

Alessandro Millo

Dirigente dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (*)

Appalti, subappalti e costo del lavoro

Le responsabilità del committente

Venezia, 12/12/2024

(*) Le considerazioni espresse sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non vincolano l'amministrazione di appartenenza

La responsabilità sociale delle imprese è interesse primario di tutti...

- Tutela dei lavoratori
- Concorrenza leale
- Pace sociale
- Prosperità (anche) economica

... e non va dispersa nella filiera dei subappalti
e nella concorrenza al ribasso, anche internazionale

Il contratto d'appalto

- Con il contratto d'appalto, l'appaltatore si impegna a compiere un'opera o un servizio, con organizzazione dei mezzi necessari e gestione a proprio rischio, verso un corrispettivo in danaro
- L'autonomia dell'appaltatore costituisce un elemento naturale del contratto, che la direzione riservata al committente può attenuare, ma non annullare e comporta la sua responsabilità sia nei confronti del committente per il mancato conseguimento del risultato pattuito e sia per i danni cagionati a terzi nell'esecuzione del contratto.

Appalto e subappalto

- Il sub-appalto, con il quale l'appaltatore a sua volta affida in tutto o in parte i lavori ad un altro imprenditore, non è ammesso senza autorizzazione del committente
- Il codice dei contratti pubblici assoggetta alla disciplina dei subappalti ogni contratto, compresa la fornitura con posa in opera ed il nolo a caldo, che richieda un costo di manodopera superiore al 50% ed un costo complessivo superiore al 2% dell'intero appalto o superiore a 100.000 euro
- escluse le prestazioni specifiche rese da lavoratori autonomi e la subfornitura a catalogo di prodotti informatici

art. 1656 c.c. ; art. 105, D.Lgs. N. 50/2016

Appalto, fornitura di manodopera e altre figure contrattuali

- Il contratto d'opera ha ad oggetto il compimento di un'opera o un servizio con lavoro prevalentemente proprio (art. 2222 c.c.)
 - La vendita ha ad oggetto il trasferimento della proprietà o di un altro diritto, verso il corrispettivo di un prezzo (art. 1470 c.c.)
 - La somministrazione ha ad oggetto prestazioni periodiche o continuative di cose (art. 1559 c.c.)
 - Le prestazioni periodiche di servizi, sono regolate dalle norme su appalto e somministrazione, in quanto compatibili (1677 c.c.)
 - Il trasporto ha ad oggetto il trasferimento di persone o cose da un luogo ad un altro, dietro corrispettivo (art. 1678 c.c.)
 - Il deposito ha ad oggetto la custodia e la restituzione di una cosa mobile a richiesta o nel termine pattuito (art. 1766 c.c.)
-

Appalto e subfornitura

Con il contratto di subfornitura, un imprenditore si impegna ad effettuare lavorazioni su prodotti semilavorati o su materie prime forniti da un'impresa committente ovvero si impegna a fornire all'impresa prodotti o servizi destinati ad essere incorporati o comunque ad essere utilizzati nell'ambito dell'attività economica del committente o nella produzione di un bene complesso, in conformità a progetti esecutivi, conoscenze tecniche e tecnologiche, modelli o prototipi forniti dall'impresa committente → TUTELA RAFFORZATA

Subappalto, distacco e fornitura di personale

- I dipendenti dell' appaltatore o subappaltatore lavorano alle sue direttive e nel suo interesse alla corretta esecuzione dell'opera o del servizio pattuito con il committente
- Il personale distaccato lavora alle direttive del distaccatario, ma solo temporaneamente e nell' interesse del distaccante
- La somministrazione di lavoro è la fornitura di personale utilizzato alle direttive e nell'interesse del committente, a tempo determinato o indeterminato

Appalto (lecito) e fornitura di personale (illecita)

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

- elemento essenziale risulta l'assunzione di un ***obbligo di risultato***, autonomo e distinguibile, che comporta l'assunzione di un rischio e su questa distinzione fra obbligazione di risultato e di mezzi, si fonda la distinzione fra appalto e somministrazione di lavoro
- l'*assetto proprietario* dei mezzi di produzione va indagato, ma di per sé non è decisivo per la genuinità dell'appalto
- il *know-how* aziendale assume rilievo nei lavori specialistici

(art. 29, D.Lgs. n.276/2003)

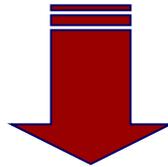
Min. Lavoro, 27/11/2007, prot. 25/I/15749; circ. 5/2011; interpello 77/2009)

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

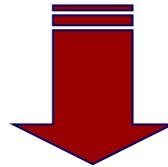
- La somministrazione di lavoro da parte di un soggetto non autorizzato è **illecita**



- Ricorso da parte del lavoratore per la costituzione del rapporto di lavoro alle dirette dipendenze dell'utilizzatore privato,
- Ammenda € **72** x lav. x gg., da min. **5 000** a max **60 000**

Somministrazione di lavoro fraudolenta

La somministrazione di lavoro posta in essere con la specifica finalità di eludere norme di legge o contrattazione collettiva comporta una **pena aggravata**



- Ricorso da parte del lavoratore per la costituzione del rapporto di lavoro alle dirette dipendenze dell'utilizzatore privato
- Arresto fino a 3 mesi o ammenda €. **100** x lav. x gg., **5 – 60** 000

art. 18 , comma 5-ter , D.Lgs. n. 276/2003;

(come modificato da ultimo con D.L. n. 19/2024, conv. L. n. 56/2024); INL prot. n. 1091/2024
ammenda maggiorata del 20% ex art. 1, c. 445, lett. d, L. n. 145/2018 (L. Bilancio 2019)

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 1000 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 1000 a 2000 euro

art. 603-bis c.p.

(come modificato dalla Legge n. 199/2016, in vigore dal 4/11/2016)

Indici di sfruttamento

Costituiscono indici di sfruttamento :

- 1) la reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dai contratti collettivi nazionali o territoriali;
- 2) la reiterata violazione della normativa su orario di lavoro, periodi di riposo e aspettativa obbligatoria;
- 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, metodi di sorveglianza o situazioni alloggiative degradanti.

art. 603-bis c.p.

(come modificato dalla Legge n. 199/2016, in vigore dal 4/11/2016)

Perché rischiare?

- Ricorso del lavoratore per la costituzione del rapporto di lavoro
- Ammenda per l'illecita fornitura di personale €. 5 000 - 60 000
- Responsabilità solidale per le inadempienze dell'appaltatore retributive, contributive e fiscali (per appalti interni ad alta intensità di manodopera oltre 200 000 euro, salvo DURF)
- Responsabilità penale se sfruttamento del lavoro (art. 603-bis cp) reclusione 1 - 6 anni e multa da €. 500 a 1 000 per lavoratore (aumentati fino a 12 anni e 2600 euro se aggravanti: violenza o minaccia, oltre 3 lavoratori, minori, grave pericolo)

art. 18 e 27 , D.Lgs. n. 276/2003

art. 29 D.Lgs. n. 276/2003, art. 26 D.Lgs. 81/2008 e art. 17-bis D.Lgs. n. 241/1997

La responsabilità solidale del committente

<p>SOMME DOVUTE AI LAVORATORI (art. 1675 c.c.)</p>	<p>Il committente è obbligato in solido per il pagamento delle somme dovute ai dipendenti dell'appaltatore, nei limiti di quanto ancora dovuto a quest'ultimo.</p>
<p>RETRIBUZIONI E CONTRIBUTI (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><i>L'imprenditore</i> committente risponde in solido con l'appaltatore e ciascun sub-appaltatore, per gli infortuni non indennizzati dall'I.N.A.I.L.</p>

Abrogato il beneficio della preventiva escussione dell'appaltatore

Il committente che ha eseguito il pagamento può esercitare azione di regresso verso i coobbligati secondo le regole generali senza beneficio della preventiva escussione dell'appaltatore

(Art. 29, 2° comma, D.Lgs. n. 276/2003)
(mod. ex art. 21 , D.L. n. 5/2012, conv. L. 35/2012)

La responsabilità solidale nei contratti di 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 sito dell'albo degli 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

Responsabilità solidale per inadempienze fiscali negli appalti interni oltre €. 200000

I committenti che affidano il compimento di opere o servizi per un importo complessivo annuo superiore a euro 200.000 in appalto, subappalto, affidamento a soggetti consorziati o **rapporti negoziali comunque denominati** caratterizzati da:

- prevalente utilizzo di manodopera
- presso le sedi di attività del committente
- con l'utilizzo di beni strumentali riconducibili al committente

art. 17-bis, comma 1, D.Lgs. n. 241/1997
(introdotto dall'art. 4 del D.L. n. 124/2019, conv. in L. n. 157/2019)

Responsabilità solidale per inadempienze fiscali negli appalti interni oltre €. 200000

Rispondono di eventuali inadempienze (c.4) se non verificano:

- o **Certificazione Agenzia delle Entrate** attestante la regolarità delle dichiarazioni da 3 anni, i versamenti sul conto fiscale di importo non inferiore al 10% dei ricavi e l'assenza di cartelle esattoriali scadute per oltre €. 50000 (validità 4 mesi) (c.5)
- o **Versamento ritenute fiscali** relative ai lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto il mese precedente *pro quota* (F24 distinto, nominativi, CF, ore, retribuzioni e ritenute) (c.1-2) pena la sospensione del pagamento in misura del 20% (c.3)

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

- quantomeno 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 1000 a 4800 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 superiori a 150 000**
- Eventuali ulteriori requisiti, purché attinenti e proporzionati**

Art. 80 , 83 e 84 , D.Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici)

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, comma 4, D.Lgs. n. 50/2016)</p>	<p>L'assenza della certificazione di regolarità contributiva comporta l'esclusione da 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

Violazioni ostative al DURC

(ai fini della fruizione di benefici normativi e contributivi)

PER 24 MESI	omicidio colposo, in violazione di norme di sicurezza sul lavoro
	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

La valutazione dei costi della sicurezza

I contratti di appalto (art. 1655 c.c.), subappalto (art. 1656 c.c.) e somministrazione periodica di beni (art. 1559 c.c.) o servizi (art. 1677 c.c.), ad esclusione dei beni e servizi essenziali, devono indicare i costi delle misure di sicurezza adottate per eliminare o ridurre al minimo i rischi da interferenza (DUVRI)

- A pena di nullità
- *A tali informazioni accedono il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale*

La valutazione del costo del lavoro e della sicurezza negli appalti pubblici

Nelle procedure di gara per l'affidamento di appalti pubblici il costo del lavoro e della sicurezza non è soggetto a ribasso

Nella valutazione dell'anomalia delle offerte le pubbliche amministrazioni sono tenute a valutare che l'importo sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro, come determinato periodicamente dal Ministro del lavoro.

Es. tabelle costo del lavoro

Pulizie e multiservizi 17,28 (CCNL 2023)

Ristorazione 18,17 (CCNL 2022)

Serv.socio-sanitari 19,95 (CCNL 2025)

Penultimo livello, da aumentare per mansioni di livelli superiori

Le tariffe di facchinaggio Città metropolitana di Venezia 2024

L'Ispettorato del lavoro, sentito l'Osservatorio sulla cooperazione, ha indicato le tariffe di riferimento per operazioni di facchinaggio, sulla base del costo del lavoro e del margine normalmente occorrente, non vincolanti, ma utili per agevolare le valutazioni dei committenti e orientare la vigilanza

Costo del lavoro orario (liv. 5): €. 22,21

Tariffa di riferimento oraria: €. 26,43 €. 31,87 (isole)

I controlli preventivi

Il committente 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.)
 - La congruità dell'organico
 - il costo del lavoro e delle misure di sicurezza
 - il documento di valutazione dei rischi
 - nomina responsabile sicurezza ed eventuale medico competente
 - l'effettività del sopralluogo preliminare
-

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 documenta a richiesta la propria regolarità mediante:

- elenco dei lavoratori impiegati e tesserini di riconoscimento
 - comunicazioni di assunzione al Centro per l'impiego
 - Documenti di regolarità contributiva aggiornato (D.U.R.C.)
 - buste paga consegnate ai lavoratori
 - denunce mensili I.N.P.S.
 - versamenti ritenute fiscali e contributi previdenziali
 - divieto di subappalto senza autorizzazione del committente
 - sopralluoghi periodici da parte del committente
-

L'obbligo del tesserino negli appalti interni e cantieri edili

Il personale impiegato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di un tesserino di riconoscimento con la fotografia, le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro (1)

- **Sanzione amministrativa da 109,60 a 548 euro (2)**
- **L'obbligo opera nell'ambito degli appalti interni (Min. Lavoro, n.24/2007)**
- **Dal 7/9/2010, il tesserino deve riportare anche la data di assunzione e l'autorizzazione al subappalto (L.136/2010)**

(1) art. 26, c. 8, D.Lgs. n. 81/2008 ed art. 18, lett. u), come modificato dalla L. n. 136/2010;

(2) art. 55, c. 5, lett. i), D.Lgs. n. 81/2008; sanzione aggiornata ex art. 306

Appalti internazionali e somministrazione di lavoro

Ai lavoratori stranieri impiegati nell'esecuzione di un appalto sono garantire le medesime condizioni di lavoro previste dalla normativa e dai contratti collettivi per i lavoratori che svolgono analoghe mansioni nel luogo dove si svolge il distacco

Ai lavoratori stranieri forniti in somministrazione di lavoro è garantito il medesimo trattamento economico e normativo spettante ai dipendenti del committente

(art. 4 , D.Lgs. n. 136/2016)

La responsabilità solidale del committente

**É richiamata la responsabilità solidale del committente
ex art. 1676 c.c. ed art. 29 del D.Lgs. n. 276/2003
e dell'utilizzatore ex art. 35 del D.Lgs. n. 81/2015.**

Obblighi dell'impresa estera

- Comunicazione preventiva al Ministero del lavoro, entro le ore 24:00 del giorno antecedente l'inizio del distacco
- Designazione di un referente in Italia, per le comunicazioni e per le trattative sindacali;
- Elezione di un domicilio in Italia, pena la domiciliazione legale presso il destinatario della prestazione;
- Conservazione della documentazione di lavoro tradotta in lingua italiana, fino a due anni dopo il termine del distacco: contratti di lavoro, prospetti di paga, orari di lavoro, comunicazione di assunzione alle competenti istituzioni del Paese di provenienza, certificato della legislazione applicabile

Verifica dell'autenticità (verifiche sull'impresa estera)

- **effettivo esercizio di attività diverse rispetto alla mera gestione o amministrazione del personale**
- **luogo di stabilimento della sede legale**
- **luogo dove è esercitata l'attività prevalente**
- **luogo dove è stabilita la sede amministrativa**
- **numero dei contratti stipulati ed ammontare del fatturato realizzato nello Stato di stabilimento**
- **legislazione applicabile ai contratti di lavoro ed ai contratti commerciali con i clienti**

(art. 3 , comma 2 e 3 , D.Lgs. n. 136/2016)

Verifica dell'autenticità (verifica sui rapporti di lavoro)

- luogo di assunzione e di partenza dei dipendenti
- luogo di svolgimento abituale della loro attività lavorativa ed eventuali precedenti periodi di lavoro nello Stato
- natura e modalità di svolgimento della loro attività lavorativa, anche in relazione all'attività dell'impresa cliente
- temporaneità e previsione di rientro in patria al termine
- pagamento delle spese da parte dell'azienda estera
- eventuale certificato della legislazione applicabile (mod. A1)
- ogni altro elemento utile alla valutazione complessiva

(art. 3 , comma 2 e 3 , D.Lgs. n. 136/2016)

Appalto internazionale non autentico

- I lavoratori si considerano alle dipendenze del destinatario della prestazione
- Entrambi sono soggetti alla sanzione amministrativa di € 50 al giorno x lavoratore, da min. 5000 a max 50 000
- Minori: arresto fino a 18 mesi ed ammenda da 50 a 300 euro al giorno x lavoratore

(art. 3 , commi 4 e 5 , D.Lgs. n. 136/2016)

Le condizioni di lavoro garantite

- **trattamenti retributivi minimi e maggiorazioni straordinario**
- **orari di lavoro, periodi di riposo e ferie annuali retribuite**
- **salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**
- **tutela della maternità e dei minori**
- **parità di trattamento fra uomo e donna e non discriminazione**
- **«condizione di cessione temporanea dei lavoratori»**

(art. 2 , D.Lgs. n. 136/2016)

Esclusione (parziale)

Le disposizioni in materia di retribuzione e ferie non si applicano a lavori di prima installazione di beni forniti dall'azienda estera distaccante, di durata non superiore ad 8 giorni, eseguiti da lavoratori qualificati o specializzati, esclusi i lavori di:

- scavo, costruzione, demolizione, bonifica;
- montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati;
- riparazione, manutenzione, trasformazione, rinnovo;
- pittura e ripulitura, sistemazione, assetto, e attrezzatura;
- smantellamento

Sanzioni a carico dell'impresa estera

- Comunicazione preventiva : €.
150-500 x lavoratore
fino a massimo 150 000
- Conservazione documentazione : €.
500-3000 x lavoratore
fino a massimo 150 000
- Nomina referente e domicilio : €.
2000-6000

(art. 4 , D.Lgs. n. 136/2016)

Vigilanza

L' Ispettorato nazionale del lavoro pianifica ed effettua controlli nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione applicando le disposizioni vigenti in materia di cooperazione amministrativa con gli altri Stati membri della U.E. (sistema IMI):

- cooperazione informativa
- notifica dei provvedimenti sanzionatori
- riscossione delle sanzioni (con il vaglio della Corte d'appello)

(art. 11 ed art. 13 e segg. , D.Lgs. n. 136/2016)