



Il D.L. 19/2024: tra appalti, novità normative e opportunità

100 Domande e Risposte

**Il D.L. 19/2024: tra appalti,
novità normative e opportunità**
100 Domande e Risposte

Redazione di Adecco, novembre 2024

Cari Clienti,

con l'obiettivo di supportare le aziende nel gestire in modo efficace l'impatto delle ultime disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sugli appalti e sui contratti di somministrazione, con questa pubblicazione vogliamo fare luce sulle molte novità introdotte, in materia di lavoro e non solo, a seguito della conversione in legge del D.L. 19/2024.

Due i macro-aspetti principali che hanno trovato risalto tra le "urgenti disposizioni in materia di lavoro", approvate dal Parlamento in data 30 aprile 2024, in tema di Appalto e Subappalto: da un lato si è innestato un nuovo sistema sanzionatorio penale, estendendo obblighi solidali tra appaltatore e appaltante, dall'altro si è creato un vincolo su tutele economiche e normative spettanti al personale, che rappresenta una novità assoluta nel settore degli appalti.

Queste misure hanno accelerato un percorso di interventi legislativi già in discussione da tempo e avranno certamente importanti ricadute operative nei prossimi anni. Ecco perché nasce questa pubblicazione: perché da oltre 25 anni mettiamo la nostra esperienza nel settore HR al servizio delle persone e delle Organizzazioni, e anche in questa occasione vogliamo essere al fianco dei nostri interlocutori e offrire loro la possibilità di ripercorrere tutta la normativa relativa all'appalto di servizi, cercando di approfondire in modo puntuale i quesiti che ogni giorno i nostri partner ci pongono sul tema.

Grazie per il vostro continuo sostegno e il vostro impegno verso un mondo migliore.

Sinceri saluti,

Angelo Lo Vecchio
Amministratore Delegato
Adecco Italia



Indice

Prefazione a cura di Andrea Morzenti e Luca Failla	pag. 6
1. Definizione e caratteristiche dell'appalto di servizi	pag. 10
1.1 Esempi di appalto privato	pag. 12
2. Inquadramento normativo	pag. 13
2.1 Normativa italiana in tema di appalto	pag. 13
2.2 La nuova normativa: il decreto legge 19/2024 (PNRR 4) convertito con Legge 29 aprile 2024 n. 56	pag. 14
3. L'esecuzione dell'appalto	pag. 17
4. Il rapporto di lavoro nell'appalto	pag. 18
4.1 Il trattamento spettante ai dipendenti dell'appaltatore e del sub appaltatore: individuazione del contratto collettivo e dei trattamenti economici obbligatori da applicare in favore dei dipendenti dell'appaltatore	pag. 20
5. La sicurezza del lavoro nell'appalto	pag. 23
6. I rischi per il committente	pag. 25
6.1 La responsabilità solidale	pag. 25
6.2 Possibili cautele per ridurre i rischi in capo al Committente	pag. 26
7. Appalto lecito e illecito. Quali le differenze?	pag. 27
8. Appalto e Somministrazione: differenze tra i due istituti	pag. 29
9. Ultimi orientamenti giurisprudenziali e prassi	pag. 31
10. Il regime sanzionatorio	pag. 31



Prefazione

A distanza di anni ancora un nuovo intervento sul delicato tema degli appalti. Da qui la necessità che abbiamo ritenuto come Adecco di approfondire la materia, analizzando le potenziali implicazioni per aziende e lavoratori.

Per alcuni commentatori saremmo addirittura in presenza di un ritorno alla legge n. 1369 del 1960 che vietava all'imprenditore (committente) di affidare in appalto, o in qualsiasi altra forma, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante l'impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore. La legge del 1960 considerava "appalto di mere prestazioni di lavoro ogni forma di appalto in cui l'appaltatore impieghi capitali, macchine e attrezzature fornite dall'appaltante, quand'anche per il loro uso venga corrisposto un compenso all'appaltante."

Diciamo che non è esattamente così. Vero che con il decreto legge n. 19/2024 l'impianto sanzionatorio della intermediazione illecita di manodopera è stato aggravato con l'abbandono delle sanzioni amministrative e con il ritorno a un impianto sanzionatorio di natura penale, ma vero è anche che ora, una "altra forma" legittima ora, a differenza di allora, esiste e si chiama somministrazione di lavoro (era il 1997 quando il Pacchetto Treu ne tracciò la strada con il suo predecessore, il lavoro temporaneo).

Però a ben vedere un'importante similitudine con la normativa degli anni 60 la possiamo trovare, ed è riferita al trattamento economico (e normativo) spettante ai dipendenti dell'appaltatore.

Al fine di evitare e scoraggiare utilizzo fraudolento della forza lavoro così come anche il dumping salariale fra le diverse aziende, la legge n. 1369 del 1960 prevedeva che, fermo il fatto che l'appalto dovesse essere legittimo e non nascondere - come ahimè frequentemente capitava all'epoca - , una mera prestazione di manodopera, ai dipendenti dell'appaltatore utilizzati negli appalti "interni", all'azienda spettasse un trattamento minimo inderogabile retributivo e un trattamento normativo non inferiori a quelli spettanti ai lavoratori del committente.

Ma questa previsione non si applicava - lo prevedeva la stessa legge con una deroga specifica - , a una serie di appalti ben definiti: costruzioni edilizie, installazione e montaggio di macchinari, trasporti esterni da e per lo stabilimento, prestazioni saltuarie e occasionali di breve durata non ricorrenti abitualmente nel ciclo produttivo, per







citarne alcuni, laddove per la specificità dell'appalto e dell'oggetto dell'attività richiesta, il provider specialista "esterno" potesse liberamente remunerare i propri dipendenti in modalità difforme (anche inferiore) rispetto ai dipendenti del committente appaltatore.

Semplifichiamo: se l'appalto avesse riguardato attività che il committente poteva svolgere autonomamente allora il costo del lavoro avrebbe dovuto essere il suo stesso medesimo costo. Diversamente, tale previsione non sarebbe dovuta essere applicata.

Oggi la novità legislativa commentata in questo Manuale prevede che "al personale impiegato nell'appalto [...] spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo [...] applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto".

Se nella forma non siamo sicuramente in presenza di una previsione analoga a quella del 1960 (parità di trattamento coi dipendenti del committente, salvo le eccezioni viste sopra) il risultato sostanziale non è però forse lo stesso?

Perché se l'oggetto dell'appalto è la stessa attività svolta abitualmente dal committente allora – con ogni probabilità – il contratto collettivo cui parametrare il trattamento economico/normativo a favore del personale applicato nell'appalto sarà il suo (del committente) e non, invece, quello dell'appaltatore.

In tali casi, quindi, il committente non avrebbe un risparmio in termini di costo del lavoro e l'appalto diverrebbe conveniente solo per migliori capacità organizzative/gestionali dell'appaltatore.

A questa e a molte altre domande, tra cui alcuni quesiti circa la scelta migliore tra appalto e somministrazione di lavoro, abbiamo provato a dare risposte in questo Manuale.

Buona lettura,

Andrea Morzenti
Director employment law & litigation
Adecco Italia S.p.A.

Luca Failla
Avvocato – Managing partner
Failla & Partners

Il D.L. 19/2024: tra appalti, novità normative e opportunità

100 Domande e Risposte

1. Definizione e caratteristiche dell'appalto di servizi

1. Cos'è un appalto?

Un appalto è un contratto in cui una parte (Committente) affida a un'altra parte (Appaltatore) l'esecuzione di un'opera, la fornitura di beni o la prestazione di servizi, in cambio di un corrispettivo economico. È regolato dall'art. 1655 del codice civile e dall'art. 29 del D.Lgs. 276/2003 (cd. Legge Biagi).

2. A cosa serve un appalto?

L'appalto permette a un'azienda (c.d. Committente) di affidare, esternalizzandoli, lavori ed attività a soggetti specializzati (c.d. appaltatore), che hanno le competenze e le risorse necessarie per svolgere in autonomia determinate attività in modo efficace ed efficiente.

3. Quali sono le caratteristiche dell'appalto?

Gli elementi che contraddistinguono e legittimano il c.d. appalto genuino sono:

- a) l'organizzazione, da parte dell'appaltatore, dei mezzi necessari in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio;
- b) l'esercizio, in capo all'appaltatore, del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto;
- c) l'assunzione, da parte dell'appaltatore del rischio di impresa.

4. Cosa si intende per organizzazione dei mezzi necessari?

L'organizzazione dei mezzi necessari si riferisce alla capacità dell'appaltatore di predisporre tutte le risorse necessarie per l'esecuzione del lavoro. Questo include l'acquisizione e la gestione di materiali, attrezzature, personale, e altri strumenti indispensabili per completare l'opera secondo le specifiche contrattuali. L'appaltatore deve pianificare e coordinare l'utilizzo di questi mezzi per garantire efficienza, qualità e rispetto dei tempi di consegna.

Nei cd. appalti labour intensive, dove l'utilizzo di strumentazione può anche mancare, ovvero essere limitata rispetto all'attività prevista dal contratto e all'utilizzo della mano d'opera, l'organizzazione dei mezzi necessari può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio, da parte dell'appaltatore, del potere organizzativo e direttivo esercitato nei confronti dei lavoratori utilizzati (art. 29 D.Lgs. 276/2003).

5. Un appaltatore può utilizzare lavoratori somministrati all'interno dell'appalto allo stesso affidato?

Un appaltatore dotato di forza lavoro propria potrà affiancare a questa anche lavoratori somministrati purché da lui diretti e organizzati all'interno dell'appalto allo stesso affidato.

6. Cosa vuol dire assunzione del rischio di impresa?

L'assunzione del rischio di impresa significa che l'appaltatore accetta di assumersi i rischi economici e operativi/imprenditoriali/organizzativi legati all'esecuzione dell'opera. Questi rischi possono includere variazioni nei costi dei materiali, problemi tecnici, ritardi imprevisti, inefficienze operative e qualsiasi altro evento che possa influenzare negativamente il risultato economico del progetto allo stesso affidato (ad esempio ritardi connessi ad agitazioni o scioperi indetti dai propri dipendenti).

L'appaltatore, assumendosi questi rischi, salvo diversi accordi con il Committente, è responsabile di completare il lavoro al prezzo concordato e nei tempi stabiliti, indipendentemente dalle difficoltà che possono sorgere durante l'esecuzione.

7. Quali sono le principali tipologie di appalto?

Le principali tipologie di appalto sono gli appalti di lavori (es. costruzioni, ristrutturazioni), di servizi (es. manutenzione, pulizie, gestione dei servizi informatici, pulizia, sicurezza, trasporto, consulenza professionale, sanitari, educativi, e altri servizi non di produzione) e di forniture (es. fornitura di materiali, attrezzature), della logistica (es. gestione magazzino, movimentazione merci, carico/scarico etc.).

8. Come viene formalizzato un contratto di appalto privato?

Un contratto di appalto privato viene formalizzato mediante un accordo scritto che dettaglia i termini e le condizioni del lavoro da svolgere, inclusi il prezzo, i tempi di esecuzione, le modalità di pagamento e le responsabilità delle parti.

9. Quali sono gli elementi essenziali di un contratto di appalto privato?

Gli elementi essenziali di un contratto di appalto privato includono normalmente l'oggetto del contratto, il prezzo concordato, i tempi di esecuzione, le modalità di pagamento e di svolgimento dell'attività, le specifiche tecniche dell'opera



“ L'appalto permette a un'azienda di affidare, esternalizzandoli, lavori e attività a soggetti specializzati. ”



o del servizio, le responsabilità delle parti e le clausole di risoluzione.

10. Qual è la differenza tra appalto pubblico e appalto privato?

La principale differenza è che l'appalto pubblico coinvolge un ente pubblico come Committente e deve seguire procedure di gara specifiche e trasparenti per garantire la concorrenza e l'imparzialità, mentre l'appalto privato coinvolge entità private e ha maggiore flessibilità nelle modalità di selezione e negoziazione.

11. Chi sono i soggetti coinvolti nell'appalto?

I soggetti coinvolti nell'appalto sono il committente (che affida il lavoro) e l'appaltatore (che esegue il lavoro). Possono essere coinvolti anche subappaltatori, consulenti e fornitori (se previsti).

12. Qual è il ruolo del committente in un appalto?

Il committente è responsabile di fornire le specifiche del lavoro, garantire l'accesso al sito, verificare l'esecuzione conforme al contratto ed effettuare i pagamenti secondo i termini concordati.

13. Qual è il ruolo dell'appaltatore in un appalto?

L'appaltatore è responsabile di eseguire i lavori secondo quanto specificato nel contratto, rispettare i tempi di previsti, organizzare l'attività dei propri dipendenti, garantire la qualità dell'opera o del servizio e gestire eventuali subappaltatori.

14. Quali sono i principali vantaggi di utilizzare un appalto?

I principali vantaggi includono la specializzazione e l'efficienza dell'appaltatore, la possibilità di avere costi e tempi certi, il trasferimento di rischi legati all'esecuzione dei lavori e la garanzia di conformità alle specifiche richieste.

15. Cos'è un subappalto?

Un subappalto è un contratto in cui l'appaltatore affida a un'altra azienda (subappaltatore) l'esecuzione di una parte del lavoro originariamente contrattato con il committente. Normalmente deve essere previsto e consentito dal contratto di appalto principale con l'accordo del committente.

1.1 Esempi di appalto privato

16. Quali possono essere gli esempi dei principali tipi di servizi che si possono appaltare?

Tra gli esempi dei principali tipi di servizi che possono essere oggetto di appalto possiamo citare:

- Servizi di Manutenzione e Riparazione (manutenzione di edifici, impianti e infrastrutture; riparazioni meccaniche, elettriche o idrauliche; manutenzione verde);
- Servizi di Pulizia e Igiene (pulizia di edifici, uffici, aree pubbliche; servizi di disinfezione e igienizzazione);
- Servizi di Sicurezza (servizi di sorveglianza e vigilanza; controllo accessi e gestione della sicurezza);
- Servizi di Trasporto e Logistica (trasporto merci e materiali; servizi di logistica e gestione magazzini);

- Servizi Educativi e Formativi (corsi di formazione professionale; servizi educativi scolastici o universitari);
- Servizi Sanitari e Assistenziali (fornitura di servizi medici e paramedici; assistenza domiciliare agli anziani);
- Servizi Tecnologici e Informatici (fornitura di servizi IT, assistenza tecnica, gestione sistemi, software);
- Servizi Professionali e Consulenziali (consulenza legale, fiscale, amministrativa; servizi di architettura);
- Servizi Ricreativi e Culturali (organizzazione di eventi e manifestazioni; gestione di centri culturali);
- Servizi Ambientali e Energetici (gestione dei rifiuti; servizi di risparmio energetico e sostenibilità).

17. Esempi concreti di appalto (es: edile/pulizia)

Un imprenditore privato decide di costruire un complesso di appartamenti in un'area urbana. Affida l'intero progetto, dalla progettazione alla realizzazione, a un'impresa di costruzioni attraverso un contratto di appalto. L'impresa appaltatrice sarà responsabile della costruzione degli edifici, inclusa la gestione dei subappaltatori per lavori specifici come l'impianto elettrico, idraulico e di rifinitura.

Il proprietario di un centro commerciale decide di affidare i servizi di pulizia a una ditta specializzata. Attraverso un appalto privato, viene selezionata un'impresa di pulizie che si occuperà della pulizia quotidiana delle aree comuni, dei servizi igienici e delle vetrine dei negozi, garantendo un ambiente pulito e accogliente per i clienti.

18. Quali sono le caratteristiche principali di un appalto nel settore dei servizi di manutenzione?

Il contratto deve specificare dettagliatamente le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria che l'appaltatore deve eseguire, dettagliando le scadenze e le frequenze degli interventi di manutenzione, i criteri di qualità e le modalità di controllo dei lavori eseguiti.

19. Come si differenziano gli appalti per la fornitura di beni rispetto a quelli per la fornitura di servizi?

Gli appalti per la fornitura di beni hanno per oggetto del contratto la fornitura di prodotti tangibili (es. materiali da costruzione, arredi) mentre gli appalti per la fornitura di servizi hanno per oggetto la prestazione di attività o lavori (es. manutenzione, pulizia).

20. Un esempio di subappalto in un progetto di grande scala?

La costruzione di un grande complesso residenziale dove un'impresa edile privata viene incaricata di costruire un complesso residenziale di lusso è un valido esempio di subappalto. L'impresa appaltatrice può subappaltare (se autorizzata) parti specifiche del progetto a ditte specializzate, ad esempio:

- Subappalto per impianti elettrici: un'azienda specializzata si occupa di installare tutti gli impianti elettrici.
- Subappalto per lavori idraulici: un'altra impresa si concentra sull'impiantistica idraulica.
- Subappalto per finiture interne: un'impresa specializzata in finiture si occupa di pavimenti, rivestimenti e decorazioni.

21. Qual è la ricetta messa in campo da Adecco Outsourcing per gestire gli appalti in maniera compliant e garantire produttività?

Di frequente la gestione degli appalti si concentra unicamente nell'ottimizzazione dei processi, trascurando le altre dimensioni altrettanto importanti, come quella umana e giuslavoristica. Prediligere un'unica dimensione rispetto alle altre, spesso,

condiziona la salute stessa dell'appalto. Adecco Outsourcing si impegna a bilanciare tutte le dimensioni della gestione, in particolare l'ingegnerizzazione dei processi operativi, l'ingegneria del lavoro (turnistica, flessibilità, tipologia contrattuale, etc.) e la dimensione umana e di relazione che coinvolge rapporti strutturati con i lavoratori e le rappresentanze sindacali.

La cultura Human Centricity di Adecco, unitamente all'esperienza e al Know How tecnico acquisito in questi anni, fanno sì che Adecco Outsourcing metta in campo i migliori professionisti di settore sia in ambito tecnico che HR, in modo da garantire il bilanciamento delle dimensioni gestionali dell'appalto, garantendo efficienza operativa nel rispetto della compliance.

22. Quali sono i principali strumenti di finanziamento disponibili per gli appalti privati e come scegliere il più appropriato?

La scelta del giusto strumento di finanziamento richiede una valutazione accurata delle esigenze specifiche del progetto, delle condizioni finanziarie dell'azienda e delle caratteristiche del mercato.

I principali strumenti di finanziamento disponibili per gli appalti privati includono prestiti bancari, linee di credito, fidejussione, leasing, factoring e il crowdfunding.

2. Inquadramento normativo

2.1 Normativa italiana in tema di appalto

23. Qual è stata l'evoluzione normativa in tema di appalto di manodopera?

La materia degli appalti di manodopera è stata costantemente oggetto di particolare attenzione da parte del Legislatore, da sempre attento a vietare appalti che nascondessero semplici forniture di mano d'opera. In principio, l'art. 1 della L. 23 ottobre 1960, n. 1369 vietava all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, qualunque fosse la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferivano.

Successivamente, dopo la deroga sancita dalla L. 196/97 che introdusse in Italia il lavoro interinale, la L. 30/2003 ha delegato il Governo ad abrogare la L. 1369/1960 e a sostituirla con una nuova disciplina che cogliesse le nuove traiettorie evolutive dei processi di outsourcing.

Così in attuazione alla L. 30/2003, il Governo, con il D.Lgs. 276/2003 ha definitivamente abrogato la L. 1369/1960 (art. 85), e introdotto la disciplina della somministrazione di lavoro (artt. da 20 a 28) rivedendo altresì quella dell'appalto (art. 29).

24. Quali sono le principali leggi in vigore che regolamentano gli appalti privati?

- Gli articoli 1655-1677 del Codice Civile regolano il contratto di appalto, definendo le responsabilità delle parti e le modalità di esecuzione dell'opera o del servizio.
- Decreto Biagi art. 29 (D.Lgs. 276/2003).
- Testo Unico della Sicurezza sul Lavoro (D.Lgs. 81/2008): regola la sicurezza nei cantieri e negli ambienti di lavoro, applicabile anche agli appalti.
- Decreto Legge del 2 marzo 2024 n. 19 convertito in Legge del 29 aprile 2024, n. 56.



25. Cosa prevede il Codice Civile italiano per gli appalti privati?

Il Codice Civile italiano disciplina gli appalti privati negli articoli 1655 – 1677 bis.

- Art. 1655: Definisce il contratto di appalto come l'accordo con cui una parte si obbliga, verso corrispettivo di un prezzo, a compiere un'opera o un servizio per conto di un'altra.
- Art. 1656: Disciplina la possibilità di subappalto, che deve essere autorizzato dal Committente.
- Art. 1667: Stabilisce la responsabilità dell'appaltatore per vizi e difformità dell'opera.
- Art. 1668: Regola il risarcimento dei danni e le modalità di eliminazione dei vizi.
- Art. 1671: Consente al committente di recedere dal contratto prima del completamento dell'opera, salvo il risarcimento dei danni all'appaltatore.
- Art. 1672: Regola il caso di impossibilità sopravvenuta dell'esecuzione dell'opera.

26. Quali sono le ultime novità normative in tema di appalti?

Il più recente intervento è rappresentato dal Decreto Legge del 2 marzo 2024 n. 19 (poi convertito con Legge del 29 aprile 2024, n. 56) Nel settore degli appalti pubblici, invece, si segnala il Decreto Legislativo del 31 marzo 2023 n. 356 (c.d. Codice dei Contratti Pubblici).

2.2 La nuova normativa: il decreto legge 19/2024 (PNRR 4) convertito con Legge 29 aprile 2024 n. 56

27. Quali sono le novità introdotte dal D.L. 19/2024 convertito in Legge 56/2024?

Le previsioni in materia di lavoro, inserite nel D.L. n. 19/2024 in sede di conversione, hanno interessato in particolar modo le tematiche della tutela del personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nell'eventuale subappalto, il relativo (rinnovato) regime sanzionatorio e la c.d. "patente a punti" in materia di salute e sicurezza.

28. Cosa prevede in tema di appalto il nuovo D.L. 19/2024?

Il Decreto Legge 19/ 2024 ha previsto una serie di modifiche alla normativa sugli appalti, e al relativo regime sanzionatorio. La più rilevante è stata l'introduzione dell'obbligo, in capo all'appaltatore, di applicare il trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dal CCNL da prendere a riferimento per la congruità delle retribuzioni e degli istituti normativi (ferie, congedi, permessi etc.) dei lavoratori impiegati nell'appalto e nel subappalto.

Si specifica ulteriormente anche la responsabilità solidale del committente con l'appaltatore e il sub appaltatore in caso di mancato rispetto dei parametri fissati dal CCNL. In particolare la nuova normativa prevede che al personale



impiegato nell'appalto di opere o servizi e nel subappalto spetti un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e 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.

29. Quali sono le principali novità del D.L. 19/2024 in termini economici?

Per rafforzare le azioni di contrasto ai fenomeni di dumping salariale il Decreto legge n. 19/2024 introduce una regola che avrà un impatto molto forte nella gestione degli appalti: viene introdotto, (art. 29 bis del D.Lgs. 276/2003), l'obbligo per gli appaltatori e i subappaltatori di riconoscere al proprio personale un trattamento economico e normativo che non sia inferiore a quello previsto dai CCNL anche territoriali maggiormente applicati nella zona e nel settore connesso alle attività appaltate.

Un principio che ha una finalità molto chiara: evitare che l'appalto diventi lo strumento per ridurre in modo improprio il costo del lavoro e il salario dei lavoratori coinvolti, mediante l'applicazione di accordi collettivi che non sono coerenti con le attività appaltate e, soprattutto, che prevedono retribuzioni inadeguate; situazione che spesso si abbina all'utilizzo di contratti firmati da organizzazioni sindacali e datoriali poco rappresentative.

30. Cosa intende il D.L. 19/2024 per: -“al personale impiegato nell'appalto”?

L'espressione “personale impiegato” sta a indicare che la disposizione si applica a tutta la platea di lavoratori che svolge attività lavorativa nell'ambito di un appalto, a prescindere dalla tipologia contrattuale (lavoratori a tempo indeterminato, determinato, in regime di somministrazione, in apprendistato).

-“trattamento economico”?

Il trattamento economico si riferisce all'insieme delle retribuzioni e dei benefici cui un lavoratore ha diritto in cambio della sua prestazione lavorativa così come previsti dal CCNL. Comprende vari elementi che possono variare in base al tipo di contratto, al settore di lavoro, al ruolo del lavoratore e ad altre condizioni specifiche dell'impiego. Innanzitutto, c'è lo stipendio base, che rappresenta la retribuzione fissa mensile o oraria concordata nel contratto di lavoro e costituisce la parte principale del trattamento economico. Oltre allo stipendio base, possono esserci indennità e supplementi, che includono indennità di trasferta, di rischio, di turno, e così via, forniti come pagamenti aggiuntivi per specifiche condizioni o requisiti lavorativi. Un altro componente significativo sono i premi e i bonus, che sono pagamenti aggiuntivi legati alle performance del lavoratore, al raggiungimento di obiettivi aziendali o altri criteri di valutazione stabiliti dall'azienda. Inoltre, in alcuni contratti, specialmente in Italia, i lavoratori ricevono mensilità aggiuntive, come la tredicesima e la quattordicesima, che costituiscono una parte importante del trattamento economico annuale.



-“trattamento normativo”?

L'insieme di disposizioni legislative, codicistiche e previste nella contrattazione collettiva che regolamentano la prestazione e il rapporto di lavoro (es. orario di lavoro, ferie, congedi, permessi, formazione, maggiorazioni per lo straordinario, malattia, comportamento, infortunio, maternità ecc.).

-“contratto collettivo comparativamente più rappresentativo”?

È il contratto collettivo stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, e cioè da quei sindacati che - all'esito della comparazione con le altre associazioni sindacali che hanno sottoscritto il CCNL concorrente - risultino più rappresentativi, che deve essere applicato in via obbligatoria ai dipendenti dell'appaltatore.

- “zona”?

Il termine “zona” impone la verifica dell'esistenza, se esistenti, di eventuali accordi territoriali di 2° livello affini al settore e all'oggetto di attività dell'appalto. In tal caso, qualora presenti, dovranno essere applicati ai dipendenti dell'appaltatore e del sub-appaltatore.

In difetto i lavoratori impiegati nell'appalto potranno rivolgersi all'autorità giudiziaria per chiederne l'applicazione, anche retroattiva, allo scopo di ottenere eventuali differenze retributive laddove esistenti.

- Come si fa a comprendere se un Contratto Collettivo è stato sottoscritto da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative?

Allo scopo di misurare la rappresentatività degli agenti sindacali si utilizzano alcuni indici applicati dalla giurisprudenza in grado di esprimere la capacità dell'associazione di porsi come valido interlocutore. I predetti indici sono identificabili:

- nella presenza di una significativa consistenza numerica degli associati e delle singole organizzazioni sindacali;
- nell'ampiezza e diffusione di un'organizzazione articolata su tutto il territorio nazionale;
- nella partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti collettivi di lavoro;
- nell'intervento nelle controversie di lavoro individuali, plurime e collettive.

- Come si fa a individuare il Contratto Collettivo più strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto?

Il CCNL da individuare deve avere un ambito di applicazione strettamente connesso con l'attività dell'appalto e del subappalto. Allo stato attuale, non esiste alcun criterio oggettivo per compiere questa operazione, e anzi spesso i contratti collettivi, per alcune attività, si sovrappongono tra loro. A tale fine servirà una valutazione caso per caso, ricercando l'aderenza massima tra le attività del singolo appalto e la disciplina collettiva astrattamente applicabile. Il Decreto 19/24 parla dell'attività dedotta nel contratto di appalto e non di quella svolta dal committente. Questo significa, per fare un esempio, che se l'azienda committente applica il contratto collettivo del settore farmaceutico e affida in appalto il servizio di pulizia all'interno del proprio plant, l'appaltatore dovrà applicare i trattamenti previsti per questo ultimo settore.

31. Cosa cambia in tema di appalti nel settore edile?

Tra le novità introdotte dal Decreto PNRR, si evidenziano alcune disposizioni di interesse per il settore edile, tra cui si annovera il nuovo sistema di identificazione dei lavoratori autonomi e delle imprese tramite crediti (la cd. patente a crediti), il contrasto al lavoro irregolare, la congruità della manodopera e la lista conformità INL.

32. Cos'è la lista conformità INL?

La lista di conformità INL, appositamente istituita, è una lista

in cui vengono iscritte le aziende che in sede di accertamento ispettivo in materia di lavoro e di legislazione sociale e sicurezza sui luoghi di lavoro, hanno dimostrato la mancanza di violazioni o irregolarità.

L'iscrizione in tale lista, che ha carattere di premialità, consente ai datori di lavoro per un periodo di 12 mesi dalla data di iscrizione, di non essere sottoposti a ulteriori verifiche da parte dell'Ispettorato nelle materie già oggetto degli accertamenti.

33. Il nuovo Decreto si applica anche al subappalto?

Certamente. La nuova disciplina introdotta dal Decreto PNRR si applica anche nell'ipotesi di subappalto.

34. Quali sono i rischi economici secondo la nuova normativa?

In caso di mancato rispetto del CCNL previsto per quel tipo di appalto, e in caso di controllo, gli ispettori del lavoro potrebbero emettere una diffida accertativa per crediti patrimoniali ex art. 12 del decreto legislativo n. 124/2004, nei confronti sia dell'appaltatore o del subappaltatore e del committente obbligato in solido, con l'indicazione dei crediti certi riscontrati nel raffronto tra il CCNL “leader” e quello effettivamente applicato: in caso di inottemperanza, al termine degli eventuali passaggi previsti dal predetto articolo 12, come la richiesta del tentativo di conciliazione, il suo espletamento e l'eventuale mancato accordo, il provvedimento acquista efficacia di titolo esecutivo.

35. Quali sono i chiarimenti dell'INL e/o del Ministero del Lavoro riguardo il nuovo Decreto 19/24?

Nella Nota 1091/2024, l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) ha esplicitato l'esatto importo delle ammende da applicare e il complesso meccanismo della recidiva, nonché il regime intertemporale di applicazione delle nuove sanzioni. Con la Nota 1133/2024 si è chiarito che le condotte irregolari concluse prima del 2 marzo 2024 (entrata in vigore del D.L. 19/2024). Sono considerate semplici illeciti amministrativi, in virtù della depenalizzazione attuata con il D.Lgs. 8/2016. Le condotte iniziate prima del 2 marzo 2024 e proseguite dopo tale data hanno natura penale e sono soggette alle nuove sanzioni, in quanto la Cassazione ha stabilito che il reato di appalto illecito di manodopera ha natura permanente, consumandosi nel luogo e per tutto il tempo in cui si svolge l'attività lavorativa.

Le giornate di impiego irregolare, anche precedenti al 2 marzo, devono essere considerate nel calcolo delle sanzioni, che sono proporzionali alla gravità dell'illecito, determinata dal numero di lavoratori coinvolti e dalle giornate di lavoro irregolare. La sanzione base è di 72 euro per giornata di impiego irregolare, con un minimo di 5.000 euro e un massimo di 50.000 euro. Un esempio pratico: un appalto stipulato il 1° febbraio 2024, rivelatosi illecito, ha coinvolto due lavoratori fino al 15 aprile 2024, con ciascun lavoratore impiegato per 30 giornate. La sanzione sarà calcolata per tutte le 60 giornate di impiego irregolare, secondo i nuovi parametri penali.

3. L'esecuzione dell'appalto

36. Quali sono le fasi di esecuzione di un contratto di appalto privato?

Il processo di esecuzione di un contratto di appalto privato inizia con la pianificazione e la preparazione delle specifiche dell'opera o del servizio. Successivamente, le parti negoziano le condizioni contrattuali e firmano il contratto. L'appaltatore avvia i lavori o i servizi, mobilitando le risorse necessarie. Durante l'esecuzione, il committente supervisiona l'avanzamento e

verifica la conformità alle specifiche. Dopo il completamento, ovvero in corso d'opera, se l'appalto è continuativo, viene effettuato un controllo di qualità e, se soddisfatto, il lavoro o il servizio viene accettato. Il committente procede quindi con il pagamento secondo le modalità concordate. Infine, con il pagamento completato e tutte le formalità risolte, il contratto viene chiuso.

37. Cosa si intende per “penali”?

Le “penali” sono clausole contrattuali ex artt. 1382 - 1384_c.c. che stabiliscono un importo economico che l'appaltatore deve pagare al committente in caso di inadempimento contrattuale o ritardi nell'esecuzione dei lavori. Servono a compensare il Committente per i danni subiti e a incentivare l'appaltatore a rispettare le scadenze e gli standard qualitativi previsti dal contratto.

38. Come vengono gestiti i ritardi nell'esecuzione dei lavori?

I ritardi nell'esecuzione dei lavori in un appalto privato vengono gestiti attraverso:

- clausole contrattuali: il contratto di appalto dovrebbe includere clausole specifiche che definiscono le penali per ritardi e le condizioni per eventuali proroghe;
- penali: se l'appaltatore non rispetta le tempistiche previste, potrebbe essere obbligato a pagare penali al committente (ad esempio in caso di scioperi e/o agitazioni dei propri dipendenti);
- risoluzione del contratto: se i ritardi sono significativi e non giustificati, il committente può risolvere il contratto e richiedere il risarcimento dei danni.

39. E se i ritardi sono causati da fattori esterni come condizioni meteorologiche o problemi di approvvigionamento?

In alcuni casi, possono essere concesse proroghe per cause di forza maggiore o per modifiche sostanziali richieste dal committente, sempre che l'impedimento non dipenda dall'appaltatore. È comunque consigliabile disciplinare anche tale aspetto nel contratto.

40. Come vengono gestiti i pagamenti?

I pagamenti sono generalmente gestiti in base alle modalità e tempistiche stabilite nel contratto, possono prevedere un acconto iniziale, pagamenti intermedi basati sugli stati di avanzamento lavori (SAL) e un saldo finale alla consegna e accettazione dei lavori.

41. Cosa sono gli “stati di avanzamento lavori (SAL)”?

Gli “stati di avanzamento lavori” (SAL) sono documenti che certificano il progresso dei lavori in un appalto solitamente in edilizia. Vengono redatti periodicamente e contengono la descrizione dei lavori eseguiti, i dettagli su cosa è stato completato fino a quel momento, l'importo dei lavori eseguiti, (che serve eventualmente come base per i pagamenti intermedi) e infine i controlli e le verifiche che attestano che i lavori eseguiti rispettano le specifiche contrattuali. Generalmente vengono redatti in contraddittorio tra le parti.

42. Ci possono essere forme di ingerenza lecita del Committente nella fase esecutiva? Se sì, quali?

Sì, ci possono essere forme di ingerenza lecita del Committente nella fase esecutiva, che possono includere:

1. direzione dei lavori: il Committente può nominare un direttore dei lavori che supervisiona l'esecuzione e verifica la conformità delle opere;
2. ispezioni e controlli: il Committente può effettuare

ispezioni periodiche per verificare lo stato di avanzamento e la qualità dei lavori;

3. ordini di variazione: il Committente può richiedere modifiche al progetto originale, con conseguente adeguamento dei tempi e dei costi.

43. Nell'esercizio dell'appalto, l'appaltatore può utilizzare beni di proprietà del committente? E se sì con quali modalità?

Sì, l'appaltatore può utilizzare beni di proprietà del committente, ma la fornitura dei beni non può avvenire a titolo gratuito altrimenti verrebbe meno il rischio d'impresa e le modalità devono essere ben specificate nel contratto. L'appaltatore in quel caso sarà responsabile della corretta gestione e conservazione dei beni durante l'utilizzo e al termine dell'appalto, i beni devono essere restituiti al committente nelle stesse condizioni in cui sono stati ricevuti, salvo il normale uso.

44. Al fine di evitare il rischio di contenzioso, cosa è opportuno che il Committente faccia prima e durante l'esecuzione dell'appalto?

Per tutelare la propria posizione e ridurre i rischi di appalto illecito, il Committente può porre in essere diversi accorgimenti a propria cautela sia nella fase genetica sia nella fase di esecuzione dell'appalto.

Ad esempio, ponendo attenzione, tanto all'individuazione del CCNL nel senso indicato dal Decreto 19/24 quanto alla scelta del buon appaltatore, non solo dal punto di vista organizzativo ma anche dal punto di vista del rispetto del CCNL nel senso appena indicato.

Inoltre, sempre a tutela del Committente possono essere previste nel contratto:

- a) clausole contrattuali o dichiarazioni con impegno dell'Appaltatore ed eventuali subappaltatori (o altre parti contraenti) a rispettare la normativa lavoristica di riferimento;
- b) clausola di manleva o un'ampia clausola di regresso garantite da fidejussioni bancarie o assicurative da parte dell'Appaltatore;
- c) obbligo in capo all'appaltatore di consegna di documentazione rilevante ai fini della comprovata regolarità dei pagamenti in favore dei dipendenti e degli Enti (DURC, LUL, ecc.);
- d) clausola di risoluzione contrattuale o di sospensione dei pagamenti in caso di mancata consegna della documentazione o accertata violazione della regolarità dell'appalto da parte dell'Appaltatore;
- e) audit ricorrenti ai fini della verifica della regolarità contrattuale, contributiva e fiscale dell'Appaltatore.

Per evitare di incorrere in un appalto illecito il Committente nella fase di esecuzione dell'appalto deve evitare di ingerirsi nella gestione dell'appalto lasciando all'appaltatore la gestione organizzativa della propria forza lavoro.

4. Il rapporto di lavoro nell'appalto

45. In cosa consiste il potere organizzativo e direttivo dell'Appaltatore?

Il potere organizzativo e direttivo dell'appaltatore consiste nella sua autorità di pianificare, dirigere e controllare le attività necessarie per eseguire il lavoro.

Questo include la gestione delle risorse umane, la programmazione dei tempi di lavoro, la supervisione dei processi operativi e il monitoraggio della qualità dell'opera.



L'appaltatore ha il potere di prendere decisioni organizzative e operative sul proprio personale, per garantire che il progetto sia completato in conformità con i requisiti contrattuali e le normative applicabili.

46. Esempi pratici di potere direttivo e organizzativo dell'appaltatore?

Ad esempio, in un cantiere edile, l'appaltatore organizza le squadre di lavoro e decide quali attività svolgere in ogni fase del progetto. L'appaltatore decide il piano di lavoro, stabilisce i turni e le ferie e assegna compiti specifici ai propri dipendenti. E ancora, in un appalto di pulizie, l'appaltatore fornisce, sulla base delle indicazioni fornite dal Committente, le procedure per la pulizia e manutenzione degli spazi, specificando i prodotti da utilizzare e le tecniche da adottare. In un appalto per la ristorazione, l'appaltatore verifica che la preparazione dei pasti rispetti le norme igieniche e gli standard qualitativi richiesti.

47. I diritti dei lavoratori in caso di cambio appalto rimangono immutati?

I diritti dei lavoratori in caso di cambio appalto possono rimanere immutati grazie a una serie di norme, in particolare grazie a clausole contrattuali previste dai Contratti Collettivi (cd. clausole sociali) e accordi sindacali che mirano a garantire

la continuità occupazionale e il mantenimento delle condizioni contrattuali. Tuttavia, la specificità delle tutele può variare in base al settore, al contratto collettivo applicabile e agli accordi sindacali in essere.

48. Cos'è la clausola sociale ?

Una clausola sociale in tema di appalto privato è una disposizione contrattuale volta a garantire la tutela dei lavoratori coinvolti nell'appalto, promuovendo il mantenimento dei livelli occupazionali e delle condizioni di lavoro preesistenti in caso di cambio di appalto.

Questa clausola mira a preservare i diritti dei lavoratori nel caso di cambiamenti nell'azienda appaltatrice, come il passaggio di un appalto da un'azienda all'altra. In pratica, la clausola sociale può prevedere che, in caso di cambio appalto, il nuovo appaltatore sia obbligato a riassumere i lavoratori già impiegati nell'esecuzione dell'opera o del servizio oggetto dell'appalto, mantenendo le stesse condizioni economiche e normative previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) applicabile. Questo include il rispetto delle retribuzioni, degli orari di lavoro, dei trattamenti previdenziali e assistenziali, e delle altre condizioni contrattuali precedentemente in vigore. L'obiettivo principale della clausola sociale è quello di evitare che i lavoratori

subiscano peggioramenti nelle loro condizioni di lavoro o perdano il proprio impiego a causa del cambio di appaltatore. Inoltre, questa clausola promuove la continuità e la stabilità occupazionale, contribuendo a creare un ambiente lavorativo più equo e sicuro.

4.1 Il trattamento spettante ai dipendenti dell'appaltatore e del sub appaltatore: individuazione del contratto collettivo e dei trattamenti economici obbligatori da applicare in favore dei dipendenti dell'appaltatore

49. Come si individua il CCNL da applicare all'appalto ai sensi del D.L. 19/2024?

In merito all'applicazione del CCNL - essendo volta ad assumere la funzione di parametro esterno di commisurazione dei trattamenti da corrispondere al personale impiegato nell'appalto o nel subappalto - occorrerà dapprima:

- I) identificare il settore di riferimento dell'attività oggetto di appalto;
- II) identificare i diversi CCNL (anche territoriali) applicabili all'attività corrispondente dell'appalto anche tenendo conto della zona territoriale di svolgimento dell'appalto;
- III) tra tali contratti occorrerà individuare quelli sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e cioè da quei sindacati che - all'esito della comparazione con le altre associazioni sindacali che hanno sottoscritto il CCNL concorrente - risultino più rappresentativi.

50. Chi è responsabile della scelta del CCNL da applicare all'appalto?

La responsabilità della scelta del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL), da applicare all'appalto, ricade principalmente sull'Appaltatore. L'Appaltatore deve selezionare il CCNL pertinente alla luce dei nuovi criteri previsti dal D.L. 19/2024.

51. Il Committente è responsabile della scelta del CCNL applicato dall'appaltatore e/o dal subappaltatore?

No, la scelta del CCNL da applicare è rimessa all'Appaltatore ma il Committente rimane solidalmente responsabile in caso di erronea scelta del CCNL effettuata dall'Appaltatore e delle eventuali differenze retributive da pagare ai dipendenti di questi (o del Sub-appaltatore).

Pertanto, la scelta del CCNL applicato in concreto dall'Appaltatore è questione di rilevante importanza anche per il Committente, il quale rischia di dover sopportare le conseguenze economiche della erronea scelta effettuata dall'appaltatore.

52. Che cosa succede in caso di erronea applicazione del CCNL all'appalto?

In caso di errata o di mancata applicazione del corretto CCNL sia il committente che l'appaltatore sono ritenuti solidalmente responsabili. Pertanto, è essenziale che entrambe le parti collaborino per assicurarsi che ai lavoratori impiegati nell'appalto venga applicato il CCNL di riferimento.

53. Il committente sceglie l'appaltatore in base al contratto collettivo utile o si sceglie a che contratto riferirsi in fase di stabilimento dei rapporti?

In linea teorica il committente non sceglie l'appaltatore basandosi esclusivamente sul CCNL applicato, piuttosto sulle competenze, sull'affidabilità e sull'esperienza dell'appaltatore stesso. La scelta del contratto collettivo di riferimento avviene generalmente nella fase iniziale. Durante la negoziazione del contratto di appalto, è preferibile che le parti (soprattutto a tutela del Committente) concordino quale contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sarà quello idoneo e pertanto da applicare ai lavoratori impiegati nell'appalto.

54. Per un appalto con oggetto pulizie civili, quindi, il trattamento economico e normativo di riferimento è quello CCNL pulizie e multiservizi? Spesso chi si occupa di questo tipo di servizi sono cooperative che hanno un loro CCNL. Il committente deve diventare l'armonizzatore dei vari CCNL? E a quale CCNL fare riferimento tra i due?

Occorre far riferimento al CCNL con l'oggetto più strettamente connesso a quello del contratto di appalto che ben potrebbe essere rappresentato anche dal CCNL delle Cooperative, qualora l'appaltatore sia una cooperativa e purché le parti sociali firmatarie del CCNL siano fornite di quel grado di rappresentatività richiesta dalla norma.

55. Ci sono dei criteri da utilizzare, linee guida per fare la gap analysis tra CCNL?

In tema di appalti privati non sono state emanate delle linee guida volte ad agevolare l'individuazione del CCNL da applicare e lo svolgimento delle valutazioni in merito all'equivalenza delle tutele economiche e normative spettanti ai lavoratori coinvolti nell'appalto ma, potrebbe essere utile far riferimento alle indicazioni fornite da ANAC in tema di appalti pubblici nella "Relazione illustrativa al Bando tipo n. 1/2023", che indica dei criteri per la valutazione sia dell'equivalenza economica che dell'equivalenza delle tutele normative.

La valutazione dell'equivalenza economica può essere effettuata prendendo a riferimento le componenti fisse della retribuzione globale annua costituita dalle seguenti voci: retribuzione tabellare annua, indennità di contingenza, elemento distinto della retribuzione (EDR) cui vanno sommate le eventuali mensilità aggiuntive, nonché ulteriori indennità previste

Quanto alla valutazione di equivalenza delle tutele normative, sono presi a riferimento una serie di parametri quali:

- la disciplina concernente il lavoro supplementare e le clausole elastiche nel part-time;
- la disciplina del lavoro straordinario, con particolare riferimento ai suoi limiti massimi;
- la disciplina compensativa delle ex festività soppresse, che normalmente avviene attraverso il riconoscimento di permessi individuali;
- la durata del periodo di prova; la durata del periodo di preavviso;
- la durata del periodo di comporta in caso di malattia e infortunio;
- malattia e infortunio, con particolare riferimento al riconoscimento di un'eventuale integrazione delle relative indennità;
- maternità ed eventuale riconoscimento di un'integrazione della relativa indennità per astensione obbligatoria e facoltativa;
- monte ore di permessi retribuiti; bilateralità; previdenza integrativa; sanità integrativa.

L'equivalenza - secondo le linee Guida Anac - sussisterà "in caso di scostamenti marginali in un numero limitato di parametri... di regola... uno scostamento limitato a soli due parametri".



56. Un esempio: un'azienda metalmeccanica dà in appalto il servizio di logistica --> oggetto dell'appalto "logistica" viene applicato il CCNL logistica o metalmeccanico?

Viene applicato il CCNL Logistica, perché l'oggetto di attività dell'appalto è il servizio di logistica e non quello di produzione manifatturiera del Committente.

57. Di quali strumenti può avvalersi il committente per verificare la corretta applicazione della parità salariale?

Il Committente potrebbe preordinare l'attività di verifica nel medesimo contratto di appalto, in modo da evidenziare e scadenzare i flussi di informazioni e di documentazione – ivi compresi i trattamenti retributivi - che dovranno essere forniti dall'appaltatore.

58. Se in un appalto in cui si applica il CCNL Edilizia Industria si subappalta ad azienda specializzata la parte elettrica, quest'ultima deve applicare il CCNL Edilizia Industria ai lavoratori comandati o può continuare ad applicare il CCNL Metalmeccanica Industria Privata?

Il subappaltatore deve applicare il CCNL più "vicino" (strettamente connesso) all'oggetto dell'attività destinata al subappalto.

Pertanto, nel caso di specie non deve applicare il CCNL Edilizia ma il CCNL Metalmeccanica Industria in quanto, la progettazione, lo sviluppo e la gestione degli impianti elettrici rientra nella sfera di applicazione di quest'ultimo contratto collettivo.

59. Il CCNL Multiservizi può ancora trovare applicazione o dovrà necessariamente essere integrato di volta in volta per garantire il corretto trattamento economico e normativo?

Verosimilmente per buona parte dei settori a cui si riferisce, il CCNL Multiservizi dovrà lasciare spazio al CCNL la cui sfera di applicazione sarà più strettamente connessa all'oggetto dell'appalto. Si tratterà tuttavia di una verifica da effettuare caso per caso sulla base delle informazioni concrete raccolte.

60. Appaltatore applica CCNL x, in forza dell'appalto 1 integra il trattamento economico in ragione del CCNL connesso all'attività dell'appalto, riconoscendo un superminimo di € 100,00. In esecuzione del successivo appalto 2 non vi è necessità di adeguare il trattamento economico in quanto il CCNL x è quello connesso all'attività dell'appalto 2. Il superminimo deve comunque essere garantito o può non essere erogato?

Salvo che non sia previsto all'interno del contratto aziendale ultrattivo, la somma a titolo di superminimo non sopravvive al cambio appalto anche perché non è invocabile una prassi aziendale in quanto l'adeguamento economico è stato reso in forza di un obbligo giuridico.

61. Se oggetto dell'appalto sono attività molte diverse tra loro (es. portierato e confezionamento), quale sarà il CCNL adeguato? O ci saranno due CCNL uno per ciascuna attività appaltata?

Il Committente, ragionevolmente, potrebbe scegliere due



diversi appaltatori che applicheranno due distinti CCNL. Se invece optasse per un unico appaltatore stante la natura multiforme dell'appalto, in questo caso il contratto cui riferirsi potrebbe individuarsi nel CCNL Multiservizi. Molto dipenderà anche dalle modalità organizzative dell'appalto, se svolte con lavoratori del tutto differenti ovvero anche in parte sovrapponibili.

62. Nel caso in cui un committente applichi anche un contratto integrativo interno, l'appaltatore deve adeguarsi anche a quello?

No, non si deve adeguare perché non fa parte del parametro ideale descritto dalla norma che, deve essere invece tarato sulla attività "oggetto dell'appalto" e quindi né su quella del Committente e neppure sulla parità economica di trattamento fra i dipendenti dell'appaltatore e quelli del Committente

63. La nuova normativa ha previsto l'obbligo per l'appaltatore di applicare ai propri dipendenti nell'appalto lo stesso trattamento applicato a quelli del Committente?

Absolutamente no. Il D.L. 19/2024 non ha previsto alcun obbligo di parità di trattamento economico e normativo fra i dipendenti delle parti coinvolte nell'appalto, che possono pertanto essere remunerati in modo differente fra di loro. Il D.L. 19/2024 ha solo previsto che i dipendenti dell'appaltatore percepiscano retribuzioni in linea con il CCNL sottoscritto da organizzazioni sindacali serie e che sia coerente (strettamente connessa) con l'attività oggetto dell'appalto.

5. La sicurezza del lavoro nell'appalto

64. Come si può garantire la sicurezza sul lavoro e la conformità alle normative di sicurezza in un appalto privato?

Per garantire la sicurezza sul lavoro e la conformità alle normative di sicurezza in un appalto privato, è fondamentale adottare una serie di misure preventive e organizzative:

1. valutazione dei rischi; piano operativo di sicurezza (POS); formazione e informazione; dispositivi di protezione individuale (DPI);
2. sorveglianza sanitaria, procedure di emergenza.

65. Dal punto di vista della Sicurezza sul lavoro sono state introdotte delle modifiche?

Sì, la normativa sulla sicurezza sul lavoro è in continua evoluzione per rispondere ai nuovi rischi emergenti e migliorare le condizioni di lavoro.

Negli ultimi anni sono state introdotte diverse modifiche significative, ad esempio l'aggiornamento delle norme tecniche che ha portato all'introduzione di nuovi standard per specifiche attrezzature e processi lavorativi.

Sono state inoltre introdotte norme specifiche per settori emergenti come la sicurezza informatica e il lavoro a distanza (smart working).

Le misure preventive sono state rafforzate per affrontare rischi specifici, come le sostanze chimiche pericolose e le attività ad



alto rischio.

Infine, le sanzioni per il mancato rispetto delle norme di sicurezza sono state inasprite e i controlli da parte degli organi di vigilanza sono stati intensificati, garantendo una maggiore compliance e riducendo il numero di incidenti sul lavoro.

66. Qual è la responsabilità del committente in caso di infortunio sul lavoro?

Sul punto, la Corte di Cassazione con ordinanza del 10 gennaio 2023 n.375, ha di recente fatto chiarezza.

A parere della Suprema Corte, sussiste la responsabilità dell'Appaltatore a cui però si aggiunge anche quella solidale del Committente, fatto salvo il caso in cui l'infortunio derivi da rischi specifici dell'attività propria dell'Appaltatore.

Richiamando altre pronunce sul tema, la Corte ha ribadito che la responsabilità del committente trova il proprio fondamento sia nella scelta dell'impresa che nell'omesso controllo circa l'adozione da parte di questa delle misure generali di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, soprattutto nei casi in cui la mancata assunzione o l'inadeguatezza delle misure precauzionali sia immediatamente percepibile senza il bisogno di eseguire particolari indagini e approfondimenti.

6. I rischi per il committente

6.1 La responsabilità solidale

67. Cosa si intende per responsabilità solidale in capo al committente?

La responsabilità solidale in capo al committente si riferisce alla situazione giuridica in cui il committente e l'appaltatore sono entrambi responsabili per determinati obblighi (ad es. salariali) verso i lavoratori coinvolti nell'appalto. Questo significa che, in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore, i lavoratori possono rivolgersi direttamente al committente per ottenere il soddisfacimento dei loro diritti. La responsabilità solidale è una tutela per i lavoratori, garantendo loro la possibilità di ricevere i propri diritti anche se l'appaltatore non adempie agli obblighi contrattuali.

Ovviamente poi una volta pagati i dipendenti dell'Appaltatore, il Committente potrà rivalersi verso l'Appaltatore di quanto pagato sempre che questi abbia la capacità economico-finanziaria di far fronte ai propri impegni.

Ecco perché per il Committente è essenziale garantirsi attentamente per le eventuali conseguenze negative in cui possa incorrere.

68. Quali sono le normative che regolano la responsabilità solidale del committente?

La responsabilità solidale del committente è disciplinata principalmente dall'articolo 29 del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (cosiddetto "Legge Biagi"), che stabilisce la responsabilità solidale del Committente per il pagamento delle retribuzioni ai lavoratori dell'appaltatore, nonché per i contributi previdenziali e assicurativi da questi dovuti. Questo principio è stato ulteriormente chiarito e rafforzato da varie modifiche legislative e da sentenze della Corte di Cassazione.

69. Quali sono le implicazioni della responsabilità solidale per il committente?

La responsabilità solidale comporta diverse implicazioni per il committente.

Innanzitutto, il committente deve assicurarsi che l'appaltatore adempia correttamente ai propri obblighi nei confronti dei lavoratori. Questo può significare effettuare controlli periodici

sui pagamenti delle retribuzioni e sui versamenti contributivi. Se l'appaltatore non adempie a questi obblighi, i lavoratori possono rivolgersi direttamente al committente per ottenere ciò che è loro dovuto. Per il committente, ciò implica anche un rischio economico finanziario.

In caso di inadempimento dell'appaltatore, il committente potrebbe essere costretto a pagare retribuzioni e contributi non versati, con possibili ripercussioni economiche significative.

70. In quali casi può essere applicata la responsabilità solidale del committente?

La responsabilità solidale del committente può essere applicata in diversi casi.

Principalmente, si verifica quando l'appaltatore non adempie ai propri obblighi nei confronti dei lavoratori in termini di pagamento delle retribuzioni e di versamento dei contributi previdenziali e assicurativi. Questo include situazioni in cui l'appaltatore non paga i salari dei lavoratori ovvero corrisponde dei salari non in linea con il CCNL prescritto dalla norma, non versa i contributi previdenziali o non adempie agli obblighi assicurativi.

Inoltre, la responsabilità solidale può essere applicata anche in caso di subappalto. Se l'appaltatore principale subappalta il lavoro a un altro soggetto, il committente può essere considerato solidalmente responsabile anche per gli obblighi del subappaltatore nei confronti dei lavoratori.

Infine, la responsabilità solidale può essere applicata anche in caso di violazione delle normative sulla sicurezza sul lavoro, qualora tali violazioni siano imputabili sia all'appaltatore che al committente. In tali situazioni, entrambi possono essere ritenuti responsabili per eventuali danni subiti dai lavoratori.

71. Qual è il rapporto tra la responsabilità solidale e le garanzie di esecuzione contrattuale?

La responsabilità solidale e le garanzie di esecuzione contrattuale sono due meccanismi distinti ma connessi che mirano a garantire il rispetto degli obblighi contrattuali nei confronti dei lavoratori e dei terzi.

- **Responsabilità solidale:** questo principio prevede che il committente sia responsabile, insieme all'appaltatore, per il pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi dei lavoratori impiegati nell'appalto. La responsabilità solidale assicura che, in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore, i lavoratori possano rivolgersi al committente per ottenere quanto loro dovuto. Questo meccanismo serve come garanzia aggiuntiva per i diritti dei lavoratori, riducendo il rischio di non ricevere i propri compensi e contributi.

- **Garanzie di esecuzione contrattuale:** queste sono misure specifiche inserite nei contratti di appalto per assicurare l'adempimento degli obblighi contrattuali. Tra le garanzie più comuni troviamo le cauzioni e le fidejussioni. Le cauzioni possono essere in denaro o in titoli, mentre le fidejussioni sono garanzie fornite da terzi (come banche o compagnie assicurative) che si impegnano a rispondere degli obblighi dell'appaltatore in caso di inadempimento.

Il rapporto tra i due meccanismi è che entrambi mirano a tutelare i diritti dei lavoratori e a garantire l'adempimento delle obbligazioni contrattuali. La responsabilità solidale offre una protezione diretta ai lavoratori, mentre le garanzie di esecuzione contrattuale forniscono una sicurezza finanziaria che può essere utilizzata per coprire eventuali inadempienze. Insieme, queste misure creano un sistema di protezione completo che riduce il rischio di inadempimento e garantisce che i lavoratori ricevano i compensi e i contributi dovuti.

72. Esiste una responsabilità solidale per debiti fiscali, contributivi e assicurativi verso i terzi?

Sì, esiste una responsabilità solidale del committente per debiti fiscali, contributivi e assicurativi dell'appaltatore nei confronti dei terzi, in determinate circostanze.

- **Debiti contributivi e assicurativi:** la responsabilità solidale del committente per i debiti contributivi e assicurativi è regolata dall'articolo 29 del Decreto Legislativo n. 276/2003. Questa norma stabilisce che il committente è solidalmente responsabile con l'appaltatore per il pagamento dei contributi previdenziali e assicurativi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto. Se l'appaltatore non adempie a tali obblighi, i lavoratori o gli enti previdenziali e assicurativi possono rivolgersi al committente per ottenere il pagamento dei contributi dovuti.
- **Debiti fiscali:** il Decreto Legislativo n. 276/2003 (Legge Biagi) stabilisce la responsabilità solidale per i debiti contributivi e in casi di frode o evasione fiscale comprovata, le autorità fiscali potrebbero perseguire il committente per recuperare i debiti fiscali, soprattutto se si dimostra che il committente ha tratto vantaggio da una situazione di irregolarità fiscale.

73. La solidarietà tra Committente e Appaltatore si applica anche al "trattamento normativo" o solo a quello "economico" alla luce dell'art. 29 comma 2 del D.Lgs. 276/2003?

Il regime di solidarietà tra Committente e Appaltatore si applica sia con riguardo ai trattamenti "economici" sia per i "trattamenti normativi".

6.2 Possibili cautele per ridurre i rischi in capo al Committente

74. Come può il committente proteggersi da eventuali ripercussioni legate alla responsabilità solidale durante l'esecuzione dell'appalto?

Per tutelare la propria posizione, il committente può porre in essere diversi accorgimenti nelle clausole contrattuali. In particolare, può prevedere:

- A) clausole o dichiarazioni con impegno di committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori (o altre parti contraenti) a rispettare la normativa di riferimento e il CCNL da applicarsi all'appalto e al sub appalto;
- B) clausola di manleva o un'ampia clausola di regresso, opzione peraltro consentita, seguendo le regole comuni, dal dettato dell'art. 29, co. 2, D.Lgs. 276/2003 garantita da fideiussione assicurativa o bancaria;
- C) la consegna della documentazione rilevante ai fini della comprovata regolarità dei pagamenti; la consegna del DURC ai fini della comprovata regolarità contributiva; la consegna del DURF ai fini della comprovata regolarità fiscale;
- D) una clausola di risoluzione contrattuale o di sospensione dei pagamenti in caso di mancata consegna della documentazione o accertata violazione della regolarità dell'appalto;
- E) audit ricorrenti ai fini della verifica della regolarità contrattuale, contributiva e fiscale.

75. Come la responsabilità solidale può influenzare le decisioni di selezione degli appaltatori da parte del committente?

La responsabilità solidale può avere un impatto significativo sulla scelta degli appaltatori da parte del Committente; quest'ultimo deve valutare attentamente la serietà, l'affidabilità e la solvibilità dell'appaltatore, poiché potrebbe essere ritenuto responsabile per

eventuali inadempienze dell'appaltatore stesso.

Questo dovrebbe portare il committente a preferire appaltatori con una solida reputazione, esperienza e capacità finanziaria. Per ridurre i rischi connessi alla responsabilità solidale a proprio carico, il committente dovrebbe anche verificare che l'appaltatore si conformi a tutte le normative fiscali, contributive e assicurative, per ridurre il rischio di incorrere in responsabilità solidale.

76. Qual è il ruolo delle polizze assicurative nella gestione della responsabilità solidale per il committente?

L'assicurazione svolge un ruolo fondamentale nella gestione della responsabilità solidale per il committente.

Le polizze assicurative specifiche, come le garanzie fideiussorie, possono offrire al Committente una protezione finanziaria contro le inadempienze dell'appaltatore. In questo modo, il committente può trasferire parte del rischio finanziario sull'assicurazione, mitigando l'impatto economico per eventuali inadempienze dell'appaltatore.

77. Il contratto di appalto può essere oggetto di certificazione?

Sì, come espressamente disposto dall'articolo 84 della D. Lgs. n. 276 del 2003, si possono certificare i contratti di appalto previsti dall'art. 1665 del codice civile.

78. Come può un committente valutare l'affidabilità e la solidità finanziaria di un appaltatore privato prima di aggiudicare un contratto?

Sul piano operativo, per limitare i propri profili di responsabilità il committente deve muovere dalla scelta consapevole dell'appaltatore a cui affidare segmenti del proprio ciclo produttivo. In questa logica, secondo quanto espresso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attraverso le "Linee guida alla certificazione", allegate alla circolare n. 48/2004, alcuni indici qualificatori della serietà dell'appaltatore – e quindi di soggetto che assume su di sé l'effettivo rischio d'impresa – sono da individuare sulle circostanze per cui egli eserciti abitualmente un'attività imprenditoriale, svolga la propria attività in maniera evidente e comprovata, operi o abbia operato per differenti imprese da più tempo.

79. In caso di subappalto quali le cautele per evitare responsabilità in tema di trattamento economico e normativo?

Quando si ricorre al subappalto, è fondamentale adottare le medesime cautele utilizzabili nella stipulazione del contratto d'appalto con l'appaltatore.

Per evitare responsabilità in tema di trattamento economico e normativo dei lavoratori, il committente principale deve infatti assicurarsi che il subappaltatore applichi quelle condizioni economiche e normative previste dal contratto collettivo comparativamente più rappresentativo e strettamente connesso con l'oggetto di attività del subappalto ai sensi del D.L. 19/2024.

80. È consigliabile strutturare un contratto di affitto di ramo d'azienda per l'esternalizzazione di un servizio di logistica?

Strutturare un contratto di affitto di ramo d'azienda per l'esternalizzazione di un servizio di logistica può essere consigliabile in determinate circostanze. Questo tipo di contratto permette al committente di trasferire un'intera unità operativa, completa di risorse umane e materiali, a un appaltatore specializzato, che gestirà il servizio con competenza specifica. Questo può portare a un miglioramento dell'efficienza operativa e a una riduzione dei costi.



81. Nel caso di affitto d'azienda i dipendenti passano in capo all'appaltatore e con esso tutti gli adempimenti relativi (TFR, ratei ferie, permessi, anzianità, etc.)?

Nel caso di affitto di ramo d'azienda, i dipendenti del ramo affittato passano al cessionario che assume tutti gli adempimenti relativi al rapporto di lavoro. Questo significa che il cessionario è responsabile del pagamento del trattamento di fine rapporto (TFR), dei ratei ferie, dei permessi e del mantenimento dell'anzianità lavorativa dei dipendenti.

Il trasferimento dei dipendenti avviene, infatti, con la continuità dei rapporti di lavoro, il che implica che i dipendenti mantengano i loro diritti acquisiti, come l'anzianità di servizio, e che il nuovo datore di lavoro debba rispettare le stesse condizioni contrattuali applicate dal precedente datore di lavoro.

È essenziale che il contratto di affitto d'azienda includa clausole specifiche che regolamentino questi aspetti per evitare future controversie e assicurare una transizione fluida e conforme alle normative vigenti.

82. Quali sono le tendenze future negli appalti privati?

Il futuro degli appalti privati sarà caratterizzato da una maggiore attenzione alla scelta dell'appaltatore da individuarsi in un soggetto virtuoso e dall'indubbia e certificata qualità imprenditoriale.

Ci sarà maggiore attenzione da parte della contrattazione collettiva nell'organizzazione sistematica del trattamento economico e normativo di modo da poter individuarsi con maggior certezza il prospetto dei trattamenti minimi a cui ottemperare per effetto del nuovo Decreto. Indubbiamente si rileverà una crescente integrazione tecnologica (adozione di software di gestione degli

appalti, piattaforme di e-procurement e l'uso dell'intelligenza artificiale), un'attenzione maggiore alla sostenibilità e alla responsabilità sociale, l'adozione di modelli contrattuali innovativi e una forte enfasi sulla gestione dei rischi e sulla qualità. Queste tendenze contribuiranno a creare processi di appalto più efficienti, trasparenti e resilienti.

7. Appalto lecito e illecito. Quali le differenze?

83. Quando un appalto può essere considerato lecito o illecito (indici giurisprudenziali)?

Sulla base della giurisprudenza attuale possono essere considerati indici di appalto lecito:

- **Organizzazione autonoma:** l'appaltatore deve organizzare autonomamente i mezzi e le risorse necessarie per eseguire l'opera o il servizio.
- **Gestione del rischio d'impresa:** l'appaltatore gestisce a proprio rischio l'esecuzione del lavoro.
- **Direzione e controllo:** l'appaltatore ha il potere direttivo e di controllo sui lavoratori impiegati nell'appalto.

Sulla base della giurisprudenza attuale possono essere considerati indici di appalto illecito:

- **Interferenza del committente:** il Committente esercita poteri direttivi e di controllo diretti sui lavoratori dell'appaltatore.
- **Mancanza di autonomia:** l'appaltatore non ha autonomia nell'organizzazione del lavoro e dipende totalmente dal committente.



- **Sotto-organizzazione:** l'appaltatore non dispone di risorse o mezzi propri e utilizza quelli del committente.
- **Simulazione di appalto:** l'appalto è una copertura per evitare l'applicazione di normative lavorative e previdenziali.

84. Quando un appalto può essere considerato lecito o illecito?

Un appalto è considerato lecito quando l'appaltatore organizza autonomamente i mezzi e le risorse necessarie per eseguire l'opera o il servizio, dimostrando una chiara capacità gestionale e operativa indipendente. L'appaltatore deve gestire il rischio d'impresa a proprio carico, evidenziando la sua responsabilità nell'esecuzione del lavoro. Inoltre, l'appaltatore deve avere il potere direttivo e di controllo sui lavoratori impiegati nell'appalto, senza interferenze da parte del committente. La presenza di un contratto chiaro e dettagliato che definisce gli obblighi e i diritti delle parti coinvolte è un ulteriore indice di liceità dell'appalto. D'altra parte, un appalto è considerato illecito quando il committente esercita poteri direttivi e di controllo sui lavoratori dell'appaltatore, minando l'autonomia organizzativa di quest'ultimo. Se l'appaltatore non ha autonomia nell'organizzazione del lavoro e dipende totalmente dal committente, l'appalto risulta illegittimo. L'uso di risorse o mezzi del committente da parte dell'appaltatore senza una propria organizzazione adeguata indica un appalto illecito. Inoltre, se l'appalto è una simulazione per evitare l'applicazione di normative lavorative e previdenziali, viene considerato illegittimo.

85. Quando un appalto diventa illecito?

Un appalto diventa illecito quando il committente esercita potere direttivo e di controllo sui lavoratori o se l'appaltatore

non ha autonomia nell'organizzazione del lavoro o non assume il rischio di impresa. Inoltre, l'appalto potrebbe divenire illecito quanto l'appaltatore utilizza prevalentemente mezzi e risorse del committente oppure quando l'appalto è in realtà è una mera fornitura di mano d'opera.

86. Quali sono le conseguenze connesse all'appalto illecito?

Le conseguenze di un appalto illecito sono significative e possono avere impatti gravi sia per l'appaltatore che per il committente. In primo luogo, l'appalto illecito può portare alla riqualificazione del rapporto di lavoro dei lavoratori coinvolti, trasformandolo in un rapporto di lavoro subordinato direttamente in capo al committente. Questo significa che il committente diventa il datore di lavoro effettivo e deve assumersi tutte le responsabilità correlate, inclusi il pagamento dei salari arretrati, contributi previdenziali, assicurativi e trattamenti di fine rapporto (TFR). Inoltre, possono essere applicate sanzioni penali per entrambe le parti coinvolte.

L'appaltatore rischia la revoca delle autorizzazioni necessarie per operare e l'inserimento in liste di inadempienti, mentre il committente può affrontare pesanti multe e sanzioni. Le autorità competenti possono anche procedere penalmente, soprattutto in presenza di condizioni lavorative sfruttatrici o in violazione delle normative di sicurezza sul lavoro.

87. Quali sono i rischi per il committente nel caso di appalto illecito?

I rischi per il committente in caso di appalto illecito sono molteplici e severi.

Innanzitutto, il Committente potrebbe essere obbligato a



regolarizzare tutti i lavoratori coinvolti nell'appalto illecito, con costi aggiuntivi considerevoli per retribuzioni, contributi previdenziali e assicurativi non versati dall'appaltatore e altre indennità. Questo può rappresentare un onere finanziario significativo, soprattutto se il numero di lavoratori coinvolti è elevato.

Il Committente può anche essere soggetto a sanzioni penali quali l'ammenda che possono raggiungere cifre molto elevate. Inoltre, potrebbe affrontare cause legali da parte dei lavoratori per l'accertamento di un rapporto di lavoro direttamente in capo allo stesso Committente.

Un altro rischio importante è il danno reputazionale. Essere coinvolti in un appalto illecito può compromettere la reputazione dell'azienda, con effetti negativi sui rapporti commerciali e sulle opportunità di business future. Inoltre, il committente potrebbe essere escluso da future gare d'appalto, sia nel settore pubblico che privato, limitando le possibilità di crescita e sviluppo dell'azienda.

Infine, il Committente potrebbe essere maggiormente attenzionato da parte degli Ispettori, con controlli più frequenti e rigorosi sulle sue operazioni future. Questo può portare a ulteriori complicazioni e costi operativi, rendendo più difficile la gestione delle attività aziendali quotidiane.

88. Chi è l'appaltatore fittizio?

L'appaltatore fittizio è un soggetto che assume formalmente l'incarico di eseguire un'opera o un servizio senza avere tuttavia la reale capacità o autonomia di farlo. In realtà, il committente o utilizzatore finale gestisce direttamente la forza lavoro utilizzando l'appaltatore fittizio come intermediario per una mera fornitura di mano d'opera irregolare e per evitare l'applicazione delle normative lavorative e previdenziali. L'appaltatore fittizio

solitamente non dispone di mezzi propri né gestisce il rischio dell'attività ma si limita a mettere a disposizione dell'utilizzatore effettivo il personale utilizzato nell'attività.

8. Appalto e Somministrazione: differenze tra i due istituti

89. Quali sono le differenze tra appalto e somministrazione?

L'appalto e la somministrazione di lavoro sono due figure contrattuali diverse che rispondono a modelli organizzativi differenti.

Nel caso dell'appalto, l'appaltatore, con organizzazione dei mezzi necessari e gestione a proprio rischio, assume il compimento di un'opera o di un servizio a favore e nell'interesse del committente. L'appaltatore è quindi responsabile della gestione autonoma e del risultato finale dell'attività svolta dai lavoratori utilizzati.

Nella somministrazione di lavoro, invece, un'agenzia di somministrazione, dotata di autorizzazione ministeriale (APL) fornisce lavoratori somministrati a un'azienda utilizzatrice che potrà utilizzarli a tutti gli effetti come propri dipendenti. In tal caso (a eccezione del potere disciplinare) la gestione e il controllo dei lavoratori somministrati rimangono in capo all'azienda utilizzatrice, mentre l'agenzia rimane responsabile solo degli obblighi retributivi e contributivi.

In questo caso, l'agenzia di somministrazione non risponde del rischio connesso al risultato dell'attività svolta dai lavoratori somministrati che, a differenza dell'appalto, rimane in capo alla azienda utilizzatrice.



90. Quali sono i principali vantaggi di utilizzare un contratto di somministrazione?

Utilizzare un contratto di somministrazione significa avere il potere direttivo e di controllo su di un lavoratore senza però averne la titolarità del rapporto di lavoro. Da ciò derivano i principali vantaggi, quali possibilità di definire la flessibilità organizzativa, attraverso contratti di somministrazione, che nelle varie modalità sia a termine che a tempo indeterminato (staff leasing e apprendistato) oggi possono garantire la giusta flessibilità in ottica di breve, medio e lungo periodo.

L'agenzia di somministrazione gestisce gli aspetti contrattuali, retributivi e contributivi, liberando l'azienda da questi compiti, ma è soprattutto attraverso la professionalità e la capillarità che contraddistingue le Agenzie per il Lavoro, che è possibile accedere alle migliori risorse disponibili, selezionate professionalmente, con maggiore tempestività.

Le agenzie di somministrazione, come soggetti autorizzati dal Ministero, rispettano le normative sul lavoro, riducendo il rischio di contenziosi legali per l'azienda utilizzatrice e occupandosi della formazione obbligatoria e della sicurezza sul lavoro.

Sempre più la somministrazione sarà un'alternativa alle scelte di esternalizzazione, ma molti sono già oggi i casi in cui processi di internalizzazione degli appalti da parte del committente vedono in parte o in toto la somministrazione come contratto capace di traghettare le risorse verso una gestione diretta.

9. Ultimi orientamenti giurisprudenziali e prassi

91. Cosa ha costituito da ultimo la Corte di Cassazione in tema di differenza tra appalto e somministrazione?

La Corte di Cassazione con l'ordinanza del 20 giugno 2023, n. 17627 ha ribadito i tratti distintivi che connotano in modo tipico il contratto d'appalto e valgono a differenziarlo dalla somministrazione di mano d'opera, precisando che essi "consistono nell'assunzione da parte dell'appaltatore:

- a) del potere di organizzazione dei mezzi necessari allo svolgimento dell'attività richiesta;
- b) del potere direttivo sui lavoratori impiegati nella stessa;
- c) del rischio di impresa"

I richiamati profili di differenziazione si compendiano nel fatto che attraverso il contratto di appalto 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 denaro, secondo lo schema dell'obbligazione di risultato; nel contratto di somministrazione, al contrario, l'agenzia invia in missione dei lavoratori, che svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore, secondo lo schema dell'obbligazione di mezzi.

Da ciò ulteriormente consegue che nel contratto di appalto i lavoratori restano nella disponibilità della società appaltatrice, la quale ne cura la direzione e il controllo. Nella somministrazione è invece l'utilizzatore che dispone dei lavoratori, impartendo loro le direttive da eseguire.

92. Cosa ha precisato la Cassazione in tema di appalto endo-aziendale?

Gli appalti c.d. endo-aziendali sono quelli caratterizzati dall'affidamento a un appaltatore esterno di attività che sono strettamente attinenti al complessivo ciclo produttivo del committente.

Con l'ordinanza n. 32450 del 22 novembre 2023, la Corte di Cassazione ha statuito che, in tali casi, si verifica un'interposizione illecita di manodopera quando l'appaltatore svolge compiti di mera gestione amministrativa del rapporto, senza assumere il rischio

di impresa, né l'organizzazione della prestazione dei lavoratori coinvolti nell'appalto.

Per la sentenza, tale situazione non si integra, invece, nell'ipotesi in cui il Committente eserciti solo i poteri di controllo sul risultato; secondo i Giudici di legittimità, infatti, non può ritenersi preclusa al committente una verifica, secondo modalità predeterminate, dell'esecuzione del servizio appaltato.

93. Quali sono gli ultimi orientamenti in tema di appalto?

Con l'ordinanza 18114/2024, la Cassazione si è pronunciata sull'applicazione delle cd. clausole sociali, affermando che, in caso di cambio di appalto con applicazione della clausola sociale, l'azienda subentrante deve motivare in base a quali criteri ha scelto i lavoratori da assumere e dunque non vi è spazio per una gestione della procedura di cambio appalto che consenta all'impresa subentrante di effettuare una sorta di selezione preferenziale nella scelta dei lavoratori da assumere in occasione del subentro nei servizi.

La giurisprudenza ha stabilito che la responsabilità, per la violazione dell'obbligo, di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica dei prestatori di lavoro si estende al committente solo ove lo stesso si sia reso garante della vigilanza relativa alla misura da adottare in concreto e si sia riservato i poteri tecnico organizzativi dell'opera da eseguire.

Non è configurabile una responsabilità automatica del committente per il solo fatto di aver affidato in appalto determinati lavori ovvero un servizio, ma una tale responsabilità deve necessariamente derivare dalla violazione degli obblighi di sicurezza su di lui gravanti (Cass. civ., sez. lav. n. 2991/2023).

10. Il regime sanzionatorio

94. Gli accertamenti dell'appalto illecito

Gli accertamenti per identificare un appalto illecito vengono effettuati attraverso un'analisi dettagliata delle condizioni contrattuali ma soprattutto operative tra il committente e l'appaltatore. L'obiettivo è verificare se il contratto d'appalto rispetta i requisiti legali e se l'appaltatore ha effettivamente l'autonomia organizzativa e gestionale richiesta dalla legge. Gli ispettori del lavoro solitamente esaminano documenti contrattuali, buste paga, registri delle presenze e corrispondenza aziendale. Vengono anche condotte interviste con i lavoratori per raccogliere testimonianze sulle modalità operative della prestazione e sulle direttive eventualmente impartite dal committente.

95. Il ruolo degli ispettori nell'accertamento ispettivo

Gli ispettori del lavoro svolgono un ruolo cruciale nel processo ispettivo per determinare la liceità di un appalto. Essi hanno il compito di raccogliere prove documentali e testimonianze, esaminare le condizioni di lavoro e verificare se l'appaltatore eserciti effettivamente il potere direttivo e organizzativo sui lavoratori. Gli ispettori possono richiedere accesso a qualsiasi documentazione aziendale e condurre interviste con il personale coinvolto nell'appalto. Essi valutano inoltre se vi siano eventuali ingerenze del committente nell'organizzazione e nella gestione del lavoro così come altri elementi della illiceità dell'appalto quali ad esempio il mancato rispetto dei minimi di trattamento economico e normativo e la corretta individuazione del CCNL da applicarsi al caso concreto.

96. Cosa viene valutato in sede di accertamento ispettivo?

In sede ispettiva, vengono valutati diversi aspetti per determinare la liceità di un appalto.

Tra questi:

- **la correttezza del Contratto di appalto sottoscritto;**
- **autonomia organizzativa dell'appaltatore:** si verifica se l'appaltatore dispone di mezzi e risorse proprie e se esercita autonomamente il potere direttivo sui lavoratori;
- **direzione e controllo:** si esaminano le modalità con cui vengono impartite le direttive ai lavoratori e chi effettivamente le impartisce;
- **modalità di esecuzione del lavoro:** si osserva se i lavoratori seguono procedure definite autonomamente dall'appaltatore o se queste sono imposte dal committente;
- **uso di strumenti e attrezzature:** si valuta se gli strumenti e le attrezzature utilizzate dai lavoratori sono di proprietà dell'appaltatore o del committente;
- **relazioni di lavoro:** si analizzano le dinamiche lavorative per individuare eventuali forme di subordinazione dei lavoratori direttamente al committente.

Questi accertamenti sono fondamentali per stabilire se un appalto è lecito o se vi siano violazioni che configurano un appalto illecito, con conseguenze legali significative per le parti coinvolte.

97. Ci sono delle sanzioni penali in caso di appalto illecito?

Sì, l'art. 29, comma 4, del D.L. n. 19/2024 ha ripristinato il rilievo penale delle fattispecie sanzionate dall'art. 18 del D.Lgs. n. 276/2003, precedentemente depenalizzate dall'art. 1 del D.Lgs. n. 8/2016, introducendo le seguenti sanzioni:

- l'esercizio non autorizzato delle attività delle agenzie di somministrazione è punito con la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda di euro 60 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro. Se vi è sfruttamento minorile, la pena è dell'arresto fino a 18 mesi o l'ammenda è aumentata fino al sestuplo;
- l'esercizio, da parte di un soggetto non autorizzato delle attività delle agenzie di intermediazione è punito con la pena dell'arresto fino a sei mesi o dell'ammenda da euro 1.500 a euro 7.500. Se vi è sfruttamento minorile, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo;
- l'esercizio da parte di un soggetto non autorizzato delle attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale è punito con la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda da euro 900 ad euro 4.500. Se non vi è scopo di lucro, la pena è dell'arresto fino a quarantacinque giorni o dell'ammenda da euro 300 a euro 1.500;
- il ricorso, da parte dell'utilizzatore, alla somministrazione di prestatori di lavoro da parte di soggetti diversi dalle agenzie di somministrazione, o comunque al di fuori dei limiti ivi previsti, è punito con pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda di euro 60 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento minorile, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi o l'ammenda è aumentata fino al sestuplo;
- nei casi di appalto non genuino e distacco privo di un legittimo interesse da parte del datore di lavoro distaccante, l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena dell'arresto fino a un mese o dell'ammenda di euro 60 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento minorile, la pena è dell'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo;
- qualora la somministrazione di lavoro sia attuata con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti con la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda di euro 100 per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione.

98. Le sanzioni aumentano in caso di recidiva?

Sì, il D.L. 19/2024 ha introdotto all'art. 18 del D.Lgs. 276/2003 un nuovo comma 5 quater secondo il quale: "gli importi delle sanzioni previste dal presente articolo sono aumentati del 20% ove, nei tre anni precedenti, il datore di lavoro sia stato destinatario di sanzioni penali per i medesimi illeciti"

99. Quali sono i rischi connessi al caporalato?

Il caporalato, ossia lo sfruttamento illegale della manodopera attraverso intermediari non autorizzati, comporta una serie di gravi rischi e conseguenze per le imprese coinvolte.

In particolare, l'art. 12 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e da ultimo modificato dalla L. del 29 ottobre n.199, ha introdotto nel codice penale italiano il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603 bis c.p.). Le pene previste per i cosiddetti "caporali" sono la reclusione da 5 a 8 anni e una multa da 500 a 1000 € per ogni lavoratore coinvolto. La stessa pena è prevista per chi "utilizza, assume o impiega manodopera (...) sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento e approfittando del loro stato di bisogno." "Se i fatti sono commessi mediante violenza o minaccia, si applica la pena della reclusione da cinque a otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato".

100. È possibile un commissariamento dell'azienda?

Nei casi più gravi può essere disposto anche il commissariamento dell'azienda.

101. Ci sono sanzioni anche in ipotesi di esercizio abusivo delle attività di ricerca e selezione?

Sì, con il D.L. 19/2024 per l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione, ricerca e selezione del personale da parte di un soggetto non autorizzato viene prevista la pena dell'arresto fino a 3 mesi o dell'ammenda da € 900 ad € 4.500.

Normalmente in casi di reati commessi da parte di soggetti appartenenti a un'organizzazione aziendale, vengono sanzionati sia il legale rappresentante che tutti coloro che hanno concorso alla realizzazione del fatto illecito nel caso concreto.

102. Vi possono essere ipotesi di regolarizzazione?

È possibile accedere a uno strumento deflattivo previsto in materia penale, la cosiddetta prescrizione obbligatoria, che prevede la possibilità di estinguere l'illecito pagando una somma di denaro, in sede amministrativa, pari a 1/4 dell'ammenda.

103. Quali i comportamenti da evitare da parte del Committente per non cadere in un'ipotesi di appalto illecito?

Innanzitutto, è fondamentale che il committente non eserciti poteri direttivi e di controllo sui lavoratori dell'appaltatore; questo significa evitare di dare istruzioni dirette ai dipendenti dell'appaltatore, gestire i loro orari di lavoro o interferire nelle decisioni operative quotidiane.

Il Committente deve evitare ogni forma di ingerenza nella gestione del personale da parte dell'appaltatore, inclusa la valutazione delle performance dei lavoratori o l'inserimento di clausole nel contratto di appalto che permettano di scegliere o sostituire i lavoratori. Queste azioni possono essere interpretate come una forma di controllo e direzione del personale, tipica del rapporto di lavoro subordinato, trasformando l'appalto in un'operazione illecita. Il committente deve poi assicurarsi che l'appaltatore sia effettivamente in grado di gestire autonomamente il lavoro, con propri mezzi e personale. Il committente, infatti, non deve fornire mezzi, strumenti o dispositivi indispensabili per l'esecuzione del lavoro all'appaltatore, se non in casi eccezionali chiaramente regolamentati nel contratto.





104. Quanto tempo hanno a disposizione i dipendenti dell'Appaltatore per promuovere un giudizio versus il Committente?

I dipendenti dell'appaltatore, ai sensi del comma 2 dell'art. 29 del D.Lgs. 276/2003, hanno a disposizione due anni dalla cessazione dell'appalto per proporre un'azione a danno del Committente.

105. Quando la somministrazione diviene illecita?

La somministrazione di lavoro può divenire illecita quando la fornitura di manodopera risulta essere fittizia e/o l'utilizzo dei lavoratori si configura come illegittimo. Si può quindi parlare di somministrazione illecita (o irregolare) nel caso in cui la messa a disposizione dei dipendenti avvenga da parte di soggetti privi delle specifiche autorizzazioni ministeriali o perché viene utilizzata al di fuori dei limiti e delle modalità previsti per legge (artt. 32, 33, del decreto legislativo n. 81/2015).

106. Quali sono le sanzioni in caso di somministrazione fraudolenta?

L'art. 29, co. 4, del D.L. n. 19/2024 ha modificato le conseguenze sanzionatorie della c.d. "somministrazione fraudolenta"; per effetto di questa modifica, all'art. 18 del D.Lgs. 276/2003

è stato aggiunto il comma 5-ter secondo cui: "Quando la somministrazione di lavoro è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti con la pena dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda di euro 100 per ciascun lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di somministrazione".

107. Quando la somministrazione diviene fraudolenta?

La somministrazione diviene fraudolenta quando viene utilizzata con l'intento di eludere le leggi sul lavoro e sui contributi previdenziali, creando una falsa apparenza di legalità. Questo può includere situazioni in cui l'agenzia di somministrazione e l'azienda utilizzatrice colludono per evitare di riconoscere ai lavoratori i diritti spettanti, come le tutele previste per i dipendenti a tempo indeterminato.

Adecco

FAILLA & PARTNERS
STUDIO LEGALE

Adecco

FAILLA&PARTNERS
STUDIO LEGALE



adecco.it