

**PROTOCOLLO D'INTESA TRA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E CGIL-CISL-UIL ER  
IN MATERIA DI LEGALITA' E APPALTI**

Premesso che

- il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale del territorio e la promozione della qualità del lavoro continuano ad essere priorità delle Istituzioni e delle Organizzazioni Sindacali dell'Emilia-Romagna, anche alla luce di quanto emerso nelle importanti indagini e processi contro la criminalità organizzata anche di stampo mafioso effettuati e in corso in Regione.
- il Patto per il Lavoro siglato nel 2015 e la Legge Regionale n.18/2016 "Testo unico per la promozione della Legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili" hanno delineato un modello di sviluppo economico da confermare, innovare e rafforzare, in quanto hanno definito importanti strumenti di contrasto alle mafie, a partire dalla tutela dei diritti di lavoratrici e lavoratori.
- il Protocollo d'intesa "Protocollo regionale per le procedure di affidamento in appalto in Sanità (Sistema Sanitario Regionale)" sottoscritto il 28 dicembre 2017 dalla Regione Emilia Romagna con CGIL-CISL-UIL Emilia-Romagna ha dato un importante sostegno alle azioni messe in campo nei territori e nelle strutture del Sistema Sanitario Regionale, concretizzatesi in numerosi accordi in merito a procedure e regole condivise per la gestione degli appalti pubblici in Sanità e delle azioni sul terreno della legalità e dell'anti-corruzione.
- continuano tuttavia in tutto il territorio e in molti settori produttivi regionali rilevanti problematiche da affrontare (tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, imprese irregolari e cooperative spurie, caporalato, evasione fiscale e contributiva, irregolarità contrattuali, ecc) che indeboliscono la crescita economica, la coesione sociale, la credibilità delle Istituzioni pubbliche e la qualità del lavoro nei territori dell'Emilia-Romagna;
- a fronte delle suddette problematiche le parti esprimono l'auspicio che le risorse umane, finanziarie e tecnologiche a disposizione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, sul territorio regionale, possano essere rafforzate.
- nel contesto economico e sociale generato dalle conseguenze dell'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del Covid-19, è fondamentale investire sullo sviluppo sostenibile, sull'innovazione e sulla transizione tecnologica e ambientale, incrementando la coesione e la qualità sociale dei territori, rafforzando il pilastro della legalità ed il contrasto ad ogni forma di sfruttamento del lavoro. Le parti concordano sull'importanza che tali obiettivi siano stati inclusi nel "Patto per il Lavoro e per il Clima" sottoscritto con la partecipazione di tutti gli enti locali della regione, delle forze sociali ed economiche, delle Università e delle Associazioni ambientaliste.
- come definito nel Patto per il Lavoro e per il Clima le importanti risorse derivanti dalla nuova programmazione dei Fondi Strutturali Europei, dagli investimenti nazionali e regionali e dal pacchetto "Next Generation EU - Recovery Fund" che verranno messe a disposizione per rilanciare il sistema economico fortemente provato dalla pandemia, devono essere governate in maniera

condivisa, efficace ed attenta affinché si respinga ogni tentativo di infiltrazione mafiosa. Il Patto per il Lavoro e per il Clima stabilisce infatti che: *“I firmatari concordano che l’impiego delle risorse avvenga in applicazione e nel rispetto dei contratti collettivi nazionali e territoriali di lavoro e aziendali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente maggiormente rappresentative a livello nazionale, assicurando una gestione dei livelli occupazionali nell’ambito di corrette relazioni industriali, rispettando le norme in materia di salute e sicurezza del lavoro, puntando al rafforzamento della qualità del lavoro e delle competenze di lavoratrici e lavoratori.”*

- Il Patto per il Lavoro e per il Clima definisce la legalità come *“il valore irrinunciabile e fondativo di questo Patto e la preconditione per raggiungerne gli obiettivi”* e in relazione alle concessioni e agli appalti pubblici definisce la necessità di attuare: *“il rilancio delle funzioni delle centrali uniche di committenza e il superamento della pratica al massimo ribasso negli appalti pubblici a favore dell’offerta economicamente più vantaggiosa; l’applicazione dei Contratti collettivi nazionali inerenti l’attività oggetto dell’appalto e delle concessioni e relativa contrattazione territoriale e di Il livello sottoscritti dalle Organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale (anche per i subappaltatori); l’applicazione della clausola sociale nei cambi d’appalto; il rafforzamento dei sistemi di controllo nelle fasi esecutive degli appalti; il rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza, con particolare riguardo ai protocolli anti-COVID”*

- Successivamente al precedente *“Protocollo regionale per le procedure di affidamento in appalto in Sanità (Sistema Sanitario Regionale)”* sottoscritto il 28 dicembre 2017 dalla Regione Emilia-Romagna con CGIL-CISL-UIL Emilia-Romagna, da parte del Legislatore nazionale sono intervenute modifiche in materia di appalti con tre provvedimenti:

- il c.d. Sblocca Cantieri (D.L. 32/2019),
- il c.d. Decreto semplificazioni (D.L. 76/2020),
- il c.d. Decreto semplificazioni 2021 (D.L. 77/2021).

L’obiettivo del presente protocollo, alla luce delle modifiche legislative intervenute, è quello di confermare i contenuti dell’intesa del 28/12/17, estenderne il campo di applicazione e rafforzarne i contenuti.

- le parti condividono l’impegno ad assumere tutte le iniziative necessarie, per quanto di propria competenza, al fine di promuovere i contenuti del presente Protocollo d’intesa e affinché tali contenuti vengano assunti dalle stazioni appaltanti, dalle centrali uniche di committenza e dalle Autorità regolatrici presenti in Emilia-Romagna.

- le parti condividono l’impegno a intraprendere il confronto per la sottoscrizione di un Accordo-Quadro in materia di legalità e appalti nelle opere infrastrutturali di rilevanza regionale e a promuovere la sottoscrizione di Protocolli inerenti le singole opere infrastrutturali in coerenza con quanto previsto dal Protocollo di Intesa tra MIT e OO.SS. Sottoscritto in data 11/12/2020.

**tutto ciò premesso e condiviso che le premesse sono parte integrante del presente accordo**

**La Regione Emilia-Romagna e Cgil, Cisl e Uil dell’Emilia-Romagna confermano integralmente il Protocollo sottoscritto il 28 dicembre 2017, estendendone il campo di applicazione e integrandolo come segue:**

1. I contenuti del Protocollo del 28/12/2017 e del presente accordo vengono adottati per tutte le procedure di affidamento/assegnazione in appalto di lavori, beni e servizi che verranno svolte dalla Regione Emilia-Romagna, da Intercent-ER, dalle Aziende USL, dalle Aziende Ospedaliere ed Ospedaliero-Universitarie della regione Emilia-Romagna.
2. le clausole e i diritti condivisi nel Protocollo sottoscritto il 28/12/2017 e nel presente Protocollo (*rating* di legalità, offerta economicamente più vantaggiosa, obbligatorietà clausola sociale, subappalto, applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore e di II livello, sistema sanzionatorio, salute e sicurezza sul lavoro, appalti e cambi appalto tra privati) sono applicate dalle stazioni appaltanti per tutti gli appalti di loro competenza e indipendentemente dalle modalità di assegnazione/affidamento degli appalti, ivi comprese le procedure negoziate, gli affidamenti diretti e le gestioni commissariali, fatti salvi i principi di proporzionalità, ragionevolezza e di semplificazione delle procedure amministrative.
3. Le stazioni appaltanti si impegnano a rafforzare nelle procedure di assegnazione/affidamento degli appalti i requisiti qualitativi e reputazionali, valorizzando il *rating* di legalità, incentivando le imprese e gli operatori economici iscritti agli elenchi di merito;
4. in riferimento alle clausole e ai diritti condivisi nei protocolli e negli accordi a tutela della legalità, dei diritti dei lavoratori e della qualità del lavoro, indicati nel presente accordo (criteri OEV, clausola sociale, applicazione CCNL, disciplina e limiti subappalto, ecc.), viene assicurato l'impegno da parte delle stazioni appaltanti a espletare (nel rispetto dei principi di cui all'art. 42 del D. Lgs. n°50/2016 e ss.mm. e, per quanto attiene la disciplina dei procedimenti amministrativi, di cui all'art. 6-bis della Legge n° 241/1990 e ss.mm.) il confronto preventivo all'avvio delle procedure di appalto con i soggetti firmatari e/o le articolazioni territoriali e di categoria delle Organizzazioni Sindacali firmatarie, anche da svolgersi nell'ambito delle Consultazioni preliminari di mercato di cui all'art. 66 D.Lgs. 50/2016, nonché su specifica richiesta delle suddette organizzazioni sindacali.
5. Le stazioni appaltanti, tenendo conto del D.Lgs. 50/2016, si impegnano ad adottare quale criterio selettivo per l'aggiudicazione degli appalti l'Offerta Economicamente più Vantaggiosa, in luogo del minor prezzo, favorendo formule di assegnazione dei punteggi, verificabili anche in sede di confronto preventivo di cui al paragrafo 4, che confermino la centralità della componente qualitativa sulla componente economica delle offerte.
6. In ogni caso di cambio d'appalto, per appalti ad alta intensità di manodopera, verrà garantito l'espletamento di una fase obbligatoria di informazione ed esame congiunto che coinvolga la stazione appaltante, l'Amministrazione contraente, l'impresa cedente, l'impresa subentrante, le rappresentanze sindacali aziendali e le rappresentanze territoriali e di categoria competenti delle Organizzazioni Sindacali comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Tale fase di consultazione obbligatoria prende avvio attraverso le procedure di cui al paragrafo 4. Fermo restando quanto previsto dai CCNL adottati, la stazione appaltante inserisce negli atti di gara l'impegno per le imprese concorrenti, in caso di aggiudicazione dell'appalto, a darne comunicazione alle OOS entro 7 giorni dall'aggiudicazione dell'appalto. Su richiesta scritta delle rappresentanze sindacali o dei sindacati di categoria, l'appaltatore uscente, l'appaltatore entrante, l'Amministrazione contraente, con l'eventuale coinvolgimento della stazione appaltante, sono tenuti ad espletare, prima dell'avvio delle attività, un esame congiunto con i soggetti sindacali

richiedenti al fine di garantire il rispetto della clausola sociale, la corretta applicazione contrattuale a tutela dei diritti e della retribuzione dei lavoratori e definire le modalità di ricorso al subappalto.

7. Nell'ambito dell'applicazione della clausola sociale in caso di cambio appalto, le stazioni appaltanti, con l'intento di assicurare ai lavoratori interessati dal cambio appalto un trattamento economico non inferiore a quello riconosciuto dall'impresa uscente ai lavoratori impiegati nell'appalto, promuoveranno il confronto tra l'impresa subentrante e le Organizzazioni Sindacali, fatta salva la corretta applicazione contrattuale così come prevista dal Protocollo del 28/12/2017, dagli artt. 30 e 50 D.Lgs. 50/2016, dall'art. 26 L.R. 18/2016 e dal Protocollo in oggetto.
8. Le parti concordano che, qualora nell'ambito del cambio d'appalto si configuri il trasferimento d'azienda (ad esempio, in conseguenza del passaggio all'impresa subentrante dell'organizzazione e dei mezzi utilizzati in esecuzione dell'appalto), deve essere data applicazione alle disposizioni di cui all'art. 2112 Codice Civile e art. 47 L. 428/1990.
9. Nei bandi di gara sarà prevista l'obbligatorietà di applicazione da parte di tutte le imprese coinvolte a qualsiasi titolo nell'appalto (appaltatori, affidatari, subappaltatori, subaffidatari) dei CCNL nazionali e territoriali di settore e di II livello, in base alle tipologie dei servizi/attività prevalenti e settore oggetto dell'appalto, sottoscritti tra le associazioni di imprese e le OOSS comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale, così come previsto dall'art. 30 c. 4 D.Lgs. 50/2016. Le parti si impegnano alla definizione di una declaratoria (che sarà allegata come parte integrante del presente Protocollo), attraverso specifico confronto tecnico da concludersi entro 3 mesi dalla sottoscrizione del presente Protocollo, in cui vengano specificati i CCNL di riferimento in base alle diverse attività oggetto degli appalti. Sulla base di tale declaratoria, le stazioni appaltanti si impegnano a definire nei bandi di gara e/o negli atti equivalenti adottati le clausole sociali obbligatorie previste dai CCNL per le diverse attività oggetto degli appalti ovvero, se di miglior favore, le clausole sociali previste dal Protocollo del 28/12/2017 e dal D.Lgs. 50/2016. Tale previsione sarà oggetto di confronto nell'ambito della procedura di cui al paragrafo 4.
10. Ai lavoratori impiegati nei subappalti in attività riconducibili all'oggetto dell'appalto e/o all'oggetto sociale dell'appaltatore deve essere garantita l'applicazione dello stesso CCNL sottoscritto dalle OOSS comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, i medesimi diritti, le medesime condizioni normative ed economiche, il rispetto di tutti gli obblighi relativi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e le medesime agibilità sindacali applicate ai lavoratori impiegati dall'appaltatore, secondo quanto previsto dall'art. 105 del D.Lgs. 50/2016 e s.m..
11. La Regione Emilia-Romagna e le OOSS firmatarie condividono la necessità, alla luce delle recenti novità normative stabilite a livello nazionale, di confermare un sistema regionale degli appalti in cui sia limitata la frammentazione delle attività in subappalto al fine di garantire la qualità dei lavori e dei servizi, la legalità e la qualità del lavoro. Il ricorso al subappalto dovrà comunque rispettare sempre limiti e criteri dettati dall'art. 105 del D.Lgs. 50/2016. Le parti si impegnano affinché in tutti gli appalti, con particolare attenzione agli

appalti ad alta intensità di manodopera, siano preservate, attraverso specifica previsione nei bandi di gara, le attività caratterizzanti l'oggetto dell'appalto, fatte salve le attività ad elevata specializzazione che saranno indicate nei bandi di gara. Nell'ambito della procedura di consultazione preventiva di cui al paragrafo 4, le stazioni appaltanti si confronteranno con le OOSS firmatarie per definire i limiti delle attività che potranno essere conferite in subappalto e le relative motivazioni.

12. La Regione si impegna a mettere in campo tutte le risorse necessarie, ove possibile anche attraverso specifiche clausole premiali negli appalti pubblici, per la qualificazione del tessuto produttivo regionale nei settori caratterizzati da estrema frammentazione delle imprese (edilizia, logistica, servizi, turismo, ecc), valorizzando a tal fine le imprese iscritte all'elenco di merito di cui all'art. 14 della L.R. n. 18/2016, anche al fine di sostenere processi di internalizzazione (con mantenimento dell'occupazione) e processi di crescita dimensionale delle imprese.
13. Prevedere la valorizzazione, anche attraverso quote di significative premialità, della disponibilità da parte delle imprese ad aderire ad un sistema di controlli e vigilanza nelle fasi esecutive degli appalti, con il coinvolgimento attivo delle Organizzazioni Sindacali, al fine di rafforzare gli elementi qualitativi nelle procedure di assegnazione/affidamento degli appalti. Tali controlli devono riguardare la piena coerenza tra le disposizioni normative e gli impegni previsti dai capitolati di gara e le reali condizioni di lavoro (regolarità nell'applicazione contrattuale, monitoraggio delle modalità di reclutamento della manodopera, controllo della filiera degli operatori coinvolti nel ciclo realizzativo dell'opera, applicazione clausole sociali, ecc), di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e di rispetto della legalità.
14. Le parti si impegnano a favorire il confronto con le Organizzazioni Sindacali al fine di definire l'implementazione di rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza di sito e/o di filiera o con altre modalità che comunque rafforzino le agibilità sindacali nell'intera filiera degli appalti e degli eventuali subappalti.
15. La Regione Emilia-Romagna si impegna a istituire una banca dati degli appalti e delle convenzioni in essere, che contenga anche un registro dei subappaltatori e subaffidatari impiegati negli appalti. L'accesso a tale banca dati dovrà essere messo a disposizione delle OOSS firmatarie del presente Protocollo. Delle aziende registrate nella suddetta banca dati viene data informazione dell'eventuale iscrizione all'elenco di merito di cui all'art. 14 della L.R. n. 18/2016.
16. Fermo restando quanto previsto al paragrafo 4, le parti condividono l'impegno a monitorare periodicamente l'andamento del presente Protocollo, anche attraverso la definizione di incontri periodici da realizzarsi con cadenza semestrale o, in ogni caso, su richiesta di una delle parti firmatarie.