

Li, 01/04/2011

Appalti , dal Min. Lavoro una circolare per la corretta gestione

Il Ministro Sacconi firma la circolare che fornisce indicazioni e chiarimenti in materia di appalti e subappalti

I criteri che qualificano un appalto come genuino, gli obblighi di carattere retributivo connessi all'utilizzazione dell'istituto, il valore degli appalti e i criteri di scelta dei contraenti, la responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori, il ricorso alla certificazione, la disciplina in materia di salute e sicurezza del lavoro.

Sono queste le principali questioni affrontate nella [Circolare n. 5 dell'11 febbraio 2011](#), firmata oggi dal ministro del Lavoro Maurizio Sacconi, che fornisce indicazioni e chiarimenti in materia di appalti e subappalti.

Criteria per considerare genuino un appalto

Una prima questione riguarda l'individuazione dei criteri che consentono di considerare "genuino" un appalto. Secondo il ministero del Lavoro, un elemento fondamentale per qualificare come lecito un appalto è l'accertamento su chi, concretamente, esercita il potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati (datore di lavoro appaltante e non l'appaltatore). Inoltre, rappresenta un indicatore della genuinità del contratto di appalto l'indicazione di elementi quali l'attività appaltata, la durata presumibile del contratto, i dettagli in ordine all'apporto dell'appaltatore e le precisazioni circa l'organizzazione dei mezzi necessari per la realizzazione dell'opera o del servizio dedotto in contratto (circolare n. 48/2004).

Rischio d'impresa

La bontà di un contratto di appalto si desume anche dal "rischio d'impresa" che va sempre accertato in particolare qualora l'appaltatore operi nei confronti di un unico committente. Gli indici rivelatori della sussistenza del rischio d'impresa sono: 1) l'appaltatore ha già in essere un'attività imprenditoriale che viene esercitata abitualmente; 2) l'appaltatore svolge una propria attività produttiva in maniera evidente e comprovata; 3) l'appaltatore opera per conto di differenti imprese da più tempo o nel medesimo arco temporale considerato.

Il ministero del Lavoro ha ulteriormente chiarito che il solo utilizzo di strumenti di proprietà del committente, ovvero dell'appaltatore da parte dei dipendenti del subappaltatore, non costituisce di per sé un elemento decisivo che pregiudica la genuinità del contratto, laddove siano presenti gli altri requisiti essenziali, quali l'organizzazione imprenditoriale, il rischio d'impresa, l'esercizio del potere direttivo, l'impiego di capitali, macchine e attrezzature ecc.. Inoltre, ai fini della verifica possono contare altri elementi quali l'iscrizione al registro delle imprese, il libro giornale e il libro degli inventari, il libro unico del lavoro, il Documento unico di regolarità contributiva (Durc).

Le sanzioni per gli appalti illeciti e fraudolenti

Per gli appalti non genuini sono previste delle sanzioni: in caso di mancanza dei requisiti sopra descritti, l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con una ammenda di 50 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Qualora l'appalto illecito è stato posto in essere al fine di eludere, in tutto o in parte, i diritti dei lavoratori derivanti da disposizioni inderogabili di legge o di contratto collettivo, si configura l'appalto fraudolento e la sanzione è pari a 70 euro per ciascuna giornata in cui è stato impiegato il lavoratore.

Obblighi retributivi

La determinazione dei trattamenti retributivi minimi da garantirsi ai lavoratori impiegati nell'appalto privato è affidata all'autonomia contrattuale collettiva, con possibili divaricazioni salariali, all'interno del medesimo appalto, tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore, le cui prestazioni possono apparire, in astratto, omogenee o comparabili. L'art. 1, comma 1175, della Legge n. 296/2006 favorisce l'applicazione delle tariffe minime retributive previste dalla contrattazione collettiva e il rispetto delle norme contrattuali relative al personale nei casi di cambio di appalto. Nell'ambito dell'edilizia l'applicazione del contratto collettivo, compresa l'iscrizione e il versamento della contribuzione agli enti bilaterali, costituisce requisito essenziale ai fini del rilascio del Durc. Nel settore dell'artigianato, ove l'impresa non aderisca al sistema della bilateralità, il rispetto della parte economico-normativa del Ccnl implica la corresponsione di un elemento aggiuntivo per assicurare condizioni di effettiva equivalenza retributiva.

Criteri di scelta dei contraenti

Nella circolare il ministero del Lavoro sottolinea la necessità che le stazioni appaltanti pubbliche pongano la massima attenzione al costo del lavoro e alla sicurezza, che non possono mai essere oggetto d'asta, in quanto costi "insopprimibili" legati alla tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori. Pertanto, l'offerta del concorrente, anche se si partecipa a una gara caratterizzata dal criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, deve in ogni caso essere rispettosa del costo del lavoro e degli oneri della sicurezza. Le imprese devono esplicitare il rispetto del Ccnl e degli eventuali accordi integrativi nei capitolati.

Responsabilità solidale

La circolare di Sacconi ha fornito indicazioni anche per quanto riguarda la responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori, relativamente agli oneri di carattere retributivo, contributivo e fiscale derivanti dall'appalto e dal subappalto. Viene chiarito che la responsabilità solidale riguarda tutti i lavoratori dipendenti e autonomi impiegati negli appalti o subappalti, mentre è limitata ai soli lavoratori dipendenti per quanto concerne le ritenute fiscali. Negli appalti privati il termine decadenziale di due anni si riferisce all'azione dell'Istituto nei confronti del responsabile solidale, mentre resta ferma l'ordinaria prescrizione quinquennale prevista per il recupero contributivo nei confronti del datore di lavoro inadempiente. Negli appalti pubblici la responsabilità solidale scatta nei rapporti tra appaltatore e subappaltatore.

Certificazione del contratto di appalto

Secondo il ministero del Lavoro la complessità dei rapporti che scaturiscono dalla sottoscrizione di un contratto di appalto suggeriscono un utile ricorso all'istituto della certificazione. La direttiva del ministro del Lavoro del 18 settembre 2008 dispone che l'attività investigativa debba concentrarsi sui contratti che non sono stati oggetto di certificazione. L'articolo 79 del decreto legislativo 276/2003 stabilisce che gli effetti dell'accertamento del "certificatore" si producono dal momento di inizio del contratto, ove la commissione abbia appurato - appunto tramite una accorta attività istruttoria, ivi comprese le dichiarazioni delle parti - che l'attuazione del medesimo sia stata, anche nel periodo precedente alla propria attività istruttoria, coerente con quanto appurato in tale sede.

Sicurezza sul lavoro

In materia di sicurezza sul lavoro negli appalti, la circolare ricorda che la declinazione più puntuale delle misure di prevenzione e protezione dagli incidenti viene realizzata mediante l'elaborazione del Documento unico di valutazione dei rischi interferenziali (DUVRI). Inoltre, secondo il Ministero occorre pianificare una specifica azione di monitoraggio e controllo degli appalti di servizio aventi a oggetto attività manutentive o di pulizia su "aree confinate" (silos, pozzi, cisterne, serbatoi ecc.), con un percorso che coinvolga le strutture centrali della Pubblica amministrazione.

Patente a punti nell'edilizia e tessera di riconoscimento

Altre misure citate nella circolare sono la qualificazione professionale delle imprese in materia di sicurezza sul lavoro, l'obbligo del cartellino di identificazione dei lavoratori coinvolti nell'appalto, e il meccanismo della "patente a punti" nell'edilizia, che prevede la decurtazione di un punteggio predeterminato in relazione all'accertamento di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con divieto di continuare ad operare nel settore edile in caso di azzeramento del punteggio.

Lo Studio rimane a disposizione della clientela per ulteriori approfondimenti.

Claudio Ciscato