

Avv. Attilio Floresta

Avv. Prof. Antonino Longo
*Docente Associato
nell'Università di Catania*

Dott. Massimiliano Longo

Avv. Daniela Failla
Avv. Raffaella Spagnolello
Avv. Ivana Riolo
Avv. Alessia Manola
Avv. Piero Ciarcià
Dott. Angelo Mirko Giordano
D.ssa Francesca Comis
Dott. Alessandro Pellicanò
D.ssa Alessia Giglio
D.ssa Miriam Gallo
Dott. Antonio Basile
D.ssa Graziella Cavallaro

D.ssa M. Cristina Sofia
Dott. Gianluca Di Maria
D.ssa Daniela Amara
D.ssa Melania Torre
D.ssa Noemi Stracquadanio
D.ssa Carmen Cali

Dott. Salvatore Treccarichi
D.ssa Serena Schillirò
Rag. Marco Musumeci
D.ssa M. Valentina Toscano
Dott. Daniele Di Maggio

Ing. Fulvio A. Cappadonna

Consulenti

Dott. Stefano Longo
già Primo Dirigente INAIL
Prof.ssa Eleonora Cardillo
*Docente Aggregato
di Ragioneria Generale
nell'Università di Catania*
Dott. Mario Stancanelli
Tributarista

Amministrazione

Rezana Lika
Grazia Maria Barbagallo
Massimo Di Giovanni

Antonino Longo

Fulvio Antonio Cappadonna

L'impiego di lavoratori a progetto nello svolgimento di servizi oggetto di appalto pubblico – Commento a Sentenza Cons. di Stato n. 8229/2010

Non può essere ritenuta incongrua un'offerta economica di partecipazione ad una gara d'appalto che risulti caratterizzata da un elevato ribasso, in ragione di un limitato costo del personale dovuto all'utilizzo di manodopera assunta con contratti a progetto.

E' quanto affermato dal Consiglio di Stato con la Sentenza n. 8229/2010, pronunciata in data 25/11/2010, per la riforma di una sentenza del T.A.R. Lombardia sull'annullamento del provvedimento di esclusione emesso da un'amministrazione comunale nei confronti di un'impresa risultata aggiudicataria provvisoria di una gara d'appalto relativa a servizi di accertamento e riscossione imposte.

Poiché l'offerta economica presentata dalla suddetta impresa superava di oltre un quinto la media dei ribassi proposti dalle altre partecipanti alla gara, la Commissione aveva provveduto a

verificarne l'anomalia, richiedendo giustificazioni sulla proposta formulata. L'impresa interessata ha pertanto specificato come fosse riuscita a contenere il costo totale proposto in ragione di un modesto contributo del costo del personale. Quest'ultimo era stato ottenuto grazie all'assunzione di parte della manodopera con contratti di lavoro a progetto, con trattamenti retributivi inferiori rispetto quanto previsto dai C.C.N.L. applicabili ai lavoratori subordinati del medesimo settore.

La stazione appaltante ha deciso di non accogliere tali giustificazioni, motivando il proprio provvedimento sulla base di alcuni principi. In primo luogo, il capitolato d'onere, costituente *lex specialis* della procedura in questione, riportava un'apposita prescrizione nella quale si specificava come l'aggiudicatario avesse dovuto applicare, nei confronti della manodopera impiegata, le condizioni previste dai Contratti Collettivi del Lavoro di Settore. Inoltre, l'osservanza delle prescrizioni contenute nell'art. 8 del D.M. 289/2000 (regolamento per l'iscrizione all'Albo nazionale dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento) avrebbe costretto il concorrente al rispetto degli obblighi derivanti dalle leggi in materia di lavori e previdenza, nonché dai contratti collettivi degli addetti. Di conseguenza, si è dedotto che fosse cogente, per il gestore, applicare il trattamento retributivo previsto per i lavoratori subordinati anche ai prestatori d'opera con contratto a progetto, e l'offerta presentata è stata ritenuta incongrua.

Pronunciandosi sul ricorso presentato avverso l'esclusione dalla impresa risultata aggiudicataria provvisoria, il T.A.R. Lombardia aveva respinto tale tesi, specificando come, in assenza di specifici accordi collettivi riferiti esplicitamente ai lavoratori a progetto, gli unici

criteri da tenere in considerazione nella determinazione della retribuzione degli stessi siano, come sancito dal D. Lgs. 276/2003 (che disciplina tale forma di impiego), la proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto, ed i compensi normalmente erogati per analoghe prestazioni di lavoro autonomo. Del resto, le prescrizioni contenute nei contratti collettivi applicabili ai lavoratori subordinati non possono essere in alcun caso estese ai lavoratori a progetto, in quanto altrimenti dovrebbe ritenersi che il legislatore abbia voluto privare di autonomia quest'ultima tipologia contrattuale.

Il Consiglio di Stato ha pienamente confermato tale orientamento, respingendo anche le successive osservazioni presentate dalla stazione appaltante, secondo la quale la tesi del T.A.R. avrebbe portato ad un'assimilazione dell'impiego dei lavoratori a progetto al subappalto di manodopera, esplicitamente vietato dalla vigente normativa, ed alla ammissibilità della libera contrattazione di mercato nella definizione del costo del personale, con la conseguente impossibilità, per l'amministrazione aggiudicatrice, di vedersi garantite la mancanza di interruzioni del servizio e la serietà del gestore. E' stato infatti argomentato come giurisprudenza consolidata abbia da tempo rintracciato nella normativa vigente fondamentali elementi di distinzione dei lavoratori a progetto dagli autonomi, e come le sopracitate prescrizioni del D.Lgs. 276/2003 vincolino fortemente a parametri predeterminati la retribuzione dei lavoratori a progetto, impedendo ogni ipotesi di libera contrattazione.

In conclusione, resta da notare come le conseguenze di questo orientamento siano destinate ad avere notevoli effetti nella gestione dei pubblici appalti, in particolar modo per

quanto riguarda i margini a disposizione dei concorrenti per la formulazione delle offerte economiche.