



**Comune di Bologna**



Da collegare a delibera Odg 250 - DC/PRO/2022/102

## **ORDINE DEL GIORNO TESO A GARANTIRE UNA MAGGIORE DIGNITA' RETRIBUTIVA E DI CONDIZIONI LAVORATIVE NEGLI APPALTI**

### **Premesso che:**

- ogni pubblica amministrazione quando agisce sul mercato per acquisire beni, forniture e servizi effettua una valutazione delle proprie esigenze e sceglie le modalità per soddisfare tali esigenze attraverso le procedure previste nel D.Lgs. 50 del 2016;
- il D.Lgs. 50 del 2016 dispone che l'aggiudicazione dei contratti pubblici deve avvenire in un contesto effettivamente trasparente e concorrenziale e che la scelta del pubblico contraente deve ricadere sul concorrente che abbia effettivamente presentato l'offerta "migliore";
- tale meccanismo di scelta dell'offerta "migliore" avviene attraverso il sistema dei criteri di aggiudicazione dell'appalto che sono individuati nell'art. 95 nel i) "criterio del minor prezzo" e nel ii) "criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa" individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo" (da ora OEPV);
- nell'ambito dei criteri di aggiudicazione, l'offerta economicamente più vantaggiosa è diventata la regola nell'affidamento di appalti e concessioni, mentre il prezzo più basso ha assunto una portata residuale;
- in particolare, il criterio dell'OEPV è vincolante in caso di *"contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera"*;
- l'aggiudicazione in virtù dell'OEPV consente una soddisfazione complessiva delle esigenze della stazione appaltante, sulla base di una valutazione effettuata su criteri sia qualitativi sia quantitativi;
- tali criteri valutativi, ai sensi dell'art. 95 co. 6, devono essere oggettivi e riguardare "aspetti qualitativi, ambientali o *sociali*, connessi all'oggetto dell'appalto". In particolar modo, ai sensi del comma 10 del suddetto articolo, "nell'offerta economica

l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (...)"

- il trattamento economico e normativo dei lavoratori impiegati nell'appalto, secondo le norme del D.Lgs. 50 del 2016 è quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale;
- 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 e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente (All'art. 30, comma 4);
- tale norma si applica anche in caso di subappalti, tenuto conto che all' art. 105, comma 9 è previsto che l'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni;
- ai fini della valutazione della congruità dell'offerta con cui si partecipa alla gara d'appalto l'offerta è considerata anormalmente bassa se la stazione appaltante ha accertato il mancato rispetto degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, ma anche dai contratti collettivi. (30, comma 4, norma richiamata dall'art. 97, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016);
- l'operatore economico può essere escluso quando la stazione appaltante dimostra la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3, come previsto dall' art. 80, comma 5, lett. a, d.lgs. n. 50/2016;
- il Codice dei contratti pubblici dispone, all'articolo 50, che per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale [...] i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono [...] specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81;
- con riguardo ai minimi retributivi negli appalti pubblici la proposta di direttiva europea sul salario minimo, all'articolo 9, prevede che gli Stati membri adottino misure adeguate a garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici o contratti di concessione, si conformino ai salari stabiliti dai contratti collettivi per il settore e l'area geografica pertinenti e ai salari minimi legali, laddove esistenti;
- la sentenza della Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 51 ha stabilito che anche se nel tempo sia stata attribuita alla contrattazione collettiva, nel settore privato e poi anche nel settore pubblico, il ruolo di fonte regolatrice nell'attuazione della garanzia costituzionale di cui all'art. 36 Cost., non impedisce al legislatore di intervenire a

fissare in modo inderogabile la retribuzione sufficiente, attraverso, ad esempio, la previsione del salario minimo legale, suggerito dall'OIL come politica per garantire una “giusta retribuzione” oppure attraverso il rinvio vincolante alla contrattazione collettiva;

- la rete italiana di attiviste e attivisti Up- Su la testa! ha promosso la campagna “Sotto dieci è sfruttamento” che propone di estendere i minimi retributivi previsti dai contratti collettivi sottoscritti dalle Organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale a tutti i rapporti di lavoro, anche non subordinato, e di fissare una soglia salariale minima pari a 10 Euro lordi l'ora, a titolo di retribuzione di base che deroghi i minimi retributivi del contratto collettivo ogni volta che questi prevedano una soglia inferiore al fine di dare reale attuazione all'art. 36 della Costituzione;
- il 14 settembre 2022 il Parlamento Europeo ha approvato in via definitiva la nuova direttiva sui salari minimi adeguati, che prevede un tempo di attuazione di 2 anni per gli Stati membri, introducendo riforme e iniziative legislative in grado di adeguare il salario minimo alla crescente inflazione e al costo della vita principalmente in due modi: la previsione di un salario minimo fissato per legge nazionale o l'estensione all'80% della copertura della contrattazione collettiva;
- il 30 novembre 2022 la Camera dei deputati ha votato cinque mozioni, dunque atti di indirizzo non vincolanti, dedicati all'introduzione del cosiddetto “salario minimo”, ossia di una soglia di retribuzione sotto la quale un datore di lavoro non potrebbe andare per legge. Una mozione aveva come primo firmatario l'On. Andrea Orlando del Partito Democratico; un'altra dell'On. Giuseppe Conte del Movimento 5 Stelle; un'altra dell'On. Matteo Richetti per il gruppo Azione-Italia viva; un'altra dell'On. Marco Grimaldi per l'Alleanza Verdi-Sinistra; infine, una mozione a prima firma dell'On. Tenerini Chiara è stata sottoscritta dai quattro partiti di maggioranza: Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia e Noi moderati;
- la mozione della maggioranza parlamentare, l'unica ad essere approvata, chiedeva al Governo di impegnarsi «a raggiungere l'obiettivo della tutela dei diritti dei lavoratori, non con l'introduzione del salario minimo», ma con altre «iniziative». Per esempio, estendendo i contratti collettivi nazionali a tutte quelle categorie di lavoratori «non comprese nella contrattazione nazionale». Tutte le altre mozioni sopraccitate, invece, contenevano la richiesta di introdurre un salario minimo dai 9 ai 10 euro lordi al lordo degli oneri contributivi e previdenziali.

#### **Considerato che:**

- la recente Comunicazione della Commissione Europea del 18 giugno 2021 (2021/C 237/01) recante “Acquisti sociali – Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)” dimostra una crescente consapevolezza del ruolo degli acquirenti pubblici i quali, attraverso acquisti che prendano in considerazione obiettivi sociali durante l'intera procedura di appalto, possono “promuovere opportunità di lavoro, il miglioramento del livello di competenze e la

riqualificazione della forza lavoro, condizioni di lavoro dignitose, l'inclusione sociale, la parità di genere e la non discriminazione, l'accessibilità, una progettazione adeguata per tutti, il commercio etico nonché cercare di conseguire un rispetto più ampio degli standard sociali”;

- gli enti pubblici locali possono svolgere un significativo ruolo nell'attivazione di procedure di “appalti pubblici socialmente responsabili” utilizzando specifici requisiti premiali che valorizzano gli aspetti sociali dell'appalto nell'ambito della valutazione dell'OEPV così come confermato anche da recente giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. V, 20/10/2021, n. 7053), quali ad esempio il criterio del miglior rapporto ore di lavoro/retribuzione;
- il Comune di Bologna ritiene assolutamente prioritario assumere ogni iniziativa possibile affinché siano assicurate condizioni di lavoro di alta qualità e un adeguato salario dei lavoratori nel territorio, specialmente nel contesto delle attività e dei servizi che vedono come protagonista detto ente pubblico in qualità di datore di lavoro e di stazione appaltante.

#### **Visto che:**

- il Comune di Bologna è in fase di rinnovo del Protocollo Appalti, siglato assieme alle parti sociali nel 2011 e successivamente rinnovato nel 2015 e nel 2019;
- nel Protocollo Appalti del 2019 al quale hanno aderito Comune di Bologna, Città Metropolitana di Bologna, CGIL, CISL, UIL, Alleanza delle Cooperative Italiane, Confindustria Emilia, CNA, Confartigianato e ANCE EMILIA si sono rafforzati ed estesi i principi contenuti nelle suddette premesse in particolare: contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti e subappalti, il contrasto alle “false cooperative”, la promozione dei patti di integrità, il rispetto dei contratti nazionali e dei contratti integrativi territoriali firmati dalle OO.SS. comparativamente rappresentative a livello nazionale del settore di riferimento il cui ambito di applicazione sia direttamente connesso con l'attività in oggetto dell'appalto, il limite dei subappalti sulla base delle caratteristiche del singolo appalto, le clausole sociali di riassorbimento dei lavoratori in essere nei cambi di appalto con il mantenimento della retribuzione maturata, le premialità per le imprese che si impegnano ad inserire al lavoro lavoratori fragili in collaborazione con “insieme per il lavoro”, la sostituzione del prezzo con il ciclo di vita del prodotto, il divieto della plastica monouso, l'adozione del criterio di assegnazione della offerta economicamente più vantaggiosa a garanzia della tutele occupazionali, contrattuali, di legalità e per garantire la sicurezza sul luogo di lavoro;
- vi sono contratti collettivi nazionali che, benché sottoscritti dalle organizzazioni dei lavoratori e di parte datoriale comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, prevedono minimi retributivi che pongono dubbi rispetto ai parametri di sufficienza e proporzionalità previsti dall'art. 36 della Costituzione, che contiene il principio per cui “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.”

### **Preso atto che:**

- nel settore del sociale in particolare il rispetto degli accordi vigenti non è sufficiente a garantire una retribuzione adeguata rispetto al costo della vita: l'utilizzo eccessivo della banca ore, dei contratti in apprendistato, del part time (anche sotto le 25 ore), il mancato pagamento della maggiorazione delle ore in straordinario, l'utilizzo eccessivo di automobili private per trasportare utenti o recarsi da un servizio all'altro nel corso della stessa giornata, l'assenza di 14° mensilità e del riconoscimento al 100% della malattia sono elementi che i lavoratori e le lavoratrici denunciano come fortemente incidenti sul proprio reddito diretto e indiretto;
- è emersa dalle parti sociali la necessità di rafforzare il controllo e il monitoraggio costante del rispetto del Protocollo Appalti e dei Protocolli di Sito, in particolare del pieno rispetto delle clausole sociali.

### **INVITA IL SINDACO E LA GIUNTA**

- a confermare l'impegno dell'amministrazione affinché il trattamento economico di tutti i lavoratori impiegati nell'appalto e negli eventuali subappalti, qualsiasi sia la tipologia di contratto individuale di lavoro, sia pari almeno ai minimi retributivi previsti dai contratti collettivi nazionali, sottoscritti dalle organizzazioni dei lavoratori e di parte datoriale comparativamente più rappresentativi a livello nazionale in base al settore merceologico in cui l'appaltatore opera;
- ad aprire un tavolo tecnico per verificare la possibilità di inserire clausole premiali negli appalti pubblici per chi garantisce migliori trattamenti economici per i lavoratori e miglior qualità del lavoro, promuovendo la diffusione della contrattazione di secondo livello a tale scopo, individuando inoltre meccanismi che nel rispetto dell'art. 95 del codice degli appalti possano favorire il miglior rapporto ore di lavoro/retribuzione;
- a proporre i punti suddetti come elemento di discussione nella stesura del nuovo Protocollo Appalti e con tutte le parti sociali, anche quelle non firmatarie del Protocollo;
- ad inoltrare il presente atto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Presidenza della Camera dei Deputati e del Senato, dandone adeguata pubblicizzazione al fine di promuovere l'approvazione di una Legge sul salario minimo, introducendo una soglia minima retributiva su base oraria al di sotto della quale non sarebbe ammissibile per l'appaltatore e gli eventuali subappaltatori pagare i lavoratori, pari a dieci euro lordi l'ora.

F.to. Detjon Begaj, Simona Larghetti, Porpora Marcasciano, Sefaf Siid Negash Idris,  
Giacomo Tarsitano, Mery De Martino, Marco Piazza, Michele Campaniello, Roberto Iovine,  
Rita Monticelli, Loretta Bittini