivamente su:
    1. soluzioni tecniche o organizzative innovative e comprovate.
    2. condizioni eccezionalmente favorevoli di cui gode l'operatore (che non devono mai tradursi in una riduzione della retribuzione minima tabellare).
- In assenza di tale prova rigorosa, l'offerta che ribassa la manodopera è considerata non conforme e soggetta a esclusione. Al riguardo la SA verifica la più efficiente organizzazione anche secondo quanto previsto dall'articolo 110 compresi i commi 3 e 5.

3.3. Criterio di aggiudicazione OEPV e "soglia di sbarramento" (Art. 108 D.lgs. 36/2023)

Nell'ambito della discrezionalità tecnica riconosciuta dal Codice, e al fine di dare piena attuazione al **principio del risultato e della qualità nei tempi previsti (art. 1),** l'Osservatorio raccomanda alle Stazioni Appaltanti l'adozione dei seguenti parametri nei disciplinari di gara per i servizi *labour-intensive* (servizi sociali, assistenziali, pulizie, ristorazione, ecc.), dove l'aggiudicazione della gara d'appalto deve avvenire con il criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa.

- Ponderazione: si suggerisce di attribuire alla componente tecnica (qualità) un punteggio compreso tra il **70% e l'80%** del totale (se un RUP assegna 50 punti alla qualità e 50 al prezzo, il prezzo torna a essere determinante, favorendo chi taglia i costi e quindi le società spurie). Tale scelta è motivata dalla necessità di privilegiare la capacità organizzativa e la dignità del lavoro rispetto al mero risparmio economico. È un **indirizzo strategico** per proteggere il valore del lavoro.

- Soglia di sbarramento: il Codice non cita esplicitamente il termine "soglia di sbarramento", ma l'art. 108, comma 8 permette alle stazioni appaltanti di definire "**criteri di valutazione**" e "**metodi di punteggio**". La soglia di sbarramento è l'arma più efficace contro le società cooperative spurie. Si raccomanda alle SA di inserire nei disciplinari una "soglia di sbarramento" (es. 40 o 50 punti su 70), al di sotto della quale l'offerta tecnica viene dichiarata inadeguata e l'operatore viene escluso prima dell'apertura della busta economica. Questo impedisce ad imprese tecnicamente scarse di vincere grazie a piccoli risparmi sul prezzo (assegnare il 70% o l'80% alla qualità è una scelta di "politica degli appalti" che l'Osservatorio suggerisce alle Stazioni Appaltanti per garantire che chi si aggiudica l'appalto sappia effettivamente gestire il servizio - per esempio, abbia piani di sicurezza seri, formazione reale, organizzazione solida - e vinca la gara d'appalto per l'eccellenza del progetto, non per un ribasso eccessivo). È una *best practice* consolidata per tutelare i servizi sociali e cooperativi: è uno **strumento operativo** vivamente raccomandato per filtrare le imprese inaffidabili. Spesso queste società presentano offerte tecniche "di facciata" (scarse) puntando tutto su un prezzo stracciato. Inserire una soglia (es. "chi non prende almeno 40 punti su 70 nella tecnica viene escluso") permette al RUP di **espellere immediatamente** chi non garantisce standard minimi di sicurezza, formazione e inquadramento, prima ancora di guardare il loro prezzo.

3.4. Monitoraggio del "DURC di congruità" (Novità Correttivo 2025)

La SA, già in fase di progettazione e poi in esecuzione, deve prevedere l'obbligo del DURC di congruità. La base d'asta deve essere strutturata in modo che l'incidenza della manodopera dichiarata dall'impresa sia coerente con l'oggetto del contratto. Valori di incidenza eccessivamente bassi rispetto alla tipologia di servizio (es. meno del 50% in servizi di assistenza) faranno scattare automaticamente l'allerta per l'Osservatorio e l'Ispettorato del Lavoro.

ART. 4 - APPLICAZIONE DEI CCNL E VERIFICA DI EQUIVALENZA (Art. 11- Allegato I.01- Correttivo 2025)

Il Correttivo 2025 ha introdotto regole molto più rigide per chi vuole applicare un CCNL diverso da quello indicato nel bando.

4.1. Obbligo di indicazione del CCNL leader:

in sede di redazione del bando o della proposta a contrarre, la Stazione Appaltante (SA) indica il contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dalle organizzazioni sindacali e associazioni datoriali **comparativamente più rappresentative sul piano nazionale (CCNL Leader)** e non può indicare contratti generici o "aziendali" che riducano le tutele rispetto al settore merceologico di riferimento. L'individuazione di tali CCNL deve basarsi sulla valutazione complessiva dei criteri di seguito elencati in conformità alla **Circolare INL n. 2 del 28.07.2020** e alla costante giurisprudenza amministrativa: consistenza numerica degli associati delle singole OO.SS. rispetto ad altre organizzazioni sindacali; ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti nazionali collettivi di lavoro; partecipazione alla trattazione delle controversie di lavoro, individuali, plurime e collettive.

4.2. La Verifica di equivalenza (art. 11, commi 2 e 2-bis, 3 D.lgs 36/2023):

in conformità alle novità introdotte dal D.lgs. 209/2024 (Correttivo 2025, Allegato I.01), qualora l'operatore economico (spesso società cooperative) proponga un CCNL diverso da quello indicato nel bando:

- Onere della prova: l'impresa deve presentare una dichiarazione dettagliata che dimostri l'equivalenza delle tutele economiche e normative. Il Correttivo specifica che tale equivalenza deve riguardare sia la parte **economica** (retribuzione tabellare annuale; indennità di contingenza; elemento distinto della retribuzione EDR; eventuali mensilità aggiuntive; e) eventuali ulteriori indennità previste come per esempio scatti di anzianità o altre indennità) sia quella **normativa** (ferie, malattia e infortunio, monte ore di permessi retribuiti, lavoro supplementare e lavoro straordinario, le clausole relative al lavoro parziale, disciplina compensativa relativa alle festività soppresse, durata del periodo di prova e durata del periodo di preavviso, previdenza complementare, sanità integrativa, iscrizioni a Enti Bilaterali, ecc.).
- Obbligo di verifica della stazione appaltante: il RUP deve effettuare una valutazione tecnica comparativa. Non è ammessa un'accettazione acritica. Il Correttivo 2025 chiarisce che il trattamento economico complessivo non può essere "matematicamente" inferiore a quello del CCNL leader, pena l'esclusione. Inoltre, in attesa del decreto ministeriale di cui al D.lgs. 209/24 (allegato I.01 articolo 4 comma 5), come da ultimo ribadito da ANAC e Ministero dei Trasporti e Infrastrutture, anche in caso di trattamento economico complessivo pari o superiore a quello previsto dal CCNL indicato dalla SA, in caso di scostamento per un numero superiore a due rispetto agli istituti normativi di cui all'allegato I.01, articolo 4 comma 3, l'eventuale CCNL applicato dall'operatore economico non può essere definito come equivalente.

4.3. Il Sub-procedimento di verifica (best practice dell'Osservatorio)

L'Osservatorio raccomanda ai RUP di non accettare passivamente la dichiarazione dell'impresa, ma di attivare un sub-procedimento istruttorio.

- **Raccomandazione:** in caso di CCNL diverso, il RUP dovrebbe richiedere una **tabella comparativa** basata sui parametri economici e normativi dell'**Allegato I.01** del Codice.
- **Criterio di esclusione:** se dall'analisi emerge che il CCNL proposto dall'impresa garantisce una retribuzione oraria complessiva inferiore al CCNL indicato dal bando, l'equivalenza non sussiste e l'impresa **deve essere esclusa**. Così come in caso di scostamento di due o più parametri rispetto agli istituti normativi secondo le indicazioni fornite dalla stessa ANAC.
- **Obiettivo strategico:** l'atto di indirizzo mira a standardizzare la **"procedura di verifica di equivalenza"**. Non basta più che l'impresa dichiari "il mio contratto è simile"; ora deve dimostrare, tabelle alla mano, che le tutele economiche (retribuzione tabellare annuale - calcolo del costo orario reale) e normative (ferie, permessi, malattia) siano pari o superiori. L'obiettivo dell'art. 1 è prevenire l'ingresso di "contratti pirata" tramite questo filtro tecnico.

4.4. Monitoraggio della "Congruità sostanziale":

La verifica di congruità della manodopera (ai sensi dell'Art. 110) deve essere integrata con la verifica di equivalenza.

- Se un'impresa applica un CCNL con tabelle retributive inferiori (dumping salariale), l'offerta è considerata intrinsecamente non congrua, poiché viola il principio della "parità di trattamento" e della "tutela del lavoro" rafforzati dal Correttivo 2025.

4.5. Clausola di "invarianza del trattamento" (Best practice rafforzata)

Per scoraggiare comportamenti elusivi, l'Osservatorio suggerisce di inserire nei disciplinari la clausola che preveda che qualora l'operatore economico dovesse applicare un CCNL differente da quello indicato dalla Stazione Appaltante, resta invariato l'obbligo di garantire ai lavoratori un **trattamento economico e normativo complessivo** non inferiore a quello risultante dall'applicazione del contratto indicato nel bando e specificando che eventuali differenze retributive dovranno essere colmate tramite l'erogazione di un assegno *ad personam* o elemento integrativo della retribuzione, fatto salvo il rispetto degli istituti normativi così come da legge.

ART. 4-bis – SUBAPPALTO E GARANZIE PARITETICHE (art. 11 e 119)

4-bis.1. Parità di trattamento (art. 11, comma 5): in conformità al nuovo Codice, l'impresa aggiudicataria è tenuta a garantire che ai lavoratori impiegati in subappalto sia applicato lo stesso CCNL indicato dall'appaltatore principale, o un contratto che garantisca le medesime tutele economiche e normative. Non è ammessa una riduzione dei diritti salariali e normativi per il solo fatto che l'attività sia svolta in subappalto.

4-bis.2. Obblighi della Stazione Appaltante (SA): le SA, in sede di autorizzazione al subappalto, devono verificare preventivamente che l'impresa subappaltatrice applichi il CCNL di settore sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative ai sensi dell'articolo 119. Il RUP deve negare l'autorizzazione al subappalto qualora emerga un rischio di dumping contrattuale o una violazione dell'articolo 119.

4-bis.3. Monitoraggio della congruità (art. 119): le SA devono monitorare costantemente la congruità della manodopera anche nelle prestazioni affidate in subappalto. L'appaltatore principale resta solidalmente responsabile con il subappaltatore per il rispetto degli obblighi retributivi e contributivi.

4-bis.4. Disciplina del subappalto a cascata. In linea con l'art. 119 comma 17 del D.lgs. 36/2023, la Stazione Appaltante può limitare o vietare il subappalto a cascata (sub-subappalto) per garantire la tutela dei lavoratori e la sicurezza sul lavoro. Nei servizi *labour-intensive*, il RUP valuta l'inserimento di un divieto esplicito nel bando per evitare l'allungamento della catena contrattuale, fattore che aumenta il rischio di compressione salariale e di infiltrazioni illecite.

4-bis.5. Trasparenza dei flussi: il RUP richiede periodicamente copia dei cedolini, dei bonifici bancari o assegni e dei DURC di congruità relativi al personale in subappalto, per evitare fenomeni di frammentazione dei diritti o l'utilizzo di contratti pirata nelle filiere dell'appalto. In caso di appalti di servizi la stazione appaltante, tramite il RUP, può ricorrere oltre alle procedure di cui al successivo punto 6.3., anche al sistema MoCoa, istituito presso l'INPS e specifico per gli appalti di servizi.

ART. 5 - CLAUSOLA SOCIALE E "PROGETTO DI RIASSORBIMENTO"

5.1. Obbligatorietà e Finalità (art. 57 del Codice)

In conformità all'art. 57 del D.lgs. 36/2023, la Stazione Appaltante deve inserire nel bando di gara la clausola sociale volta a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato.

- **Obiettivo strategico:** garantire che il personale dell'appaltatore uscente venga riassorbito dal nuovo aggiudicatario, salvaguardando la dignità del lavoro e la continuità del servizio pubblico. L'obiettivo dell'art. 1 è trasformare questa obbligatorietà in un **"progetto di riassorbimento"**. Non ci si limita a citare la norma, ma si impone ai concorrenti di spiegare *come* assumeranno i lavoratori uscenti, anche seguendo le indicazioni contenute nella relazione di accompagnamento al nuovo "Bando tipo" per appalti di servizi e forniture redatto dall'ANAC nel novembre 2025.

5.2. "Progetto di riassorbimento" come offerta tecnica - Sviluppo

Non è più sufficiente che l'impresa dichiari "impegno al riassorbimento". L'Atto di Indirizzo raccomanda che l'operatore economico presenti, come parte integrante dell'offerta tecnica, un "progetto di riassorbimento" dettagliato che deve contenere:

- organigramma del servizio: indicazione di come il personale uscente verrà integrato nella nuova organizzazione.
- piano dei turni e monte ore: dimostrazione del mantenimento delle ore contrattuali individuali.
- formazione e riqualificazione: eventuali percorsi formativi per adeguare i lavoratori ai nuovi processi tecnologici o organizzativi proposti dall'impresa.
- armonizzazione dei trattamenti: descrizione delle modalità con cui verranno garantiti gli scatti di anzianità e i diritti acquisiti (es: art. 18 dello Statuto dei lavoratori o tutele crescenti dello Jobs act in base alla data di assunzione originaria).

5.3. Tutela dell'inquadramento e del monte ore - Best practice

Per evitare che il riassorbimento diventi un "declassamento" mascherato (pratica comune delle società spurie per risparmiare), l'Atto di Indirizzo stabilisce che:

- Il riassorbimento deve avvenire garantendo lo stesso livello di inquadramento previsto dal CCNL applicato.
- È vietata la riduzione del monte ore individuale (part-time involontario) a parità di perimetro del servizio, salvo accordo sindacale finalizzato alla salvaguardia dei livelli occupazionali in caso di oggettiva riduzione del valore dell'appalto, o di differente circostanza rappresentata dall'appaltatore.

5.4. Trasparenza e "elenco del personale" - Obbligo della Stazione appaltante

Per permettere alle imprese di formulare offerte serie e congruenti (artt. 108 e 110) il RUP ha l'obbligo di allegare al bando l'"Elenco del personale" aggiornato, fornito dall'appaltatore uscente. Tale elenco deve essere anonimizzato ma completo di:

- Inquadramento e mansioni.
- Anzianità di servizio e scatti maturati.
- Eventuali tutele previste dalla Legge 104 o limitazioni fisiche certificate.
- Costo annuo lordo (RAL) comprensivo di oneri riflessi.

5.5. Ruolo di controllo dell'Osservatorio

L'Osservatorio Provinciale monitora l'effettiva attuazione della clausola sociale.

- Mancata presentazione del progetto di riassorbimento: comporta l'esclusione dalla gara per offerta tecnica incompleta.
- Mancato rispetto in esecuzione: se l'impresa vince la gara ma poi non riassume il personale alle condizioni promesse, la SA procede con l'incameramento della cauzione definitiva e la segnalazione all'ANAC per "grave illecito professionale", oltre all'avvio della procedura di risoluzione del contratto.

ART. 6 - MONITORAGGIO, ESECUZIONE E TUTELA DEI LAVORATORI

6.1. Monitoraggio attivo (artt. 114 e 115)

L'esecuzione del contratto deve essere costantemente monitorata dal RUP e, laddove nominato, dal Direttore dell'Esecuzione (DEC).

- **Verifica sul campo:** il monitoraggio non riguarda solo la "quantità" del servizio, ma la conformità al progetto di riassorbimento e al CCNL dichiarato.
- **Accesso ai dati:** l'impresa aggiudicataria ha l'obbligo di fornire mensilmente copia dei LUL (Libri Unici del Lavoro) e dei prospetti paga, debitamente anonimizzati, per verificare l'effettiva corrispondenza tra quanto promesso in gara e quanto erogato ai lavoratori.

6.2. L'Intervento sostitutivo per mancato pagamento (art. 11, comma 6)

In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori, la Stazione Appaltante attiva il potere di **intervento sostitutivo**:

- **Procedura:** accertato il mancato pagamento, e valutate le sue cause, il RUP invita l'impresa a provvedervi entro 15 giorni.
- **Pagamento diretto:** decorso inutilmente tale termine, la SA trattiene l'importo dalle fatture dell'impresa e **paga direttamente i lavoratori**. Tale trattenuta è prioritaria rispetto a qualsiasi altro credito.

6.3. Verifica della congruità in corso d'opera - Best practice

Coerentemente con il punto 3.4 dell'Atto, l'Osservatorio raccomanda alle SA di Lecce di effettuare verifiche trimestrali sulla **congruità della manodopera**:

- **Rapporto ore/fatturato:** Se le ore lavorate risultano inferiori del 20% rispetto a quelle stimate nel progetto tecnico, l'impresa deve giustificare tale scostamento.
- **Sanzione:** In assenza di giustificazioni valide (es. innovazione tecnologica reale), lo scostamento è considerato **inadempimento contrattuale**, con conseguente applicazione di penali e segnalazione all'Osservatorio.

6.4. Verifica del rispetto della clausola sociale - Best practice

Entro 60 giorni dall'inizio del servizio, il RUP effettua un audit specifico sul personale:

- **Confronto elenchi:** si verifica che i nomi presenti nell'elenco del personale riassorbito corrispondano a quelli indicati nel piano di gara, con i medesimi inquadramenti e monte ore.
- **Penale specifica:** in mancanza di accordi sindacali che regolano il passaggio dei lavoratori al nuovo aggiudicatario, per ogni lavoratore non riassorbito (senza giustificato motivo o rinuncia scritta del lavoratore) o riassorbito a condizioni peggiori, si applica una penale giornaliera, secondo i criteri stabiliti dal Codice dei contratti pubblici, fino alla regolarizzazione.

6.5. Segnalazione per "grave illecito professionale" (artt. 95-98)

Il Correttivo 2025 rafforza il collegamento tra esecuzione e gare future.

- Le violazioni accertate in fase di esecuzione (mancato pagamento stipendi, violazione clausola sociale, dumping contrattuale) costituiscono **grave illecito professionale**.
- La SA ha l'obbligo di segnalare tali inadempimenti all'ANAC e all'Osservatorio Provinciale. Tali segnalazioni impediranno all'impresa di partecipare a nuove gare per un periodo fino a tre anni.

ART. 6 BIS – CONTRASTO ALL'INTERMEDIAZIONE E DISCIPLINA DEL SUBAPPALTO

Per prevenire fenomeni di sfruttamento e garantire la qualità dell'esecuzione, le SA devono vigilare sulla "genuinità" del rapporto d'appalto.

6-bis.1. Divieto di pseudo-appalto (art. 29, D.lgs. 276/2003): Le pubbliche amministrazioni devono vigilare affinché l'esecuzione del contratto configuri un **appalto genuino**. L'appaltatore deve essere un vero imprenditore, deve esercitare il potere organizzativo e direttivo nei confronti dei propri dipendenti e assumersi il rischio d'impresa, ovvero il rischio economico del lavoro commissionato. Qualora l'appaltatore si limiti a fornire manodopera, utilizzando attrezzature e direzione della Stazione Appaltante, si configura l'intermediazione illecita di manodopera. Il RUP deve verificare che l'appaltatore eserciti il potere direttivo sui propri dipendenti.

6-bis.2. Limiti al subappalto e subappalto a cascata (art. 119, D.lgs. 36/2023):

- **Equivalenza economica:** Il subappaltatore deve applicare ai propri lavoratori lo stesso CCNL leader indicato nel bando principale (o uno equivalente), garantendo parità di trattamento economico e normativo (Art. 119, c. 12).
- **Subappalto a cascata:** È consentito solo se espressamente previsto e motivato dal RUP nel bando. Il RUP deve motivare rigorosamente la sua ammissibilità nel bando e intensificare i controlli, poiché ogni passaggio della catena aumenta il rischio di compressione dei salari e l'intermediazione illecita. Il RUP deve predisporre i dovuti controlli affinché tale pratica non comprometta non solo la tutela dei lavoratori ma anche e soprattutto la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.
- **Responsabilità solidale:** La Stazione Appaltante deve ricordare che vige la responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore per i trattamenti retributivi e contributivi.

6-bis.3. Indici di allerta (Il ruolo del RUP): la pubblica amministrazione, supportata dall'Osservatorio, deve verificare la "genuinità" dell'appalto/subappalto monitorando i seguenti indici di allerta:

1. L'impresa non possiede mezzi, esperienza nel settore, macchinari e attrezzature proprie, coerenti con il servizio.
2. I lavoratori dell'appaltatore ricevono ordini diretti da personale della Stazione Appaltante.
3. L'impresa non ha una struttura organizzativa o uffici, configurandosi come "scatola vuota" e non è in possesso di una propria autonomia

6-bis.4. Profili penali (D.L. 19/2024 - Decreto PNRR 4): In conformità alle recenti novità legislative, la somministrazione illecita di manodopera è nuovamente sanzionata penalmente. Qualora la pubblica amministrazione riscontri, in fase di esecuzione, indizi di appalto fittizio o distacchi non genuini, ha l'obbligo di sospendere cautelativamente i pagamenti e di segnalare all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) e, ove ne ricorrano i presupposti, alla Procura della Repubblica.

ART. 7 - MONITORAGGIO, VIGILANZA E RUOLO DELL'OSSERVATORIO

L'Osservatorio Provinciale sulla Cooperazione vigila sull'applicazione del presente Atto, fornisce supporto tecnico alle Stazioni Appaltanti per la verifica di congruità dei costi e favorisce il dialogo tra le parti sociali per la risoluzione delle crisi occupazionali nel settore degli appalti. La funzione dell'Osservatorio non è solo consultiva, ma di vero e proprio **presidio di legalità ed etica pubblica**. L'Atto di Indirizzo deve quindi essere percepito dalle stazioni appaltanti non come un manuale tecnico, ma come il braccio operativo di una **strategia di moralizzazione del mercato**

L'Osservatorio Provinciale sulla Cooperazione si impegna a:

1. **fornire supporto alle stazioni appaltanti per un parere facoltativo e non vincolante:** dare consulenza tecnica per una corretta e più agevole gestione delle procedure di gara e di affidamento attraverso la verifica sulla congruità dei costi, dell'inquadramento contrattuale collettivo ed individuale.
2. **Svolgere funzioni di monitoraggio attivo:** effettuare controlli sui bandi pubblicati nella provincia per segnalare eventuali clausole difformi dai presenti indirizzi attraverso la collaborazione con le stazioni appaltanti, le quali sono invitate a trasmettere tempestivamente segnalazioni riguardanti:

- discrepanze tra il numero di lavoratori dichiarati in offerta e quelli effettivamente impiegati;
- mancata corrispondenza tra le mansioni svolte e l'inquadramento contrattuale (sotto-inquadramento);
- anomalie nel DURC di congruità o ritardi sistematici nel versamento degli oneri sociali.

3. **Avviare Tavoli di raffreddamento:** in caso di criticità gravi nei passaggi di cantiere (cambio appaltatore), l'Osservatorio potrà convocare le parti per favorire soluzioni che salvaguardino l'occupazione, mediante l'attivazione di un tavolo di confronto con le organizzazioni sindacali per condividere le migliori soluzioni per la salvaguardia dei posti di lavoro, il tutto rispettando pedissequamente la normativa di cui al D.Lgs n. 36/2023, nonché il D.Lgs. n. 209/2024 Correttivo 2025 al fine di risolvere in sede stragiudiziale le controversie relative all'applicazione della clausola sociale e del progetto di riassorbimento, prevenendo scioperi o interruzioni del servizio pubblico
4. **Contrastare la cooperazione spuria:** l'Atto individua come "indici di sospetto" di cooperazione spuria l'utilizzo di CCNL non sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative, l'assenza di una reale partecipazione dei soci alla gestione cooperativa e l'offerta di prezzi che non coprono nemmeno i costi vivi della sicurezza e della previdenza. Le Stazioni Appaltanti sono tenute a esercitare il potere di esclusione (ex Art. 110) nei confronti di tali soggetti per preservare la qualità del mercato del lavoro salentino.
5. **Reprimere i comportamenti fraudolenti:** ogni comportamento elusivo delle norme sulla sicurezza e sulla regolarità contributiva accertato in fase di esecuzione costituirà motivo per la stazione appaltante di risoluzione del contratto per inadempimento e segnalazione automatica all'ANAC e agli organi della Procura, al fine di espellere definitivamente dal mercato del lavoro gli operatori economici sleali.

ART. 8 - LINEE GUIDA

Nei confronti della tutela del lavoro nel settore degli appalti pubblici di servizi e forniture, che riguardano anche il sistema della Cooperazione, gli enti pubblici e privati sono invitati a seguire le seguenti direttive, che integrano le novità del Correttivo 2025 al Codice dei contratti pubblici:

8.1. Determinazione e scorporo del costo della manodopera

In fase di bando e di successiva valutazione, l'ente deve garantire che il costo della manodopera sia **scorporato dall'importo soggetto a ribasso**.

- **Direttiva:** il RUP deve verificare che l'operatore non abbia applicato sconti sulla quota destinata ai salari. Tale quota deve essere fissa e basata sulle tabelle ministeriali più recenti (art. 41, comma 14, D.lgs. 36/2023).

8.2. Scelta del CCNL e verifica di rappresentatività

L'ente deve indicare il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e associazioni datoriali **comparativamente più rappresentative** a livello nazionale le cui tabelle di costo del lavoro siano espressamente previste da specifici decreti direttoriali del Ministero del Lavoro.

- **Direttiva:** Se una cooperativa propone un CCNL "aziendale" o siglato da sigle minoritarie (contratti pirata), l'offerta deve essere considerata a rischio di esclusione se non supera la verifica di equivalenza.

8.3. Obbligo della verifica di equivalenza (Correttivo 2025)

Qualora l'operatore proponga un contratto diverso da quello indicato nel bando, l'ente non può accettarlo acriticamente.

- **Direttiva:** si deve procedere a un confronto analitico tra il CCNL indicato e quello proposto. La valutazione deve certificare che i lavoratori ricevano un **trattamento economico e normativo complessivo non inferiore** (Art. 11, commi 2, 2-bis, 3 e 4). In caso contrario, l'offerta è esclusa.

8.4. Valutazione del "Progetto di riassorbimento"

La clausola sociale non deve essere un mero impegno formale, ma un criterio di valutazione dell'offerta tecnica.

- **Direttiva:** L'ente deve valutare la qualità del **piano di riassorbimento** presentato dalla cooperativa subentrante, premiando chi garantisce il mantenimento dei livelli occupazionali, degli scatti di anzianità e del monte ore del personale uscente.

8.5. Verifica matematica dell'incidenza della manodopera

In sede di verifica dell'anomalia, l'ente deve applicare il test di congruità per smascherare l'evasione contributiva "grigia".

- **Direttiva:** Deve essere verificata la coerenza tra il numero di ore dichiarate e la prestazione richiesta. Si utilizza il calcolo dell'incidenza minima:

  Se è sensibilmente inferiore ai parametri medi di settore (es. sotto il 75% per i servizi di pulizia), l'offerta è considerata presuntivamente anomala.

8.6. Criterio di aggiudicazione basato sulla qualità sociale

Per i servizi *labour-intensive*, l'ente è invitato a dare un peso preponderante all'offerta tecnica rispetto al prezzo (rapporto consigliato 70/30 o 80/20).

- **Direttiva:** Assegnare punteggi specifici a chi offre tutele aggiuntive, come la stabilità contrattuale, la formazione continua, la previdenza complementare e il benessere organizzativo (welfare aziendale).

8.7. Trasparenza ed elenco del personale

L'ente ha il dovere di mettere tutti i concorrenti (soprattutto le cooperative serie) nelle condizioni di formulare un'offerta corretta.

- **Direttiva:** Deve essere allegato al bando un elenco dettagliato e anonimo del personale impiegato (livello, anzianità, ore contrattuali). La mancanza di questi dati rende la valutazione della congruità impossibile e falsa la concorrenza.

Art. 9 - SUGGERIMENTI PER LE STAZIONI APPALTANTI PER GARANTIRE LA TUTELA DEI LAVORATORI

Per supportare concretamente le stazioni appaltanti l'Osservatorio propone una serie di suggerimenti pratici, utili a blindare le gare, proteggere i lavoratori, e allo stesso tempo mettere al riparo l'amministrazione da ricorsi e contenziosi.

9.1. In fase di progettazione e bando (pre-gara)

- **L'uso delle tabelle ministeriali "aggiornate":** l'Osservatorio suggerisce di non utilizzare stime approssimative, ma di ancorare la base d'asta esclusivamente alle tabelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Se il bando nasce con un prezzo sbagliato, l'appalto è destinato al fallimento sociale.

- **La "trasparenza totale" sul personale:** suggerisce di allegare sempre al bando un **elenco dettagliato (anonimizzato)** del personale uscente. Senza sapere quanti scatti di anzianità o quante ore hanno i lavoratori attuali, un'impresa seria non può fare un'offerta corretta. La mancanza di dati favorisce solo chi vuole "tagliare" il personale dopo.
- **Definizione del CCNL di riferimento:** suggerisce di indicare in modo inequivocabile il contratto collettivo "leader" per quel settore, scoraggiando l'uso di contratti con tutele ridotte.
- **Postilla integrativa di garanzia:** nella determinazione del costo medio del lavoro e nella redazione delle relative tabelle, le Stazioni Appaltanti devono fare esclusivo riferimento ai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL) stipulati dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale così come individuate dagli stessi decreti direttoriali del Ministero del Lavoro (articolo 2 comma 3 dell'Allegato I.01 introdotto dal d.lgs. 209/23). L'utilizzo di contratti sottoscritti da soggetti privi di tale requisito, laddove comporti un peggioramento delle tutele economiche o normative, sarà considerato elemento di anomalia dell'offerta e potenziale violazione del principio di equa retribuzione ex art. 36 della Costituzione.

9.2. In fase di valutazione delle offerte (gara)

- **Il punteggio premiante per la "qualità del lavoro":** l'Osservatorio suggerisce di assegnare punteggi tecnici elevati (nella formula dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa) a chi offre:
  - Piani di formazione aggiuntiva.
  - Misure di welfare aziendale (es. assicurazioni sanitarie integrative).
  - Garanzie sulla salute e sicurezza oltre i minimi di legge.

- **La verifica di equivalenza** suggerisce alle SA di non limitarsi a una dichiarazione d'intenti. Se l'impresa propone un altro contratto, deve produrre una **tabella di comparazione costo/ora** o una **relazione tecnica di equivalenza** nel rispetto dell'Allegato I.01 e delle relative indicazioni fornite da ANAC e Ministero delle Infrastrutture e Trasporti

  - **Contenuto:** l'impresa deve dimostrare che il suo CCNL garantisce tutele economiche pari o superiori secondo quanto previsto dall'articolo 4 dell'allegato I.01 e tutele normative con meno di 2 scostamenti rispetto agli istituti normativi indicati dallo stesso allegato, secondo le indicazioni ANAC e MIT.
  - **Principio:** il RUP deve verificare se il "pacchetto" offerto dal CCNL alternativo garantisce al lavoratore un **trattamento** non inferiore a quello del CCNL indicato in fase di gara, affidamento, concessione;
  - **Obiettivo:** evitare che un'impresa venga esclusa se rientrante nei termini di cui all'Allegato I.01, ma **non autorizza il dumping.**

9.3. In fase di esecuzione (post-gara)

- **Monitoraggio del DURC di congruità:** suggerisce di richiedere il DURC di congruità non solo a fine lavori, ma come condizione per il pagamento di ogni singolo Stato Avanzamento Lavori (SAL) o fattura mensile, in caso di appalti di lavori. È il modo più efficace per intercettare subito il lavoro nero o il sotto-inquadramento. Si suggerisce di richiedere nelle procedure di affidamento, in caso di appalti di servizi, l'utilizzo del sistema MoCoa **(Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti)** predisposto dall'INPS.
- **Attivazione dell'intervento sostitutivo:** l'Osservatorio suggerisce alle SA di essere "coraggiose": se l'impresa non paga gli stipendi, la SA deve usare il potere previsto dall'Art. 11 del Codice e **pagare direttamente i lavoratori**, detraendo la somma dalle fatture dell'impresa. Questo garantisce la pace sociale e la continuità del servizio.
- **Audit sul progetto di riassorbimento:** suggerisce di effettuare un controllo "fisico" entro i primi 60 giorni: il RUP dovrebbe verificare che le persone che lavorano siano effettivamente quelle che l'impresa ha promesso di riassumere nel suo progetto tecnico.

9.4. Supporto Istituzionale (il ruolo dell'Osservatorio)

- L'Osservatorio Provinciale di Lecce non si limita a "osservare", ma propone una strategia attiva per trasformare le direttive in realtà operativa. La proposta centrale è quella di creare un **"sistema territoriale di garanzia"** che metta le imprese (specialmente le cooperative) davanti a regole chiare e uguali per tutti i comuni della provincia.
- L'Osservatorio provinciale funge da **centro di supporto tecnico** per le stazioni appaltanti nella valutazione dell'equivalenza dei CCNL e nella gestione dei tavoli di mediazione durante i cambi di appalto.

ART. 9 BIS ULTERIORI PROPOSTE DI CONTENUTO PER LA TUTELA DEL LAVORATORE

Per rafforzare la tutela oltre i minimi di legge, si propongono le seguenti clausole da inserire nei capitolati d'appalto:

A. Clausola di salvaguardia salariale rafforzata: prevedere che, in caso di cambio appalto, l'impresa subentrante non possa applicare condizioni peggiorative anche in caso di modifica del CCNL (seppur equivalente), mantenendo eventuali scatti di anzianità maturati e "superminimi" derivanti da accordi collettivi territoriali o aziendali preesistenti, fatte salve eventuali previsioni di accordi sindacali; la SA deve vigilare affinché l'impresa subentrante non riduca i parametri retributivi legati all'anzianità di settore e alle competenze acquisite, anche in presenza di variazioni organizzative, al fine di evitare il progressivo impoverimento salariale dei lavoratori del territorio

B. Monitoraggio della congruità (DURC di congruità): subordinare il pagamento degli stati di avanzamento lavori (SAL) non solo al DURC ordinario, ma anche alla verifica della **congruità dell'incidenza della manodopera** sull'opera o sul servizio, per contrastare il lavoro nero o sotto-inquadrato. Subordinare il pagamento delle fatture per appalti di servizi alla verifica del corretto utilizzo del sistema MoCoa predisposto dall'INPS.

C. Responsabilità solidale e pagamento diretto (art. 11, comma 6): in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni da parte dell'appaltatore (o subappaltatore). La Stazione Appaltante deve attivare tempestivamente la procedura di **pagamento diretto dei salari** ai lavoratori, detraendo le somme dal corrispettivo dovuto all'impresa. La procedura di "intervento sostituivo" per le retribuzioni è attivata dal RUP (responsabile Unico del Progetto).

D. Tavolo permanente di monitoraggio dell'esecuzione: istituire presso ogni Ente Appaltante un tavolo tecnico (composto da SA, RUP, Datori di Lavoro e OO.SS.) che si riunisca semestralmente per verificare:

- Il rispetto effettivo del CCNL indicato.
- Il pagamento puntuale delle retribuzioni (attivando, in caso di ritardo, il **pagamento diretto** da parte della SA ex Art. 11, comma 6).
- L'applicazione delle norme sulla sicurezza.

E. Cantiere/Appalto digitale e trasparenza: utilizzo di strumenti digitali (es. badge elettronici o piattaforme di monitoraggio) per la rilevazione in tempo reale delle ore lavorate, del rispetto dei turni e del personale effettivamente presente sul sito di esecuzione, al fine di eliminare il lavoro "grigio" o straordinari non dichiarati.

F. Formazione obbligatoria nel passaggio di gestione: inserire nei criteri premiali un punteggio aggiuntivo per le imprese che offrono un piano di formazione (con particolare riferimento alla sicurezza sul lavoro e all'innovazione tecnologica dei processi) e riqualificazione per i lavoratori assorbiti, volto ad allinearne le competenze ai nuovi processi organizzativi senza rischi per l'inquadramento contrattuale.

G. Revisione prezzi per la sostenibilità del lavoro (art. 60): garantire che le clausole di revisione prezzi siano attivate prontamente in caso di rinnovo del CCNL di settore, per evitare che l'aumento dei costi della manodopera gravi esclusivamente sui lavoratori o sulla qualità del servizio.

Art. 10. PROMOZIONE E FORMAZIONE

In relazione alle finalità del presente Atto di indirizzo, CGIL, CISL, UIL, AGCI, CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP si impegnano a favorirne la diffusione tra i propri associati, anche mediante la promozione di appositi incontri formativi al fine di promuovere e valorizzare il lavoro di questo Osservatorio nonché la promozione e condivisione di buone prassi.

Le Parti convengono di:

1. Dare ampia diffusione al presente Atto di indirizzo presso la Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Lecce e gli altri Uffici delle PP.AA, la Regione Puglia e gli Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali e Ospedaliere, Organizzazioni Datoriali e Sindacali ed ogni altro Ente Pubblico o privato interessato alla materia di cui al presente atto, ivi comprese tutte le Stazioni Appaltanti in generale;

2. Di effettuare incontri periodici al fine di monitorare lo stato di applicazione del seguente Atto di Indirizzo.

ARTICOLO 11 - TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI

1. I sottoscrittori del presente Atto di indirizzo dichiarano che i dati raccolti in conseguenza di quanto sottoscritto verranno trattati esclusivamente per le finalità dell'atto stesso, ai sensi e per gli effetti del **Regolamento UE 2016/679 (GDPR)**, nonché della normativa nazionale vigente D.Lgs. 196/2003, così come modificato dal D.Lgs. 101/2018.

2. I sottoscrittori si impegnano a comunicare e trattare i dati e le informazioni relativi all'espletamento dell'attività riconducibili al presente atto nel rispetto dei principi di protezione dei dati e, in particolare, di quelli di **"liceità, correttezza e trasparenza"**, nonché di **"minimizzazione"** di cui all'**art. 5 par. 1 lett. a) e c)** del Regolamento UE 2016/679.

3. Con particolare riferimento alla trasmissione degli elenchi del personale per le finalità legate alla clausola sociale (Art. 5), i sottoscrittori si impegnano a garantire che tali dati siano comunicati in forma **anonimizzata o pseudonimizzata**, limitando le informazioni a quanto strettamente necessario per la formulazione delle offerte e la verifica di congruità.

4. Ai fini delle attività di cui al presente Atto di indirizzo, i sottoscrittori operano in qualità di **autonomi titolari del trattamento** dei dati personali, restando ciascuno responsabile per gli adempimenti previsti dalla legge nei confronti degli interessati e delle Autorità di controllo.

Lecce, lì 26.10.2026



IL PRESIDENTE

dell'Osservatorio Provinciale sulla Cooperazione

Gli Istituti Previdenziali

INPS _____ **INAIL** _____

Le Centrali Cooperative

AGCI _____

CONFCOOPERATIVE _____

LEGACOOP _____

Le Organizzazioni Sindacali

CGIL _____

CISL _____

UIL _____