



Comune di
Milano



MILANO e LOMBARDIA



Appalti e tutela del lavoro e dell'occupazione

Il Protocollo per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti
di lavori, servizi e forniture del Comune di Milano



Ideazione e coordinamento a cura di:



Comune di Milano
Economia Urbana e Lavoro
Area Lavoro e Formazione
Unità Mercato del lavoro

Luglio 2021



Milano è la città italiana su cui si concentrano maggiormente le opportunità di lavoro; da sempre leader nel campo dell'innovazione sociale, dei servizi e dei progetti sperimentali, è una città intelligente che punta a valorizzare e a promuovere l'economia del territorio.

A seguito della profonda crisi economica globale che ha colpito anche la nostra città, con un conseguente aumento di instabilità socio-economica, si è reso necessario focalizzare l'attenzione sull'emergenza occupazionale di questi anni e sul bisogno di migliorare la qualità dei servizi offerti dal territorio milanese, oltre a garantire una maggiore tutela dei lavoratori.

Abbiamo, quindi, ritenuto di fondamentale importanza creare una rete di condivisione e di coordinamento tra l'Amministrazione e le Organizzazioni Sindacali, al fine di instaurare un dialogo tra le parti garantendo la crescita professionale di disoccupati e inoccupati.

Dal confronto è scaturita la necessità di formalizzare la relazione tra le parti e, nel 2012, abbiamo siglato il primo Protocollo per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture del Comune di Milano con la finalità di assicurare ai lavoratori, in un contesto di trasparenza e legalità, la continuità occupazionale ed economica, salvaguardando la qualità dei servizi e incrementando ulteriormente il positivo dialogo avviato.

Nel 2018, forti dell'esperienza acquisita, abbiamo sottoscritto un nuovo Protocollo come risultato di un lungo percorso che ha condotto a importanti novità tanto per le imprese quanto per i lavoratori e la città stessa.

Per quanto riguarda le prime, sono stati introdotti una "clausola sociale tipo", un meccanismo premiante per le imprese che assicurano un migliore trattamento economico ai dipendenti e un criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti. In merito alla città di Milano, vi è stato un monitoraggio della qualità di servizi offerti per garantirne la fluidità e sono state garantite prestazioni più stabili; nei confronti dei cittadini vi è stata una salvaguardia e valorizzazione delle professionalità dei lavoratori, con una maggiore attenzione verso i disoccupati oltre ad un miglioramento delle condizioni economiche e una maggiore regolarità e garanzia di sicurezza contributiva.

Positivi sono stati anche i riscontri ottenuti all'esterno, con il Protocollo 2018 che ha fatto da apripista per altri territori che hanno sottoscritto analoghi testi.

Nel corso del 2020 è stato effettuato un nuovo aggiornamento del Protocollo, la cui versione è stata firmata il 26 Febbraio 2021. Il risultato è un modello che oggi mettiamo all'attenzione dei cittadini, delle nostre aziende partecipate, delle imprese private perché la qualità del lavoro sia un punto qualificante dello sviluppo della città. Temi peraltro che richiedono l'attenzione della politica nazionale, laddove si vogliano individuare norme esigibili e insieme garanti della dignità del lavoro e propulsive per la nostra economia.

Con tale pubblicazione, dunque, si costituisce un risultato importante per la città di Milano e per i suoi abitanti, in quanto puntiamo alla salvaguardia dei lavoratori e delle loro condizioni professionali, mettendo al centro la qualità del lavoro e dei servizi e rappresentando per questo una sfida per la nostra città. Nella speranza che sia utile ai cittadini interessati e agli esperti di settore, per avere un'idea del tema e per approfondimenti di particolare interesse con dati e informazioni di dettaglio, vi auguriamo buona lettura!

Cristina Tajani

Assessora a Politiche del Lavoro, Attività produttive, Commercio e risorse umane



Comune di
Milano

Presentare il nuovo Protocollo di intesa per la “qualità e la tutela del lavoro” che il Comune di Milano ha sottoscritto con CGIL, CISL e UIL, mi impone qualche considerazione preliminare di apprezzamento sull’Osservatorio del mercato del lavoro che, ormai da qualche anno, opera come struttura permanente del Comune di Milano e che ha rappresentato strumento indispensabile per l’elaborazione del Protocollo.

Il tavolo nasce non tanto come semplice osservatorio di quello che succede nel mercato del lavoro – non è una sorta di “rilevatore statistico” come la sua definizione potrebbe far intendere – ma si afferma soprattutto come luogo dedicato ad affrontare concretamente le situazioni di crisi, cercando, sia pur con i limiti degli scarsi strumenti a disposizione delle amministrazioni comunali, di risolvere le varie controversie e difficoltà, soprattutto occupazionali che si registrano nel mondo del lavoro.

Il suo raggio di azione non si è limitato alla sola organizzazione del Comune di Milano, ma ha abbracciato, più in generale, l’intero tessuto metropolitano milanese.

Ecco allora che negli anni – soprattutto gli ultimi – l’Osservatorio è diventato non solo un vero e proprio luogo di raffreddamento delle situazioni calde e di contenzioso, una sorta di “cassa di compensazione” ma si è configurato anche e soprattutto come un vero e proprio laboratorio per la ricomposizione delle fratture. In questo suo ruolo, anche grazie all’individuazione di soluzioni specifiche di volta in volta individuate, ha garantito – almeno nella maggior parte delle situazioni – il mantenimento del posto di lavoro a tutti i lavoratori interessati nelle varie controversie.

Lo strumento che, in queste circostanze, ha agito davvero quale leva di maggior efficacia per trovare soluzioni, è stato proprio il nostro Protocollo: un’architettura normativa “ardita” e allo stesso tempo raffinata, ragionata ed inattaccabile. Un Protocollo pensato, costruito e formalizzato attraverso un percorso di confronto, a volte anche duro, tra strutture tecniche della nostra Amministrazione (l’Area Gare Beni e Servizi), le organizzazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL) e l’Area Lavoro e Formazione.

L’obiettivo fondamentale e comune che ci siamo posti e sul quale abbiamo tutti lavorato – anche partendo da posizioni non proprio allineate – è stato quello di individuare un sistema normativo che mettesse in equilibrio due esigenze, entrambe costituzionalmente garantite: il diritto al lavoro, quello “buono”, regolare e sicuro, da una parte, e la libertà di impresa e di leale concorrenza, dall’altra.

Non è stato facile, ma ci siamo riusciti: negli ultimi anni con questi due “strumenti”, l’Osservatorio e il Protocollo, siamo stati in grado di dare soluzione a situazioni che si presentavano “spinose” e che, a volte, mettevano a rischio la continuità occupazionale. Tra le tante soddisfazioni professionali che ho avuto nella mia lunga carriera nella pubblica amministrazione, devo dire che risolvere questi problemi e soprattutto garantire la continuità occupazionale a chi

rischiava di perderla è stato per me un piacere davvero particolare che ha dato un senso “profondo” alla mia attività.

Concludo questo mio intervento con un ringraziamento ed un auspicio. Ringrazio tutti coloro che hanno collaborato e reso possibile il nostro protocollo: in particolare Melissa Oliviero, Vincenzo Cesare e Eros Lanzoni con i quali ho condiviso le ragioni etiche alla base della nostra collaborazione, a Lucia Grande e Nunzio Dragonetti, colleghi della struttura “gare e contratti” che spesso hanno dovuto sopportare le mie insistenze ed invasioni di campo e infine, ma non per ultimo, alle mie collaboratrici Giuseppina Corvino e Liliana De Ponti con le quali ho condiviso tutto il percorso. L’auspicio è che questo nostro sistema, costruito con fatica ed entusiasmo, possa continuare a dare i suoi frutti anche nel futuro.

Roberto Munarin

Direttore Area lavoro e Formazione



Il Protocollo Appalti, nelle diverse stesure che raccontiamo in questo documento, si colloca all'interno delle attività svolte dall'Osservatorio del Mercato del Lavoro, organismo presente da molto tempo e figlio di un sistema di relazioni fra amministrazione comunale e organizzazioni sindacali diventato, nel corso del tempo non più solo un luogo di confronto sui flussi e sui fabbisogni occupazionali, come originariamente era stato pensato, ma uno spazio di confronto ben più ampio, spaziando dalle crisi aziendali alla formazione professionale, ai progetti europei su lavoro e occupazione, arrivando agli appalti pubblici.

Nel corso degli anni ci siamo confrontati adottando una modalità improntata al dialogo tra le parti coinvolte che hanno potuto trovare all'interno dell'Osservatorio un terreno neutro, super partes, nel quale parlarsi nella ricerca di strategie e soluzioni adatte a risolvere le problematiche affrontate di volta in volta.

E questa modalità è diventata un vero e proprio percorso strutturato e innovativo, dove la ricerca del dialogo e la neutralità erano gli elementi di successo che ci hanno condotto a risultati importanti e non sempre scontati.

Il Protocollo ha rappresentato una parte molto significativa dell'attività svolta negli anni all'interno dell'Osservatorio del Mercato del Lavoro. Vuoi perché la materia non era sempre facile da maneggiare, con una normativa molto stringente e in costante evoluzione, vuoi perché l'approccio e le chiavi di lettura erano molto diverse, e questo ha comportato un confronto approfondito e a tratti anche acceso.

In alcuni momenti le opinioni delle parti sono apparse lontane e non facilmente conciliabili ma, da parte di tutti, era presente la volontà di ottenere il miglior risultato possibile e così è stato.

Il Protocollo rappresenta oggi un punto di riferimento e una best practice, coniuga contenuti e metodo e contribuisce alla definizione di un modello virtuoso che vede nella salvaguardia dei diritti e della qualità del lavoro e dei servizi la sua essenza.

La sua applicazione ha permesso la riduzione della conflittualità, la salvaguardia di centinaia e centinaia di posti di lavoro, il miglioramento della vita di moltissime persone, con ricadute positive sulla collettività, e avere contribuito a questo risultato non di facciata è motivo di orgoglio professionale e personale

Giuseppina Corvino

AP Unità Mercato del lavoro



Comune di
Milano

Il “Protocollo per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavoro, servizi e forniture del Comune di Milano” è frutto di un percorso condiviso che si snoda lungo diversi anni di esperienza sul tema del lavoro negli appalti.

"Le ingenti risorse europee di cui il nostro Paese sarà destinatario rappresentano un'occasione unica per lo sviluppo equo e sostenibile dei territori, così come indicato nel Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza. Poiché l'appalto sarà verosimilmente la via prioritaria attraverso cui tali risorse saranno impiegate, riteniamo indispensabile che, per la promozione di uno sviluppo equo e sostenibile per tutti, all'interno delle norme sugli appalti siano rafforzate le tutele a favore dei lavoratori e in particolare sia salvaguardato il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sia tutelato il lavoro attraverso clausole sociali che garantiscano la stabilità occupazionale, retribuzioni dignitose e l'applicazione dei ccnl di settore firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, sia limitata la catena dei subappalti.

In questo nuovo contesto e con questi obiettivi abbiamo quindi richiesto un'attualizzazione del protocollo del 2018, e questo è lo spirito dell'avviso comune firmato dalle OOSS milanesi e dall'Amministrazione Comunale che abbiamo inviato al Governo."

L'aspetto virtuoso del Protocollo è senza dubbio l'attenzione posta sulla qualità del lavoro, in un settore troppo spesso attraversato da logiche di massimo ribasso, di diritti del lavoro calpestati e conseguentemente di scarsa qualità nei servizi ai cittadini. Per fare questo è stato messo al centro il tema della qualità e dei diritti del lavoro, quali elementi centrali per disegnare un modello virtuoso di sviluppo economico e produttivo della città. Per queste ragioni il Protocollo potrebbe essere un modello esportabile e rappresentare uno stimolo per la stipula di simili accordi nei comuni dell'area metropolitana e nel settore degli appalti privati, in modo da prefigurare una “via alta” alla competitività del territorio: una competitività basata sulla qualità più alta e non sul prezzo più basso. Milano ha una vocazione multidimensionale che deve incentrarsi sempre di più sulla qualità. Una qualità dello sviluppo in grado di dare risposte anche alla “Milano delle due velocità” che vede convivere una vetrina scintillante e sacche di precarietà, disuguaglianze e lavoro povero: il Protocollo va nella direzione giusta, perché contribuisce a disegnare un modello virtuoso che scommette proprio sulla diffusione dei diritti e sulla qualità del lavoro e dei servizi.

Sicuramente sono sfide impegnative e la firma del Protocollo, fin dalla prima versione, è stata il punto di partenza per cambiare l'ottica di intervento, passando da una logica ex post, ad un lavoro ex ante. Infatti l'accordo prevede una serie di incontri preventivi, di contrattazione d'anticipo per verificare che le condizioni di un lavoro di qualità siano rispettate. Infatti anni di esperienza ci

hanno insegnato che, nel mondo degli appalti, è fondamentale nella scrittura dei bandi l'inserimento delle clausole a salvaguardia del lavoro e della qualità dei servizi.

Il Protocollo è figlio di un sistema di relazioni tra le organizzazioni sindacali e il Comune di Milano, che mette a valore un metodo di reciproco ascolto.

Viviamo in un mondo in rapido mutamento, che richiede adattamenti continui e adeguati strumenti: il Protocollo è un ottimo punto di partenza per la gestione del cambiamento, nell'auspicio che possa contribuire a cambiare (in meglio) la città e la vita di coloro che ci vivono e lavorano.

Melissa Oliviero e Luisella Inzaghi, Segretarie CGIL Milano



“Prevenire, Contrattare e Tutelare”. All’interno dell’Osservatorio, fortemente voluto dalle organizzazioni sindacali e operativo già da diversi anni, questi verbi si sono tradotti in azioni concrete e risultati tangibili attraverso un rapporto costante e sinergico con le parti al Tavolo. Muovendosi in un perimetro di osservazione ampia del mercato del lavoro, tenendo conto delle sue evoluzioni e dei cambiamenti normativi, attraverso la sottoscrizione del “Protocollo per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavoro, servizi e forniture del Comune di Milano”, l’Osservatorio è diventato anche un luogo con una specifica attenzione all’importante e delicato tema della gestione degli appalti pubblici di cui il Comune di Milano è stazione appaltante e che, per la centralità e le caratteristiche di una città come Milano, coinvolgono un elevato numero di lavoratrici e lavoratori. Attraverso la partecipazione e il coinvolgimento delle categorie sindacali il livello di attenzione alla qualità del lavoro è rimasto sempre alto in tutti i cambi di appalto, mantenendo sempre prioritari gli obiettivi della responsabilità sociale, del rispetto della contrattazione e del lavoro responsabile e sicuro. Concretezza e pragmatismo sono le modalità con cui l’Osservatorio ha sempre operato, in una logica tesa al raggiungimento del miglior risultato possibile in termini di tutela dei diritti e salvaguardia dell’occupazione. Il lavoro più importante è stato quello svolto attraverso la contrattazione di anticipo, finalizzata a risolvere a monte eventuali problematiche che si possono presentare durante le fasi di cambio di appalto per garantire un corretto passaggio delle lavoratrici e dei lavoratori da un’azienda all’altra. In tal senso i contenuti del Protocollo hanno importanza cruciale proprio per evitare fenomeni spiacevoli in fase di cambio appalto e l’auspicio è quello che possa in futuro essere applicato non solo agli appalti esclusivamente pubblici, ma estendersi anche alle aziende partecipate dall’amministrazione comunale. Potremmo aggiungere molte altre parole per declinare la mission sindacale nell’Osservatorio ma è con l’espressione “Dalla teoria alla pratica” che si può riassumere al meglio la connotazione operativa del lavoro svolto.

Eros Lanzoni, Segretario Cisl Milano Metropoli



Il Protocollo sugli Appalti tra il Comune di Milano e CGIL CISL UIL rappresenta un punto di riferimento per la contrattazione territoriale.

Gli obiettivi che ci si è dati con la sottoscrizione del suddetto accordo rispondono sostanzialmente a tre esigenze condivise: utilizzare al meglio le risorse pubbliche, fermare la logica del massimo ribasso, a discapito anche della qualità del servizio e garantire ai lavoratori delle aziende appaltatrici condizioni dignitose, in linea con quanto previsto dai CCNL di riferimento, affinché non cadano vittime del dumping sociale che spesso viene perpetrato su di loro.

L'accordo oltre a fissare degli obiettivi stabilisce anche un modello di confronto con il quale conseguirli: un modello partecipativo che individua una sede di confronto costante e continuativa (Osservatorio); un modello teso a prevenire i problemi con la contrattazione d'anticipo insieme ai dirigenti che devono redigere i bandi di gara.

Ma la bontà degli accordi è data dagli effetti prodotti. In questi anni di vigenza, possiamo dire di avere avuto a disposizione uno strumento efficace, che ci ha consentito anche in situazioni complesse di addivenire ad adeguate soluzioni. Ma le norme che disciplinano la materia degli appalti pubblici sono state e saranno in continua evoluzione e suscettibili di modifiche. Per questo motivo, per riconfermare i propositi del Protocollo, occorre mantenere il lavoro di aggiornamento che congiuntamente è stato messo in atto fin dalla prima versione.

Il Comune di Milano può e deve continuare a essere un modello di riferimento nella tutela e salvaguardia dei propri cittadini e dei lavoratori che garantiscono la qualità dei servizi della comunità, CGIL CISL UIL non possono che affiancarlo per contribuire al conseguimento di questo importante risultato.

Vincenzo Cesare, Segretario UIL Milano e Lombardia





Nell'ottobre del 2011 viene sottoscritto un Protocollo di relazioni sindacali tra Cgil Cisl e Uil di Milano e il Comune.

A quei tempi l'Osservatorio permanente del Mercato del Lavoro era già in funzione da alcuni anni. Il suo compito era di supporto dinamico ai momenti di confronto tra sindacato e amministrazione sulle nuove tendenze del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali, delle attività produttive e la verifica di eventuali criticità.

Nel Protocollo si rafforza il ruolo dell'Osservatorio, tenuto conto che all'orizzonte si prefigurava l'Expo e che proprio la sua preparazione e poi l'evento avrebbero segnato a Milano l'inversione di una fase di crisi che sul piano nazionale ha invece continuato a perdurare.

Nei nostri incontri, quasi settimanali, emergeva l'esigenza di prepararsi al cambiamento e di mettere a disposizione uno strumento volto ad evitare che il fattore contenimento costi delle attività e dei servizi comunali venisse perseguito solo attraverso l'aggiudicazione dell'appalto al massimo ribasso. Una catena di appalti e subappalti che nascondeva l'emergere di una condizione precaria delle lavoratrici e dei lavoratori, oltre che il manifestarsi ciclico delle furbizie di aziende mordi e fuggi che lasciavano una scia di debiti e disoccupati.

Proprio su questo versante sarebbe stato importante raggiungere un'intesa sulla qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture allo scopo di avere un punto di riferimento da utilizzare in diverse situazioni. Ci si è accorti subito che noi, che rappresentavamo le confederazioni sindacali, e gli incaricati dall'Assessorato alle Politiche del lavoro non eravamo parti divise nell'obiettivo, e anche se la dialettica alcune volte era molto dura, eravamo consapevoli che il metodo di lavoro intrapreso avrebbe consentito di raggiungere una buona intesa. Spesso agli incontri era presente anche l'Assessora Cristina Tajani che ha creduto molto nell'importanza di raggiungere un accordo. Come metodo di lavoro si è inaugurato e utilizzato lo strumento delle audizioni.

Finalmente anche i segretari delle nostre organizzazioni di categoria (servizi pubblici e del terziario privato, edili, trasporti, agricoli, energia, scuola, spettacolo e comunicazione) potevano contribuire descrivendo la realtà e proponendo quello che sarebbe stato opportuno inserire nei bandi e nelle procedure per evitare il ripetersi di situazioni incresciose soprattutto per i lavoratori.

Dopo meno di un anno di lavoro intenso il Protocollo venne firmato ad ottobre del 2012. La nostra esperienza è stata un esempio positivo di come è possibile dare un senso alla parola "tavolo" evitando di rimandare le decisioni da prendere ad altri "tavoli". Con questo metodo è diventato l'Osservatorio il luogo dove

anche l'assessore delegato ai lavori pubblici, che stava predisponendo il nuovo regolamento edilizio comunale, ha potuto illustrare il testo e raccogliere le proposte di integrazione e modifica provenienti dai sindacati del settore edile.

Inoltre il Protocollo è diventato un punto di riferimento per i necessari. E nei nostri ricordi sono vive tante altre occasioni di confronto sul merito di quanto la città ha vissuto negli anni del superamento della crisi. protocolli di gestione dell'Expo, ed è stato richiesto in diverse realtà, anche fuori Milano, come base per stipulare intese locali.

Apprendiamo con piacere il proseguo delle attività dell'Osservatorio: verifica e reportistica sono diventate normalità, ma soprattutto siamo orgogliosi che i rinnovi e la stipula di nuovi protocolli - presenti in questo report- siano il frutto di importanti passi in avanti che le colleghe e i colleghi che sono subentrati dopo di noi hanno saputo realizzare.

*Ivana Brunato, CGIL
Renato Zambelli, CISL
Rinaldo Carnevali, UIL*

Indice

Introduzione	2
1. I principi del Protocollo.....	3
I principi fondanti. Il Protocollo 2012.....	4
Il Percorso di revisione. Il Protocollo 2018.....	4
Audizioni con le principali categorie sindacali.....	4
L'evoluzione normativa - I	6
Le proposte di modifica	7
Nuovo aggiornamento. Il Protocollo 2021	11
L'evoluzione normativa - II	12
2. Il monitoraggio del Protocollo.....	14
Sede del monitoraggio	15
Impegni assunti	15
Modalità seguite. Il confronto come metodo	16
3. Risultati ottenuti	19
Maggiore conoscenza e visione del contesto.....	20
Migliori rapporti tra le parti e più efficiente soluzione dei conflitti.....	20
Maggiore e migliore occupazione	20
Migliore qualità dei servizi	21
Impatto sulla cittadinanza	21
Ulteriore presidio della legalità	21
4. I prossimi passi.....	22
Estensione del Protocollo alle Partecipate.....	23
Premessa	23
Gli argomenti a favore.....	23
Quali partecipate.....	24
Aggiornamento del Protocollo: una revisione continua	24
Scenari futuri	25
5. Testimonianze	27

Introduzione

L'Osservatorio Mercato del lavoro, quale strumento di supporto alle attività messe in campo a favore dell'occupazione, è stato istituito dal Comune di Milano attraverso la stipula di uno specifico verbale di intesa, siglato nel giugno 2010 con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative CGIL, CISL, UIL.

L'Osservatorio ha iniziato la sua attività dapprima seguendo diverse tematiche connesse alle dinamiche del mercato del lavoro con soggetti e attori qualificati interni ed esterni all'Amministrazione (v. Ufficio Statistica, Dipartimento di sociologia e ricerca sociale dell'Università Bicocca, ecc.). In seguito, a fronte della perdurante crisi globale e del conseguente aumento di instabilità delle condizioni socio-economiche, la sua attenzione si è focalizzata principalmente sull'emergenza occupazionale in atto e sulla necessità di garantire maggiore e miglior tutela delle situazioni di fragilità e del contrasto al lavoro scarsamente tutelato nei diversi settori produttivi.

Considerato il ruolo svolto dall'Amministrazione nel mercato del lavoro milanese attraverso la pubblicazione e l'esecuzione di importanti gare d'appalto, fu proposta dalle organizzazioni sindacali la definizione di un accordo tra le parti che tutelasse la qualità dell'occupazione dei lavoratori coinvolti negli appalti del Comune di Milano, soprattutto quelli dei servizi ad alta intensità di manodopera, garantendone la qualità.

Attraverso una serie di audizioni con le diverse categorie sindacali dei settori maggiormente coinvolti e dopo un lungo lavoro di confronto con gli uffici legali venne sottoscritto il primo "Protocollo per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavori, servizi e forniture del Comune di Milano" che puntava alla garanzia della qualità dei servizi per i cittadini e delle opere pubbliche e mirava al rispetto del lavoro, dei contratti collettivi applicati, della sicurezza e della legalità.

Dal 2012 ad oggi l'Osservatorio, pur proseguendo il suo compito di raccolta e rilevazione dati, inerenti all'andamento del mercato del lavoro e dei fabbisogni occupazionali, e di supporto al dialogo fra le parti nelle molte crisi aziendali del territorio milanese, è stato impegnato anche a monitorare, in materia di lavoro, l'andamento degli appalti interni all'Amministrazione.

L'intensa attività di confronto e una puntuale attenzione al recepimento delle modifiche normative pertinenti hanno portato ad arricchire di nuovi contenuti il Protocollo e a sottoscriverne due nuove versioni, rispettivamente il 19 gennaio 2018 e il 26 febbraio 2021.



I principi fondanti. Il Protocollo 2012

Il Protocollo nasceva dalla volontà condivisa dalle parti di individuare, come prioritario, l'obiettivo della responsabilità sociale negli appalti e nella gestione dei servizi da parte dell'Amministrazione. Una firma volta a favorire il rispetto della contrattazione, il lavoro regolare e sicuro nonché la concorrenza leale, ma soprattutto garantire la continuità lavorativa per i lavoratori.

Nello specifico, il Protocollo intendeva scoraggiare, ove possibile, il ricorso da parte dell'Amministrazione a gare e appalti incentrati al massimo ribasso economico, favorendo l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa quale sistema di valore nello scegliere i soggetti aggiudicatari. Veniva considerata come premiante la qualità complessiva dell'offerta, soprattutto quando questa garantiva il rispetto dei contratti nazionali e territoriali vigenti, nei singoli settori di riferimento, e, nel caso di cambi di gestione, d'appalto o di servizio, dando priorità all'assorbimento e all'utilizzo del personale precedentemente impiegato per lo svolgimento delle stesse mansioni garantendo in tal modo, oltre alla continuità lavorativa per i lavoratori e la prosecuzione dei diritti acquisiti, il trattamento economico e la qualità dei servizi erogati.

Il Protocollo promuoveva, inoltre, un minor ricorso ai subappalti e alle sub-concessioni che spesso impoveriscono il lavoro, riducono di fatto le responsabilità in capo al committente e alle imprese appaltanti e si rivelano causa di problematiche in termini di regolarità contributiva e di sicurezza.

In sintesi il Protocollo si è posto l'obiettivo di inserire nei bandi una serie di criteri miranti a scongiurare l'utilizzo di manodopera irregolare e precaria, l'evasione contributiva e il dumping sociale che altera la concorrenza con il rischio di mettere fuori dal mercato le imprese in regola.

Il percorso di revisione. Il Protocollo 2018

Nell'avviare il confronto per la revisione del testo sottoscritto nel 2012, le organizzazioni sindacali intendevano chiedere conferma dell'attenzione rivolta alla qualità degli appalti che l'Amministrazione aveva già manifestato e adottato, nonché consolidare gli elementi qualificanti perseguiti.

Audizioni con le principali categorie sindacali

Per dare seguito alla clausola che impegnava le parti a "sottoporre a riesame" le norme contenute nel Protocollo "sulla base dei risultati conseguiti, dopo un periodo iniziale di sperimentazione", è stata avviata, nel 2015, una serie di audizioni con le categorie sindacali coinvolte e con gli uffici interni all'Amministrazione, in particolare con la Direzione Unica Appalti.

Le audizioni hanno permesso di raccogliere criticità, suggerimenti e documentazione (e.g. intese territoriali, accordi di categoria) utili a effettuare una revisione del Protocollo che mantenesse il ruolo del Comune di Milano come committente attento alle tematiche dell'occupazione e della qualità del lavoro nelle gare d'appalto indette. Dalle audizioni, inoltre, è stato possibile raccogliere feedback sugli aggiornamenti normativi di maggior rilevanza ai fini della revisione.

Tab. 1.1 Audizioni 2015

Data	Comparto	Categorie
4 giugno	Energia e chimica	FILCTEM CGIL, FLAEI CISL
	Commercio e servizi	FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL, UILTUCS
9 giugno	Funzione pubblica	FP CGIL, CISL FP
	Edilizia	FILLEA CGIL, FILCA CISL, FENEAL UIL
	Trasporti	FILT CGIL
	Scuola, università e ricerca	FLC CGIL, CISL SCUOLA (Milano, Legnano, Magenta)
24 giugno	Agricoltura	FLAI CGIL, FAI CISL
	Editoria, spettacolo, comunicazione	SLC CGIL, UILCOM

A tutti gli incontri hanno partecipato i rappresentanti confederali di CGIL, CISL e UIL, oltre ai referenti dell'Assessorato Politiche del lavoro e della Direzione relativa.

Nel corso degli incontri è stata unanimemente riconosciuta all'Amministrazione comunale grande sensibilità al tema degli appalti ed è anche stato dato atto all'Assessorato Politiche del Lavoro del ruolo fattivo svolto nel rendere operativa l'applicazione del Protocollo 2012.

Contestualmente alla necessità di riesaminare il Protocollo, è stato espresso anche l'auspicio a individuare prassi che vedessero il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali non per singoli casi, al verificarsi di emergenze, ma anticipando le criticità secondo una logica d'insieme e un approccio sistemico, senza ledere l'autonomia di azione delle parti. Questo al fine di ridurre la distanza fra quanto pattuito nei bandi/capitolati e ciò che può verificarsi in corso d'appalto, avvalendosi del punto di vista delle categorie sindacali dei diversi settori coinvolti quali interlocutori in grado di fornire dati e informazioni utili al buon andamento dei servizi, sulla base dell'esperienza maturata sul campo.

Nel corso delle audizioni è emersa anche la necessità di trovare modalità "altre", il più possibile incisive, per pubblicizzare l'esistenza del Protocollo e garantirne l'applicazione dei contenuti, procedendo, ad esempio, con incontri di "socializzazione e responsabilizzazione" con le diverse Direzioni dell'Amministrazione, oppure convenendo sul fatto che allegare il testo del Protocollo ai bandi di gara e rendere coerenti i bandi con le clausole in esso contenute è un processo che richiede livelli di recepimento molto diversi e non solo formali. Il presente report ha l'ambizione di collocarsi tra le "modalità altre",

richieste in fase di audizione, per una maggior conoscenza del Protocollo, ma anche per la massima diffusione dei risultati raggiunti in questi anni.

L'evoluzione normativa - I

Una prima revisione del testo del Protocollo si è resa opportuna dopo la prima sottoscrizione dell'ottobre 2012, a seguito della mutata disciplina del mercato del lavoro e degli appalti. In particolare:

- Il D.L. 20 marzo 2014, n. 34¹ in base al quale: il limite entro cui il datore di lavoro non è tenuto ad indicare le ragioni (tecniche, organizzative, produttive o sostitutive) che rendono legittima l'apposizione di un termine al contratto di un dipendente è di 36 mesi, con massimo 5 proroghe; il numero dei contratti a tempo determinato rispetto a quelli a tempo indeterminato non può superare il 20%.
- La L.10 dicembre 2014, n. 183² che introduce (per le nuove assunzioni) un contratto unico a tempo indeterminato "a tutele crescenti"³ e riduce altre forme contrattuali come i cosiddetti "co.co.pro".
- Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i. (il *nuovo Codice dei contratti pubblici*) e in particolare gli articoli 3⁴, 30⁵ e 50⁶. Tale revisione⁷ ha introdotto diversi punti qualificanti:

¹ "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese", convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 16 maggio 2014, n. 78.

² Legge delega che rappresenta la parte principale della riforma Jobs Act.

³ L'espressione "a tutele crescenti" fa riferimento alle modalità di calcolo (parametrata all'anzianità di servizio) dell'eventuale indennità risarcitoria applicabile in caso di licenziamento illegittimo.

⁴ Articolo 3, comma 1 lettera qqq definisce le «clausole sociali» come "disposizioni che impongono a un datore di lavoro il rispetto di determinati standard di protezione sociale e del lavoro come condizione per svolgere attività economiche in appalto o in concessione o per accedere a benefici di legge e agevolazioni finanziarie".

⁵ Articolo 30 definisce «i principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni»; in particolare si fa riferimento al comma 3, 4, 5-bis e 6:

-Comma 3: "nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X".

-Comma 4: "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 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. In caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi di cui all'articolo 105, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile.

-Comma 5-bis: "In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni è operata una ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva".

-Comma 6: "In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale di cui al comma 5, il responsabile unico del procedimento invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine sopra assegnato, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto ai sensi dell'articolo 105".

⁶ Articolo 50, in materia di «Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi» nel quale si legge che "per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato,

- La centralità dell'offerta economicamente più vantaggiosa e il superamento del criterio del massimo ribasso.
- L'obbligo all'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nei contratti ad alta intensità di manodopera.
- Il subappalto entro il limite del 30% dell'importo complessivo del contratto dei lavori, servizi e forniture.
- L'obbligatorietà dell'applicazione delle clausole sociali negli appalti di lavori, servizi e concessioni.
- L'obbligo dell'applicazione dei contratti nazionali di lavoro, riferiti all'oggetto dell'appalto, sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché dai contratti in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro.
- La determinazione del costo del lavoro con riferimento alle tabelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale richiamata al punto precedente.
- Lo scorporo degli oneri della sicurezza dal costo dell'importo assoggettato a ribasso.
- L'applicazione del regime di responsabilità solidale per mancato pagamento del salario o mancato versamento dei contributi.

Le modifiche alla versione 2018 sono state introdotte o in forma di richiamo diretto agli articoli del nuovo Codice degli appalti, o come rielaborazione di sintesi della discussione sui cambiamenti normativi avvenuta al tavolo Osservatorio Mercato del lavoro.

Si evidenzia che molti di questi punti erano già stati sottoscritti dal Comune di Milano nell'ottobre 2012 come proprie linee di indirizzo.

Le proposte di modifica

Di seguito sono riportate alcune delle criticità e delle proposte emerse nel corso delle audizioni che hanno costituito non solo la base per la stesura del Protocollo sottoscritto il 19 febbraio 2018, ma anche lo spunto per il piano di azioni da perseguire e in particolare: il monitoraggio delle clausole pattuite e degli appalti, sia quelli in essere che quelli in scadenza.

Mappatura appalti	Predisposizione di una mappatura degli appalti (in corso e in scadenza) finalizzata a costruire un quadro chiaro del numero e della tipologia di appalti gestiti dal Comune di Milano in
-------------------	--

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. I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto".

⁶ Come già riportato nel documento "Applicazione del Codice dei contratti pubblici: indagine conoscitiva. Audizione di CGIL, CISL, UIL. Senato della Repubblica, Commissione Lavori Pubblici, 13 febbraio 2019"

⁷ Come già riportato nel documento "Applicazione del Codice dei contratti pubblici: indagine conoscitiva. Audizione di CGIL, CISL, UIL. Senato della Repubblica, Commissione Lavori Pubblici, 13 febbraio 2019".

qualità di committente, partendo dal Piano biennale degli acquisti e forniture.

Raccolta sintetica di alcuni dati indispensabili: ambito e valore economico dell'appalto, durata e data di scadenza dell'appalto, CCNL applicato, numero e tipologia di lavoratori coinvolti.

Tavolo di confronto su appalti in corso

Costituzione di un tavolo di confronto con la Direzione interessata per trattare eventuali problematiche intervenute, gestire situazioni di criticità all'interno di appalti in corso e prevenire eventuali situazioni di conflitto.

Questo in virtù della forza istituzionale dell'Amministrazione che, pur non avendo un potere fattivo reale e potendo operare solo in termini di *moral suasion*, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e gestionale dell'appaltatore e delle norme sugli appalti pubblici, può farsi parte attiva di un percorso volto a garantire, nel proprio ambito di competenza, appalti rispettosi della sicurezza, della legalità e della trasparenza, offrendo, in tal modo, a utenti e lavoratori, un'immagine positiva del proprio agire e dei propri valori rispetto ai temi del lavoro, dell'occupazione e della qualità dei servizi offerti.

Contrattazione d'anticipo su appalti in scadenza

Avvio di un dialogo sugli appalti in scadenza, che consenta di operare in maniera preventiva, attraverso una positiva "contrattazione d'anticipo" che tenga conto delle criticità riscontrate nei bandi precedenti, con lo scopo di migliorarne la qualità. A tal fine è stata evidenziata l'utilità di convocare incontri dell'Osservatorio con le Direzioni interessate per valutare, prima della pubblicazione del bando, se quanto indicato nel capitolato possa essere migliorato alla luce dell'esperienza precedentemente acquisita nei medesimi servizi appaltati (per es. in tema di contratti applicati). La finalità ultima è raggiungere la migliore coerenza possibile tra il testo dei bandi e quanto previsto dal Protocollo. È stato più volte osservato che, a garanzia di trasparenza e qualità degli appalti, l'elemento dirimente è proprio il livello di progettazione degli stessi. È, in altri termini, la debolezza dei capitolati a creare le premesse per una scarsa qualità, efficienza e legalità. È quindi utile e proficuo per tutti allargare l'ambito di informazione, includendo soggetti (per es. gli enti bilaterali, il Tavolo sulla sicurezza promosso dalla Prefettura, i soggetti del Centro per la prevenzione della sicurezza, ecc.) che possono dare un supporto in tal senso (per es. fornendo tutte le informazioni disponibili sulle inadempienze delle aziende anche dal punto di vista contrattuale, *black lists* e *white lists*, ecc.)⁸

⁸ V. Protocollo 2018, pag.6: "consultare, preventivamente alla stipulazione del contratto, le banche dati esistenti previste dalla normativa vigente, ivi compresa la Cassa Edile per gli appalti di lavori; acquisire come di prassi la documentazione antimafia relativa alle imprese operanti nei settori maggiormente esposti a rischio, con specifico riferimento alle "white list", elenchi di

Si è consolidata dunque, come buona pratica, quella di prevedere un tavolo specifico per un confronto preventivo rispetto alla scadenza dell'appalto in corso con le diverse direzioni committenti, non solo per garantire tutele ai lavoratori coinvolti, ma anche per mantenere la qualità dei servizi e promuovere una diversa gestione delle criticità al fine di diminuire eventuale conflittualità (evitando, per es., di dover poi ricorrere al Prefetto per trattare problemi di irregolarità).

Clausola sociale

Inserimento della clausola sociale nei capitolati per garantire, ai lavoratori coinvolti nei cambi di appalto, l'occupazione e il mantenimento delle condizioni economiche e dei diritti acquisiti anche nei casi in cui il CCNL di riferimento adottato non la preveda. A titolo esemplificativo: il CCNL multiservizi o cooperative sociali prevedono una clausola di salvaguardia per cui, nei casi di cessazione di appalto, l'azienda subentrante assume i lavoratori dell'azienda cessante; altri, invece, non la prevedono. In queste situazioni, senza l'inserimento di una specifica clausola nel capitolato, il passaggio del personale durante la fase di cambio di appalto diventerebbe estremamente incerto, con tutte le conseguenti difficoltà da gestire, aumentando il rischio di conflittualità⁹

Copertura economica

Garanzia di un rapporto equo tra il valore di una gara con le ore da assegnare e i minimi salariali previsti dalle tabelle ministeriali, in modo che ci sia copertura economica per l'integrale rispetto dei CCNL, evitando di dover ricorrere, ad appalto avviato, a percorsi difficili per far quadrare tutti i parametri. È stato messo in evidenza che il problema ha una ricaduta diretta sugli individui al momento che, per quanto le OO.SS. maggiormente rappresentative siano compatte nel non far deroghe sui contratti, lasciare spazi per il ricorso a contratti paralleli, meno onerosi in termini di costo del lavoro, porta a *dumping* salariale e sociale per le persone coinvolte. In moltissimi appalti di servizi si incontrano lavoratori che non tengono il passo con il costo della vita (*working poor*) e pochi sono gli appalti di servizi che hanno tutto il personale full-time. Nella maggioranza dei casi si hanno part-time ai minimi

fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, istituiti presso ciascuna Prefettura a norma di quanto previsto dalla Legge n. 190/2012 (come novellata dal D.L. 90/2014)".

⁹ V. Protocollo 2018, pag.4, punto «e»: "Ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. e nel rispetto dei principi dell'Unione Europea, in caso di aggiudicazione a nuovo appaltatore, a parità di condizioni prestazionali ed economiche e ove non si tratti di nuovi servizi o lavori o di servizi a carattere non continuativo e/o eccezionali, il Comune di Milano garantirà l'inserimento nei capitolati di una "clausola sociale tipo" volta ad assicurare la stabilità occupazionale. In particolare il nuovo aggiudicatario dovrà assumere l'impegno: (1) a garantire, l'assunzione di tutto il personale impiegato nell'esecuzione delle prestazioni dall'appaltatore uscente; (2) a garantire condizioni normative, retributive e di tutela del rapporto di lavoro non peggiorative rispetto a quelle preesistenti; (3) ad applicare 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 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. (art. 30 del D.lgs. 50/2016 comma 4).

contrattuali con lavoratori estremamente ricattabili, e, in molti casi, il problema è legato sia al contratto di riferimento, sia all'applicazione dello stesso (v. riduzione oraria con conseguente riduzione del reddito, frammentazione oraria con spostamenti di lunga distanza, ecc.).

Per gli appalti in cui il costo del lavoro è preminente (*labor-intensive*), è la Pubblica Amministrazione il propulsore per l'attivazione di buone prassi finalizzate a stabilire sul mercato tariffe di legalità (ovvero tariffe credibili rispetto ai costi generati dal pagamento di contributi e tasse). Diversamente, nel medio-lungo termine, c'è il rischio concreto di perdere occasioni occupazionali per il territorio a favore di investimenti in aree nazionali o estere dove i compensi applicati sono tali da fornire un vantaggio competitivo inarrivabile (v. per es. call-centre delocalizzati). In conclusione, aliquote al ribasso negli appalti hanno l'effetto finale di impoverire il territorio in cui opera la Pubblica Amministrazione e di dequalificarlo.

Applicazione CCNL per settore e ove presente, contrattazione territoriale e di filiera	Inserimento della specifica “per settore e per zona” alla clausola relativa all'applicazione dei CCNL e della relativa contrattazione territoriale, in modo da evitare il ricorso alle tabelle salariali più basse e l'innescio di meccanismi di <i>dumping</i> sociale e contrattuale ¹⁰ .
Regolarità contributiva e retributiva	Esigibilità, nel momento in cui l'appalto entra nella fase esecutiva, della clausola del Protocollo in base alla quale il Comune di Milano, in qualità di stazione appaltante e/o di committente, si impegna a vigilare sulla regolarità retributiva e contributiva nei confronti del personale in forza ¹¹ . Verifiche in corso d'opera evitano di generare, alla conclusione dei lavori, situazioni difficili da risolvere (v. disservizi e contenzioni/vertenze con il personale).

¹⁰ V. Protocollo 2018, pag.2: “È comune interesse delle parti assicurare l'applicazione dei contratti nazionali del settore merceologico cui si riferisce l'appalto di filiera sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e dalle rappresentanze dei datori di lavoro. Nella determinazione delle stime sul costo del lavoro da inserire negli appalti, il Comune di Milano si impegna a basare le stime in coerenza con quanto previsto all'art. 23 c. 16 del D.lgs. 50/2016 e s.m.i.”. V. Protocollo 2018, pag.3: “Il Comune di Milano si impegna (...) ad inserire clausole per cui: (...) Si preveda l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, ai sensi dell'articolo 30 del Codice, del Contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per 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 quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le attività oggetto dell'appalto”. V. Protocollo 2018, pag.5, punto «j»: “Il Comune di Milano si impegna in particolare ad inserire clausole per cui (...) Le offerte economiche, come previsto dall'art. 95 c.10 del D.lgs. 50/2016 e s.m.i., garantiscano per il personale l'applicazione del trattamento economico e delle tariffe approvate dai contratti collettivi nazionali, territoriali di ogni livello in vigore per il settore (ivi)compresi i contratti nazionali di filiera, ove presenti) sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative e firmatarie del presente Protocollo”.

¹¹ V. Protocollo 2018, pag. 6: “vigilare ordinariamente sulla regolarità contributiva dell'Appaltatore e del Subappaltatore mediante verifiche periodiche e, a campione, sulla regolarità retributiva. In relazione al tipo di controllo, le verifiche saranno effettuate in fase di aggiudica di gara, di erogazione dei servizi appaltati e nelle fasi di pagamento”.

Premialità	Previsione di un punteggio tecnico premiante per le aziende che applicano ai lavoratori condizioni economiche di miglior favore ¹² .
Penali	Introduzione di penali, in caso di mancato o non regolare pagamento delle retribuzioni o di altre inadempienze - anche con il richiamo all'applicazione integrale dei CCNL di riferimento nei quali è ben specificato il termine per l'erogazione degli stipendi - fino alla risoluzione del contratto per le situazioni più gravi ¹³ .

Al termine delle audizioni, raccogliendo e facendo proprie alcune delle proposte descritte, si è giunti alla revisione definitiva del testo dando nuovamente conferma dell'attenzione rivolta alla qualità del lavoro negli appalti che già si era dimostrato di cogliere con il Protocollo del 2012.

Il Protocollo sottoscritto nel 2018, al fine di tutelare la continuità lavorativa e favorire la "buona occupazione", prevedeva, ove possibile, la stipula di contratti d'appalto o di servizio della durata non inferiore ai 4 anni quale buona prassi per l'Amministrazione, volta a favorire, su tutto il territorio metropolitano, la diffusione del lavoro qualificato e non precario.

Infine, proponeva l'istituzione e l'implementazione di un registro dei fornitori, esecutori e appaltatori comprensivo di un elenco di imprese che avessero segnalazioni di pregressi impieghi di manodopera con modalità irregolari o che avessero fatto ricorso a illegittime forme di intermediazione per il reclutamento di personale al fine di favorire la trasparenza e la legalità.

Nuovo aggiornamento. Il Protocollo 2021

Con Deliberazione N. 1535 del 30/12/2020, la Giunta Comunale ha dato mandato alla Direzione Generale:

- di apportare le necessarie modifiche e integrazioni al Protocollo d'Intesa 2018, anche attraverso la predisposizione di un nuovo Protocollo da stipulare con le Organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL (...), procedendo alla successiva diffusione a tutte le Direzioni ed Aree interessate;

¹² V. Protocollo 2018, pag.4: "In presenza di pari condizioni prestazionali ed economiche in aggiunta alla clausola di capitolato sopra citata [clausola sociale], ove possibile, sarà previsto negli atti di gara un punteggio tecnico premiante per gli offerenti che garantiranno le condizioni economiche di miglior favore per i lavoratori tra i contratti del comparto merceologico di riferimento sottoscritti dalle OO.SS comparativamente più rappresentative a livello nazionale a tutti i lavoratori uscenti. Ogni tutela dovrà essere assicurata anche per i lavoratori assunti in caso di incremento di attività".

¹³ V. Protocollo 2018, pag. 4: "Fermo restando quanto previsto dall'art. 30 del D. Lgs.50/2016 e s.m.i., in caso di ripetute inadempienze delle leggi in materia di lavoro, salute e sicurezza, nonché dei contratti collettivi di lavoro stipulati ad ogni livello dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative e firmatarie del presente Protocollo, alle imprese appaltatrici e subappaltatrici e/o di fornitura di servizi inadempienti, come prassi consolidata del Comune di Milano, verrà intimato di rimuovere tempestivamente tali situazioni di irregolarità, attraverso una gradualità di penali, ivi inclusa la risoluzione del contratto ed ogni altra tutela idonea a garantire quanto dovuto ai lavoratori e a prevedere altresì che si vigili sulla concreta erogazione di tali sanzioni". V. inoltre Protocollo pag.5: "Nell'esecuzione dell'appalto, l'Appaltatore si obbliga ad applicare integralmente i contratti di lavoro collettivi di settore di ogni livello sottoscritti dalle Organizzazioni Sindacali maggiormente rappresentative e firmatarie del presente Protocollo".

- di provvedere per la sua promozione al sistema delle società partecipate dal Comune di Milano, a partire dalle aziende di cui l'Amministrazione detiene la maggioranza.

La nuova revisione del Protocollo, sottoscritta il 26 febbraio 2021, è al contempo un aggiornamento e un arricchimento del testo precedente, poiché, anche alla luce delle modifiche normative intervenute dal 2018, ricomprende gli approfondimenti effettuati nel corso dell'intensa attività di contrattazione sugli appalti del Comune di Milano svolta in sede di Osservatorio.

Oltre a confermare le garanzie presenti nelle versioni precedenti, rafforza i principi della trasparenza (privilegiando sempre le procedure aperte), della qualità (e non del prezzo) come criterio per le scelte dell'Amministrazione e del massimo presidio della legalità con il richiamo alla limitazione del subappalto. Introduce anche, quale elemento di novità, alcune tutele per i cosiddetti 'appalti intellettuali', talvolta ambito di sfruttamento di giovani professionisti. Stabilisce che al personale coinvolto sia applicato il contratto nazionale di categoria previsto per il tipo di mansioni appaltate. Ultimo, ma altrettanto importante, fissa il principio che il Comune si farà parte attiva per promuovere l'applicazione di questo accordo anche alle società Partecipate, iniziando dalle maggiori.

Il valore del Protocollo va ben oltre i confini del territorio milanese, perché si pone come modello su scala nazionale, specie in questa fase particolare nella quale sono in discussione tutte le regole sugli appalti, le cui modifiche non dovranno mai andare a discapito dei diritti dei lavoratori.

I sottoscrittori del Protocollo sono anche autori di un Avviso Comune, indirizzato al Governo, in cui le parti richiedono che le tutele previste nel Protocollo siano recepite anche in eventuali modifiche delle leggi sugli appalti: in questa fase storica le risorse europee possono e devono rappresentare un'occasione di sviluppo equo e sostenibile per tutti e le regole che indicano come queste risorse verranno spese sono fondamentali affinché esse rappresentino un'opportunità anche per i lavoratori e le lavoratrici ¹⁴.

L'evoluzione normativa – II

L'evoluzione normativa avvenuta dopo la sottoscrizione del Protocollo 2018 di rilevanza per mercato del lavoro e appalti è individuabile in particolare nelle seguenti leggi:

- La **L. 9 agosto 2018 n. 96** (conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 87 del 12 luglio 2018, c.d. "Decreto dignità" recante disposizioni urgenti per la dignità

¹⁴ Comunicato stampa del 26 febbraio 2021. "Lavoro. Comune e sindacati insieme per la tutela del 'Buon lavoro' negli appalti dell'Amministrazione" riportato al portale del Comune di Milano: <https://www.comune.milano.it/-/lavoro.-comune-e-sindacati-insieme-per-la-tutela-del-buon-lavoro-negli-appalti-dell-amministrazione>

dei lavoratori e delle imprese.). Tra le novità inserite La reintroduzione della “causale” per i contratti a termine.

- La **L. 14 giugno 2019 n. 55** (conversione in legge del D.L. 32 del 18 aprile 2019.c.d. “Sblocca Cantieri”) che ha apportato modifiche al Codice dei contratti. Tra le novità:
 - l’innalzamento della quota massima delle prestazioni subappaltabili al tetto del 40% e l’eliminazione dell’obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori;
 - la modifica delle diverse modalità di affidamento previste per i lavori “sottosoglia”, nonché le corrispondenti classi di importo¹⁵.
- La **L. 2 novembre 19 n. 128** (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 3 settembre 2019, n. 101, recante disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali”). Il provvedimento interviene nella tutela economica e normativa di determinate tipologie di lavoratori appartenenti a categorie protette, non solo quelli con disabilità ma anche i c.d. *rider* (ciclofattorini) e coloro che svolgono mansioni socialmente utili e/o di pubblica utilità e precari, spesso utilizzati all’interno di servizi in appalto¹⁶.

Il vigente Codice dei contratti pubblici (2016) ha introdotto un cambio di impostazione che la Legge n. 55/19 ha in parte modificato. Nel luglio 2020 è stata licenziata dalla Commissione di supporto giuridico-amministrativo e consegnata al Ministro delle infrastrutture e trasporti la bozza definitiva del Regolamento attuativo, ma le modifiche apportate dalle norme derogatorie e acceleratorie, che a causa del perdurare della situazione sanitaria sono state approvate, ne hanno prorogato l’approvazione in attesa che termini l’emergenza.

Nuove regole transitorie in materia di appalti e contratti sono state incluse nelle seguenti norme:

- Legge 11 settembre 2020, n. 120 (Conversione in legge del c.d. Decreto Semplificazioni)¹⁷;
- Legge di Bilancio del dicembre 2020;
- Legge 26 febbraio 2021, n. 21 di conversione del c.d. Decreto Milleproroghe;
- D.L. 31 maggio 2021 n. 77 che riporta misure di accelerazione e snellimento in attuazione del PNRR (Piano Nazionale Rilancio e Resilienza).

¹⁵ Si veda l’articolo “Sblocca Cantieri e Codice dei contratti: tutte le modifiche dalla A alla Z”, in «*Lavoripubblici.it*» disponibile alla seguente [pagina online](#).

¹⁶ Si veda l’articolo “In vigore le nuove tutele per riders e collaboratori”, in «*Pmi.it*» disponibile alla seguente [pagina online](#).

¹⁷ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni),



2

Il monitoraggio del Protocollo

Sede del monitoraggio

Una corretta applicazione del Protocollo non poteva prescindere da un monitoraggio periodico che, per essere realmente efficace, doveva trovare una sede adeguata. Il Protocollo del 2012 individuava nell'Osservatorio Mercato del lavoro la sede preposta alla verifica dell'applicazione degli accordi sottoscritti¹⁸.

Nel corso delle audizioni del 2015 con le OO.SS. (prima revisione del Protocollo) si è dibattuto sull'opportunità che fossero invece le specifiche Direzioni committenti le sedi deputate al confronto e allo scambio su appalti in corso e in fieri. L'Osservatorio avrebbe dovuto piuttosto svolgere il ruolo di cabina di regia per la raccolta di dati e informazioni sul recepimento degli accordi convenuti (mappatura degli appalti in corso e in scadenza, ecc.).

Sentito il parere di diverse Direzioni e dato atto che, nel Protocollo di relazioni sindacali sottoscritto il 24 ottobre 2011, era stato concordato:

*“che fossero da **incrementare e sviluppare le attività dell'Osservatorio** permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività produttive, **quale strumento di supporto dinamico ai momenti di confronto**, di rilevazione delle tendenze del mercato del lavoro e delle sue criticità, di proposizione di nuove *policies*; (...) [e che] secondo opportunità o su specifica richiesta delle Parti [avrebbero potuto] essere allargati i temi sui quali indagare e con il coinvolgimento di altri Assessorati”¹⁹.*

è stato confermato l'Osservatorio quale sede più adeguata per l'incontro tra le parti.

Impegni assunti

Nel Protocollo del 2018 sono stati quindi aggiunti ulteriori impegni operativi, ovvero che l'Osservatorio non solo fosse sede di confronto, nel caso di criticità legate a un dato appalto (monitoraggio appalti in corso), ma anche riferimento per la c.d. “contrattazione d'anticipo” sui futuri appalti, prima della stesura dei bandi. A pagina 7 si legge dunque che le Parti:

- Individuano nell'Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività produttive, il luogo di monitoraggio e verifica dell'applicazione del presente Protocollo, nonché la sede di confronto, laddove ne venga fatta espressa richiesta dalle parti e/o in caso di insorgenza di

¹⁸ V. Protocollo 2012, pagg. 4-5: “Le Parti individuano nell'Osservatorio permanente del mercato del lavoro, dei fabbisogni professionali e delle attività produttive, il luogo di monitoraggio e verifica dell'applicazione del presente Protocollo; concordano che, in sede di Osservatorio permanente, con cadenza semestrale, si effettuino incontri per monitorare la situazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, per accertare l'applicazione di quanto convenuto con il presente Protocollo e fornire eventuali ulteriori strumenti”.

¹⁹ V. il Protocollo di relazioni sindacali 2011, pag. 3, punto 9.

situazioni di contrasto e problematiche emergenti nello svolgimento dell'appalto;

- Concordano che, in sede di Osservatorio permanente, si effettuino incontri periodici per monitorare la situazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, per accertare l'applicazione di quanto convenuto con il presente Protocollo e fornire eventuali ulteriori strumenti;
- Trasmettono all'Osservatorio un'informazione preventiva sulle scadenze degli appalti e l'informazione sulle gare pubblicate, in modo da avviare un confronto e rafforzare la contrattazione d'anticipo.

Modalità seguite: Il confronto come metodo

Seguendo le indicazioni concordate nei due protocolli sottoscritti, nel tempo sono state utilizzate più modalità e strumenti per renderne possibile la concreta attuazione.

Inizialmente, in collaborazione con gli uffici della DC Unica Appalti, sono stati realizzati incontri a cadenza annuale nei quali venivano presentati alle organizzazioni sindacali i dati relativi all'andamento degli appalti, con un particolare focus sulle gare effettuate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o con il criterio del massimo ribasso. Le sintesi prodotte fornivano anche i dati economici complessivi e per direzione, suddivisi in gare sopra e sotto soglia comunitaria. Il risultato emerso era l'utilizzo prevalente del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle gare per l'acquisizione di beni e servizi (sia sopra che sotto soglia), mentre il criterio del massimo ribasso è risultato molto utilizzato (con punte anche dell'88%) nelle gare di opere pubbliche.

In una seconda fase si è pensato di utilizzare i dati disponibili alla sezione "Amministrazione trasparente" del portale del Comune di Milano (v. Database Art. 29 d.lgs. n. 50/2016), elaborando le informazioni presenti. L'ipotesi di lavoro non è stata poi praticata e si è optato per una diretta collaborazione con la DC Unica Appalti, al fine di ottimizzare i tempi e anche ricevere sintesi affidabili. La possibilità è stata comunque recepita e inserita nel Protocollo 2018²⁰.

I dati forniti dalla Direzione Unica Appalti hanno consentito una verifica di massima sull'applicazione del Protocollo e hanno fornito lo spunto per lo sviluppo di azioni

²⁰ V. Protocollo 2018, pag. 6: "proseguire l'inserimento sul proprio sito trasparenza e sulla propria sezione bandi dei nominativi delle Aziende Appaltatrici e delle scadenze degli appalti dei lavori, di servizi, dei nuovi bandi, degli accreditamenti e affidamenti, compresi quelli CONSIP, per consentire all'Osservatorio del Mercato del Lavoro del Comune di Milano, la verifica del rispetto dei contenuti del Protocollo".

volte alla promozione dello stesso presso le Direzioni. Non hanno però, per loro natura, permesso un approfondimento delle criticità in atto.

La terza e più recente fase ha visto un ulteriore cambio di passo. In risposta alle difficoltà e ai contenziosi emersi con i lavoratori occupati in servizi appaltati, il monitoraggio ha assunto una modalità dialogica. Sono aumentati gli incontri per il confronto su appalti in corso, alla presenza delle Direzioni e degli aggiudicatari coinvolti, ed è stata nel contempo avviata una modalità di confronto preventivo sugli appalti in scadenza (c.d. contrattazione d'anticipo).

Come evidenziato dalla Tabella 1, riepilogativa degli incontri totali e degli incontri specifici sugli appalti tenutisi in sede di Osservatorio, con la sottoscrizione del Protocollo 2018 si intensifica l'attività di monitoraggio.

TAB. 2.1

	2012 ottobre dicembre	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 maggio	Totale	febbraio 2018 febbraio 2021
Totale incontri	6	16	13	15	7	12	18	17	14	14	132	63
Monitoraggio	0	0	1	1	0	2	11	4	3	8	30	26
Appalti in corso												
Contrattazione di anticipo	0	0	0	0	0	2	3	7	1	4	17	15
Revisione Protocollo e tema appalti	3	1	0	7	4	6	1	4	5	1	32	11
Altri temi	3	15	12	7	3	4	3	2	5	1	55	11
Firma Protocolli	22 ottobre 2012						19 febbraio 2018			26 febbraio 2021		

Nello specifico, dei 132 incontri totali effettuati a partire dalla sottoscrizione del primo Protocollo (22 ottobre 2012), 79 hanno riguardato il tema appalti (59,8%).

Di questi 79 incontri totali, 2 sono stati resoconti quantitativi (sintesi dati sugli appalti aggiudicati nel 2013 e 2014), 29 momenti di confronto su criticità di appalti in corso, 16 “contrattazioni di anticipo” su appalti in scadenza e bandi in via di definizione, 32 attività di revisione/aggiornamento del Protocollo.

L'accelerazione prodotta dagli accordi inseriti nel Protocollo 2018 è nei numeri. Dei 63 incontri tenutisi dalla sottoscrizione (19 febbraio 2018) ben l'82,5% (52) ha riguardato il tema appalti.

Nella tabella che segue (Tab. 2.2), sono riportati, a titolo esemplificativo, alcuni degli incontri promossi sugli appalti in scadenza (c.d. contrattazione di anticipo):

TAB. 2.2. CONTRATTAZIONE DI ANTICIPO. INCONTRI TAVOLO OSSERVATORIO MERCATO.

13.11.18	Incontro con le OO.SS. per programmare incontri con le Direzioni di competenza nel merito degli appalti in scadenza 2019-2020		
13.12.18	Direzione Educazione	Area Servizi all'infanzia	Servizio di gestione dei nidi dell'infanzia, dei micro-nidi, dei centri prima infanzia in strutture di proprietà del Comune di Milano.
10.05.19	Direzione Servizi Civici Partecipazione e Sport	Area Servizi funebri e cimiteriali	Global Service Cimiteri cittadini.
17.05.19	Direzione Politiche sociali	Area Domiciliarità e Cultura della Salute	Appalto in scadenza "per la predisposizione di un elenco di soggetti specializzati nella realizzazione di attività aggiuntive da svolgersi all'intero ed all'esterno dei Centri Diurni Disabili che rispondano alle 5 aree: equestre, espressiva, natatoria, giornalino, progettualità innovative".
23.05.19	Direzione Educazione	Area Servizi Scolastici ed Educativi – Ufficio Attività Integrative Educative	Affidamento, in 3 lotti, dei servizi di pre-scuola e attività integrative educative per gli alunni delle scuole primarie statali milanesi: Appalto n. 37/2019 CIG 798127005D Lotto 1: Municipi 2, 3, 9; Appalto n. 38/2019 CIG 79813019EF Lotto 2: Municipi 4, 5, 6; Appalto n. 39/2019 CIG 7981306E0E Lotto 3: Municipi 1, 7, 8. Procedura aperta sulla piattaforma della Regione Lombardia acquisti telematici Aria/Sintel.ID: 114009713. Di competenza dell'Area Servizi Scolastici ed Educativi
23.05.19	Direzione Educazione	Area Servizi Scolastici ed Educativi Unità Case Vacanza	Case Vacanza e Centri estivi. Affidamento del servizio di trasporto di minori da e per le case vacanza nell'ambito dell'iniziativa "estate vacanza 2019". Case vacanza di Andora, Zambra Alta e Ghiffa.
29.05.19	Direzione Quartieri e Municipi	Area Verde, Agricoltura, Arredo urbano	Global Service per la manutenzione delle aree a verde pubblico
13.12.2019	Direzione Quartieri e Municipi	Area Supporto Giuridico Amministrativo e Tutela Animali	Parco canile
23.12.2019	Direzione Politiche Sociali	Area Domiciliarità e Cultura della Salute	Centri Diurni Disabili
06.08.2020	Direzione Educazione	Area Servizi Scolastici ed Educativi	Appalti refezione scolastica (orientamenti in vista della riapertura –settembre 2020)
19.01.2021	Direzione Quartieri e Municipi	Area Verde, Agricoltura, Arredo urbano	Global Service per la manutenzione delle aree a verde pubblico
19.01.2021	Direzione Politiche Sociali	Area Domiciliarità e Cultura della Salute	Centri Diurni Disabili
23.02.2021	Direzione Quartieri e Municipi	Area Supporto Giuridico Amministrativo e Tutela Animali	Parco canile
15.04.2021	Direzione Servizi Civici		Servizio di Contact Center – Infoline 020202



3

Risultati ottenuti

Il lavoro intrapreso sulla qualità degli appalti ha inteso rispondere a una serie di finalità dirette e indirette rispetto alle quali, sia nella esperienza sul campo vissuta dalle categorie sindacali coinvolte, sia nel corso degli incontri con le Direzioni committenti e le imprese aggiudicatrici, sono stati rilevati riscontri positivi.

Il Protocollo firmato a Milano ha funzionato da apripista per amministrazioni di altri territori (tra gli altri: Ancona, Bologna, Firenze, Reggio Emilia, Regione Toscana) che, prendendone spunto, hanno sottoscritto analoghi protocolli sul tema degli appalti²¹. Questo conferma che la strada intrapresa dall'Osservatorio è senz'altro da considerarsi una buona prassi non solo in termini di orientamento delle *policies* che le amministrazioni intendono assumere, ma anche perché porta a risultati tangibili come descritto di seguito.

Maggiore conoscenza e visione del contesto

Grazie alla presenza di figure di mediazione e facilitazione, il dialogo tra le parti previsto dal Protocollo, fornisce un aiuto nell'analisi del contesto allargando, attraverso il contributo di tutti, il bacino dei dati documentali ed esperienziali e l'ampiezza di visione degli stessi.

Migliori rapporti tra le parti e più efficiente soluzione dei conflitti

Il confronto diretto e dialettico che si sviluppa all'interno dell'Osservatorio porta a una più funzionale composizione dei diversi interessi delle parti e a una migliore gestione dei conflitti, rendendo più fluida la dinamica delle "proposte e controproposte" per la ricerca di soluzioni, per ricomporre adeguate condizioni di lavoro e risolvere problematiche e situazioni critiche nello svolgimento dell'attività in appalto.

Maggiore e migliore occupazione

L'attenzione alla qualità dell'occupazione, come promossa dal Protocollo e mantenuta viva dalle modalità di monitoraggio attivate, fornisce risposte al bisogno di stabilità e continuità lavorativa dei lavoratori impiegati in ambiti particolarmente vulnerabili. (V. clausola sociale e cioè l'assunzione di tutto il personale impiegato nell'esecuzione delle prestazioni dall'appaltatore uscente ed il mantenimento delle condizioni economiche e normative).

Risponde inoltre ai bisogni occupazionali del territorio attraverso una maggiore attenzione verso disoccupati e inoccupati. Tra i criteri di gara definiti dal Protocollo, è previsto infatti, un invito specifico per cui, in caso di ulteriore assunzione di

²¹ Nell'area metropolitana si segnalano, tra gli altri, il Protocollo di relazioni tra il Comune di Rho e le organizzazioni sindacali, in cui, tra gli ambiti oggetto di intese, sono previste le tutele per i lavoratori in appalto, mentre sono in corso incontri con il Comune di Segrate e Regione Lombardia.

manodopera per l'esecuzione dell'appalto, sia riservata una quota di personale con difficile accesso al lavoro (personale disoccupato a seguito di procedure di licenziamento, soggetti inoccupati ai sensi del Regolamento CE n. 800/2008) non inferiore al 10%:

Migliore qualità dei servizi

Il confronto tra le parti, attraverso la più ampia tutela del lavoro e dei singoli, garantendo condizioni economiche di miglior favore per i lavoratori, contribuisce a monitorare la qualità complessiva dei servizi erogati.

Impatto sulla cittadinanza

La garanzia di un fluido funzionamento dei servizi appaltati, un armonico susseguirsi di cambi d'appalto che vede la salvaguardia e la valorizzazione delle professionalità degli addetti, hanno un impatto importante sulla qualità offerta ai cittadini e generano una positiva percezione nei confronti delle Istituzioni locali alimentata dalla consapevolezza di avere prestazioni stabili e in continuità nonostante l'avvicinarsi di imprese diverse.

Ulteriore presidio della legalità

Tutela del lavoro, trasparenza e legalità sono intrinsecamente collegate. Le clausole inserite nel Protocollo e la "contrattazione di anticipo" effettuata su appalti in scadenza costituiscono un ulteriore vantaggio per l'Amministrazione a garanzia della regolarità contributiva, della sicurezza dei lavoratori, della trasparenza, dell'approvvigionamento con soggetti affidabili e capaci.



4

I prossimi passi

Estensione delle clausole del Protocollo alle Partecipate

Premessa

Già dopo la firma del Protocollo 2012 era stata proposta un'ipotesi di allargamento delle indicazioni contenute nel Protocollo alle società partecipate del Comune di Milano e in particolare era stata redatta una bozza di "Avviso comune" non applicata sia per ragioni di merito, trattandosi di aziende con una propria autonomia, che di percorso, essendo amministrazioni diverse.

Da parte delle organizzazioni sindacali era presente l'esigenza di una omogeneità di comportamento in tema di appalti da parte delle aziende partecipate, verso le quali, ritenevano e ritengono tuttora, l'Amministrazione comunale debba esercitare una positiva e utile sollecitazione, in virtù del suo ruolo di azionista.

Come tale può coerentemente richiedere che esse osservino gli stessi criteri condivisi con le parti sociali e sanciti, in qualità di stazione appaltante, nel Protocollo per la tutela degli Appalti.

Gli argomenti a favore

Diverse sono le ragioni evidenziate dalle organizzazioni sindacali e, tra queste:

- perché lo spirito del Protocollo va tradotto in tutti casi in cui si spendono soldi pubblici, a prescindere dalle forme di affidamento e dalle architetture societarie;
- perché le società partecipate rappresentano per volume di importi, numero di lavoratori coinvolti e complessità di situazioni da gestire una realtà molto rilevante;
- per creare, attraverso la 'mediazione' dell'istituzione, un'opportunità rilevante per migliorare e rafforzare la qualità delle relazioni sindacali con la controparte aziendale;
- per incrementare gli standard della sicurezza, chiedendo nei bandi di gara, l'applicazione delle stesse regole applicate ai dipendenti della committenza. Gli indici di infortunio documentano che la differenza tra i lavoratori delle società partecipate (per i quali gli infortuni prevalenti avvengono soprattutto "in itinere") e i lavoratori delle imprese in appalto è purtroppo significativa.

Dal momento che le società partecipate sono prevalentemente a partecipazione pubblica, recepiscono anche gli obblighi e gli impegni previsti dalle normative pubbliche, quindi, pur essendo S.p.A. con una propria autonomia e pur rispondendo a logiche del mercato privato, prestano molta attenzione agli obblighi di legge, tra cui quelli legati alla legalità e alla trasparenza.

Quali partecipare?

Il risultato ottimale nel lungo periodo è quello di applicare il Protocollo in tutte le società partecipate dal Comune. Nelle previsioni concordate il percorso prenderà avvio dalle realtà in cui il Comune è presente con quote di partecipazione più grandi e/o strategiche, rimandando ad una fase successiva la possibilità di procedere con le altre.

TAB. 4.1 Comune di Milano - Società Partecipate di diritto privato con quota di partecipazione dell'Amministrazione.
Quadro aggiornato al 10.12.2020

COMUNE DI MILANO			
Società controllate	Società collegate	Società con azioni quotate	Altre partecipazioni
AMAT Srl (100%)	AREXPO SpA (21,05%)	A2A SpA (25,000000056%)	CAP HOLDING SpA (0,4117%)
ATM SpA (100%)	EXPO 2015 SpA (20%) in liquidazione		
SEA SpA (100%)	AFM SpA (20%)		
MM SpA (100%)			
SOGEMI SpA (99,9946%)			
MILANO SPORT (100%)			
SPV Linea M4 SpA (66,667%)			
MILANO RISTORAZIONE (99%)			

Fonte: Portale del Comune di Milano (v. Home>Comune di Milano>Amministrazione Trasparente>Enti Controllati>Società partecipate)

L'obiettivo è quello di estendere l'applicazione del Protocollo in modo che, nella definizione di specifici accordi aziendali, venga posta particolare attenzione: alla individuazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, all'applicazione di CCNL sottoscritti dalle OO.SS. maggiormente rappresentative, alla definizione di specifiche tutele occupazionali e contrattuali e al presidio attento dei temi inerenti alla sicurezza, la prevenzione e la legalità nell'ambito dell'appalto e del subappalto con riferimento alla responsabilità del committente.

Aggiornamento del Protocollo: una revisione continua

Il Protocollo è un accordo "dinamico" che richiede continui adeguamenti non solo rispetto alla evoluzione normativa, ma anche rispetto ai cambiamenti in atto, tra cui i lavori emergenti e le nuove modalità di organizzazione del lavoro.

I nuovi contesti e le nuove modalità in cui si realizza e, sempre di più, si realizzerà il lavoro richiederanno di approfondire e declinare con maggior chiarezza il tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, anche a fronte delle emergenze presenti sul nostro territorio. Come riportato nel Quaderno del Cnel n. 3 *Il lavoro nella gig-economy*.²²

Gig-economy e Industry 4.0 [...sono] fenomeni distinti che hanno in comune il fatto che le funzioni del datore di lavoro siano svolte macchine intelligenti o algoritmi. La chiave di lettura di questi fenomeni è la flessibilità. Nella gig-economy rilevano le flessibilità esterne nel senso di flessibilità contrattuali che attengono ai tipi di lavoro, con il conseguente rischio di spostamento dal tipo necessario di lavoro (quello subordinato) a tipi scelti, dove il tipo scelto dal datore di lavoro risponde a specifiche esigenze organizzative. Industry 4.0, invece, si concentra sulle flessibilità interne che si realizzeranno, entro gli schemi del lavoro subordinato, nella gestione della disciplina di inquadramenti professionali, dello *ius variandi* e delle funzioni della contrattazione collettiva aziendale. [...] I due fenomeni sono già in parte interconnessi. Si arriverà a una forma di produzione 4.0 in cui i prodotti sono/saranno distribuiti mediante applicazioni digitali e con l'utilizzo di lavoratori della gig-economy.

Scenari futuri

Se è vero che non è possibile prevedere cosa riserverà il prossimo futuro, alla luce delle continue trasformazioni apportate dalla tecnologia e dalla digitalizzazione di molti processi di lavoro, è altrettanto vero che è possibile continuare a intervenire per la risoluzione di criticità che continuano a presentarsi nell'indizione di gare di appalto.

Una di queste, forse al momento la più visibile, riguarda le gare nazionali per l'acquisizione di servizi indette da Consip, che presentano clausole sociali estremamente deboli che hanno ripercussioni sui servizi locali e sui lavoratori coinvolti senza però che il Comune possa intervenire ai fini di una loro tutela.

Un primo banco di prova per il futuro potrebbe, quindi essere questo, avviare un dialogo con Consip per migliorare e rafforzare la presenza delle clausole sociali nei loro atti di gara.

A fine maggio, è diventato operativo il D.L. 31 maggio 2021, n. 77²³ per la *governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR - ufficialmente inviato alla Commissione europea il 30 aprile). Il D.L. contiene le "prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" tra cui, certamente, hanno un ruolo di primaria importanza quelle relative agli appalti (verosimilmente via prioritaria con cui le risorse del PNRR saranno impiegate). Nell'ottica di contribuire a determinare la definizione di misure che avranno un ruolo fondamentale per il futuro del Paese è stato inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri un "Avviso comune per la qualità del lavoro

²²Faioli Michele (3 Novembre 2018), *"Il lavoro nella gig-economy"* in «Quaderno del Cnel» n. 3.

²³Benché già operativo, al momento della stesura del presente documento, è ancora in corso di approvazione da parte dei due rami del Parlamento

negli appalti tra il Comune di Milano e CGIL, CISL e UIL”, in cui vengono richiamati i pilastri del Protocollo:

- salvaguardia del principio dell’offerta economicamente più vantaggiosa quale garanzia della più alta qualità e sicurezza;
- tutela del lavoro attraverso clausole sociali che garantiscano la stabilità occupazionale, retribuzioni dignitose e l’applicazione dei CCNL di settore firmati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative;
- limite alla catena dei subappalti e rafforzamento del sistema dei controlli antimafia.



L'attenzione del Comune di Milano verso la tutela dei lavoratori delle ditte in appalto è stata sempre costante, piena e anticipatoria anche rispetto alle previsioni di legge.

Nello stesso Protocollo Tutela Lavoro si dà atto che numerosi adempimenti di garanzia sono prosecuzione di prassi consolidate.

Riteniamo un dovere fornire informazioni ai rappresentanti dei lavoratori sull'andamento dei contratti aggiudicati e un passo importante aver costituito un tavolo permanente dove raccogliere idee e spunti, tavolo che costituisce un fiore all'occhiello di questa Amministrazione.

Un tema delicato poteva essere costituito dagli incontri tenuti nell'imminenza del lancio delle gare.

Sotto questo profilo si è registrata la correttezza e professionalità dei rappresentanti dei lavoratori che hanno chiesto di approfondire temi strettamente legati alla tutela dei lavoratori, evitando di affrontare argomenti connessi a scelte tecniche e di punteggio coperte da riservatezza prima della pubblicazione dei bandi.

*Maria Lucia Grande e Nunzio Dragonetti
Direttore e Vice Direttore della Centrale Unica Appalti del Comune di Milano*



Ho avuto modo di seguire i lavori dell'Osservatorio del Mercato del lavoro a partire dal 2013, quindi a pochi anni dalla Costituzione del Tavolo e ne ho potuto osservare e apprezzare, nel tempo, le continue evoluzioni. Il Tavolo ha visto sempre una partecipazione attiva e propositiva di tutte le Parti coinvolte con uno sguardo rivolto sempre a 360 gradi sui temi del mercato del lavoro in una città dinamica e articolata come Milano. È stato anche un luogo di ricerca pionieristica, soprattutto agli esordi della crisi economica, quando all'interno dell'Osservatorio si andavano ad analizzare, oltre ai classici indicatori del mercato del lavoro, anche i cosiddetti "segnali deboli" per cercare di cogliere con anticipo l'avvicinarsi di criticità all'interno di una realtà complessa come quella milanese e anticipare interventi finalizzati alla tutela del lavoro e alla salvaguardia dell'occupazione. Non poteva che nascere in seno a questo Tavolo, la volontà di approfondire il tema degli appalti, tema delicatissimo e cruciale per il nostro territorio e non poteva che svilupparsi da qui la sensibilità ad occuparsi della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori coinvolti in meccanismi complessi come quelli che si attivano nelle fasi di cambio d'appalto. Nel protocollo è espressa con forza la necessità di applicare a tutte le categorie di lavoratrici e lavoratori e in tutti i settori, la clausola sociale, per non lasciare indietro nessuno durante le varie aggiudicazioni degli appalti ed è stato reso prioritario il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come strumento di garanzia di qualità del lavoro e, di conseguenza, del servizio reso alla cittadinanza. Gli incontri del tavolo, in fase di contrattazione di anticipo ma anche di risoluzione di problematiche ex post, sono stati numerosi e intensi, hanno visto la partecipazione attiva non solo delle Organizzazioni sindacali confederali e del comune di Milano ma anche delle Federazioni di Categoria e delle aziende coinvolte nei cambi di appalto e delle Aziende sia entranti che uscenti dagli appalti. Qualche volta i risultati sono stati difficili da raggiungere ma, attraverso un confronto serrato e propositivo, attraverso il contributo non solo delle Confederazioni sindacali ma anche delle Categorie, delle delegate e dei delegati, oltre che all'atteggiamento proattivo di tutte le Parti sedute al tavolo si è sempre arrivati a soluzioni ragionevoli e positive per tutti le lavoratrici e i lavoratori coinvolti. L'auspicio, per il prossimo futuro, è quello di estendere l'applicazione del Protocollo anche alle aziende partecipate dal Comune di Milano.

Valentina Sgambetterra

Dipartimento mercato del Lavoro Cisl Milano Metropoli



Grazie al Protocollo d'intesa sugli appalti con il comune di Milano e le Confederazioni Sindacali CGIL-CISL-UIL, FISASCAT ha avuto l'opportunità di partecipare attivamente al Tavolo dell'Osservatorio Mercato Lavoro presso il comune di Milano. Tale esperienza è stata vissuta positivamente e ha avuto effetti benefici per il settore dei Multiservizi, perché la collaborazione tra le parti (Comune come Committente e Sindacato) ha fatto sì che non venisse a mancare la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori.

La nostra categoria è sempre stata presente a tutti gli incontri, anche per presentare osservazioni in merito alla stesura del capitolato di appalto, partecipando attivamente alle discussioni di merito ed evidenziando tutti i punti di criticità dei capitolati: la salvaguardia del personale avente diritto al passaggio di appalto, i tempi di lavoro, la garanzia della clausola sociale, l'applicazione del CCNL di riferimento, ecc.

Entrando nello specifico del nostro vissuto, durante tutti gli incontri (più di una decina) possiamo affermare di essere riusciti a rappresentare al meglio le lavoratrici e i lavoratori, anche nostri iscritti che svolgono l'attività di pulizie in tutti i locali del comune di Milano (si tratta di circa 300 persone), illustrando a tutti i partecipanti del Tavolo le maggiori problematiche legate ai cambi di appalto. È stato evidenziato, come problema più eclatante ed emergente, quello della riduzione dell'orario di lavoro, che nella stragrande maggioranza dei casi vede coinvolti lavoratrici e lavoratori che, già da contratto, hanno un monte ore basso (mediamente 15 o 20 ore settimanali) che spesso viene ulteriormente ridotto.

Dopo una fase di contrattazione di anticipo arriva l'incontro per uno dei cambi appalto più importanti e corposi nel settore delle pulizie. Per la FISASCAT CISL si prospetta, purtroppo, uno spiacevole scenario: la prospettiva, da parte di una delle aziende aggiudicatrici, di ridurre del 40%, l'orario di lavoro con la motivazione di una insufficiente metratura di spazi da pulire. Dopo circa nove ore di dura trattativa grazie anche al contributo delle nostre delegate, che ci hanno aiutato a illustrare ai partecipanti dell'incontro in modo dettagliato le metrature di tutto il plesso che regolarmente puliscono e, cosa di non poco conto, grazie agli interventi da parte del Committente (il comune di Milano,) si riesce a raggiungere un accordo con l'Azienda senza la penalizzazione della riduzione di orario per le lavoratrici e i lavoratori.

Ci auguriamo di poter effettuare incontri di monitoraggio con le aziende per garantire che quanto abbiamo sottoscritto venga rispettato e applicato.

Concludendo, possiamo affermare che il "Protocollo per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti di lavoro, servizi e forniture del Comune di Milano" è estremamente innovativo e ha avuto ricadute davvero positive sul settore dei Multiservizi.

La sfida ora è esportare il Protocollo ad altre realtà, ad esempio nel settore legato alla Sanità, che vede ultimamente forti tagli di ore al personale addetto alle pulizie.

Patrizia Antonini e Paola Camera

FISASCAT – Federazione Italiana Sindacati Addetti Servizi Commerciali Affini e Turismo

La mia esperienza è incominciata quando il lungo ed articolato iter che ha portato alla firma del Protocollo era già ultimato.

Il lavoro sindacale ci insegna che nulla accade “automaticamente” e che per far vivere e funzionare un accordo non è mai sufficiente sottoscriverlo, ma bisogna seguire puntualmente i percorsi amministrativi e ogni volta contrattare in anticipo le condizioni di lavoro. In questa ottica, come Confederazione, abbiamo interpretato un ruolo di coordinamento e di supporto alle categorie sindacali che rappresentano i lavoratori dei diversi appalti e abbiamo lavorato in due direzioni: la contrattazione di anticipo sugli appalti in scadenza e l'intervento nelle situazioni di difficoltà degli appalti in corso, banditi prima della stipula del Protocollo.

Rispetto alla contrattazione d'anticipo, per prima cosa abbiamo esaminato il piano biennale degli acquisti di beni e servizi e, sulla base di questo scadenziario, nei primi mesi del 2019 abbiamo richiesto gli incontri in Osservatorio con la presenza delle direzioni interessate ai diversi appalti; in questa sede è stato ovviamente richiesto di inserire la clausola sociale, così come scritta nel Protocollo, all'interno dei bandi: siamo intervenuti, ad esempio, sull'appalto dei nidi, dei centri estivi, dei servizi cimiteriali, dei centri per i disabili, della cura del verde, del calore (per ricordarne alcuni); abbiamo utilizzato l'opportunità di un luogo come l'Osservatorio anche per confrontarci su appalti non banditi direttamente dal Comune, ma da realtà ad esso legate, come ad esempio il Mudec.

Sempre con le categorie interessate, abbiamo richiesto alcuni incontri in Osservatorio per risolvere le criticità di appalti banditi prima della stipula del Protocollo, come quello della sorveglianza dei musei e scuole civiche e quello delle pulizie degli stabili comunali: situazioni complesse, in cui i lavoratori rischiavano di perdere parte del loro stipendio a causa dell'assenza di una clausola sociale netta.

Rispetto al rapporto con l'Amministrazione, negli incontri abbiamo riscontrato una grande disponibilità della direzione “Lavoro”, che si è sempre posta in ruolo di ascolto, di facilitatore e di promotore dell'applicazione del Protocollo.

Virginia Montrasio
Dipartimento contrattazione territoriale della
Camera del Lavoro Metropolitana di Milano



La mia esperienza si è concentrata principalmente durante la fase dei cambi appalto dei servizi di pulizie e di accoglienza e reception di musei, biblioteche, scuole e palazzi comunali. Parliamo di appalti aggiudicati dopo la sottoscrizione del Protocollo, ma i cui bandi erano stati pubblicati prima, pertanto non prevedevano una clausola sociale stringente. Questo aspetto ci ha creato molte difficoltà durante la procedura di cambio appalto.

Nello specifico, per quanto riguarda l'appalto accoglienza, ci siamo trovati davanti a due importanti criticità; infatti, oltre all'assenza nel bando di una clausola sociale, la cifra posta a base d'asta era inferiore rispetto alla cifra oraria prevista dalle tabelle ministeriali del Contratto Multiservizi, il CCNL di settore e fino ad allora applicato alla maggioranza dei lavoratori. Il risultato di queste criticità è stato che le aziende che si sono aggiudicate la gara avevano presentato una offerta prevedendo l'applicazione di un CCNL più economico. La conseguenza sarebbe stata una riduzione dello stipendio per i lavoratori fino a 5mila euro annui. Abbiamo richiesto con la nostra Confederazione di attivare l'Osservatorio per il monitoraggio appalti previsto dal Protocollo; abbiamo prima di tutto spiegato la situazione all'Amministrazione e si è convenuto di prevedere degli incontri, sempre in sede di osservatorio, coinvolgendo anche le aziende aggiudicatrici dell'appalto, con l'obiettivo di trovare una soluzione che consentisse di non far perdere soldi ai lavoratori.

Gli incontri in Osservatorio, anche grazie al ruolo dell'Amministrazione, si sono rivelati molto utili. Siamo riusciti infatti a sottoscrivere un accordo di cambio appalto garantendo il mantenimento dello stesso stipendio per tutti i lavoratori.

Per quanto riguarda il cambio appalto delle pulizie, sempre a causa dell'assenza nel bando di gara di una clausola sociale netta, le aziende aggiudicatrici minacciavano un taglio delle ore dei lavoratori fino al 40% con conseguente riduzione dei loro stipendi della stessa percentuale. Anche in questo caso abbiamo attivato l'Osservatorio e siamo riusciti, con non poca fatica, a scongiurare i tagli delle ore.

E' stato sicuramente positivo il lavoro fatto in Osservatorio anche grazie al ruolo dell'Amministrazione, ma la sottoscrizione e l'applicazione del Protocollo Appalti, a partire dall'inserimento nei bandi di gara della clausola sociale prevista e dall'attivazione di incontri di contrattazione di anticipo prima della stesura del bando, ci consentiranno di evitare di trovarci in situazioni critiche come quelle che ho illustrato sopra.

Roberta Griffini
Segreteria FILCAMS CGIL Milano



Fonti immagini Wikimedia Commons:

- *La facciata di Palazzo Marino a Milano*. Autore: Giovanni Dall'Orto, 14 febbraio 2008. [Link](#)
- *The roof of the Milan Cathedral*. Autore: Einstein2, 27 August 2009. [Link](#)
- *Facciata della sede dell'Università Statale di Milano in via Festa del Perdono, vista dal giardino di largo Richini*. Autore: Goldmund100, 5 April 2008. [Link](#)
- *Milan (Lombardy, Italy) – historic shopping mall Galleria Vittorio Emanuele II – view through the vertical aisle to the north*. Autore: Steffen Schmitz, 27 giugno 2016. [Link](#)
- *Panoramic photo of Library of Trees Park in Porta Nuova (Milan)*. Autore: Goldmund100, 19 Giugno 2018. [Link](#)

Appalti e tutela del lavoro e dell'occupazione
Il Protocollo per la qualità e la tutela del lavoro negli appalti
di lavori, servizi e forniture del Comune di Milano

Stampa
Civica Stamperia di Milano

Finito di stampare
nel luglio 2021