

Fabio Pulvirenti
Ispettorato Territoriale del Lavoro

**Appalti sottocosto
e le responsabilità del committente**

“Appalti sottocosto”...

Tabelle di riferimento del costo del lavoro per le operazioni di facchinaggio

1. *“La Regione, al fine di agevolare e responsabilizzare i committenti ed **orientare l'attività di vigilanza di contrasto agli appalti sottocosto**, adotta e diffonde le tabelle di riferimento per le operazioni di facchinaggio calcolate sulla base della media regionale dedotta dalle tariffe di costo minimo orario del lavoro e della sicurezza determinate dalle direzioni territoriali del lavoro”.*

Art. 38, Legge regionale E.R. n. 18/2016

***Attuazione dell'art. 38 della Legge regionale
26.10.2016, n. 18***

Dato atto che la determinazione di tabelle di riferimento ha il solo ed esclusivo fine di agevolare e responsabilizzare i committenti e orientare l'attività di vigilanza sugli appalti sottocosto

DELIBERA

di prevedere quale valore medio regionale, ai sensi dell'art. 38 L.R. 18/2016, del costo minimo orario per le attività di facchinaggio semplice comprensivo dei costi della sicurezza, l'importo pari a € 20,00 all'ora, dando atto che tale importo non è comprensivo di eventuali maggiorazioni dovute per attività complesse e per particolari condizioni

Delibera della Giunta Regionale E.R. 29.11.2017, n.1889

Interporto di Bologna: tariffe minime e costo del lavoro

4. Strumenti

Le parti, condividendo il principio di responsabilità sociale di impresa, promuovono, ognuno per le proprie competenze:

- il rispetto, nell'affidamento dei lavori da eseguire in appalto o subappalto o con qualsiasi altra tipologia contrattuale all'interno dell'Interporto, di tariffe non inferiori alle tariffe minime che vengono periodicamente indicate dall'Ispettorato del Lavoro, sulla base del costo del lavoro, sentite le parti sociali.

Adeguatezza del costo del lavoro e della sicurezza negli appalti pubblici

Nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture.

Offerte anormalmente basse negli appalti pubblici

L'offerta è anormalmente bassa quando:

- *sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture;*
- *il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16.*

Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge.

Non sono, altresì, ammesse giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza.

Art. 97, commi 5 e 6, D. lgs. n. 50/2016,
(come modificati dal D. lgs. n. 57/2017)

Costo minimo del lavoro e della sicurezza

- Il rinvio alla disciplina degli appalti pubblici consente di individuare un "*quantum*" ineludibile di costi relativi al personale impiegato negli appalti
 - Sono costi definiti "insopprimibili" dal Dicastero del Lavoro (Circ. n. 5/2011) perché legati alla tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.
 - C'è un riferimento puntuale alle tabelle indicanti il costo del lavoro, manca invece un criterio oggettivo di accertamento e di calcolo del valore dell'investimento minimo relativo agli "oneri aziendali della sicurezza".
-

Valori economici del costo del lavoro

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 rappresentativi, 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 vicino a quello preso in considerazione.

Art. 23, comma 16, D. lgs. n. 50/2016;
Art. 26, comma 6, D.Lgs. n. 81/2008.

Valori economici della sicurezza sul lavoro

- In alcuni casi le tabelle ministeriali contengono, altresì, valori medi relativi anche agli oneri sulla sicurezza.
 - Ad esempio, nelle tabelle del settore delle pulizie (D.M. 13.3.2014) si indica un "*costo annuo minimo aziendale della sicurezza (D.P.I., visite mediche, ecc.)*" pari a 150,00 euro per lavoratore, sia operaio che impiegato.
 - Valutazione non esente da critiche: la stima dei costi per la sicurezza dovrebbe essere quanto più analitica possibile, "per voci singole" (art. 7, comma 3, D.P.R. 3.7.2003, n. 222, sui contenuti minimi dei Piani di sicurezza nei cantieri").
-

Valore delle tabelle ministeriali

- Il legislatore affida ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni datoriali e sindacali di categoria più rappresentative il delicato compito di contrastare la competizione salariale al ribasso.
 - I valori economici definiti dalla contrattazione collettiva non costituiscono valori inderogabili, ma indici di congruità ed attendibilità di un'offerta economica, sintomatici della sua remuneratività rispetto alla copertura del costo medio della manodopera.
-

Giurisprudenza prevalente sulle tabelle ministeriali

Le tabelle esprimono soltanto il costo medio della manodopera quale parametro di riferimento né assoluto né inderogabile, suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali evidenziando una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità dei costi inferiori.

“Un'offerta non può ritenersi anomala, ed essere esclusa, per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato calcolato secondo valori inferiori a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali o dai contratti collettivi: perché possa dubitarsi della sua congruità, occorre che le discordanze siano considerevoli e palesemente ingiustificate”.

Orientamento innovativo dei T.A.R.

- *“Il ribasso dei costi del lavoro stabiliti dalle tabelle ministeriali deve essere ritenuto inderogabile”.*
- *La riforma operata dal decreto legislativo correttivo 19.4.2017, n. 56 implica “una nuova interpretazione, in base alla quale l’offerta anomala può essere giustificata solo in relazione a ribassi effettuati su voci diverse dal costo del lavoro, così come individuato nelle tabelle ministeriali le quali rappresentano quindi un limite invalicabile. Ne segue che l’offerente il quale non rispetti tali limiti vedrà inevitabilmente esclusa la propria offerta e non sarà ammesso a proporre alcuna giustificazione”.*

Trattamento economico minimo inderogabile

Le contrastanti impostazioni si riflettono anche sul dibattito, mai compiutamente sopito, sul concetto di “trattamento salariale minimo inderogabile”.

Posto che venga assunto il contratto collettivo come parametro di riferimento della retribuzione adeguata ex art. 36 Cost., è discusso se il trattamento inderogabile sia costituito soltanto dal c.d. “minimo costituzionale” (paga base, indennità di contingenza e 13[^] mensilità, stante il loro carattere generalizzato e strutturale) oppure comprenda tutte le voci retributive del CCNL di carattere fisso (scatti di anzianità, mensilità aggiuntive).

Inderogabilità dei costi della sicurezza

- E' pacifica l'interpretazione relativa ai costi sulla salute e sicurezza sul lavoro, che non possono essere mai oggetto di ribasso (art. 26, comma 5, D. lgs. n. 81/2008).
- La natura di tali costi "*esige una separata identificabilità ed una rigida inalterabilità, a presidio degli interessi pubblici sottesi*".
- *La mancata indicazione di detti importi, elementi essenziali dell'offerta, comporta **una vera incertezza sul contenuto dell'offerta economica** o un'inammissibile sua alterazione e, pertanto, legittimo motivo di esclusione.*

Inderogabilità dei costi della sicurezza

- Nella stessa logica la prescrizione dell'art. 26, comma 5, del D.lgs. n. 81/2008 contempla addirittura la sanzione della nullità del contratto di appalto (sia esso pubblico che privato) in caso di mancata indicazione nello stesso dei costi delle misure adottate per eliminare oppure, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi interferenziali.
- *A tali informazioni accedono il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale*

Inderogabilità dei costi della sicurezza

Efficacia deterrente della norma che sancisce la nullità dell'intero contratto, la cui applicazione concreta avrebbe notevoli conseguenze (es. restituzione dei pagamenti effettuati).

Obiettivo del legislatore: rendere *ab origine* trasparenti le spese inerenti la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, in modo da valutare la sostenibilità dell'esecuzione dell'appalto e, indirettamente, la qualificazione professionale e l'affidabilità delle imprese.

Appalti sottocosto: definizione

La cornice normativa e l'interpretazione della giurisprudenza consentono di definire come "appalti sottocosto" **le operazioni di esternalizzazione che siano carenti di una stima degli oneri per le necessarie misure di prevenzione e sicurezza e che non siano remunerative del costo del lavoro determinato dalle tabelle ministeriali di settore.**

Appalti sottocosto: conseguenze

La stima dei costi del lavoro e della sicurezza consente di valutare il livello di idoneità tecnico-professionale delle imprese (ma anche dei lavoratori autonomi) affidatarie di opere/servizi.

In particolare, l'assenza/genericità dei dati inerenti i costi della sicurezza dovrebbe essere già di per sé stessa considerata inadempimento nell'obbligo della "buona scelta" dell'appaltatore da parte del committente, con l'eventuale conseguenza di non poter più invocare, quale esimente dalla responsabilità solidale, la specificità del rischio rispetto all'attività dell'appaltatore.

Rispetto dei costi del lavoro e della sicurezza come carattere dell'attività imprenditoriale

- Il rispetto dei costi del lavoro e della sicurezza è sintomatico, secondo la prassi ministeriale, anche della natura imprenditoriale delle imprese coinvolte nell'appalto.
- L'appaltatore, oltre a detenere in via esclusiva il potere direttivo ed organizzativo nei confronti dei lavoratori impiegati, deve necessariamente assumere un obbligo di risultato nei confronti del committente, autonomo e distinguibile dall'attività produttiva di quest'ultimo (tratti distintivi dell'appalto rispetto alla somministrazione di manodopera).

Distinzione appalto/fornitura di manodopera

L'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro.

L'appalto si distingue dalla fornitura di personale riservata alle Agenzie per il lavoro autorizzate (somministrazione di lavoro) per l'organizzazione dei mezzi, "che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa".

Art. 1655 c.c.; Art. 29, comma 1, D. lgs. n. 276/2003

Appalti sottocosto e rischio di impresa

- Il rischio di cui è gravato l'appaltatore non è solo quello inerente il risultato pattuito, che se non raggiunto impedisce la percezione del corrispettivo, ma anche il rischio economico inteso come equilibrio tra ricavi e costi interni, in prima battuta quelli legati al personale impiegato nell'appalto.
- Un'esternalizzazione sottocosto potrebbe essere sintomatica dell'assenza di reale idoneità imprenditoriale e capacità organizzativa.

Appalti sottocosto e sicurezza: i rischi per il committente

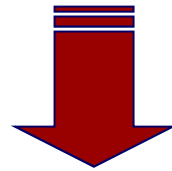
- Operatori esterni “a buon mercato” e poco professionali rischiano di coinvolgere in misura maggiore il committente all’interno del “teatro lavorativo complesso”.
- La genuinità e idoneità dell’appaltatore, nell’ambito della sicurezza, giocano sempre a favore del committente, limitandone gli spazi di correzione ed intervento che potrebbero altrimenti sfociare, in concreto, nell’assunzione del potere di indirizzare e determinare l’organizzazione del lavoro e nell’incremento della propria quota di responsabilità in caso di eventi infortunistici.

Indici sintomatici dell'esercizio del potere direttivo

- I dipendenti dell'appaltatore svolgono le medesime mansioni dei dipendenti del committente
- osservando il medesimo orario di lavoro
- sotto il controllo dei preposti del committente
- Il committente decide di volta in volta il numero dei lavoratori da utilizzare
- retribuisce direttamente i dipendenti dell'appaltatore
- decide aumenti retributivi, ferie, permessi, sanzioni disciplinari e licenziamenti dei dipendenti dell'appaltatore
- Le prestazioni rese esulano dal contratto d'appalto

La somministrazione di lavoro illecita

La somministrazione di lavoro da parte di un soggetto non autorizzato è **irregolare** ed **illecita**



Ricorso da parte del lavoratore per la costituzione del rapporto di lavoro alle dirette dipendenze dell'utilizzatore privato,

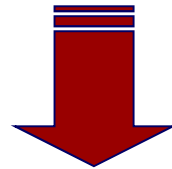
Sanzione amministrativa di €. **50** x lavoratore x giornate, da un minimo €. **5 000** fino ad un massimo di €. **50 000**

art. 18 , D.Lgs. n. 276/2003

(a seguito della depenalizzazione delle pene pecuniarie disposta dall'art. 1 del d.lgs. n. 8/2016)

Sanzioni penali

La somministrazione di lavoro posta in essere con la specifica finalità di eludere norme di legge o contrattazione collettiva è **irregolare** e costituisce **reato**



Ricorso da parte del lavoratore per la costituzione del rapporto di lavoro alle dirette dipendenze dell'utilizzatore privato

Ammenda di €. **20** per ogni giornata di utilizzazione

SANZIONI AMMINISTRATIVE E PENALI

(artt. 18 e 19, D.Lgs. n. 276/2003)

SOMMINISTRAZIONE IRREGOLARE	sanzione amministrativa da	250 a 1 250 €.
SOMMINISTRAZIONE ILLECITA (*)	sanzione amministrativa da	5 000 a 50 000 €.
“ di minori (*)	arresto fino a 18 mesi <u>e</u> fino a	300€ x lav. x gg.
SOMMINISTRAZIONE FRAUDOLENTA (*)	Ammenda da	20€ x lav. x gg.
INTERMEDIAZIONE (*)	arresto fino a 6 mesi e ammenda da	1 500 a 7 500 €.
“ gratuita (*)	sanzione amministrativa da	5 000 a 10 000 €.
“ di minori (*)	arresto fino a 18 mesi <u>e</u> ammenda	fino a 45 000 €.
RICERCA E SELEZIONE o RICOL. (*)	sanzione amministrativa da	5 000 a 10 000 €.
“ gratuita (*)	sanzione amministrativa da	5 000 a 10 000 €.
DIVIETO DI LUCRO (art. 11)	arresto fino a 12 mesi <u>o</u> ammenda	2 500 a 6 000 €.
DICRIMINAZIONE (art. 10)	arresto da 15 gg. a 12 mesi <u>e/o</u>	154 a 1 549 €.
ANNUNCI ABUSIVI (art. 9)	sanzione amministrativa da	4 000 a 12 000 €.

(*) Oltre alla confisca del mezzo utilizzato

Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro

Chiunque approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori:

- 1) recluta manodopera per destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento
- 2) utilizza, assume o impiega manodopera, anche mediante l'attività di intermediazione di cui al numero precedente, sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento

è punito con la reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato; se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la reclusione da 1 a 8 anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro

Art. 603-bis c.p.
(come modificato dalla Legge n. 199/2016)

Indici di sfruttamento

-
- 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni in modo palesemente difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque sproporzionato rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
 - 2) la reiterata violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;
 - 3) la sussistenza di violazioni delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
 - 4) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative degradanti.

Responsabilità del committente e poteri di verifica degli appalti

La responsabilità solidale del committente

<p>RETRIBUZIONI DIPENDENTI (art. 1675 c.c.)</p>	<p>Il committente (pubblico e privato) è obbligato in solido per il pagamento delle somme dovute ai dipendenti dell'appaltatore, <u>nei limiti di quanto ancora dovuto a quest'ultimo.</u></p>
<p>RETRIBUZIONI E CONTRIBUTI LAVORATORI (art. 29, c. 2, D.Lgs. 276/2003)</p>	<p>Il committente <i>privato</i>, imprenditore o datore di lavoro, è obbligato in solido con l'appaltatore ed i sub-appaltatori per retribuzioni, contributi e premi assicurativi dovuti ai lavoratori, entro due anni dalla cessazione dell'appalto</p>
<p>INFORTUNI (art. 26, c. 4, D.Lgs. 81/2008)</p>	<p><u>L'imprenditore</u> committente risponde in solido con l'appaltatore e ciascun sub-appaltatore, per gli infortuni non indennizzati dall'I.N.A.I.L.</p>

La responsabilità solidale nei distacchi comunitari

La regola di cui all'art. 29, comma 2, D. lgs. n. 276/2003 è espressamente richiamata nelle ipotesi di distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi da eseguire nel territorio italiano da parte di imprese stabilite in altro Stato membro U.E.

La responsabilità solidale ex art. 29, comma 2, del committente pubblico

Ai sensi dell'art. 9, comma primo, d.l. n. 76/2013 (conv. in l. n. 99/2013) le disposizioni dell'art. 29, comma 2, D. lgs. n. 276/2003 non trovano applicazione «in relazione ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni».

Residuano dubbi interpretativi per quanto riguarda gli appalti pubblici affidati da soggetti privati; per la Cassazione (appalto pulizie Trenitalia) l'applicazione delle regole del Codice non muta la natura dell'ente committente, per cui non vi è ragione di escludere il regime di responsabilità solidale (Cass. Civ. 6.4.2017, n. 8959).

La responsabilità solidale dell'affidatario nei subappalti pubblici

- l'affidatario è responsabile in solido con i subappaltatori dell'adempimento degli obblighi retributivi e contributivi
- deve riconoscere ai subappaltatori gli stessi prezzi risultanti dall'aggiudicazione, con ribassi non superiori al 20%
- deve riconoscere senza ribassi i costi di lavoro e sicurezza
- risponde con i subappaltatori degli adempimenti, da parte loro, degli obblighi di sicurezza

L'estensione a figure contrattuali affini: art. 29, D. lgs. n. 276/03

La tecnica di tutela di cui all'art. 29, comma secondo, D. lgs. n. 276/2003, deve ritenersi estensibile, al di là del tenore letterale, a tutte le forme di esternalizzazione passibili di generare un pregiudizio nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'esecuzione di un contratto commerciale che realizzi nella sostanza la stessa operazione economica dell'appalto.

La Corte Costituzionale ha ampliato l'operatività della responsabilità solidale a tutti i fenomeni di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione, atteso che la tutela del soggetto che assicura una attività lavorativa indiretta non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento (sentenza n. 254 del 6 dicembre 2017).

L'estensione a figure contrattuali affini: art. 26, D. lgs. n. 81/2008

Anche per quanto riguarda il settore della salute e sicurezza sul lavoro, ove vige la responsabilità solidale del committente con appaltatore e subappaltatori per i danni da infortunio subiti dai dipendenti impiegati nelle attività esternalizzate, la giurisprudenza focalizza la sua attenzione sulle concreta capacità dei responsabili di interferire rispetto al "contesto" o "teatro lavorativo" e di incidere sulla sicurezza, piuttosto che sul titolo giuridico dell'interazione tra i soggetti coinvolti nelle diverse fasi produttive.

Ciò che rileva è "il dato obiettivo della compresenza di più attori produttivi, che concorrono a configurare l'ambiente lavorativo nel quale il lavoratore dipendente viene inviato ad operare, e non il dato soggettivo dei rapporti giuridici tra i vari datori di lavoro" (Cass. pen. Sez. lav., 7.1.2009, n. 45).

Funzioni della responsabilità solidale «a catena»

La regola della responsabilità solidale rappresenta, in definitiva, il paradigma generale per la tutela dei lavoratori coinvolti nelle operazioni di decentramento produttivo.

La corresponsabilizzazione di tutte le imprese che traggono giovamento dal sistema dell'*outsourcing* determina:

- **un rafforzamento delle posizioni creditorie di lavoratori/Enti previdenziali;**
 - **la selezione da parte delle imprese committenti di *partners* contrattuali affidabili da un punto di vista economico ed organizzativo, favorendo indirettamente l'instaurazione di una concorrenza corretta e trasparente.**
-

Eliminazione dell'esonero dal vincolo solidale: il decreto legge n. 25/2017

Abrogati sia il beneficio di preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore, sia la facoltà di disattivazione della responsabilità del committente, limitatamente alle retribuzioni, ad opera della contrattazione collettiva.

Si ritiene ancora possibile per gli accordi collettivi di prossimità ex art. 8 d.l. n. 138/2011 di derogare alle disposizioni di legge e dei C.C.N.L. (... tra l'altro ...) in materia di responsabilità solidale del committente, purché al fine di favorire «maggiore occupazione, qualità dei contratti di lavoro, forme di partecipazione dei lavoratori, emersione del lavoro irregolare, incrementi di competitività e di salario, gestione delle crisi aziendali ed occupazionali, investimenti ed avvio di nuove attività».

Caso residuo di esonero da responsabilità solidale: l'autotrasporto

Prima di stipulare un contratto di autotrasporto su strada, il committente è tenuto a verificare la regolarità del vettore attraverso il DURC o il portale dell'Albo autotrasportatori

In mancanza, il committente risponde in solido con il vettore e gli eventuali sub-vettori del pagamento di retribuzioni, contributi e premi assicurativi dovuti a favore dei lavoratori, limitatamente alle prestazioni ricevute, per un anno dalla cessazione del contratto di trasporto.

In mancanza di un contratto scritto, risponde in solido anche delle inadempienze fiscali e delle violazioni stradali.

Art. 83-bis, d.l. n. 133/2008, comma 4-bis e ss., introdotti da legge n. 190/2014

La valutazione dell'idoneità dell'impresa negli appalti interni

Il committente è tenuto a verificare l'idoneità delle imprese e dei lavoratori autonomi ai quali affida lavori, servizi e forniture da eseguirsi all'interno della propria azienda o unità produttiva o ciclo produttivo, con contratto d'appalto, d'opera o somministrazione:

- attualmente verificando l'iscrizione alla Camera di commercio, in attesa del futuro sistema di qualificazione delle imprese

L'inosservanza comporta la pena dell'arresto da 2 a 4 mesi o in alternativa l'ammenda da 1.000 a 4.800 euro

La valutazione dell'idoneità dell'impresa negli appalti pubblici

Il Codice dei contratti pubblici impone di verificare:

- l'iscrizione alla camera di commercio o albo
- la regolarità contributiva
- l'assenza di condanne definitive per gravi reati, tra cui quelli da cui deriva l'interdizione dalla contrattazione con la PA
- l'assenza di violazioni definitivamente accertate degli obblighi tributari o previdenziali (per il periodo prescritto)
- l'attestazione di qualità (SOA) per importi pari o superiori a 150 000 euro

Art. 80 , 83 e 84, D.Lgs. n. 50/2016

La valutazione dell'idoneità dell'impresa negli appalti pubblici

A differenza del committente privato, che non incontra alcun limite nella scelta del contraente, la P.A. è tenuta ad effettuare controlli preventivi volti ad accertare la solidità economica del concorrente ed il rispetto degli obblighi scaturenti dai rapporti di lavoro e degli adempimenti in materia previdenziale, assistenziale e prevenzionistica.

Lo scopo è anche quello di predeterminare i costi dell'affidamento di un'opera/servizio in appalto, evitando esborsi non preventivati e oggetto di previa deliberazione.

IL D.U.R.C.

(Documento Unico di Regolarità Contributiva)

<p>APPALTI PUBBLICI (art. 2, D.L. n. 210/02, L. n. 266/02) (art. 80, D.Lgs. n. 50/2016)</p>	<p>L'assenza della certificazione di regolarità contributiva comporta la revoca di appalti e servizi pubblici in concessione o convenzione</p>
<p>APPALTI EDILI (Art. 90, c. 9, D.Lgs. n. 81/2008)</p>	<p>L'assenza della certificazione di regolarità contributiva comporta la sospensione del titolo abilitativo</p>
<p>SOVVENZIONI E BENEFICI NORMATIVI E CONTRIBUTIVI (U.E.: Art. 10, c. 7, D.L. 203/05) (Tutti:art. 1, c. 1175, L. 296/06)</p>	<p>L'assenza della certificazione di regolarità contributiva preclude l'accesso a sovvenzioni comunitarie e benefici normativi o contributivi</p>

D.M. 24/10/2007

Durc di congruità

Oltre al Durc che attesta la regolarità contributiva (Durc on line), alle imprese esecutrici degli interventi di ricostruzione post-sisma 2016 (anche lavori di ricostruzione privata che beneficiano di contributi superiori a 50mila euro) è richiesto il Durc di congruità.

Il documento, rilasciato dalla Cassa Edile territorialmente competente, attesta che l'**incidenza della manodopera impiegata** dall'impresa per l'esecuzione dell'intervento è congrua rispetto all'importo delle opere da eseguire.

Durc di congruità

La disciplina generale, dettata per gli appalti pubblici, contempla tale tipologia di documento, allo scopo «di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare».

La congruità dell'incidenza della manodopera è verificata:

- per i lavori edili dalla Cassa edile in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative per l'ambito del settore edile ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- per i lavori non edili è verificata in comparazione con lo specifico contratto collettivo applicato.

VIOLAZIONI OSTATIVE AL D.U.R.C.

	omicidio colposo, in violazione di norme di sicurezza sul lavoro
PER 24 MESI	omissione, rimozione o danneggiamento di misure di sicurezza
PER 18 MESI	lesioni colpose, in violazione di norme di sicurezza sul lavoro
PER 12 MESI	inottemperanza ai piani di sicurezza e coordinamento
	omessa valutazione e prevenzione dei rischi
	violazione di norme in materia di infortuni nelle costruzioni
	violazione di norme in materia di igiene del lavoro
	violazione di norme in materia di infortuni sul lavoro
PER 8 MESI	lavoratori extracomunitari privi del permesso di soggiorno
PER 6 MESI	lavoratori non risultanti dalla documentazione obbligatoria
PER 3 MESI	mancata fruizione dei riposi giornalieri e settimanali (oltre 20%)

D.M. 30/01/2015
Min. Lavoro, circ. n. 5/2008;

Intervento diretto della PA in caso di irregolarità negli appalti pubblici

Qualora abbia notizia di ritardi nel pagamento delle retribuzioni, la staz. appaltante invita il soggetto inadempiente ed in ogni caso l'affidatario a provvedere entro i successivi 15 gg. Qualora la richiesta non sia motivatamente contestata, procede al pagamento diretto delle retribuzioni arretrate ai lavoratori, detraendo l'importo dalle somme dovute all'affidatario o subappaltatore inadempiente.

Qualora verifichi un'inadempienza contributiva relativa al personale impiegato nell'appalto, trattiene l'importo corrispondente all'inadempienza per il versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa la cassa edile.

Art. 30, commi 5 e 6, richiamati dall'art. 105, comma 10, D.Lgs. n. 50/2016

I controlli preventivi

Il committente privato può cautelarsi già nel corso delle trattative, utilizzando opportuni criteri di selezione dell'impresa appaltatrice e verificando:

- l'iscrizione alla Camera di commercio e poteri di rappresentanza
 - l'eventuale certificazione di qualità
 - la regolarità contributiva (D.U.R.C.)
 - l'adeguatezza dell'organico
 - il costo del lavoro e delle misure di sicurezza
 - il documento di valutazione dei rischi
 - nomina responsabile sicurezza ed eventuale medico competente
-

I controlli in corso d'opera

Il committente può cautelarsi apponendo già nel contratto clausole che prevedano la sospensione dei pagamenti e/o la possibilità di rivolgersi ad altra impresa se l'appaltatore non prova la propria regolarità mediante:

- elenco dei lavoratori impiegati (o tesserini di riconoscimento)
 - attestati comprovanti l'avvenuta formazione sulla sicurezza
 - comunicazioni di assunzione al Centro per l'impiego
 - prospetti di paga consegnati ai dipendenti
 - denunce mensili Emens
 - documentazione relativa all'assolvimento di obblighi retributivi, fiscali e contributivi
 - richiesta scritta di autorizzazione al subappalto
-

Prospettive *de iure condendo*

L'abrogazione della possibilità di deroga alla responsabilità solidale non incide sulla possibilità per i contratti collettivi di introdurre procedure e metodi attraverso i quali garantire la regolarità delle filiere degli appalti.

Vantaggi dei meccanismi di prevenzione degli inadempimenti dell'appaltatore/subappaltatore: maggior tutela dei dipendenti ed anche del loro datore di lavoro, che rimane sul mercato e spinge altre imprese a dotarsi di strumenti di analoga o maggiore efficacia. Per il committente, infine, vi è la garanzia della certezza dei costi derivanti dall'affidamento a soggetti di maggiore affidabilità.

Grazie per l'attenzione!
