



**VERSO UNA DISCIPLINA DELLA CONCORRENZA NELLE PROCEDURE DI SELEZIONE? LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI
"ATIPICI" DOPO CONSIGLIO DI STATO SENT. N. 8829/2010**

1. Una ipotesi di studio: l'utilizzo della certificazione dei contratti in ottica di regolazione della concorrenza. – 1.1. Brevi note sull'istituto della certificazione dei contratti. – 1.2. L'ipotesi di studio. – 2. Lo spunto di riflessione: la sentenza del Consiglio di Stato 25 novembre 2010, n. 8829. – 3. I contratti "non standard" non certificati ed il rischio di dumping sociale. – 4. I possibili appigli, anche normativi, per l'utilizzo dell'istituto della certificazione.

1. Il presente contributo mira ad esplorare le potenzialità, tuttora inesprese, dell'istituto della certificazione dei contratti, in ottica di regolazione della concorrenza, specie con riferimento alle procedure di selezione pubbliche.

Naturalmente, non ci si può esimere, in via preliminare, da un sunto circa il perimetro normativo dettato in tema di certificazione dei contratti.

1.1. Con l'istituto della certificazione dei contratti, disciplinato dagli artt. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003, il legislatore ha inteso introdurre nell'ordinamento uno strumento con la precipua finalità di ridurre il contenzioso, in un primo momento, in tema di qualificazione dei contratti di lavoro, finalità, questa, perseguita attraverso lo svolgimento, da parte delle commissioni abilitate, di un controllo sulla corretta scelta e conseguente applicazione di una determinata tipologia contrattuale, a seguito di apposita attivazione volontaria da parte dei soggetti interessati (per una ricognizione sul dibattito dottrinale circa l'introduzione, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, della certificazione e per un approfondimento del concetto di derogabilità assistita, nonché per una panoramica generale sull'istituto, anche in seguito all'entrata in vigore della l. n. 183/2010, c.d. "collegato lavoro", si rimanda a F. Pasquini, M. Tiraboschi, La certificazione dopo il collegato lavoro (l. 183/2010). Manuale di teoria e pratica, Il Sole 24 Ore, Milano, 2011. Con specifico riferimento al tema della deflazione del contenzioso perseguito espressamente dal legislatore delegato per il tramite dell'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, si veda G. Pellacani, Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro, in G. Pellacani, M. Tiraboschi (a cura di), La certificazione dei contratti di lavoro. Prime esperienze applicative, problemi, soluzioni, prospettive, Speciali GLav, 2005, n. 9, 8. Secondo M. Tremolada, La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione, in RIDL, 2007, n. 3, 307, e V. Lippolis, I contratti di lavoro certificabili, in LG, 2006, n. 2, 121, la certificazione avrebbe una ricaduta positiva in termini di



riduzione della incertezza del diritto. Alcuni A. rilevano come l'istituto della certificazione e, in particolare, il ruolo delle commissioni non sostituiscano la funzione giurisdizionale ma vadano, piuttosto, ad affiancarsi ad essa. In questo senso cfr. G. Costantino, *Profili processuali della certificazione*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006, 605, e M. Tiraboschi, *La c.d. certificazione dei lavori "atipici" e la sua tenuta giudiziaria*, in LD, 2003, n. 1, 101. Taluni A. valutano positivamente la finalità di riduzione del contenzioso; in questo senso, E. Ravera, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in C. Enrico, M. Tiraboschi (a cura di), *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2005, 25. Ancora, altri A. rilevano che, per il tramite del lavoro svolto dalle commissioni di certificazione, verrebbero eliminate le asimmetrie informative che caratterizzano i rapporti di lavoro. In questo senso, tra gli altri, V. D'Oronzo, *La certificazione nella riforma del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, in LG, 2005, n. 4, 312, e P. Rausei, *La certificazione dei contratti presso le Dpl*, in DPL, 2005, n. 12, 649. Alcuni A. temono, invece, che l'introduzione di un giudizio "preventivo" sulla qualificazione del contratto possa indurre i giudici meno responsabili ad appiattirsi sulle conclusioni della commissione di certificazione, senza effettuare ulteriori approfondimenti. In questi termini, tra gli altri, cfr. V. Angiolini, L. Fassina, *Sulle procedure di certificazione*, in G. Ghezzi (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione. Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004; L. De Angelis, *Le certificazioni all'interno della riforma del mercato del lavoro*, in RIDL, 2004, n. 2, 235; S. Gandi, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità ed ambiguità*, in MGL, 2004, n. 7, 485).

Tale finalità è rimasta nella sostanza immutata, seppure l'impianto della certificazione abbia risentito di due fondamentali interventi correttivi.

Infatti, mentre la formulazione originaria dell'art. 75 del d.lgs. n. 276/2003 prevedeva essenzialmente la possibilità di ricorso alla certificazione, relativamente a specifiche tipologie contrattuali "non standard", oggetto di apposita disciplina all'interno del decreto stesso (e specificamente contratto intermittente, ripartito, a termine, a progetto, di associazione in partecipazione con apporto lavorativo), oltre all'appalto; con il d.lgs. n. 251/2004 sono aumentate le possibilità di ricorso alla certificazione, sempre in ottica di qualificazione dei contratti, attraverso la eliminazione della originaria elencazione con cui si era inizialmente ristretto il campo di possibile attivazione della procedura. Con il successivo e recente intervento operato per mezzo della l. n. 183/2010 (in particolare, l'art. 30 della l. n. 183/2010 riformula totalmente l'art. 75 del d.lgs. n. 276/2003; per una panoramica completa sull'istituto e sul ruolo attribuito alle commissioni di certificazione, anche in ottica di certificazione di rinunce e transazioni, dell'atto di deposito del regolamento interno di cooperative e dell'esercizio dell'arbitrato, si legga F. Pasquini, M. Tiraboschi, op. cit.), il legislatore, invece, ha eliminato il collegamento sussistente tra certificazione dei contratti e loro qualificazione, limitandosi a statuire che «al fine



di ridurre il contenzioso in materia di lavoro, le parti possono ottenere la certificazione dei contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro».

Ne consegue che, da un lato, il ruolo delle commissioni di certificazione non risulta più limitato alla semplice validazione in merito alla qualificazione della tipologia contrattuale adottata, potendo invece intervenire su tutti i profili potenzialmente forieri di conflittualità (a mero titolo esemplificativo, la commissione di certificazione potrebbe validare clausole in tema di patto di non concorrenza od orario di lavoro, nonché indagare in ordine alla legittimità dell'esercizio del potere datoriale in tema di ius variandi o trasferimento del lavoratore); dall'altro, che l'istituto risulta fruibile non solamente per i contratti di lavoro o per le ipotesi espressamente previste dalla legge (fondamentalmente appalti e regolamenti interni di cooperativa), ma anche relativamente a contratti o accordi sostanzialmente commerciali come il contratto di somministrazione di lavoro e l'accordo di distacco di lavoratori previsto nell'ambito di un rapporto commerciale. Ad onor del vero, già durante la vigenza della formulazione originaria dell'art. 75, d.lgs. n. 276/2003, taluni A. ritenevano plausibile la certificabilità del contratto di somministrazione. In questo senso, si veda, a titolo esemplificativo, la posizione espressa da P. Rausei, La certificazione nel lavoro esternalizzato, in C. Enrico, M. Tiraboschi, op. cit., 55. Peraltro, sul punto, prima ancora della "apertura" operata dal collegato lavoro, era anche intervenuto il Ministero del lavoro, attraverso l'interpello 22 dicembre 2009, n. 81, nel quale aveva preso posizione sulla questione ritenendo possibile, in via interpretativa ed allo scopo di deflazionare il contenzioso, la certificabilità della somministrazione in considerazione del fatto che «la somministrazione di lavoro si realizza, di fatto, attraverso un evidente "collegamento negoziale" tra i due contratti (contratto di lavoro e contratto commerciale fra agenzia ed utilizzatore) singolarmente considerati» e che trattasi «di una unica fattispecie relativa a un contratto di lavoro a formazione progressiva e struttura complessa». Tale intervento, però, non pare avere, di fatto, "convinto" gli operatori economici ad attivare procedure certificatorie in tal senso.

1.2. Nonostante le rilevanti modifiche apportate dal collegato lavoro, l'istituto della certificazione rimane tendenzialmente ancorato alla originaria finalità, esplicitata all'art. 75 del d.lgs. n. 276/2003, di riduzione del contenzioso. Come anticipato, però, le potenzialità dell'istituto potrebbero essere percepite ove se ne valutasse l'impatto in un ambito travalicante gli argini attuali.

Si pensi, quindi, a tutte quelle ipotesi in cui vengono utilizzati contratti di lavoro "non standard", ed in particolare le collaborazioni coordinate e continuative a progetto, per il reperimento di un numero rilevante di risorse umane. In tali casi, si potrebbe ipotizzare un utilizzo della certificazione non tanto e non solo in ottica di validazione del documento contrattuale, ma anche allo scopo di evitare che, attraverso l'utilizzo indebito di tali forme contrattuali flessibili, si determinino alterazioni nel mercato e nella concorrenza.



In definitiva, si intende sostenere l'opportunità di sottoporre a controllo preventivo e/o in corso di rapporto tutti i contratti di lavoro "non standard", anche in ottica di regolazione delle modalità con cui gli operatori economici reciprocamente si atteggiano.

Peraltro, già oggi diversi appalti privati prevedono l'obbligo a carico dell'appaltatore di utilizzare risorse umane con contratto di lavoro subordinato oppure, se a progetto, con onere di previa validazione in sede di certificazione. Verosimilmente, tale esigenza nasce non solo dalla necessità di evitare forme di pubblicità negativa sull'appaltante conseguenti all'utilizzo irregolare di contratti di lavoro "non standard", ma anche dalla preoccupazione relativa alla possibile applicazione delle forme di solidarietà previste dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 in tema di trattamenti retributivi e contributi previdenziali dovuti.

Manca, però, come detto, una esplicitazione in tal senso in ambito normativo.

2. Le riflessioni qui formulate nascono e prendono spunto dalla sentenza del Consiglio di Stato del 25 novembre 2010, n. 8829 (in epigrafe), che ha inteso ribadire la formale distinzione tra lavoro a progetto e lavoro subordinato, con la conseguenza che al primo non risultano applicabili le norme di legge o comunque i trattamenti previsti da contratti collettivi riferibili al secondo.

Il caso è noto: il Comune di Luino aveva escluso una società dalla gara relativa al servizio di accertamento e riscossione della imposta sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, in considerazione del fatto che l'offerta economica superava di un quinto la media dei ribassi proposti dalle altre imprese partecipanti alla gara. A seguito della "giustificazione" presentata dalla società, la quale rilevava l'utilizzo di due unità lavorative assunte con contratto a progetto, il Comune procedeva all'esclusione della stessa a seguito di un giudizio di incongruità del corrispettivo previsto per i suddetti lavoratori, nell'assunto che le retribuzioni dovute non potessero essere inferiori ai minimi salariali previsti nel contratto collettivo nazionale del lavoro del settore commercio, applicato dalla società stessa ai lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato. In particolare, il Comune aveva escluso la società dalla gara, tenuto conto della interpretazione letterale del combinato disposto dell'art. 8 del d.m. n. 289/2000 e dell'art. 17 del capitolato speciale d'oneri, il quale prevedeva l'obbligo del gestore, nei confronti dei propri lavoratori dipendenti e dei prestatori di manodopera, al rispetto ed alla applicazione delle condizioni normative, retributive, assicurative e previdenziali previste dai contratti collettivi nazionali del settore di riferimento (disciplina determinata al fine di evitare che, indipendentemente dal tipo di contratto che lega il concessionario all'imprenditore, il personale utilizzato possa vedersi attribuire un trattamento retributivo peggiore rispetto a quello minimo previsto per i lavoratori subordinati della stessa impresa concessionaria).



In sostanza, la commissione di gara, rilevato come l'art. 61, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003 non pregiudicasse l'applicazione di un accordo collettivo più favorevole per il collaboratore, riteneva che fosse cogente per il gestore l'applicazione dei trattamenti minimi previsti dalla contrattazione collettiva per gli addetti della società, anche con riferimento ai prestatori con contratto a progetto, conseguentemente ritenendo l'offerta incongrua.

Tanto il TAR Lombardia, Milano, con la sentenza n. 1356/2009, quanto il Consiglio di Stato ritenevano illegittima l'esclusione operata dal Comune di Luino. In particolare, il Consiglio di Stato fissava i principi che seguono.

Anzitutto, ai lavoratori a progetto, in quanto autonomi, non sono applicabili, né direttamente né indirettamente, i contratti collettivi che disciplinano il lavoro subordinato, né è loro applicabile il principio costituzionale di retribuzione sufficiente, che riguarda esclusivamente il lavoro subordinato, sicché il lavoro a progetto risulta disciplinato unicamente dalle norme dettate dal codice civile in materia di lavoro autonomo e dalle norme speciali di cui al d.lgs. n. 276/2003 (con la conseguenza che, correttamente, il TAR rilevava l'erroneità del ricorso ai minimi tabellari previsti dalla contrattazione collettiva per i lavoratori subordinati al fine di verificare la congruità dei costi previsti per la retribuzione dei lavoratori a progetto).

Inoltre, l'art. 61, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003 si riferisce ad eventuali specifici accordi collettivi riguardanti in via esclusiva la categoria dei lavoratori a progetto e, pertanto, l'art. 17 del capitolato, laddove impone alla aggiudicataria di applicare le condizioni previste dai contratti collettivi di lavoro del settore anche ai propri prestatori di manodopera, deve essere inteso come richiamo al rispetto di obblighi di legge o derivanti da accordi collettivi già applicabili ad essi.

Ancora, il Consiglio di Stato riteneva non violato il disposto di cui all'art. 8 del d.m. n. 289/2000, che impone il rispetto delle norme in materia di lavoro e previdenza, posto che questo sarebbe accaduto unicamente nel caso in cui fosse stato accertato che la retribuzione corrisposta ai lavoratori a progetto non risultasse proporzionata alla quantità e qualità del lavoro eseguito dai propri collaboratori, tenuto conto dei compensi previsti per il lavoro autonomo nel luogo di esecuzione del rapporto.

Proseguendo, il massimo organo amministrativo affermava come l'art. 1, tenuto conto del combinato disposto dai commi 1 e 2, della l. n. 327/2000 (la quale prevede, in mancanza di contratto collettivo applicabile, che il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo di settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione), non potesse essere interpretato nel senso indicato dal Comune di Luino (secondo il quale ogni qual volta si sia in presenza di posizioni lavorative cui non siano applicabili i contratti collettivi debba essere determinato il costo del lavoro in relazione al contratto collettivo del settore più vicino), posto che la norma deve essere riferita a lavoratori cui siano comunque applicabili i contratti collettivi di lavoro, e non



ai lavoratori a progetto (salvo le sporadiche ipotesi di stipula di contratti collettivi che li riguardino, ex art. 61 del d.lgs. n. 276/2003). Questi ultimi sono, infatti, assimilabili ai lavoratori autonomi, cui detti accordi non sono di norma applicabili.

Infine, il Consiglio di Stato ha rilevato come, per consolidata giurisprudenza (anche del medesimo organo – in questo senso anche C. Stato, sez. V, 3 aprile 2006, n. 1743), l'appalto di servizi pubblici possa essere espletato tramite personale assunto a progetto, tenuto conto che risulta comunque possibile verificare il costo del personale in sede di verifica economica della congruità dell'offerta e considerato che l'art. 63 del d.lgs. n. 267/2003 stabilisce una serie di parametri predeterminati che ne consentono dunque una valutazione.

3. La decisione del Consiglio di Stato appare ineccepibile da un punto di vista strettamente giuridico, in considerazione del fatto che identifica con chiarezza i vari aspetti formali che non consentono di applicare ai collaboratori a progetto norme o accordi collettivi ricollegabili ai lavoratori subordinati.

Se è dunque vero che la libertà di iniziativa economica deve essere garantita, al pari di quella relativa al modello organizzativo utilizzabile da parte di una impresa, tenuto conto che, come affermato dalla giurisprudenza consolidata di legittimità, qualsiasi attività umana economicamente rilevante può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato che di rapporto di lavoro autonomo, a seconda delle modalità del suo svolgimento (si veda, tra le altre, Cass. 11 febbraio 2004, n. 2622), è pur vero che la sentenza del Consiglio di Stato afferma quei principi generalmente condivisi non entrando però nel merito della questione relativa alle possibili conseguenze circa l'utilizzo da parte di taluni operatori economici dei contratti a progetto. In altri termini, il Consiglio di Stato afferma che non solo è legittima la partecipazione ad un bando da parte di una impresa che utilizza anche lavoratori a progetto, ma che in quel caso il ribasso non può essere giudicato incongruo facendo riferimento ai parametri minimi economici riferibili ai lavoratori subordinati.

A questo punto, però, le criticità che emergono sono di due tipi.

Anzitutto, restando al tema trattato dal Consiglio di Stato, non appare affatto semplice la valutazione in ordine alla congruità del corrispettivo erogato ai lavoratori a progetto. Infatti, tenuto conto della scarsa sindacalizzazione di questi ultimi e del conseguente "sparuto" numero di accordi economici collettivi loro applicabili, appare per certo difficoltoso – anche per una commissione di gara – riuscire a reperire o determinare un parametro economico minimo o comunque di riferimento, al fine di decidere in ordine alla congruità o meno dell'offerta presentata.

Inoltre, occorre considerare come la vicenda abbia permesso di fare emergere concretamente le problematiche connesse all'utilizzo di tipologie contrattuali diverse da parte di soggetti partecipanti alla



medesima gara d'appalto pubblica ed alla possibile "concorrenza sleale" posta in essere attraverso forme di dumping sociale. Problematiche certamente meritevoli di attenzione ed alle quali l'ente pubblico ha ritenuto di dover fornire risposta attraverso la predeterminazione di una sorta di costo del lavoro minimo inderogabile, tenuto conto del contratto collettivo applicabile. Infatti, se è certamente legittima la partecipazione ad una gara d'appalto per attività svolte poi attraverso lavoratori a progetto, come è possibile essere ragionevolmente certi che tale tipologia contrattuale non venga fittiziamente utilizzata al mero scopo di abbassare il costo del lavoro ed al semplice fine dell'aggiudicazione della gara?

Partendo dal caso di specie, ove l'utilizzo dei lavoratori a progetto appare limitato (trattandosi unicamente di due unità) e le criticità non paiono di particolare rilievo, il ragionamento potrebbe venire esteso a tutte le ipotesi nelle quali è previsto un utilizzo "massiccio" o comunque prevalente di lavoratori a progetto. Si pensi, ad esempio, al caso, relativo all'esternalizzazione, tramite bando, di servizi telefonici in modalità outbound (come potrebbero essere quelli relativi alle procedure preventive stragiudiziali di recupero dei crediti e delle sanzioni amministrative o di informazione e promozione di eventi). Tali servizi, evidentemente, potrebbero essere posti in essere da un numero rilevante di collaboratori, con svolgimento della prestazione all'interno di locali e con strumenti riferibili a parte committente; ipotesi, queste, è bene ricordarlo, ritenute astrattamente legittime da parte del Ministero del lavoro, tenuto conto delle osservazioni contenute nella ben nota circ. n. 17/2006.

In tali casi, l'aggiudicazione della gara potrebbe essere ottenuta anche esclusivamente facendo leva sullo scarto economico sussistente tra l'offerta della impresa che preveda lo svolgimento delle prestazioni da parte di collaboratori a progetto e l'offerta della impresa che impieghi unicamente lavoratori subordinati, posto che solamente per questi ultimi risultano agevolmente definibili i minimi del costo del lavoro. Tra l'altro, è bene ricordare come l'art. 63 del d.lgs. n. 276/2003 preveda, tra i parametri di congruità del corrispettivo del collaboratore, i «compensi normalmente corrisposti per analoghe prestazioni di lavoro nel luogo di esecuzione del rapporto», di fatto aprendo ad una differenziazione delle erogazioni economiche a livello territoriale, con possibilità di ulteriore vantaggio economico nel caso di ubicazione delle società in alcune aree, quali ad esempio quelle del Mezzogiorno. Infine, gli operatori economici che utilizzano tale tipologia contrattuale "non standard" potrebbero altresì tenere conto, ai fini della determinazione dell'offerta, della "forbice" contributiva tuttora sussistente – sebbene in misura meno ampia rispetto ad un tempo – tra le due forme contrattuali. Ove non si predisponesse un idoneo "argine", si potrebbe allora correre il rischio di vedere alimentato o, comunque, stimolato il ricorso all'utilizzo di contratti a progetto.

Naturalmente, è bene chiarirlo, con ciò non si intende criticare a priori l'utilizzo di tale tipologia contrattuale; piuttosto se ne intende biasimare l'abuso laddove il contratto a progetto divenisse mero strumento per



acquisire commesse, private o pubbliche. E ciò si verificherebbe in tutti i casi in cui alla decisione di utilizzare il contratto a progetto, al fine di reperire "forza lavoro", non conseguisse una effettiva rimodulazione del modello organizzativo del lavoro, il quale dovrebbe invece essere predisposto o aggiornato in maniera tale da garantire le esigenze di business, al contempo avendo cura di preservare la genuinità dei contratti instaurati attraverso, per quanto riguarda i collaboratori a progetto, la salvaguardia dell'autodeterminazione in ordine ai tempi ed alle modalità di lavoro, tenuto conto dell'obiettivo finale da realizzare.

Ci si potrebbe allora interrogare sulle conseguenze derivanti dalla aggiudicazione di un bando pubblico ad un operatore economico, grazie ad un ribasso dell'offerta reso possibile dall'utilizzo di una pluralità di contratti a progetto poi ritenuti in realtà subordinati. Per quanto questo aspetto possa risultare lampante dalla semplice lettura del documento contrattuale, pare difficile sostenere che la commissione di gara tenuta a giudicare sulle offerte presentate possieda gli strumenti, giuridici e tecnici, per poter escludere una offerta sull'assunto dell'illegittimità dell'uso del contratto a progetto.

Peraltro, anche a voler ammettere la avvenuta redazione da parte dell'operatore economico che abbia partecipato alla gara di un contratto a progetto formalmente rispondente ai dettami di legge, le problematiche di cui sopra si acuirebbero nel momento in cui si rammenti come sovente siano poi le dinamiche concrete del rapporto a determinare una rilevante divaricazione dello svolgimento del contratto, rispetto a quanto formalizzato e nel senso della subordinazione.

4. Ecco allora che, riprendendo quanto ipotizzato principiando le presenti riflessioni, e pertanto tenuto conto dell'estensione delle competenze delle commissioni di certificazione dei contratti, ci si chiede se non possa essere lungimirante prevedere, quale onere a carico degli operatori economici che intendano utilizzare contratti di lavoro "non standard", di sottoporre all'esame dei suddetti organismi il contratto, in modo da ottenere, quantomeno, il vaglio preliminare circa la legittimità formale dei contratti a progetto che si intendono utilizzare.

Un passo ulteriore potrebbe poi essere quello di richiedere a tali operatori di sottoporre all'ente certificatore, con periodicità definita e per tutta la durata dell'aggiudicazione, la verifica in merito allo svolgimento concreto del rapporto. Tale soluzione, sebbene non sia scevra di difficoltà e si presti certamente a critiche in ordine al rilevante ruolo che verrebbe per tale via attribuito alle commissioni di certificazione (le quali, naturalmente, dovrebbero prestare la massima attenzione, tenuto conto che la propria attività e le proprie valutazioni finirebbero per avere conseguenze anche in sede di aggiudicazione degli appalti pubblici), consentirebbe comunque di operare un controllo stringente su tali situazioni, al tempo stesso sensibilizzando e



responsabilizzando gli operatori economici quanto alla corretta applicazione delle tipologie contrattuali adottate. Va da sé, evidentemente, che la buona riuscita della validazione preventiva e/o in corso di rapporto dei contratti a progetto è in gran parte ricollegata alla professionalità, serietà ed autorevolezza delle commissioni eventualmente adite.

Così argomentando, ci si accorge che non mancano esempi in tema di riconoscimento di vantaggi di vario tipo o natura (dalla riduzione delle garanzie richieste, alla attribuzione di un punteggio positivo rilevante ai fini della valutazione finale dell'offerta) ai soggetti che allegano alla propria domanda attestati di conformità a standard nati e sviluppati in ambito prettamente privatistico (si pensi alle certificazioni di qualità ISO, alla SA8000 – standard internazionale che elenca i requisiti per un comportamento eticamente corretto delle imprese e della filiera di produzione verso i lavoratori –, alla OHSAS18001, presa a riferimento dall'art. 30, comma 5, d.lgs. n. 81/2008, in tema di modelli di organizzazione e gestione, il quale statuisce una presunzione di conformità dei modelli di organizzazione aziendali definiti conformemente ad esso, per le parti corrispondenti).

Tale ragionamento trova in realtà anche un appiglio normativo, ad avviso di chi scrive, nell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, il quale prevede l'introduzione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, facendo espresso riferimento alla applicazione di determinati standard contrattuali ed organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione alle tipologie di lavoro flessibile, certificate ai sensi degli artt. 75 ss., d.lgs. n. 276/2003, con la conseguenza che «il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione [...] costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti, e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti». Pertanto, già tale articolo potrebbe essere letto nel senso di un ulteriore rafforzamento dello strumento della certificazione del documento contrattuale, posto che questo dovrebbe diventare elemento di valutazione da parte dei soggetti pubblici.

In definitiva, per tale via, non solo si assisterebbe ad un controllo esterno sui contratti a progetto che sono spesso (e non sempre a torto) sotto la lente di ingrandimento in quanto simulanti rapporti di lavoro subordinato, ma si presenterebbe l'ulteriore opportunità di rafforzare l'effettività della libera concorrenza tra le imprese nel mercato, specie allorché si tratti di aggiudicazioni di bandi pubblici, evitando che gli operatori economici traggano un ingiusto vantaggio dall'utilizzo irregolare delle forme contrattuali "non standard".

Gabriele Bubola

*Commissione di Certificazione del Centro Studi Marco Biagi
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*