

56.
201
12/03/2021



COMUNE DI NAPOLI

ORIGINALE

ASSESSORATO DELL'ASSESSORE ALLE POLITICHE DEL
LAVORO, INNOVAZIONE E AUTONOMIA DELLA CITTÀ,

ASSESSORATO AL COMMERCIO, AI MERCATI E ALLE
ATTIVITÀ PRODUTTIVE

Proposta di deliberazione prot. n° 1 del 12 / 03 /2021

REGISTRO DELLE DELIBERAZIONI DI GIUNTA COMUNALE - DELIB. N° 97

OGGETTO: Atto di mero indirizzo per l'inserimento negli appalti di lavori, forniture e servizi del Sistema delle partecipazioni del Comune di Napoli di clausole a favore dell'occupazione di persone con particolari difficoltà di inserimento lavorativo.

Il giorno 12-03-21, nella residenza comunale, convocata nei modi di legge, si è riunita la Giunta comunale. Si dà atto che sono presenti i seguenti n° 7 Amministratori in carica:

SINDACO:

Luigi de MAGISTRIS

| | |
|-------------------------------------|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> | A |
|-------------------------------------|---|

ASSESSORI(*):

Carmine PISCOPO
(Vicesindaco)

| | |
|---|-------------------------------------|
| P | <input checked="" type="checkbox"/> |
|---|-------------------------------------|

Marco GAUDINI

| | |
|-------------------------------------|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> | A |
|-------------------------------------|---|

Lucia Francesca MENNA

| | |
|-------------------------------------|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> | A |
|-------------------------------------|---|

Giovanni PAGANO

| | |
|-------------------------------------|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> | A |
|-------------------------------------|---|

Annamaria PALMIERI

| | |
|---|-------------------------------------|
| P | <input checked="" type="checkbox"/> |
|---|-------------------------------------|

Luigi FELACO

| | |
|-------------------------------------|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> | A |
|-------------------------------------|---|

Raffaele DEL GIUDICE

| | |
|---|-------------------------------------|
| P | <input checked="" type="checkbox"/> |
|---|-------------------------------------|

Rosaria GALIERO

| | |
|-------------------------------------|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> | A |
|-------------------------------------|---|

Ciro BORRIELLO

| | |
|---|-------------------------------------|
| P | <input checked="" type="checkbox"/> |
|---|-------------------------------------|

Alessandra CLEMENTE

| | |
|-------------------------------------|---|
| <input checked="" type="checkbox"/> | A |
|-------------------------------------|---|

(Nota bene: Per gli assenti barrare, a fianco del nominativo, la lettera "A"; per i presenti barrare la lettera "P")

(*): I nominativi degli assessori (escluso il Vicesindaco) sono riportati in ordine di anzianità anagrafica.

Assume la Presidenza: SINDACO L. de MAGISTRIS

Assiste il Segretario del Comune: PASQUA MAGNONI

IL PRESIDENTE

Constatato il numero legale, invita la Giunta a trattare l'argomento segnato in oggetto.

IL SEGRETARIO GENERALE

LA GIUNTA, su proposta dell'Assessore alle Politiche del lavoro, Innovazione e Autonomia della Città, Giovanni Pagano e dell'Assessora al Commercio, ai Mercati e alle Attività Produttive, Rosaria Galiero

Premesso che:

- il Comune di Napoli è impegnato a sostenere un'economia sana che assuma come priorità la coesione sociale, l'occupazione ed il lavoro regolare;
- la crisi economica che, a partire dal 2008, caratterizza questi anni in modo imprevisto nella portata e nella durata, sta modificando la struttura economica e sociale della nostra società, nei suoi aspetti fondamentali;
- ad aggravare ulteriormente tale situazione congiunturale, è intervenuta l'emergenza da Covid-19, la quale ha proiettato la popolazione mondiale in uno stato di crisi allarmante, oltre che dal punto di vista sanitario, anche dal punto di vista economico, con significative ricadute in ambito sociale, che hanno principalmente coinvolto le fasce di popolazione che già vivevano in condizioni di maggiore precarietà;
- tutte le istituzioni pubbliche, a partire da quelle comunitarie, passando per quelle nazionali, fino a quelle locali stanno adottando misure di contenimento dell'emergenza sanitaria e di contrasto alle sue ricadute sociali ed economiche, adeguando schemi di programmazione, finanziamento, gestione, intervento e avviando sperimentazioni, interventi e servizi o potenziando quelli esistenti;
- insieme ai Servizi sanitari, sui quali l'attenzione mediatica si è maggiormente catalizzata, i Comuni, Enti prossimi alla popolazione e, pertanto, in grado di leggerne con immediatezza disagi e fabbisogni, stanno ripensando e riorganizzando i propri servizi, mettendo in campo inedite forme di vicinanza alle persone, alle famiglie, coinvolgendo attivamente, in alcuni casi, la comunità locale, rafforzando esperienze già presenti e modificando in maniera flessibile le modalità di intervento;
- molte imprese del territorio sono state costrette a cessare l'attività o a modificare la propria organizzazione, mentre il tasso di disoccupazione di lungo periodo, nonché quella giovanile e femminile, continua a registrare forti incrementi e ad assumere connotati strutturali;
- durante le crisi economiche, tendono ad aumentare la concorrenza sleale, il ricorso al lavoro irregolare, nonché il tentativo dell'attività criminale e mafiosa di condizionare l'economia legale;
- in questo contesto gli appalti pubblici rappresentano una leva fondamentale per sostenere l'economia sana, dare opportunità alle imprese, per mantenere e creare buoni posti di lavoro, incrementare la dotazione infrastrutturale del territorio ed essere sempre più strumento di legalità;
- il Comune di Napoli è impegnato nella realizzazione di diversi interventi tesi a favorire lo sviluppo del sistema produttivo della città di Napoli, il sostegno alle azioni positive di valorizzazione dei giovani attraverso azioni mirate di orientamento, consulenza, supporto, formazione e tutoraggio sui temi del lavoro;
- in particolare, dal 2013, attraverso l'adozione della Deliberazione n. 385/2013, la Giunta comunale ha previsto nelle procedure di affidamento di contratti d'appalto di lavori e di servizi affidati dall'Amministrazione comunale l'inserimento di una clausola finalizzata alla promozione

IL SEGRETARIO GENERALE

dell'occupazione delle persone con particolari difficoltà di inserimento nonché alla lotta contro la disoccupazione;

- successivamente, con Deliberazione n. 592/2017, la Giunta, nell'approvare lo schema di Protocollo d'Intesa con le Organizzazioni Sindacali Territoriali in materia di appalti e concessioni di lavori riconducibili agli interventi previsti dal "Patto per Napoli", ha previsto:
 - il recepimento della disposizione dell'art. 50 del D. Lgs. 50/2016 e ss.mm.ii. (Codice dei contratti pubblici) relativo alla previsione, nella lex specialis di gara, comunque denominata, di specifiche clausole volte a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato;
 - la possibilità di inserire, nelle procedure di affidamento di tali appalti, particolari clausole al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei cittadini che versano in condizioni di svantaggio sociale, in applicazione dell'art. 100 del Codice dei contratti;

Atteso che:

- gli indirizzi contenuti nelle richiamate deliberazioni di Giunta comunale sono state applicati nel corso della gestione degli appalti affidati dall'Amministrazione comunale con esiti apprezzabili, anticipando una prassi poi avvalorata dalla stessa ANAC e dalla giurisprudenza di merito;
- pertanto, l'Amministrazione comunale intende estendere tale buona prassi anche agli appalti gestiti dal sistema delle partecipazioni comunali fornendo loro indirizzi in merito;

Considerato che:

- la validità degli richiamati strumenti che favoriscono l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, così come definiti dai Regolamenti comunitari in materia, hanno trovato conferma nei più recenti interventi normativi e giurisprudenziali, nonché dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- in particolare, come richiamato dall'ANAC nelle Linee guida n 13 recanti "La disciplina delle clausole sociali", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 114 del 13.2.2019:
 - l'articolo 3, comma 1 lettera qq) del Codice dei contratti pubblici accoglie una nozione di clausole sociali più ampia di quella di cui al richiamato art. 50, definendole 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";
 - tale definizione si presta dunque a consentire alle stazioni appaltanti aperture verso previsioni tese a valorizzare aspetti ulteriori rispetto alla mera tutela occupazionale dei lavoratori dell'impresa uscente;
 - inoltre, l'articolo 1, comma 1, lettera ddd) sulla valorizzazione delle "esigenze sociali e di sostenibilità ambientale" ai fini della valutazione delle offerte.
- pertanto, il fattore ricorrente è rappresentato dalla qualificazione in termini di "clausola", a sottolineare che la tutela della finalità sociale richiede, in capo alle parti contraenti, ed alla stazione appaltante in primis, la necessità di un formale e specifico recepimento nella *lex specialis* della procedura di affidamento e nel contratto di appalto/concessione;

IL SEGRETARIO GENERALE

Considerato altresì che:

- così come previsto da diverse Sentenze del Consiglio di Stato e dalle citate Linee guida ANAC n. 13 del 13.2.2019:
 - il riassorbimento del personale ai sensi dell'art. 50 è imponibile nella misura e nei limiti in cui sia compatibile con il fabbisogno richiesto dall'esecuzione del nuovo contratto e, altresì, con la pianificazione e l'organizzazione del lavoro elaborata dal nuovo assunto.
 - accogliendo il suggerimento del Consiglio di Stato, le Linee guida prevedono che all'offerta del concorrente sia allegato un progetto di assorbimento, che illustra le modalità con cui si intende dare concreta attuazione alla clausola sociale, ossia il numero dei lavoratori nei cui confronti verrà applicata la clausola e la proposta contrattuale per gli stessi (inquadramento e trattamento economico). La mancata presentazione del progetto equivale a mancata accettazione della clausola sociale con conseguente esclusione dalla gara, fatta salva la possibilità di attivare il soccorso istruttorio;
- quanto all'inserimento di clausole sociali aventi finalità ulteriori rispetto all'art. 50 come richiamato più volte dall'ANAC in diversi pareri, le stazioni appaltanti devono effettuare al riguardo un'attenta valutazione della conformità delle condizioni particolari di esecuzione richieste, ai principi del Trattato UE concernenti la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi, al fine di evitare discriminazioni, dirette o indirette, tra gli offerenti e di scongiurare il rischio che le stesse possano avere effetti pregiudizievoli sulla reale ed effettiva concorrenza tra le imprese;

Con voti UNANIMI,

DELIBERA

1. Fornire al sistema delle partecipazioni comunali mero indirizzo finalizzato a valutare la possibilità di promuovere, negli atti relativi alle procedure di affidamento di contratti d'appalto di lavori, forniture e servizi, l'introduzione di clausole "sociali" preordinate a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato, nonché a favorire l'occupabilità delle persone con particolari difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.
- ☐ (**) Adottare il presente provvedimento con l'emendamento riportato nell'intercalare allegato;
- ☐ (**) Con separata votazione, sempre con voti UNANIMI, dichiarare il presente provvedimento immediatamente eseguibile per l'urgenza ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D. Lgs. 267/2000;

(**): La casella sarà barrata a cura della Segreteria Generale solo ove ricorra l'ipotesi indicata.

L'Assessore alle Politiche del lavoro,
Innovazione e Autonomia della Città

Giovanni Pagano

L'Assessora al Commercio, ai Mercati e alle
Attività Produttive

Rosalia Gallero

IL SEGRETARIO GENERALE

Proposta di deliberazione dell'Assessore alle Politiche del lavoro, innovazione e autonomia della Città e dell'Assessore al Commercio ai Mercati ed alle Attività produttive - prot. 1 del 12.3.2021 - pervenuta al Servizio Segreteria della Giunta in data 12.3.2021 - SG 101

Osservazioni del Segretario Generale

Con il provvedimento in oggetto la Giunta intende fornire al sistema delle partecipazioni comunali l'indirizzo di valutare la possibilità di inserire, nelle procedure di affidamento dei contratti di appalto, clausole sociali volte a garantire la stabilità occupazionale del personale impiegato e a favorire l'occupabilità delle persone con particolari difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

La deliberazione, attesa la connotazione di proposta di indirizzo, non reca il parere di regolarità tecnica né quello di regolarità contabile.

E' bene ricordare, preliminarmente, che l'ipotesi di atto di mero indirizzo, con conseguente assenza di alcun risvolto immediato gestionale e, pertanto, da non sottoporre al parere di regolarità tecnica e contabile (art. 49, comma 1, legge 267/2000: *"Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta ed al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione"*) non è sempre facilmente individuabile in atti degli Organi istituzionali dell'Ente. Ci soccorre la Giurisprudenza e la dottrina che hanno provato a delineare i tratti distintivi che rendono un atto di mero indirizzo.

Il TAR Piemonte, sez. II, sent. 14.3.2013, n. 326, ha affermato in proposito che *"nel concetto di mero atto di indirizzo rientrano le scelte di programmazione della futura attività, che necessitano di ulteriori atti di attuazione e di recepimento"* e, prima ancora, il TAR Campania, Salerno, Sez. II. Sent. 12.04.2005, affermava sussistente la natura di atto di indirizzo per gli atti che *"senza condizionare direttamente la gestione di una concreta vicenda amministrativa, impartiscono agli organi all'uopo competenti le direttive necessarie per orientare l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite in vista del raggiungimento di obiettivi predefiniti"*.

In conclusione: l'atto di indirizzo non ha contenuti amministrativi direttamente eseguibili, bensì disegna una cornice che deve poi essere sviluppata con successivi provvedimenti a cura, in questo caso, degli Organismi partecipati del Comune di Napoli. Il mero indirizzo non pone la necessità di essere vagliato secondo il processo della regolarità tecnica e contabile, definito per le altre deliberazioni dall'art. 49 Tuel, proprio in quanto l'indirizzo non è immediatamente sottoponibile ad un confronto puntuale giacché rappresenta scenari molto ampi, amministrativamente e contabilmente non ancora ben definiti.

Richiamati:

- l'art. 50 del D. Lgs. 50/2016, in cui si prevede 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, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore [...]";*
- l'art. 2 del *Disciplinare - Attività di indirizzo e controllo sugli organismi partecipati - Controllo analogo*, in cui si regola la funzione di indirizzo del Comune di Napoli nei confronti dei propri Organismi partecipati.

Tutto ciò premesso si rimette alla volontà dell'organo deliberante le valutazioni e le determinazioni concludenti, previo apprezzamento dell'interesse e del fine pubblico rispetto alle funzioni istituzionali dell'ente, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione.

**VISTO:
Il Sindaco**

Il Segretario Generale

Deliberazione di G. C. n. 97 del 12.3.21 composta da n. 6 pagine progressivamente numerate,

☐ nonché da allegati come descritti nell'atto.*

*Barrare, a cura del Servizio Segreteria della Giunta, solo in presenza di allegati

Letto, confermato e sottoscritto.

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO GENERALE

ATTESTATO DI PUBBLICAZIONE

- Si attesta che la presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio *on line* il 24.3.21 e vi rimarrà per quindici giorni consecutivi (art. 124, comma 1, del D.Lgs. 267/2000);
- La stessa, in pari data, è stata comunicata in elenco ai Capi Gruppo Consiliari (art.125 del D.Lgs.267/2000), nonché ai dirigenti apicali per la successiva assegnazione ai dirigenti responsabili delle procedure attuative.

Il Funzionario Responsabile

ESECUTIVITA'

La presente deliberazione :

- ☐ con separata votazione è stata dichiarata immediatamente eseguibile per l'urgenza ai sensi dell'art.134, comma 4, del D.lgs. 267/2000;
- ☐ è divenuta esecutiva il giorno ai sensi dell'art.134, comma 3, del D.Lgs.267/2000, essendo decorsi dieci giorni dalla pubblicazione.

Addi

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO
Segreteria della Giunta comunale

Attestato di compiuta pubblicazione

Si attesta che la presente deliberazione è stata Pubblicata all'Albo Pretorio *on line* di questo Comune

dal al

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO
Segreteria della Giunta comunale

Attestazione di conformità

(da utilizzare e compilare, con le diciture del caso, solo per le copie conformi della presente deliberazione)

La presente copia, composta da n. pagine, progressivamente numerate, è conforme all'originale della deliberazione di Giunta comunale n. del

☐ divenuta esecutiva in data

Gli allegati, costituenti parte integrante, come descritti nell'atto, firmati digitalmente dal Dirigente proponente, sono conservati nell'archivio informatico dell'Ente.

Il Funzionario responsabile