



PROGETTO “PROVINCE & COMUNI - LE PROVINCE E IL SISTEMA DEI SERVIZI A SUPPORTO DEI COMUNI”

MANUALISTICA A SUPPORTO DELLE SUA  
NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI  
D. LGS. 31 MARZO 2023, N. 36

**LINEE GUIDA**

**ALLEGATO I.5**

**IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI.  
TUTELA DEI LAVORATORI**

## IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

# *TUTELA DEI LAVORATORI*

# La tutela dei lavoratori

## Disciplina «diffusa»:

- **Art. 11**
- Art. 41
- Art. 119
- **Art. 57**
- Art. 102
- Art. 107
- Art. 186
- Art. 110
- + cause di esclusione

# La legge delega

- h) previsione dell'**obbligo** per le stazioni appaltanti di inserire, nei bandi di gara, avvisi e inviti, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi beni culturali, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, **specifiche clausole sociali** con le quali sono indicati, come **requisiti necessari dell'offerta**, criteri orientati tra l'altro a:
  - 1) **garantire** la stabilità occupazionale del personale impiegato;
  - 2) **garantire** l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare;
  - 3) **promuovere** meccanismi e strumenti anche di premialità per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate;

# Art. 11

## *Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti*

1. Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni **è applicato** il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, **stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale** e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente (= **art. 30, co. 4 d.lgs. 50/2016**)

→ 2. Nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti **indicano** il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1.

# Come individuare il CCNL?

*...nell'attesa della implementazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici*

- ❑ identificare il **settore di riferimento** dell'attività → tabelle di raffronto tra codice ATECO e codice CPV
- ❑ verificare sull'**archivio contratti del CNEL** quali sono i contratti collettivi applicabili all'attività oggetto dell'appalto
- ❑ tra questi vanno selezionati i contratti stipulati dalle **organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale** → prendere a riferimento i dati INPS/CNEL che individua il numero dei lavoratori ai quali un determinato contratto collettivo di lavoro si applica (indici sintomatici)
  - numero complessivo dei lavoratori occupati;
  - numero complessivo delle imprese associate;
  - diffusione territoriale (numero di sedi presenti sul territorio e ambiti settoriali);
  - numero dei contratti collettivi nazionali sottoscritti.

## Art. 11

3. Gli operatori economici **possono** indicare nella propria offerta il differente contratto collettivo da essi applicato, purché garantisca ai dipendenti le **stesse tutele** di quello indicato dalla stazione appaltante o dall'ente concedente.

4. Nei casi di cui al comma 3, prima di procedere **all'affidamento** o all'aggiudicazione le stazioni appaltanti e gli enti concedenti acquisiscono la **dichiarazione** con la quale l'operatore economico individuato **si impegna ad applicare** il contratto collettivo nazionale e territoriale indicato nell'esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto per tutta la sua durata, ovvero la **dichiarazione di equivalenza delle tutele**. In quest'ultimo caso, la dichiarazione è anche verificata con le modalità di cui all'articolo 110

*(Circolare n. 2 del 28/7/2020 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro: individua un primo elenco di 9 istituti sui quali effettuare la verifica di equivalenza dei trattamenti normativi, ritenendo ammissibile lo scostamento limitato ad 1 solo parametro. Pertanto, considerato che l'elenco proposto da ANAC è più ampio, si può ritenere ammissibile, di regola, uno scostamento limitato a soli 2 parametri)*

# Art. 102

## *Impegni dell'operatore economico*

Nei bandi, negli avvisi e negli inviti le stazioni appaltanti, tenuto conto della prestazione oggetto del contratto, richiedono agli operatori economici di assumere i seguenti **impegni**:

a) garantire la **stabilità occupazionale** del personale impiegato;

b) **garantire l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore**, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto e alle prestazioni da eseguire, anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché **garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto** rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare;

c) garantire le **pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione** lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate.

→ l'operatore economico **indica nell'offerta** le modalità con le quali intende adempiere quegli impegni. La stazione appaltante verifica l'attendibilità degli impegni assunti con qualsiasi adeguato mezzo, anche con le modalità di cui all'articolo 110, **solo nei confronti dell'offerta dell'aggiudicatario.**

# Art. 57

## ***Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale***

Per gli affidamenti dei contratti di **appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale** e per i contratti di **concessione i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti**, tenuto conto della tipologia di intervento, in particolare ove riguardi il settore dei beni culturali e del paesaggio, e nel rispetto dei principi dell'Unione europea, devono contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come **requisiti necessari dell'offerta**, misure orientate tra l'altro a **garantire**:

- le **pari opportunità generazionali**, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate,
- la **stabilità occupazionale** del personale impiegato,
- l'**applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali** di settore, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto o della concessione e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché a garantire **le stesse tutele** economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare.

→ **il principio di cui all'art. 11 NON si applica a:**

❖ **servizi aventi natura intellettuale**

❖ **forniture senza posa in opera**

**[scompare riferimento ai contratti ad alta intensità di manodopera]**

# Art. 110

## *Offerte anormalmente basse*

### Non sono ammesse giustificazioni:

- a) in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge;
- b) in relazione agli oneri di sicurezza di cui alla normativa vigente.

### Esclusione se l'offerta è anormalmente bassa in quanto:

- a) non rispetta gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014;
- b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 119;
- c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 108, comma 9, rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture;
- d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 41, comma 13.

# Il Bando Tipo 1-2023

## Costi manodopera:

Il contratto collettivo applicato è...

## Requisiti partecipazione:

L'aggiudicatario è tenuto a garantire l'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale (o dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore) di cui al punto 3, oppure un altro contratto che garantisca le stesse tutele economiche e normative per i propri lavoratori e per quelli in subappalto

## Aggiudicazione e stipula:

Il RUP procede, laddove non effettuata in sede di verifica di congruità dell'offerta, a verificare:

- l'equivalenza delle tutele nel caso in cui l'aggiudicatario abbia dichiarato di applicare un diverso contratto collettivo nazionale diverso rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante;
- l'attendibilità degli impegni assunti dall'appaltatore in relazione alla stabilità occupazionale e alle pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate.

# Art. 41

## *Livelli e contenuti della progettazione*

13. Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, **il costo del lavoro è determinato annualmente, in apposite tabelle, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative**, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in considerazione.

14. Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. **I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso.** Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di **dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale.**

## 18.2. Offerta economica complessiva

L'operatore economico compila il *form* presente sulla piattaforma e contenente i seguenti elementi

- **ribasso unico percentuale**, espresso con 3 cifre decimali, applicato all'importo a base di gara (al netto dei costi per la manodopera e dei costi per la sicurezza) indicato al precedente Art.4 - oltre IVA nei termini di legge, stimato da Comune per eseguire i lavori oggetto del presente appalto.
- nell'apposito spazio "**oneri della sicurezza afferenti l'impresa**", i costi aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;
- nell'apposito spazio "**costo della manodopera**", il costo complessivo del lavoro (comprensivo degli elementi retributivi, degli oneri previdenziali ed assistenziali e altri eventuali oneri) per l'espletamento dei lavori.

**AI SENSI DELL'ARTICOLO 41 COMMA 14 DEL CODICE I COSTI DELLA MANODOPERA INDICATI ALL'Art.4 - DEL PRESENTE DISCIPLINARE NON SONO RIBASSABILI.** Resta la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera, la dimostrazione va data inserendo apposita relazione unitamente alla documentazione di offerta economica (vedi successivo punto 18.3)

Ai sensi dell'articolo 41 comma 14 del Codice i costi della manodopera indicati all'art.4 del presente disciplinare non sono ribassabili, **qualora l'operatore economico intenda ribassare l'importo stimato dal Comune e indicato al precedente art.4, deve dare dimostrazione che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera.**

# Il Bando-tipo n. 1/2023

L'appalto è costituito da un unico lotto poiché ... *[motivare la mancata suddivisione in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese.*

Tabella 1

n.	Descrizione servizi/beni/lavori	CPV	P (principale) S (secondaria)	Importo
1				
2				
3				
<b>A) Importo a base di gara</b>				
<b>B) Oneri per la sicurezza da interferenze non soggetti a ribasso</b> <i>[indicare € 0,00 in caso di assenza di rischi]</i>				
<b>A) + B) Importo complessivo</b>				

*N.B. Nel caso di appalti misti, l'eventuale componente lavori non può rappresentare l'oggetto principale dell'affidamento.*

*[In caso di appalto di servizi o appalto misto di servizi e forniture. Non applicabile ai servizi di natura intellettuale ed alle forniture senza posa in opera] L'importo a base di gara comprende i costi della manodopera che la stazione appaltante ha stimato pari ad € ... *[indicare l'importo]* calcolati sulla base dei seguenti elementi ... *[precisare gli elementi attraverso i quali si è pervenuti alla determinazione del costo stimato o eventualmente indicare l'allegato che contiene questa informazione]* e riferiti a ... *[specificare a quali servizi o forniture si riferiscono i costi della manodopera].**

I costi della manodopera non sono soggetti al ribasso.

## **Il Bando-tipo n. 1/2023**

***Al fine di facilitare le operazioni di valutazione della componente economica dell'offerta, è stato ritenuto più agevole applicare il ribasso ad un importo totale comprensivo dei costi di manodopera ribadendo che questi ultimi non sono soggetti a ribasso.***

*Eventuali riduzioni del costo della manodopera proposto dall'operatore nell'offerta saranno, poi, oggetto di verifica. Ai sensi dell'articolo 110, comma 4, in tale sede non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge e agli oneri di sicurezza di cui alla normativa vigente. L'operatore economico, quindi, potrà giustificare l'offerta di un costo del personale inferiore rispetto a quello individuato dalla stazione appaltante adducendo come motivazione una migliore organizzazione del lavoro o la possibilità di beneficiare di sgravi fiscali o contributivi.*

# Il corredo sanzionatorio

## Art. 107, co. 2:

La stazione appaltante può decidere di **non aggiudicare** l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa se ha accertato che **l'offerta non soddisfa gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro** indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014

## Art. 95, co. 1:

**Esclusione** → gravi infrazioni, debitamente accertate con qualunque mezzo adeguato, alle **norme in materia di salute e di sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali** elencate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014;

## Art. 110:

**Esclusione** se l'offerta è anormalmente bassa in quanto **non rispetta gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali** di diritto del lavoro indicate nell'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014;

# Il corredo sanzionatorio

## Art. 11, co. 6:

- in caso di **inadempienza contributiva** risultante dal DURC relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo **versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi**, compresa, nei lavori, la cassa edile
- in caso di ritardo nel pagamento delle **retribuzioni** dovute al personale di cui al primo periodo, il responsabile unico del progetto invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi 15 quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine di cui al terzo periodo, la stazione appaltante **paga** anche in corso d'opera **direttamente** ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto [v. **119, comma 8**: *Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 11, comma 5*].