

Prot. 576



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

PARERE

ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

relativo al DDL S1678-B

“Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.”

Inviato a:

Presidente della Commissione Lavoro, Previdenza Sociale
Senato della Repubblica



Rif.: S2419

00198 Roma Documento: **Principale.Registro:Partenza**
Piazza G. Verdi, 6/a - Tel. 06858211

Presidente della Commissione Lavoro,
Previdenza Sociale
Sen. Maurizio Sacconi
Senato della Repubblica
Palazzo Madama
00186 Roma

Oggetto: parere relativo al disegno di legge 1678-B contenente deleghe al Governo per l'attuazione di direttive europee in materia di appalti e concessioni

Con riferimento alla richiesta di parere in oggetto, relativo al disegno di legge 1678-B contenente deleghe al Governo per l'attuazione di direttive europee in materia di appalti, questa Autorità intende esprimere le seguenti osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della L. n. 287/90. Il parere viene richiesto con specifico riferimento ad alcune disposizioni introdotte nel testo approvato dalla Camera dei Deputati, segnatamente all'art. 1, comma 1 e comma 10.

In particolare, il criterio enunciato all'art. 1, comma 1, lettera ddd) prevede la *“valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, promozione della continuità dei livelli occupazionali, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti*

della territorialità e della filiera corta e attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici, comunque nel rispetto dell'Unione europea".

Il criterio enunciato all'art. 1, comma 1, lettera fff), contempla la *"previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di servizi, diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto, prevedendo l'introduzione di "clausole sociali" volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prendendo a riferimento, per ciascun comparto merceologico o di attività, il contratto collettivo nazionale di lavoro che presenta le migliori condizioni per i lavoratori ed escludendo espressamente il ricorso al solo criterio di aggiudicazione del prezzo o del costo, inteso come criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'asta, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea"*.

Il criterio enunciato all'art. 1, comma 1, lett. ggg), contempla la *"previsione di una disciplina specifica per gli appalti pubblici di lavori e servizi che introduca clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato e stabilisca che i contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e la zona nella quale si eseguono le prestazioni devono intendersi quelli stipulati 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 e svolta dall'impresa, anche in maniera prevalente"*.

Infine, il comma 10 dell'articolo 1, introdotto nel testo approvato dalla Camera dei Deputati prevede *"In caso di successione di imprese nel contratto di appalto con il medesimo committente e per la medesima attività di call center, il rapporto di lavoro continua con l'appaltatore subentrante, secondo le modalità e le condizioni previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro applicati e vigenti alla data del trasferimento, stipulati dalle organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. In assenza di specifica disciplina nazionale collettiva, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto adottato sentite le organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, definisce i criteri generali per l'attuazione del presente comma. Le amministrazioni pubbliche e le imprese pubbliche o private che intendono*

stipulare un contratto di appalto per servizi di call center devono darne comunicazione preventiva alle rappresentanze sindacali aziendali e alle strutture territoriali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale”.

Su un piano generale, si osserva *in primis* che le clausole sociali in questione pongono un delicato problema di bilanciamento tra una pluralità di interessi tutti meritevoli di protezione secondo l’ordinamento interno e richiedono di affrontare la questione di come conciliare l’esigenza di protezione sociale sottesa a dette clausole con la libertà di concorrenza e la libera iniziativa economica.

In proposito, occorre ricordare che il modello di mercato che questa Autorità non da oggi promuove è un modello attento allo sviluppo uniforme del Paese e che sappia coniugarsi con le ragioni della solidarietà, in modo da contribuire effettivamente alla sua crescita economico sociale. Alla luce di ciò, non ogni limitazione alla libera iniziativa economica configura un’indebita restrizione concorrenziale, dovendosi censurare - come ripetutamente affermato dall’Autorità - soltanto quelle regole che non siano strettamente necessarie alla tutela di altri rilevanti interessi generali non altrimenti tutelabili.

Ne consegue che, quand’anche le clausole sociali si rivelino potenzialmente idonee ad interferire con le regole del libero mercato, il bilanciamento con gli altri interessi generali costituisce una scelta eminentemente politica che compete al legislatore, nella rigorosa osservanza del principio di proporzionalità.

In questo contesto, e nel rispetto del ruolo delle Assemblee elettive quale luogo di contemperamento e sintesi dei variegati interessi incisi dalla regolamentazione, l’Autorità, coerentemente con la propria natura di istituzione tecnica, intende evidenziare di seguito i profili di criticità concorrenziale delle clausole in oggetto.

1. Sull’impatto concorrenziale delle c.d. clausole sociali

Nel corso della propria attività, l’Autorità è stata ripetutamente chiamata a pronunciarsi sulla materia, per lo più con riguardo a clausole di protezione sociale introdotte nell’ambito di normative di liberalizzazione dei mercati, il cui obiettivo era quello di fare fronte ai potenziali rischi che

queste avrebbero potuto comportare per la tutela dei livelli occupazionali. Benché formulate con riferimento a processi di apertura dei mercati, in una prospettiva, dunque, di prevedibile ampliamento delle opportunità imprenditoriali e lavorative - larga parte delle considerazioni espresse risultano valide anche nel caso delle procedure di appalto.

La prima occasione in cui l'Autorità ha avuto modo di esprimersi, manifestando dubbi sulla compatibilità della clausola sociale (allora in via di definizione) rispetto ai principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza risale al 1995. Nell'ambito del parere AS47 del 22 giugno 1995 "*Normativa del settore aeroportuale*" l'Autorità chiaramente affermò che "*L'imposizione ai nuovi entranti dell'onere di assorbire manodopera eccedente può disincentivare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori e può ridurre l'impatto concorrenziale, limitando in tal modo i benefici della liberalizzazione in termini di riduzione dei prezzi e miglioramento della qualità dei servizi*"¹.

Tali considerazioni sono state ribadite nella segnalazione AS123 del 23 febbraio 1998 "*Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti*"² e ulteriormente sviluppate nella segnalazione AS274 del 5 febbraio 2004 "*Liberalizzazione e privatizzazione delle attività aeroportuali*" in cui oggetto di scrutinio fu una clausola di protezione sociale avente durata pari a 30 mesi, in merito alla quale erano state avanzate nel corso dell'iter di approvazione proposte di estensione temporale³.

In quella occasione, l'Autorità ebbe modo di osservare che "*Come si evince dal testo, l'articolo ha natura transitoria ed è stato dettato da esigenze di carattere sociale, per ridurre l'impatto della liberalizzazione del settore sulle relazioni industriali, nei trenta mesi successivi all'avvio del processo. Tali istanze, pur pienamente comprensibili, non appaiono adeguatamente perseguibili mediante una artificiale estensione degli effetti*

¹ AGCM, parere AS047, 22 giugno 1995 "*Normativa nel settore aeroportuale*", in Boll. 24/1995, nel quale, peraltro, si legge "*Peraltro, occorre considerare che la liberalizzazione dei servizi aeroportuali non implica necessariamente una contrazione della domanda di lavoro conseguente alla dismissione di alcune attività da parte del gestore aeroportuale. Da un lato infatti la domanda di lavoro dei nuovi soggetti tenderà, almeno in parte, a rivolgersi di preferenza ai lavoratori già impiegati in tale settore, dall'altro appare plausibile che l'apertura alla concorrenza del mercato in esame possa tradursi in un miglioramento della qualità dei servizi resi ed in una riduzione delle relative tariffe. Questa eventualità potrebbe portare ad un aumento del traffico aereo ed una maggiore domanda dei servizi da parte delle compagnie aeree creando nuovi posti di lavoro*".

² V. AGCM, segnalazione AS123 "*Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti*", in Boll. 7/1998 (par. 3.2).

³ V. AGCM, segnalazione AS274, 5 febbraio 2004, "*Liberalizzazione e privatizzazione del settore aeroportuale*", in Boll. 5/2004 (par. 38).

del citato articolo al di là dell'arco temporale esplicitamente previsto - come invece auspicato da alcuni dei soggetti coinvolti nel processo di liberalizzazione"⁴

Successivamente, l'Autorità si è espressa su una questione in parte connessa alle clausole in discussione (quantomeno avendo riguardo alle finalità ispiratrici), con particolare riferimento al settore ferroviario, manifestando preoccupazioni circa la possibile imposizione alle nuove imprese ferroviarie di un contratto collettivo di lavoro unico *"nella sostanza molto simile a quello applicato dall'ex monopolista Trenitalia"*⁵. L'Autorità ha in particolare rilevato che *"La questione rivest(e) un'importanza cruciale per determinare il livello dei costi al quale potranno operare i concorrenti di Trenitalia, oltre che lo stesso operatore dominante. Del resto, l'imposizione per legge dell'adozione di un determinato tipo di contratto di lavoro, pena la decadenza dalla licenza e dal certificato di sicurezza indispensabili per operare come impresa ferroviaria, appare eventualmente più appropriata per i soli aspetti del contratto che producono effetti sulla sicurezza dei trasporti, piuttosto che anche a quelli meramente economici"*. In quest'ottica, è stato espresso il timore che la norma potesse *"ridurre la concorrenza nel settore, appena liberalizzato, laddove risultasse idonea ad imporre ai nuovi entranti di pagare un fattore produttivo di primaria importanza quale il lavoro ad un prezzo simile a quello sopportato fino ad oggi solamente dall'ex monopolista, il quale tuttavia operava in assenza di qualsivoglia pressione competitiva"*.

⁴ E ciò, prosegue l'Autorità, per almeno tre ordini di ragioni *"In primo luogo, per servizi caratterizzati da una elevata incidenza del costo del lavoro, si introdurrebbe un considerevole elemento di rigidità per i nuovi entranti, con ciò limitandone le opportunità di perseguimento di efficienza, in contrasto con gli obiettivi perseguiti dalla liberalizzazione. In secondo luogo, si è già riscontrato che le procedure necessarie al trasferimento dei dipendenti possono consentire ai gestori l'adozione di condotte ostruzionistiche, suscettibili di ostacolare o impedire l'accesso al mercato da parte di nuovi handler (...). In terzo luogo, si ritiene che la disposizione in parola possa costituire un elemento di interferenza rispetto alle opportunità professionali dello stesso personale dipendente del gestore. Al riguardo, si può ritenere che il nuovo entrante abbia comunque interesse ad assumere un certo numero di persone in forza al gestore, in quanto dotate di un know how specifico. Tuttavia, l'obbligo di acquisire una quota prestabilita di dipendenti, per di più individuati dal gestore stesso, condiziona pesantemente la sua politica di acquisizione del personale. In tal modo viene distorta una potenziale allocazione virtuosa delle risorse professionali del settore, nella misura in cui il nuovo entrante vede di fatto compromessa la possibilità di offrire opportunità professionali ai dipendenti del gestore ritenuti più validi"*.

⁵ Prosegue l'Autorità: *"Suscita timori per le prospettive competitive del settore, la circostanza - ribadisce l'organismo di vigilanza - che il contratto unico eventualmente imposto alle imprese ferroviarie possa nella sostanza essere molto simile, in termini di costo complessivo del lavoro, a quello applicato dall'ex monopolista Trenitalia, non sembrando questa eventualità lo strumento più adeguato per garantire la tutela della concorrenza. Diversamente, un nuovo contratto nazionale sostanzialmente diverso da quello applicato dal gruppo Ferrovie dello Stato, lasciando più spazio alla contrattazione integrativa a livello aziendale, meglio si adatterebbe alle caratteristiche dei nuovi entranti ed alla nuova struttura del settore"*.

Il tema delle clausole sociali è stato ripreso, tra l'altro anche con riferimento alla (auspicata) privatizzazione delle società pubbliche, rispetto alla quale l'Autorità, sottolineando l'importanza di prestare attenzione ai risvolti occupazionali di simili processi, ha suggerito l'adozione di appropriate misure volte a mitigarne l'impatto sociale negativo⁶, escludendo tuttavia che le *"clausole di protezione sociale"* nei bandi di gara possano essere una soluzione adeguata, considerato che tali clausole, irrigidendo l'utilizzo del fattore lavoro - che nei servizi pubblici locali e in molti servizi - rappresenta la voce più significativa di costo - rischiano di vanificare lo stesso ricorso alla gara e la selezione del gestore più efficiente, limitando radicalmente gli spazi per recuperi di produttività⁷.

In questo quadro, considerazioni analoghe sono state espresse assai di frequente con riferimento alle società operanti nei servizi pubblici locali.

Ci si limita a richiamare recente segnalazione AS1200 del 18 giugno 2015 *"Regione Sardegna - Affidamento del servizio pubblico di cabotaggio marittimo"* l'Autorità ha di nuovo affrontato il tema con riferimento alle procedure di gara per i servizi di cabotaggio marittimo, sottolineando come *"le esigenze di protezione dell'occupazione debbano e possano essere fronteggiate con strumenti diversi dalla previsione di una clausola di protezione sociale, soprattutto laddove essa risulti interpretata in modo eccessivamente ampio, poiché si rischia altrimenti di vanificare ogni istanza di liberalizzazione nei settori, come quello in esame, caratterizzati da una componente importante del costo del lavoro sul totale dei costi di produzione. Infatti, in generale il meccanismo di offerta competitiva può incentivare i concorrenti ad intervenire sulle condizioni contrattuali del fattore lavoro in termini di aumento di produttività, senza necessariamente incidere sui livelli occupazionali e retributivi, ad esempio attraverso un*

⁶ AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2012*, Roma, 2013, 13, laddove, con riferimento ai rischi di insuccesso che i programmi di privatizzazione delle società pubbliche possono comportare a causa delle resistenze sociali che bloccano i processi riformatori, si osserva *"Non spetta all'Autorità formulare proposte o dare suggerimenti su questioni che involgono delicati equilibri sociali. A fronte, tuttavia, dell'urgenza di corroborare il sistema economico con una politica fondata sull'apertura dei mercati e sulle privatizzazioni delle imprese pubbliche a beneficio di tutti, occorrerebbe riflettere sulla opportunità di accompagnare l'introduzione della concorrenza con misure che ne attenuino almeno in parte l'impatto sulle forze economiche e sociali più esposte e, dunque, più ostili"*.

⁷ Cfr. AGCM, segnalazione AS1137, 4 luglio 2014, *"Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza- anno 2014"* in Boll. n. 27/2014, nella quale si afferma *"Vi è consapevolezza che un processo di riordino delle società pubbliche può comportare nel breve periodo anche difficoltà di natura occupazionale. Tuttavia, tali strumenti possono essere affrontati attraverso strumenti più adeguati quali una politica di riqualificazione e di ricollocamento in esubero, o l'utilizzo di appropriati ammortizzatori, potendo utilizzare a tal fine anche le risorse finanziarie derivanti da una più efficiente gestione delle stesse"*.

miglioramento dell'offerta (in termini di corse aggiuntive). In questa prospettiva e, in particolare, in assenza di una chiara individuazione del perimetro del personale assegnato in maniera prevalente alle attività relative ai servizi oggetto di gara, la predisposizione di un bando di gara contenente una clausola di protezione sociale finalizzata al mantenimento dei livelli occupazionali - seppur sotto forma di meccanismo premiale nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - appare idonea a ridurre in modo apprezzabile l'interesse alla partecipazione da parte di nuovi operatori e dunque ad influenzare in modo anticoncorrenziale l'esito stesso della procedura di selezione" (nello stesso senso cfr. anche segnalazione AS 47 del 26 aprile 2012 "Regione Liguria – Trasporto pubblico regionale e locale".

Alla luce dell'esperienza maturata e dei pronunciamenti richiamati, possono dunque così sintetizzarsi le principali criticità associate alla previsione delle clausole in questione:

i) l'imposizione al nuovo entrante del rispetto delle clausole di protezione sociale fa diminuire sensibilmente i benefici del confronto competitivo tra imprese in sede di gara e, prima ancora, può scoraggiare la partecipazione alla gara, limitando indebitamente la platea dei partecipanti. In particolare, soprattutto per i segmenti di mercato caratterizzati da una elevata incidenza del costo del lavoro, le clausole in questione introducono un considerevole elemento di rigidità per i nuovi entranti, riducendone fortemente (fino quasi ad azzerarle) le armi competitive e limitandone le opportunità di perseguimento di efficienza, in contrasto con gli obiettivi sottesi dallo svolgimento della procedura di gara;

ii) la presenza di clausole sociali può danneggiare l'Amministrazione perché ostacola l'introduzione di eventuali innovazioni nel processo produttivo e non consente alcun risparmio sul costo del lavoro fornito; l'introduzione di suddette clausole dunque, considerando anche i costi associati allo svolgimento delle procedure di gara, potrebbe rendere più conveniente per l'Amministrazione l'autoproduzione, tenuto conto che l'approvvigionamento esterno dal punto di vista economico è giustificato se l'Amministrazione riesce ad avvantaggiarsi della flessibilità del mercato e della capacità innovativa delle imprese;

ii) simili clausole possono costituire, infine, un elemento di interferenza rispetto alle opportunità professionali dello stesso personale dipendente dell'impresa. L'obbligo di acquisire una quota prestabilita di

dipendenti, laddove finisca per estendersi anche all'individuazione delle professionalità degli stessi, condiziona incisivamente la politica di acquisizione del personale. Il risultato è che viene distorta una potenziale allocazione virtuosa delle risorse professionali del settore, nella misura in cui il nuovo entrante vede di fatto compromessa la possibilità di offrire opportunità professionali ai dipendenti del gestore ritenuti più validi.

Tenuto conto delle criticità concorrenziali sopra richiamate, si ritiene che la previsione normativa di clausole di protezione sociale nella disciplina degli appalti contrasti in linea di principio con le esigenze di un mercato concorrenziale; d'altro canto, occorre evidenziare che precise disposizioni dell'ordinamento - sulle quali le nuove direttive sono destinate ad incidere - già oggi prevedono la possibilità di introdurre clausole di protezione sociale, come risulta dagli artt. 2, co.2, e 69 del D.Lgs. n. 163/2006⁸ e dal considerando 33° della direttiva 2014/18/CE⁹.

In questo contesto, le caratteristiche e le modalità specifiche con cui dette clausole sono disegnate dal legislatore e dall'amministrazione risultano decisive al fine di non compromettere ingiustificatamente le dinamiche competitive e al fine di assicurare che la loro introduzione sia coerente con il principio di stretta proporzionalità.

Nella piena consapevolezza che le stesse rispondono all'esigenza di assicurare la continuità dell'occupazione nel caso di discontinuità dell'affidatario, questa Autorità intende sottolineare che il criterio generale da osservarsi è che eventuali limiti e restrizioni non possono formare oggetto di alcun obbligo e debbono in ogni caso risultare compatibili con

⁸ L'art. 2 del D.Lgs. n. 163/2006, che definisce - come noto - l'architettura del Codice degli appalti pubblici, stabilisce al comma 1 che *"L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture (...) deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice"*. Subito dopo aver enunciato quelli che sono i principi generali del codice, il legislatore delegato specifica al comma 2 che *"il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile"*.

Diretta applicazione di quanto previsto al comma 2 dell'articolo 2 citato è l'art. 69 del Codice che, al primo comma, prevede espressamente che *"le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto"*, fatta salva tuttavia la loro compatibilità con *"il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità"*.

⁹ Secondo il 33° considerando della direttiva 2004/18/CE le clausole sociali devono ritenersi legittime *"a condizione che non siano direttamente o indirettamente discriminatorie e siano indicate nel bando di gara o nel capitolato d'onere"* e, con specifico riguardo alle esigenze sociali contemplabili, afferma che tali condizioni *"possono essere finalizzate alla formazione professionale nel cantiere, alla promozione dell'occupazione delle persone con particolari difficoltà di inserimento, alla lotta contro la disoccupazione o alla tutela dell'ambiente"*.

l'organizzazione dell'impresa subentrante. Solo in questi termini, simili vincoli possono ritenersi compatibili con la libertà di concorrenza e con la libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost.

La libera concorrenza che questa Autorità è chiamata a promuovere come modello organizzativo delle relazioni economiche produce benefici non soltanto in termini di maggiori occasioni di profitto per le imprese e ampliamento delle possibilità di scelta per i consumatori. Nella misura in cui promuove lo sviluppo del mercato in tutte le sue direzioni, essa favorisce un elevato tasso di innovazione e di dinamismo nelle attività economiche da cui possono trarre vantaggio anche i lavoratori, le cui possibilità di crescita, ricollocazione e riconversione professionale risultano certamente accresciute.

Alla luce di tutto ciò, con riguardo ai quesiti posti si ritiene di poter concludere nel senso che:

i) l'utilizzo in via prioritaria degli addetti già impiegati nel medesimo appalto (art. 1, co. 1, lettera ggg), deve consentire in ogni caso la scelta dei profili professionali da parte delle imprese potenziali aggiudicatrici. In questo modo, la previsione di prioritario riassorbimento del personale già impiegato dal precedente affidatario può essere prevista a condizione che non costituisca oggetto di un obbligo specifico e subordinatamente alla compatibilità con l'organizzazione d'impresa dell'appaltatore subentrante. In questo modo non vengono imposti automatismi tali da inficiare la libertà dell'imprenditore nell'organizzare la propria attività di impresa. Si segnala inoltre che il riferimento contenuto nella norma relativamente all'utilizzo di manodopera o personale a livello locale risulta suscettibile di porsi in contrasto con la libertà di stabilimento garantita dall'ordinamento comunitario.

ii) l'introduzione di "clausole sociali" volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato negli appalti pubblici di servizi (art. 1, co. 1, lettera fff), pone dei problemi concorrenziali, posto che, pur nella genericità della formulazione, non viene prevista alcuna verifica di compatibilità con le esigenze di natura produttiva e tecnica dell'impresa entrante. A tal fine, si osserva che perché tale misura sia compatibile con i principi concorrenziali non deve tradursi in un obbligo ovvero in un vincolo assoluto per il progetto dell'impresa subentrante, sia sotto il profilo delle professionalità da impiegare sia con riguardo all'utilizzo di tecnologie ed altre soluzioni organizzative e gestionali.

In questo senso, appare necessario, dunque, che la norma faccia esplicito riferimento alla compatibilità con il piano di gestione predisposto dall'aggiudicatario, comprensivo dell'organizzazione del personale, delle tecnologie da impiegare, dei profili professionali necessari. Solo così integrata, la disposizione può portare ad un equilibrato temperamento degli interessi che il legislatore intende regolare, ossia le esigenze sociali da soddisfare da un lato, e la libertà imprenditoriale degli operatori economici potenzialmente aggiudicatari dall'altro, secondo un principio di stretta proporzionalità.

iii) Analoghe valutazioni valgono per l'introduzione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato (art. 1, co. 1, lettera ggg), tra l'altro, con riguardo ai *call center* (art. 1, co. 10). Anche in questo caso, la previsione normativa, nei termini in cui è formulata, ha l'effetto di alterare o comunque forzare la valutazione dell'aggiudicatario in ordine al dimensionamento dell'impresa, senza che possa essere prestata adeguata considerazione alle condizioni dell'appalto, al contesto sociale e di mercato o ancora al contesto imprenditoriale in cui il suddetto personale dovrebbe inserirsi.

L'Autorità auspica che le considerazioni svolte possano risultare d'ausilio ad un più chiaro inquadramento delle clausole in oggetto con riferimento all'impatto concorrenziale delle stesse.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella