

La conversione del D.L. 49/2024: il CCNL da applicare all'appalto e la patente a crediti

Relatore ANDREA ASNAGHI

Consulente del Lavoro.
Coordinatore del Centro Studi della Fondazione dei Consulenti del Lavoro di Milano.



Un breve **ripasso** fra modifiche e conferme sulle novità del D.L. 19/2004 in tema di esternalizzazioni (modificato = da legge di conversione)

- Modifica sistema sanzionatorio
- Responsabilità solidale «allargata»
- CCNL da applicare nell'appalto (**modificato**)
- Congruità lavori edili (**modificato**)
- Qualificazione appaltatori e patente a crediti (**modificato**)

Il sistema sanzionatorio

La «ri-penalizzazione»

L'arresto o l'ammenda di euro 60 al giorno valgono per le seguenti casistiche:

- a) **Somministrazione abusiva**= esercizio non autorizzato dell'attività di somministrazione (*somministratore*)
- b) **Utilizzazione illecita**: ricorso alla somministrazione abusiva (*utilizzatore*)
- c) **Appalto illecito**: appalto privo dei requisiti di cui all'art 29 del D. lgs 276/03 (*utilizzatore e somministratore/interposto*)

Il sistema sanzionatorio

L'arresto o l'ammenda di euro 60 al giorno valgono per le seguenti casistiche (*continua*):

d) Distacco illecito: distacco privo dei requisiti di cui all'art. 30 del D. Lgs. 276/03 (*utilizzatore/distaccatario e distaccante*)

Gli importi **delle sanzioni** (ma sono «pene pecuniarie» ...) *sono aumentati del 20% se nei tre anni precedente il «**datore di lavoro**» (non sarebbe meglio «il trasgressore»?) sia stato destinatario di sanzioni penali per i medesimi illeciti.

La determinazione così precisa nasconde una **criticità**: se non è appalto o distacco illecito che si fa? La sanzione è penale e quindi non si applica analogia.

Il sistema sanzionatorio

Somministrazione fraudolenta: arresto fino a 3 mesi o ammenda di euro 100 al giorno per lavoratore occupato
(utilizzatore e somministratore)

Ricorre se la somministrazione è posta in essere con la **specificità finalit ** di eludere norme inderogabili di legge o contratto collettivo applicate al lavoratore.

Deve esserci la constatazione del c.d. «*consilium fraudis*» (l'intento di frode).

Pu  riguardare non solo situazioni «non genuine» ma anche somministrazioni da parte di soggetti autorizzati ma con finalit  elusive.

Il sistema sanzionatorio

Un grosso problema del DL 19/24 è la previsione di un importo massimo applicabile (50.000 euro) che rappresenta una novità in campo penale ma soprattutto diminuisce pesantemente la forza di deterrenza dell'impianto sanzionatorio.

Prima il limite di 50.000 come sanzione amministrativa discendeva da limiti UE, che però valgono solo in campo amministrativo.

Art. 27 cod. pen. *«le pene pecuniarie proporzionali non hanno limite massimo».*

Nella legge di conversione il concetto è stato ulteriormente ribadito («**pena pecuniaria proporzionale**» al posto di sanzioni): non era una distrazione, hanno proprio voluto così (mah...).

Il sistema sanzionatorio

Violazione	Sanz. penale precedente Piena	Sanz. penale precedente Ridotta 1/4	Sanz. penale ATTUALE Piena	Sanz. penale ATTUALE Ridotta 1/4
Distacco illecito (2 lav. x 2 gg9	240 euro	60 euro	5.000 euro	1.250 euro
Somministrazione o appalto illecito 50 lav. X 600 gg	1.800.000 euro	450.000 euro	50.000 euro	12.500 euro
Stato debole coi forti e forte coi deboli: nel primo caso (marginale) aumento di oltre 20 volte. Nel secondo caso (criminale) diminuzione di 36 volte.				

Il sistema sanzionatorio

- ◆ Un'altra piccola annotazione (quando si interviene in modo non sistematico ...) sulle sanzioni e sullo sfruttamento dei minori.
- ◆ Il vecchio 38/-bis della 81/2015 - così come il sostituito art. 28 del 276 - prevedeva l'aggravante per lo sfruttamento di minori anche in caso di somministrazione fraudolenta («ferme restando le sanzioni di cui all'art. 18 del D. lgs. 276/03»). E inoltre la sanzione doveva intendersi aggiuntiva rispetto a quelle dell'art. 18.
- ◆ Ora – mancando l'inciso - la sanzione è unica, e senza aggravante (o così pare).

La responsabilità solidale

Aggiunta al comma 2 dell'art. 29 (responsabilità solidale) un'estensione della r.s. in capo al committente/utilizzatore anche in caso di appalto, distacco, somministrazione illeciti.

La norma *sembra* un'importante estensione, ma di fatto qui si entrava già in un tema di esposizione **diretta** (non solidale). Al più questa sembra una conferma (la solita manina ministeriale?) della posizione INL di cui alla circ. 10/2018, tutt'altro che fondata (e infatti già sconfessata da Cass. 5750/2019) di r.s. anche dello pseudo appaltatore.

Ma anche qui è nascosto un problema... e non da poco

La responsabilità solidale

L'art. 29 comma 2 lett b)* del **DL 19/2004** così recita (grassetto ns. cura):

*b) al comma 2 [dell'art. 29 del D. lgs. 276/03}, **dopo il secondo periodo**, è aggiunto, in fine, il seguente: « Il presente comma si applica anche nelle ipotesi dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro nei casi di cui all'articolo 18, comma 2, nonché ai casi di appalto e di distacco di cui all'articolo 18, comma 5-bis.*

** Ma anche lì .. variare la numerazione dell'articolo pareva brutto?*

La responsabilità solidale

L'art. 29 comma 2 modificato verrebbe così:

*In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. Il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento e' tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali. **Il presente comma si applica anche nelle ipotesi dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro nei casi in cui all'art. 18 comma 2, nonché ai casi di appalto e di distacco di cui all'art. 18, comma 5-bis.***

La responsabilità solidale

La G.U. della legge di conversione lo riporta così (nota le differenze):

*In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonchè con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonchè i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. **Il presente comma si applica anche nelle ipotesi dell'utilizzatore che ricorra alla somministrazione di prestatori di lavoro nei casi in cui all'art. 18 comma 2, nonché ai casi di appalto e di distacco di cui all'art. 18, comma 5-bis.***

Il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento e' tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

La responsabilità solidale

Ma come lo metti (la G.U. è stata imprecisa ma almeno il discorso filava un pochino di più) il vero problema è questo:

Il committente imprenditore o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

Appare inverosimile (e soprattutto paradossale) che il committente (vero e unico datore di lavoro) possa esercitare azione di regresso verso il coobbligato (il finto appaltatore): prima la norma funzionava (l'appalto era vero, l'utilizzatore doveva solo pagare in solido ma non era il vero datore) ora c'è un problema testuale.

Il CCNL da applicare in appalto (o subappalto)



Fondazione
CONSULENTI
del LAVORO di MILANO

Con la conversione in legge viene **modificata** (vedi grassetto) l'aggiunta di un comma 1-bis al comma 1 dell'art. 29 del Dlgs. 276/03 :

*1/bis Al personale impiegato nell'appalto di opere e servizi e nel subappalto **spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale o territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto***".

Il CCNL da applicare in appalto (o subappalto)



Fondazione
CONSULENTI
del LAVORO di MILANO

3 importanti modifiche (positive):

- Valorizzazione del **subbappalto**: si applica il CCNL specifico dell'attività anche subappaltata;
- Il trattamento da considerare non è solo economico ma anche **normativo**;
- ◆ il riferimento non è più al contratto collettivo “maggiormente applicato nel settore e per la zona”, ma (concetto meno equivoco ma non immediato al «**contratto stipulato delle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale**»).

Il CCNL da applicare in appalto (o subappalto)



Fondazione
CONSULENTI
del LAVORO di MILANO

Diciamo subito che la questione del CCNL da applicare *non ha un problema immediatamente definitorio*: in caso di appalto **genuino**, un CCL applicato che non rispetti la nuova disposizione espone l'appaltatore (e il committente in responsabilità solidale) ai noti problemi in termini di:

- adeguamento retributivo e di trattamento (occhio: diffida accertativa art. 12 124/04)
- conseguente aumento contributivo...
- ...anche per via della eventuale perdita di agevolazioni (art. 1 co, 1175 L. 296/2006)

Il CCNL da applicare in appalto (o subappalto)



Può presentarsi tuttavia un problema *mediatamente* definitorio in caso di appalto **non genuino**: se il CCL applicato ha un trattamento inferiore emergono ipotesi inquietanti:

- *Somministrazione fraudolenta* (frode= volevi pagare meno i lavoratori)
- Sfruttamento (art. 603/bis c.p.) – Nb reato inserito nel D.lgs. 231/01 e che non riguarda solo l'intermediazione, sta avendo applicazioni estensive (non solo «caporalato»)

Diapositiva 17

AA1 Andrea Asnaghi; 01/06/2024

Il CCNL da applicare in appalto (o subappalto)



Fondazione
CONSULENTI
del LAVORO di MILANO

Ma il problema resta identico a quello simile in casi analoghi.

- Come determinare la rappresentatività ? Il concetto di «zona» poi non aiuta, anzi complica.

Diciamo che resta più difficile il dumping contrattuale, **dobbiamo usare la solita prudenza** (a anche un po' di più) e non farci affascinare da Ccnl (o da «professionisti», magari anche colleghi !) che promettono miracoli...

La congruità in edilizia



Nell'ambito di appalti pubblici e privati *per lavori edili* il committente (nel privato) e il responsabile di progetto (nel pubblico) prima di procedere al saldo finale dei lavori verificano la **congruità** dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva (L. 120/2020).

Parere personale : bisognerebbe però meglio regolare *prima* il sistema della congruità ed il funzionamento delle casse edili !

La congruità in edilizia

Nell'ambito di appalti **pubblici** (anche non edili? No solo edili, ma norma non chiarissima sul punto) ~~di valore complessivo pari o superiore a 150.000 euro*~~, il versamento del saldo finale da parte del responsabile del progetto deve avvenire previa verifica positiva o regolarizzazione (cosa vuol dire? Si parla ancora di congruità edile o no?) dell'impresa affidataria.

In caso contrario, rilevanza ai fini della «valutazione della performance» del responsabile di progetto, con segnalazione all'ANAC.

* **La legge di conversione ha tolto il limite economico, ora nel pubblico non c'è limite all'obbligo.**

La congruità in edilizia

Nell'ambito di appalti **privati** (edili? – idem come sopra) di valore complessivo pari o superiore a **70.000** * euro, il versamento del saldo finale da parte del committente deve avvenire previa verifica positiva o regolarizzazione (cosa vuol dire?) dell'impresa affidataria.

In caso contrario, sanzione amministrativa da 1000 a 5000 euro a carico del committente (e ovviamente esposizione economica per compensare il valore incongruo)

* La legge di conversione ha modificato il limite economico, allineandolo a quello già previsto per la verifica di congruità

La congruità in edilizia



Idonei a rilevare la violazione dei mancati controlli del caso sono **gli organi di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale**, ferme restando le rispettive competenze (in pratica dovrebbe essere competenza del solo Ispettorato)

La patente a crediti



Prima norma in attuazione art. 27 D. lgs. 81/2008 della verifica di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi (contratti d'opera) in tema di affidamento lavori (appalto o contratto d'opera – se lav. autonomi).

La patente a crediti

Come si va la verifica ? Con il sistema della **patente a crediti**

Decorrenza dal 1° ottobre 2024 (salvo approvazione dei decreti e delle modalità applicative).

Interessati : le imprese e i lavoratori autonomi (escluse mere forniture o lavori intellettuali) che operano **nei cantieri temporanei o mobili** (attenzione: **non sono solo gli edili** ... art. 89 comma 1 lett. a del Dlgs. 81/2008)

La patente a crediti

Il sistema prevede il rilascio di una **patente in formato digitale con 30 crediti iniziali (scalabili in caso di violazioni - accertate definitivamente - a norme sulla sicurezza o sul lavoro e recuperabili con corsi di formazione o altre attività).**

Sotto i 15 crediti le imprese non sono ammesse al lavoro in appalto nei cantieri temporanei o mobili.

In caso di **infortuni mortali o con invalidità permanenti**, INL può sospendere in ogni caso la validità della patente sino a 12 mesi

La patente a crediti



Fondazione
CONSULENTI
del LAVORO di MILANO

Documenti richiesti per il rilascio della patente a crediti:

- a) **Iscriz. CClA**;
- b) Adempimenti **obblighi formativi** d. lgs. 81/2008;
- c) Possesso DURC
- d) Possesso DURF
- e) **Possesso DVR**
- f) **Designazione RSPP**

In **verde** le questioni problematiche, in **rosso** l'aggiunta in sede di conversione PS e sì che la verifica non doveva essere solo documentale (Cass. Pen. 15081/2010)

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!



Consulti del Lavoro
Consiglio Provinciale
dell'Ordine di Milano



Associazione Nazionale Consulenti del Lavoro
Unione Provinciale di Milano



Fondazione
CONSULENTI
del LAVORO di MILANO