

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 58

presentata dai Consiglieri regionali

SOLINAS Alessandro - CIUSA - LI GIOI - MANDAS - MATTA - SERRA - DERIU - PIANO - FUNDONI
- CORRIAS - PILURZU - PISCEDDA - SOLINAS Antonio - SORU - SPANO - ORRU' - DESSENA -
LOI - PIZZUTO - CANU - CASULA - COCCO - DI NOLFO - FRAU - AGUS - PINTUS - PORCU - CAU
- COZZOLINO

il 15 novembre 2024

Disposizioni per la qualità e la sicurezza del lavoro, per il contrasto al dumping contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici d'appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale

RELAZIONE DEI PROPONENTI

È ormai noto come l'introduzione del salario minimo legale sia una realtà in ventidue Paesi europei su ventisette e che l'Italia non abbia ancora approvato una legge che tuteli i cosiddetti "lavoratori poveri".

Anche l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel suo Employment Outlook 2023 ha affermato che il nostro Paese è quello che ha registrato il calo dei salari reali più forte tra le principali economie.

Il recente aumento dell'inflazione non ha trovato corrispondenza in un aumento dei salari nominali. Di conseguenza, i salari reali sono diminuiti in quasi tutti i paesi OCSE, con un declino più marcato in Italia. Alla fine del 2022, i salari reali italiani erano diminuiti del 7,5 per cento rispetto al periodo pre-pandemico, contro una media OCSE del 2,2 per cento. Il calo del 7,5 per cento riguarda tutti i salari, contrattati e non. Ma l'OCSE fornisce anche informazioni più precise sulle retribuzioni negoziate. In Italia, i salari fissati dai contratti collettivi sono diminuiti in termini reali di oltre il 6 per cento nel 2022. Altri paesi come la Francia, la Germania, la Spagna e gli Stati Uniti hanno invece registrato decrementi meno significativi o addirittura aumenti. Non sembra che questa tendenza si stia invertendo.

L'assenza di un salario minimo, nel nostro Paese, non solo espone i lavoratori a salari ingiustamente bassi, ma contribuisce anche al cosiddetto fenomeno della "contrattazione malata", nel quale le condizioni di lavoro e i salari vengono negoziati in modo inefficace e spesso a svantaggio dei lavoratori stessi, con la conseguenza che la disparità salariale continua a persistere e ad aggravarsi.

La recente sentenza della Corte di Cassazione n. 28320/2023 del 10 ottobre 2023 ribadisce il principio, già espresso in precedenza, della retribuzione proporzionata e sufficiente secondo quanto

previsto dall'articolo 36 della Costituzione, la cui portata precettiva non può essere ristretta ai soli rapporti di lavoro non tutelati dal contratto collettivo, in quanto non giustificata dal dettato normativo. Inoltre, la Corte sostiene che "la verifica giudiziale s'impone proprio qualora risulti che il trattamento economico previsto dalle parti sociali sia appena di qualche euro sopra la soglia di povertà accertata da un ente pubblico non economico come l'Istat". A proposito degli accertamenti la stessa Corte sostiene: "va tenuto conto del fatto che il valore di povertà assoluta viene calcolato ogni anno dall'Istat relativamente ad un paniere di beni e servizi essenziali per il sostentamento vitale differenziandolo in ragione dell'età, dell'area geografica di residenza del singolo e dei componenti della famiglia. Invece i concetti di sufficienza e proporzionalità mirano a garantire al lavoratore una vita non solo non povera ma persino dignitosa; orientando il trattamento economico non solo verso il soddisfacimento di meri bisogni essenziali, ma verso qualcosa in più, che la recente direttiva dell'Unione europea sui salari minimi adeguati all'interno dell'Unione n. 2022/2041 individua nel conseguimento anche di beni immateriali (cfr. considerando n. 28: "oltre alle necessità materiali quali cibo, vestiario e alloggio, si potrebbe tener conto anche della necessità di partecipare ad attività culturali, educative e sociali)".

Riportando la questione a livello regionale, ogni pubblica amministrazione quando agisce sul mercato per acquisire beni, forniture e servizi effettua una valutazione delle proprie esigenze e può liberamente scegliere le modalità per soddisfare tali esigenze attraverso le procedure previste dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al governo in materia di contratti pubblici), tanto più che il crescente affidamento esterno dei servizi presenta un alto rischio di deterioramento delle tutele sociali, portando spesso ad un livellamento verso il basso dei trattamenti economici applicati ai lavoratori e alle lavoratrici delle imprese appaltatrici. Non devono passare, inoltre, in secondo piano la tutela della qualità e la sicurezza del lavoro, della stabilità occupazionale, nonché il contrasto al dumping contrattuale nei contratti pubblici di appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale.

La proposta di legge fa riferimento ai contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture o l'esecuzione di opere o lavori, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera, di cui all'articolo 57 del Codice.

Il testo della proposta di legge si compone di quattro Capi disposti in otto articoli.

L'articolo 1 illustra oggetto e finalità della proposta.

L'articolo 2 definisce l'ambito di applicazione della legge riguardo agli affidamenti posti in essere dalla Regione e dagli enti locali presenti sul territorio regionale, dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e dalle società controllate.

L'articolo 3 dispone la programmazione e le disposizioni preliminari per l'avvio della procedura di appalto e nello specifico, l'acquisto di servizi e forniture, nonché l'esecuzione di lavori e opere ai sensi degli articoli 37 e 77 del Codice.

L'articolo 4 disciplina elementi premiali volti al miglioramento della qualità e del benessere nei luoghi di lavoro per la valutazione degli operatori economici, da parte delle stazioni appaltanti, meglio specificati nell'articolo 5. Per quanto riguarda gli appalti ad alta intensità di manodopera, le stazioni appaltanti possono chiedere agli operatori una relazione descrittiva della propria struttura di impresa con informazioni relative a: capacità tecnico-organizzativa dedicata all'appalto, al personale, ai mezzi e alle attrezzature, al CCNL applicato in riferimento all'attività prevalente oggetto dell'appalto (e in caso di subappalto, lo schema di contratto tra appaltatore e subappaltatore o altro contratto avente incidenza sul personale), secondo quanto disposto dall'articolo 112 del Codice.

L'articolo 5 declina in modo dettagliato i criteri qualitativi premiali che le stazioni appaltanti considerano, fatti salvi i criteri basati sull'aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 108 del Codice e dell'articolo 2 della presente proposta. I criteri premiali riguardano: organizzazione improntata al benessere, alla salute e sicurezza e alla qualità del lavoro; percorsi di certificazione che riguardano l'organizzazione del lavoro, la gestione dei rischi con l'attivazione di

un registro informatizzato; percorsi formativi in materia di salute e sicurezza; misure riferite alla sostenibilità energetica ed ambientale; misure rivolte a promuovere l'occupazione femminile, le politiche di genere e giovanili, le pari opportunità, la trasmissione del rapporto sulla situazione del personale o di una relazione di genere ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246) per le aziende, a seconda del numero dei dipendenti; punteggio conseguito nel rating di cui all'articolo 5 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 rilasciato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) per promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali; applicazione del CCNL e territoriale stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, con ambito di applicazione strettamente connesso all'attività oggetto dell'appalto; applicazione della clausola sociale con obbligo di assunzione del personale già impiegato nell'appalto uscente; applicazione del trattamento economico minimo orario non inferiore a nove euro lordi; presenza di nidi aziendali, spazi gioco e servizi educativi per l'infanzia.

L'articolo 6 istituisce il Comitato regionale per il monitoraggio della qualità del lavoro. Il Comitato è istituito presso la struttura regionale competente in materia di lavoro e ha funzioni di monitoraggio e promozione dei principi di tutela enunciati nella proposta di legge.

L'articolo 7 descrive la composizione e i compiti del Comitato regionale.

L'articolo 8 reca le clausole di invarianza finanziaria.

TESTO DEL PROPONENTE

Capo I

Art. 1

Finalità

1. La presente legge reca disposizioni per la qualità del lavoro e per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, per il contrasto al dumping contrattuale, nonché per la stabilità occupazionale nei contratti pubblici di appalto o di concessione eseguiti sul territorio regionale, il cui affidamento sia di competenza della Regione o dei soggetti di cui all'articolo 2, nel rispetto della normativa dell'Unione europea in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e della normativa statale di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure) convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, nonché al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 25 giugno 2021, n. 143 (Definizione di un sistema di verifica della congruità dell'incidenza della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori edili).

2. Per rafforzare il controllo delle attività di cantiere e, più in generale, dei luoghi di lavoro e garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro, della salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori, le stazioni appaltanti, in caso di subappalto, procedono nel rispetto, in particolare, di quanto previsto dall'articolo 119, comma 2, del decreto legislativo n. 36 del 2023.

Art. 2

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture o l'esecuzione di opere o lavori, con particolare riguardo agli affidamenti ad alta intensità di manodopera di cui all'articolo 57 del decreto legislativo n. 36 del 2023, posti in essere, in qualità di amministrazione aggiudicatrice o di ente aggiudicatore, dalla Regione e dagli enti locali presenti sul territorio regionale, nonché dai rispettivi enti e organismi strumentali, ivi incluse le aziende sanitarie locali e dalle società controllate.

2. Ai fini della presente legge, i soggetti di cui al comma 1 sono denominati stazioni appaltanti.

Capo II

Disposizioni per la qualità del lavoro

Art. 3

Programmazione e disposizioni preliminari all'avvio della procedura di appalto

1. Per calibrare obiettivi e fabbisogni delle stazioni appaltanti e realizzare economie di mezzi e risorse, anche in relazione all'assetto del mercato, l'acquisto di servizi e forniture nonché l'esecuzione di lavori e opere di cui alla presente legge è oggetto di programmazione effettuata ai sensi dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 36 del 2023, nonché, ove non falsi la concorrenza tra operatori economici e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza, a consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto, per lo svolgimento della relativa procedura e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi, ai sensi dell'articolo 77 del decreto legislativo n. 36 del 2023.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 78 del decreto legislativo n. 36 del 2023.

Art. 4

Elementi premiali per la valutazione degli operatori economici

1. Nei contratti di appalto o di concessione di cui all'articolo 2, fermi restando i requisiti previsti dal decreto legislativo n. 36 del 2023 e dalla normativa regionale di settore, le stazioni appaltanti, nella definizione dei criteri di valutazione dell'offerta e in relazione alle caratteristiche dell'appalto, prevedono elementi premiali per la valutazione degli operatori economici volti al miglioramento della qualità e del benessere nei luoghi di lavoro, secondo i criteri di valutazione di cui all'articolo 5.

2. Conformemente a quanto previsto al comma 1, negli appalti ad alta intensità di manodopera le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici di presentare una relazione descrittiva della propria struttura di impresa, con indicazione, a titolo esemplificativo, delle informazioni relative alla capacità tecnico-organizzativa dedicata all'appalto, al personale, ai mezzi e alle attrezzature proprie o nella propria disponibilità o in avvalimento, al contratto collettivo nazionale applicato in riferimento all'attività prevalente oggetto dell'appalto nonché, in caso di prestazioni affidate in subappalto, lo schema di contratto tra appaltatore e subappaltatore oppure del contratto di rete o di altro contratto di collaborazione tra imprese avente incidenza sul personale indicante le concrete modalità di attuazione della parità di trattamento economico e normativo e di applicazione del contratto collettivo nazionale applicato in riferimento all'attività prevalente, secondo quanto disposto dall'articolo 119, comma 12, del decreto legislativo n. 36 del 2023 .

Art. 5

Criteri qualitativi premiali

1. Fatti i salvi i criteri di aggiudicazione di cui all'articolo 108 del decreto legislativo n. 36 del 2023, nei contratti di appalto o di concessione di cui all'articolo 2, basati sul criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti considerano quali criteri qualitativi premiali:

- a) l'organizzazione improntata al benessere, alla salute e sicurezza e alla qualità del lavoro, parametrata, in particolare, al numero

- delle ore lavorative rispondenti alle effettive prestazioni richieste nell'appalto e alle unità di personale utilizzato nell'appalto, nonché alle relative qualifiche ed esperienza, nei casi in cui risultino significative in riferimento allo standard qualitativo di esecuzione dell'appalto;
- b) i percorsi di certificazione che riguardano l'organizzazione del lavoro e la gestione dei rischi a norma dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 81 del 2008, attraverso un registro di aziende informatizzato (in cloud o con tecnologia simile al fine di garantire i dati in ambito del Regolamento generale sulla protezione dei dati e in pieno rispetto della conformità dell'Agenzia per l'Italia digitale) con monitoraggio continuo almeno quadrimestrale da parte di un soggetto terzo accreditato ai sensi della norma UNI EN ISO/IEC 17021 o partner con esso;
 - c) i percorsi formativi in materia di salute e sicurezza in collaborazione con gli organismi paritetici di cui all'articolo 37, comma 12, del decreto legislativo n. 81 del 2008, costituiti da una o più associazioni dei datori e i prestatori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, rappresentati direttamente e indirettamente al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), dove presenti nel settore e nel territorio in cui si svolge l'attività lavorativa;
 - d) le misure riferite alla sostenibilità energetica e ambientale adottate dagli operatori economici;
 - e) le misure volte a promuovere l'occupazione femminile, le politiche di genere e le pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della normativa regionale e statale in materia, quali, in particolare:
 - 1) la messa a punto di azioni volte all'assunzione di giovani fino a 36 anni di età;
 - 2) la trasmissione del rapporto sulla situazione del personale ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246) per le aziende che occupano più di cinquanta dipendenti oppure, per gli operatori economici con un numero pari o superiore a cinquanta, la trasmissione di una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile a norma dell'articolo 47 del decreto-legge n. 77 del 2021;
 - f) il punteggio conseguito nel rating di legalità

- di cui all'articolo 5 ter del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e successive modifiche, rilasciato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) al fine di promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali;
- g) l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore, stipulato dalle associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa in maniera prevalente con vincolo di applicazione anche al subappaltatore o all'eventuale impresa associata in rete distaccante del personale;
 - h) l'assunzione dell'obbligo di assorbimento di tutto il personale già impiegato dall'appaltatore uscente, da parte dell'appaltatore subentrante nei procedimenti di cambio appalto ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 36 del 2023, al fine dell'attuazione della clausola sociale sottoscritta dal medesimo;
 - i) l'applicazione del trattamento economico minimo orario non inferiore a euro 9 lordi;
 - j) la presenza di nidi aziendali, spazi gioco e servizi educativi per l'infanzia.

2. La Giunta regionale, con propria deliberazione, previo parere della commissione consiliare competente in materia, può pubblicare linee guida e capitolati tipo relativi a particolari tipologie di appalto, con l'indicazione di specifici elementi qualitativi e criteri premiali per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Capo III

Comitato regionale per il monitoraggio della qualità del lavoro

Art. 6

Comitato regionale per il monitoraggio della qualità del lavoro

1. È istituito, presso la struttura regionale competente in materia di lavoro, il Comitato regionale per il monitoraggio della qualità del lavoro, di seguito denominato Comitato, con funzioni di monitoraggio e di promozione dei principi di qualità, tutela e sicurezza del lavoro nei contratti pubblici di cui alla presente legge.

Art. 7

Composizione e compiti del Comitato

1. Il Comitato è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale, i suoi componenti durano in carica quattro anni ed è composto da:

- a) l'Assessore regionale competente in materia di lavoro o un suo delegato, che lo presiede;
- b) il Direttore della struttura regionale competente in materia di lavoro o un suo delegato;
- c) il Dirigente competente in materia di sicurezza sul lavoro;
- d) sei rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale;
- e) sei rappresentanti designati dalle organizzazioni datoriali più rappresentative a livello nazionale;
- f) un rappresentante delle Camere di commercio;
- g) un rappresentante delle aziende sanitarie della Regione;
- h) un rappresentante dell'ordine degli esperti contabili e dottori commercialisti;
- i) un rappresentante dell'ordine dei consulenti del lavoro o degli esperti in materia del diritto del lavoro.

2. Il Comitato si riunisce con cadenza semestrale e alle sue riunioni possono essere invitati a partecipare i dirigenti delle strutture organizzative regionali o degli altri enti di cui all'articolo 2, o loro delegati, al fine di fornire in-

formazioni e chiarimenti nell'ambito di specifiche competenze riferibili alle procedure di appalto o di concessione di cui alla presente legge.

3. In presenza di appalti di particolare rilevanza economica e su richiesta di almeno tre componenti, il Comitato può riunirsi anche con cadenza ulteriore a quanto previsto al comma 2.

4. Al Comitato sono attribuiti i seguenti compiti:

- a) acquisire informazioni e dati relativi alle procedure di appalto o di concessione per il monitoraggio sulla corretta applicazione della presente legge, anche ai fini di monitorare l'utilizzo del subappalto da parte dell'aggiudicatario nei contratti di appalto di cui all'articolo 2;
- b) predisporre annualmente un rapporto di sintesi sui dati e gli elementi raccolti ai sensi della lettera a), con particolare riguardo agli appalti ad alta intensità di manodopera, evidenziando eventuali scostamenti del costo della manodopera, anche con riferimento al costo desunto dai contratti collettivi nazionali di lavoro di comparto sottoscritti dalle rappresentanze sindacali comparativamente più rappresentative e dagli accordi territoriali di riferimento, compresi quelli aziendali;
- c) redigere un report annuale sul modello di organizzazione e di gestione della sicurezza nell'impresa i cui risultati sono trasmessi al Comitato regionale di coordinamento in materia di salute e sicurezza sul lavoro di cui all'articolo 7 del decreto legislativo n. 81 del 2008;
- d) elaborare atti di indirizzo, da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale, finalizzati a formulare proposte e orientamenti operativi al fine del coordinamento delle procedure e di mettere in rete le attività delle stazioni appaltanti in materia di promozione della qualità e stabilità del lavoro di cui alla presente legge.

5. Il rapporto di sintesi di cui al comma 4, lettera b), è trasmesso, a cura del Comitato, al direttore della struttura regionale con funzioni di centrale acquisti di beni e servizi.

6. Il rapporto di sintesi e il report di cui al comma 4, rispettivamente, lettere b) e c), sono pubblicati sul sito istituzionale della Regione.

7. Nello svolgimento dei propri compiti il Comitato può avvalersi delle informazioni e dei

chiarimenti forniti, ai sensi del comma 2, dalle strutture competenti di volta in volta in riferimento all'oggetto dell'appalto o della concessione.

8. La partecipazione dei membri del Comitato e di eventuali soggetti esterni ai sensi del comma 2 non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto avviene a titolo gratuito, senza la corresponsione di emolumenti, compensi, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.

9. La Giunta regionale, con propria deliberazione da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplina le modalità operative e di gestione del Comitato.

Capo IV

Disposizioni finali

Art. 8

Norma finanziaria

1. Dall'applicazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.