

## **CONFCOOPERATIVE**

### **Consultazione on line. Prime indicazioni sui bandi tipo: tassatività delle cause di esclusione e costo del lavoro**

#### **Audizione presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture del 29 settembre 2011**

Signor Presidente, nel ringraziarLa per aver convocato Confcooperative in merito al documento in esame, esprimiamo innanzitutto il nostro apprezzamento per il lavoro svolto sin qui dall'Autorità per cercare di chiarire il quadro applicativo delle novelle introdotte a livello normativo.

Nel merito

### **BANDI TIPO E CLAUSOLE TASSATIVE DI ESCLUSIONE**

In generale si valutano positivamente sia la novella dell'art. 64 del Codice relativa ai bandi tipo sia la chiara affermazione del principio di tassatività delle cause di esclusione.

Con riferimento ai primi, premessa la difficoltà di esprimersi a monte della loro formulazione, si ravvede l'utilità dello strumento al fine di indirizzare le stazioni appaltanti (SA) in maniera uniforme e omogenea a livello territoriale e settoriale. Occorre tuttavia garantire la permanenza di un livello congruo di discrezionalità che la SA è tenuta ad esercitare per il buon fine dei lavori, specie per le peculiarità di gare di global service.

Si apprezza, inoltre, l'eshaustività e la capillarità con cui il documento affronta il tema delle clausole tassative di esclusione, in particolare di quelle normativamente non tipizzate. A riguardo preme ribadire la fattispecie delle clausole - palesemente illegittime - riconducibili a requisiti di idoneità economica e finanziaria richieste anche alla cooperativa affidataria, in netto contrasto con quanto disposto dall'art. 35 del Codice degli appalti in materia di partecipazione dei consorzi alle gare. Inoltre, si ravvisa l'opportunità di ricevere dall'Autorità ulteriori puntualizzazioni sulle principali ipotesi di esclusione ammissibili illustrate nel documento (come ad esempio relativamente all'utilizzo dei moduli predisposti dalle SA).

### **IL COSTO DEL PERSONALE**

L'introduzione del nuovo comma 3-bis all'art. 81 del Codice – e la connessa abrogazione della lettera g) comma 2 dell'art. 87 - risponde a nostro avviso ad un obiettivo sostanzialmente condivisibile.

Essa mira infatti ad eliminare, o quantomeno ridurre, la pratica ampiamente diffusa di gare di appalto aggiudicate esclusivamente secondo la logica del massimo ribasso, spesso perseguito, peraltro, facendo ricorso al lavoro irregolare per comprimerne il relativo costo.

Vanno evidenziate, tuttavia, alcune perplessità sulle modalità con cui tale nobile intento è stato tradotto a livello normativo. Testualmente:

“L'offerta migliore è altresì determinata al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più

rappresentative sul piano nazionale, e delle misure di adempimento alle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”.

In primo luogo, qualche dubbio nasce in merito all’aver il legislatore fatto riferimento al costo del personale e non invece, più opportunamente, al costo del lavoro, parametro che meglio risponde alla finalità che si vuole perseguire e che già è richiamato dallo stesso Codice degli appalti (art. 86 comma 3-bis).

Il testo vigente risulta critico anche in relazione all’indicazione di minimi salariali definiti dai CCNL di settore. Sarebbe preferibile prendere a riferimento i minimi salariali definiti sì a livello settoriale, ma anche in funzione della natura dell’impresa.

Una corretta interpretazione del passaggio in analisi, dovrebbe essere orientata nel contemplare - quali minimi salariali - quelli “definiti dai contratti collettivi nazionali, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, tenuto conto del settore e della tipologia di impresa che esercita l’attività”.

Si tratta di alcune puntualizzazioni che vanno a sommarsi con altre criticità tra cui preme segnalare un’interpretazione della novella - da evitare assolutamente - secondo cui le stazioni appaltanti debbano procedere ad una deduzione “fissa” del costo del personale, parametrato univocamente ai CCNL siglati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e magari non aderente a quello effettivamente sostenuto dalla imprese.

In questo modo, a parità di deduzione, potrebbe risultare favorita l’impresa che presenta un costo del lavoro più basso perché non applica i CCNL siglati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Una deduzione del costo del lavoro calcolato su un parametro superiore avrebbe, anzi, l’effetto di dare maggiori margini di copertura al costo-lavoro di quell’impresa lasciando spazi a riduzioni ulteriori sul costo di gestione.

Una simile applicazione del comma 3-bis verrebbe di fatto a stravolgere il fine ultimo della novella - neutralizzare la leva del costo del lavoro per raggiungere il massimo ribasso in sede di offerta - e presenterebbe significative difficoltà operative per le SA, come ad esempio, la complessità di individuare il CCNL a cui far riferimento per il servizio o il lavoro appaltato.

L’attuale formulazione presenta anche il rischio di generare confusione tra le stazioni appaltanti e gli operatori vista la sovrapposizione della novella con altre disposizioni del Codice, come quelle in materia di individuazione delle offerte anormalmente basse.

Ci si riferisce a quanto previsto dall’art. 86 del Codice dei contratti pubblici secondo il quale le SA, sia in sede di predisposizione delle gare di appalto che nella valutazione dell’anomalia delle offerte, sono obbligate a valutare che il valore complessivo sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro, determinato periodicamente dal Ministero del Lavoro in apposite Tabelle sulla base dei minimi previsti - tra l’altro - dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Tutto ciò premesso, con l’obiettivo di dare un contributo all’Autorità per meglio applicare quanto previsto dal legislatore, proponiamo di utilizzare le Tabelle determinate periodicamente dal Ministro del Lavoro di cui all’art. 86, comma 3-bis, al fine di individuare il costo del lavoro - e non del personale - al netto del quale il nuovo art. 81 stabilisce che debba essere determinata la migliore offerta.

Tali Tabelle sono formulate “sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva

stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale e assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali”.

Si sottolinea che in questo modo, in aggiunta ai minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva nazionale, si terrebbero in considerazione anche una serie di altri parametri significativi quali le integrazioni a livello territoriale.

Inoltre, trovandosi in esse il costo del lavoro già calcolato sulla base dei CCNL siglati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, si eviterebbe alle Stazioni Appaltanti l'onere, e il problema, di risalire alla corretta contrattazione collettiva cui far riferimento.

Chiaramente, se questo orientamento risultasse condiviso, occorrerebbe garantire l'effettiva e tempestiva emanazione delle suddette Tabelle.

A completamento di ciò, le SA, in presenza di significativi scostamenti (5-6% ca.) tra il costo del lavoro dichiarato dai partecipanti alla gara e quello calcolato grazie alle Tabelle richiamate, procederanno a considerare – e dedurre – quello effettivamente sostenuto da ciascuna impresa sulla base del contratto collettivo utilizzato.

Si propone tale meccanismo di salvaguardia per evitare il rischio che, come descritto in precedenza, vengano favorite le imprese che appositamente non applicano i contratti leader per comprimere il costo del lavoro.