

REGOLARITA' DEGLI APPALTI DI FACCHINAGGIO E RESPONSABILITA' DEL COMMITTENTE

- [1. L'appalto di servizi di facchinaggio](#)
- [2. Appalto genuino e somministrazione di lavoro illecita](#)
- [3. La valutazione dell'idoneità dell'impresa negli appalti interni](#)
- [4. La valutazione del costo del lavoro e della sicurezza](#)
[La valutazione dei rischi da interferenze \(D.U.V.R.I.\)](#)
[La valutazione del costo della sicurezza](#)
[La valutazione del costo del lavoro](#)
- [5. Il documento unico di regolarità contributiva \(D.U.R.C.\)](#)
- [6. L'obbligo del tesserino e gli altri strumenti di controllo "in corso d'opera"](#)
[L'obbligo del tesserino di riconoscimento negli appalti interni](#)

1. L'appalto di servizi di facchinaggio

Il fenomeno delle esternalizzazioni di intere porzioni del ciclo produttivo ad aziende "terziste", che molto spesso utilizzano le attrezzature e gli stessi locali della committente, per concentrarsi sul cosiddetto "*core business*", rappresenta senza dubbio una delle linee di tendenza più evidenti e probabilmente inarrestabili del mercato e del tessuto economico ed imprenditoriale italiano negli ultimi decenni, sotto la spinta della competizione internazionale incalzante, della crisi economica globale e della ricerca di una maggiore flessibilità.

In questo quadro, particolare attenzione hanno da sempre attirato gli appalti di facchinaggio, spesso svolti stabilmente all'interno dell'impresa committente, aventi ad oggetto per i rischi di tensioni sindacali derivanti da diversi trattamenti economico-normativi all'interno della stessa azienda, per la contiguità con la mera fornitura di personale vietata dalla legge, per i numerosi casi di gravi e gravissime irregolarità riscontrati nell'azione di vigilanza.

Per attività di facchinaggio si intende la movimentazione delle merci, con o senza l'ausilio di mezzi meccanici o tecnologici, comprese le attività preliminari e complementari quali:

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

- gestione del ciclo logistico (magazzini ovvero ordini in arrivo e partenza), pulizia magazzini e piazzali, depositi colli e bagagli, presa e consegna, recapiti in loco;
- imballaggio, insacco, pesatura, legatura, accatastamento e disaccatastamento, pressatura, selezione e cernita con o senza incestamento, insaccamento di prodotti ortofrutticoli;
- mattazione, scuoiatura, toelettatura, macellazione del bestiame, abbattimento di piante da trasformare in cellulosa, carta e simili (art. 2, D.P.R. n. 221/2003).

Proprio per contrastare l'irregolarità, l'iscrizione delle imprese di facchinaggio al registro delle imprese o all'albo artigiani è subordinata al possesso di rigorosi requisiti di onorabilità ed in particolare all'assenza di condanne per reati gravi o contravvenzioni in materia di lavoro e sicurezza sul lavoro o violazione del divieto di interposizione nei rapporti di lavoro (art. 7, D.P.R. n. 221/2003).

Per consentire un controllo più serrato, inoltre, i contratti aventi ad oggetto attività di facchinaggio per un corrispettivo superiore a 50'000 euro annui devono essere depositati alla Direzione territoriale del lavoro del luogo (o dei luoghi) dove verrà eseguita la prestazione, entro 30 giorni. L'inosservanza può comportare la sospensione e la cancellazione dal registro delle imprese, limitatamente all'attività di facchinaggio (art. 9, 10, 11 del D.P.R. n. 221/2003).

Sempre alle Direzioni territoriali del lavoro è affidata la determinazione delle tariffe minime per le operazioni di facchinaggio da applicare in ciascuna provincia, per assicurare la copertura del costo del lavoro e della sicurezza, quale specificazione in un settore privato e priva di cogenza, della più ampia funzione assegnata dalla legge al Ministero del lavoro, di determinare il costo del lavoro incompressibile e vincolante ai fini degli appalti pubblici, per tutti i settori.

Tale sistema di selezione e controllo sulle imprese abilitate viene spesso eluso da consorzi appositamente costituiti, che riuniscono imprese che "apri e chiudi", che restano in vita appena uno o due anni e si avvicendano nell'esecuzione dell'appalto come in un "carosello".

Di conseguenza, nell'affidare appalti di facchinaggio da eseguirsi stabilmente all'interno dell'azienda committente, si consiglia di avere alcune accortezze:

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

- verificare che la prestazione non si riduca ad una mera fornitura di personale;
 - verificare l'idoneità tecnica e l'esperienza maturata dall'impresa appaltatrice;
 - verificare che il corrispettivo copra il costo del lavoro e della sicurezza;
 - adottare opportune cautele per verificare la regolarità dell'impresa appaltatrice anche in corso d'opera;
- considerato anche l'articolato regime di responsabilità solidale che grava sul committente per le irregolarità commesse dall'appaltatore.

2. Appalto genuino e somministrazione di lavoro illecita

Il contratto d'appalto, con il quale l'impresa appaltatrice si impegna ad eseguire un'opera o un servizio, con propria organizzazione dei mezzi ed assunzione del rischio a proprio carico (art. 1655 c.c.) si distingue dalla somministrazione di lavoro illecita, vale a dire la semplice fornitura di manodopera da parte di un soggetto non autorizzato (art. 2 e 18, D.Lgs. n. 276/2003), *“per l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa”* (art. 29, D.Lgs. n. 276/2003).

Il principale problema che si pone, al riguardo, è come ritenere sussistente l'autonoma assunzione del rischio d'impresa da parte dell'appaltatore e fino a che punto l'organizzazione dei mezzi necessari possa desumersi dal solo esercizio del potere organizzativo e direttivo esercitato dall'appaltatore nei confronti dei propri dipendenti, *“in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio”*.

Il Ministero del lavoro, interpellato in merito ad un appalto di *“servizi infermieristici”* ⁽¹⁾, ha ritenuto non sussistere l'assunzione del rischio tipico d'impresa, qualora il presunto appaltatore non si esponga ad alcuna responsabilità per il mancato compimento di un'opera o servizio specificamente individuati in termini di risultato, che naturalmente non può ridursi al mero obbligo di assicurare

¹ Min. Lavoro, 27/11/2007, prot. n. 15749, parere relativo ad un appalto di servizi infermieristici.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

la continuità della fornitura (illecita) di un certo numero di lavoratori.

Su questa definizione di rischio d'impresa – incentrata sulla distinzione fra obbligazione di risultato ed obbligazione di mezzi – si fonda per il Ministero la distinzione tra appalto genuino ed appalto illecito di manodopera, in quanto nel primo il corrispettivo è dovuto solo al compimento di uno specifico risultato, mentre nel secondo il committente retribuisce comunque l'appaltatore, a prescindere dal conseguimento di uno specifico risultato, per il solo fatto di avere svolto un certo orario di lavoro.

Per il Ministero, quindi, la legittimità di un appalto presuppone innanzitutto l'assunzione da parte dell'appaltatore del rischio d'impresa derivante dall'impegno di realizzare un'opera o servizio specificamente individuati in termini di risultato.

In secondo luogo, il risultato fornito dall'appaltatore deve risultare autonomo e distinguibile dall'ordinario ciclo produttivo del committente – cosicché ciascuno abbia separatamente una propria autonomia imprenditoriale – e pertanto non può coincidere con le mansioni tipicamente svolte dai dipendenti del committente.

In terzo luogo, l'autonomia imprenditoriale dell'appaltatore, di regola, non può ridursi alla sola direzione dei lavoratori impiegati per eseguire l'appalto e gestione dei rapporti di lavoro, dovendosi verificare l'esistenza di una reale organizzazione produttiva, idonea a realizzare un risultato autonomo (Cass. 21/07/2006, n. 16788).

In questo quadro, dovrà essere indagato anche l'assetto proprietario dei mezzi di produzione utilizzati dall'appaltatore, che pur non costituendo un elemento di per sé decisivo per la qualificazione dell'appalto, tuttavia non può comportare una inversione del rischio tipico d'impresa, che deve rimanere in capo all'appaltatore, tenuto conto della rilevanza economica dei mezzi forniti dal committente rispetto all'apporto di mezzi, professionalità e *know-how* da parte dell'appaltatore ⁽²⁾

Soltanto in casi del tutto eccezionali e di stretta interpretazione, la semplice direzione dei lavoratori può effettivamente consentire di realizzare un risultato autonomo e distinto dall'ordinario ciclo produttivo del committente, come nelle ipotesi di lavori accessori di pulizie e facchinaggio all'interno di aziende esercenti una diversa attività produttiva.

² Min. lavoro, interpello 22/10/2009, n. 77.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

Di conseguenza, il Ministero ha ritenuto illegittimo l'appalto per l'esecuzione di un generico “*servizio infermieristico*” all'interno ad una struttura sanitaria, che sostanzialmente si riduce allo svolgimento delle ordinarie mansioni del personale infermieristico, anche qualora gli infermieri venissero forniti “in blocco” e diretti dall'appaltatore con un effettivo margine di autonomia rispetto al restante personale sanitario, amministrativo ed ausiliario, assunto alle dirette dipendenze della società proprietaria della struttura sanitaria.

Al contrario, sulla base delle medesime argomentazioni, appare legittimo il conferimento di un appalto avente ad oggetto la responsabilità del funzionamento di un'intera struttura sanitaria, ovvero di una sua porzione realmente autonoma, con organizzazione da parte dell'appaltatore del personale e dei mezzi necessari al “*core business*”.

Il Ministero, infine, rammenta che può aversi ugualmente fornitura di mere prestazioni di lavoro anche qualora l'appaltatore abbia una propria organizzazione imprenditoriale autonoma, ma di fatto, nell'esecuzione del singolo contratto, si sia limitato a prestare soltanto la manodopera, senza assumere alcun effettivo rischio d'impresa, nel senso dianzi illustrato (Cass. 25/07/2003, n. 11545).

Tale conclusione è stata poi ulteriormente confermata dalla giurisprudenza della Suprema Corte, che anche recentemente, ha ribadito che “*è illecito l'appalto il cui oggetto consiste nel mettere a disposizione del committente una prestazione lavorativa, lasciando all'appaltatore i soli compiti di gestione amministrativa del rapporto, quali il pagamento della retribuzione, l'assegnazione delle ferie e l'assicurazione della continuità della prestazione mediante le opportune sostituzioni, ma senza una reale organizzazione, finalizzata alla realizzazione di un risultato produttivo autonomo*” (Cass. 23/11/2009 n. 24625).

Il ricorso alla somministrazione di lavoro (abusiva) da parte di soggetti non autorizzati, anche sotto le mentite spoglie di un contratto d'appalto non genuino, oltre ad abilitare i lavoratori interessati ad agire sul piano della giustizia civile, per chiedere la costituzione di un rapporto di lavoro alle dirette dipendenze di colui che ne ha effettivamente utilizzato le prestazioni ⁽³⁾, è punito con l'ammenda di 50 euro

³ Art. 29, comma 3-bis, D.Lgs. n. 276/2003.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro, a carico del somministratore abusivo e dell'utilizzatore che se ne è avvalso. Se vi è sfruttamento dei minori, inoltre, è previsto l'arresto fino a diciotto mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo ⁽⁴⁾.

Qualora poi la somministrazione di lavoro (fraudolenta) venga posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o previste dalla contrattazione collettiva, il somministratore e l'utilizzatore sono puniti entrambi con l'ulteriore ammenda di venti euro al giorno per lavoratore, ferme restando le altre sanzioni previste per la somministrazione abusiva ⁽⁵⁾.

3. La valutazione dell'idoneità dell'impresa negli appalti interni

L'art. 26 del nuovo Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro, impone ai committenti pubblici e privati di verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi ai quali affidano lavori, servizi o forniture, da eseguirsi all'interno della propria azienda o unità produttiva o comunque nell'ambito del proprio ciclo produttivo, con contratto di appalto o contratto d'opera o contratto di somministrazione ⁽⁶⁾, pena l'arresto da 2 a 4 mesi o in alternativa l'ammenda da 1'000 a 4'800 euro ⁽⁷⁾.

Nelle pubbliche amministrazioni, gli obblighi previsti dal Testo unico sono riferiti al dirigente cui spettano i poteri di gestione ovvero al funzionario non avente qualifica dirigenziale, che sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, individuato dall'organo di vertice dell'amministrazione e dotato di autonomi poteri decisionali e di spesa. In caso di omessa individuazione o di individuazione non conforme ai criteri sopra indicati, il responsabile è identificato nell'organo di

⁴ art. 18, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 276/2003.

⁵ art. 28, D.Lgs. n. 276/2003.

⁶ Art. 26, 1° comma, lett. a), D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro). Letteralmente, la norma si riferisce ai "datori di lavoro", ma com'è noto, nell'ambito del Testo unico sono definiti "datori di lavoro" coloro che, esercitando i necessari poteri decisionali e di spesa, hanno la responsabilità dell'organizzazione dell'azienda o dell'unità produttiva nel cui ambito prestano la propria attività i "lavoratori", indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata (art. 2, D.Lgs. n. 81/2008), compresi quindi i lavoratori autonomi ed i dipendenti delle imprese esterne, nei confronti dei quali l'azienda risulta, più propriamente, "committente".

⁷ Art. 55, 5° comma, lett. b), D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

vertice dell'ente pubblico ⁽⁸⁾).

Le tipologie contrattuali menzionate dalla norma sono i contratti d'appalto, i contratti d'opera e di somministrazione, tuttavia secondo l'orientamento espresso dal Ministero del lavoro, la medesima disciplina si applica anche ai contratti di subappalto e di fornitura con posa in opera, caratterizzati dall'impiego di manodopera all'interno dell'azienda o del ciclo produttivo del committente ⁽⁹⁾).

All'interno del ciclo produttivo, secondo le ultime indicazioni ministeriali, rientrano anche le attività svolte all'esterno dell'azienda, ma comunque strettamente necessarie a completare l'attività economica del committente, con esclusione delle attività semplicemente preparatorie o complementari o comunque svolte in luoghi sottratti alla sua giuridica disponibilità ⁽¹⁰⁾).

Il Ministero non si pronuncia, invece, sul delicato problema dell'applicabilità della norma ai contratti di subfornitura. In ogni caso, anche laddove non si ritenga obbligatoria per legge, un'attenta valutazione dell'idoneità dell'impresa subfornitrice appare quantomeno un'opportuna cautela da parte del committente.

La verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice, in futuro dovrà essere effettuata secondo i criteri stabiliti dal nuovo sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi prefigurato Testo unico, con particolare riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulle specifiche esperienze, competenze e conoscenze acquisite anche attraverso appositi percorsi di formazione ⁽¹¹⁾).

Tale sistema terrà conto delle indicazioni provenienti dagli organismi paritetici e sarà improntato a criteri definiti dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro e recepiti con Decreto del Presidente della Repubblica, previo parere della Conferenza Stato-Regioni.

Quando sarà operativo, il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituirà elemento vincolante per partecipare alle gare relative ad appalti pubblici e

⁸ Art. 2, lett. b), D.Lgs. n. 81/2008.

⁹ Min. Lavoro, 14/11/2007, n. 24, peraltro riferita alle disposizioni della legge 123/2007, poi confluite nel citato art. 26 del D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

¹⁰ Min. Lavoro, 14/11/2007, n. 24, peraltro riferita alle disposizioni della legge 123/2007, poi confluite nel citato art. 26 del D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

¹¹ Art. 6, 8° comma, lett. g) ed art. 27, D.Lgs. n. 81/2008.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, correlati ai medesimi appalti o subappalti.

Nel frattempo, è sufficiente acquisire il certificato di iscrizione alla camera di commercio ed una semplice autocertificazione, attestante il possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale resa dall'impresa appaltatrice o dal lavoratore autonomo a norma dell'articolo 47 del D.P.R. n. 445/2000.

Naturalmente, qualora l'attività da svolgere richieda specifiche abilitazioni, come nel caso delle operazioni di facchinaggio, occorre verificarne il possesso, come peraltro prevede espressamente il codice dei contratti pubblici, riguardo alla iscrizione agli ordini professionali ⁽¹²⁾.

4. La valutazione del costo del lavoro e della sicurezza

Le responsabilità del committente ed il suo stesso interesse ad ottenere una prestazione di qualità, inducono ad effettuare una seria valutazione preventiva, oltre che dell'idoneità tecnica dell'impresa appaltatrice, anche della congruità delle condizioni contrattuali pattuite, considerato che la previsione di un corrispettivo addirittura inferiore al costo del lavoro e delle misure di sicurezza prelude ad un prevedibile inadempimento degli impegni contrattuali o degli obblighi di legge.

Tale valutazione è imposta per legge soltanto in alcune ipotesi, per quanto rilevanti, ma anche al di fuori di queste, rappresenta comunque una precauzione utile, seppure non obbligatoria, per valutare la serietà dell'impresa appaltatrice.

La valutazione dei rischi da interferenze (D.U.V.R.I.)

L'art. 26 del Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro impone al committente di informare le imprese ed i lavoratori autonomi ai quali affida lavori, servizi o forniture da eseguirsi all'interno della propria azienda o unità produttiva o comunque nell'ambito del proprio ciclo produttivo, con contratto d'appalto o d'opera o di somministrazione, sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui

¹² Art. 39, 1° comma, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

(*) *Le considerazioni espresse sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate ⁽¹³⁾, pena l'arresto da 2 a 4 mesi o in alternativa l'ammenda da 750 a 4'000 euro ⁽¹⁴⁾.

In ogni caso tutti i soggetti interessati, compresi i subappaltatori, sono tenuti ad informarsi reciprocamente e cooperare per eliminare i rischi dovuti alle interferenze tra le diverse attività svolte dalle varie imprese coinvolte ⁽¹⁵⁾, pena l'arresto da 2 a 4 mesi o in alternativa l'ammenda da 1'500 a 6'000 euro ⁽¹⁶⁾.

A tal fine, al committente è richiesto di elaborare un documento unico di valutazione dei rischi da interferenze, con indicazione delle misure di sicurezza adottate per eliminare o ridurre al minimo tali rischi (D.U.V.R.I.), il quale deve essere allegato al contratto di appalto o al contratto d'opera ⁽¹⁷⁾, pena l'arresto da 2 a 4 mesi o l'ammenda da 800 a 3'000 euro ⁽¹⁸⁾.

L'obbligo si applica anche ai contratti stipulati in data anteriore al 15 giugno 2008, se ancora in corso alla data del 31/12/2008.

Nel documento unico di valutazione dei rischi da interferenze non vanno presi in considerazione i rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi ⁽¹⁹⁾, vale a dire quelli che, si ritiene, non comportano rischi da interferenze per le altre persone presenti nello stesso ambiente di lavoro. Resta fermo, infatti, l'obbligo per ciascuna impresa di effettuare la valutazione dei rischi ed adottare le misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici derivanti dalla propria attività ⁽²⁰⁾.

¹³ Art. 26, 1° comma, lett. b), D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro). Letteralmente, la norma si riferisce ai "datori di lavoro", ma com'è noto, nell'ambito del Testo unico sono definiti "datori di lavoro" coloro che, esercitando i necessari poteri decisionali e di spesa, hanno la responsabilità dell'organizzazione dell'azienda o dell'unità produttiva nel cui ambito prestano la propria attività tutti i "lavoratori", non solo dipendenti, che svolgono un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, pubblico o privato, indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata, con o senza retribuzione, con la sola esclusione degli addetti ai servizi domestici e familiari (art. 2, D.Lgs. n. 81/2008), compresi quindi i lavoratori autonomi ed i dipendenti delle imprese esterne, nei confronti dei quali l'azienda risulta, più propriamente, "committente".

¹⁴ Art. 55, 5°, lett. a), D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

¹⁵ Art. 26, 2° comma, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

¹⁶ Art. 55, 5°, lett. d), D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

¹⁷ Art. 26, 3° comma, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

¹⁸ La pena per la violazione dell'art. 26, 3° comma, richiamato dall'art. 18, lett. p), è prevista dall'art. 55, 4° comma, lett. a) del D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

¹⁹ Art. 26, 3° comma, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

²⁰ Min. Lavoro, 14/11/2007, n. 24, relativa alle disposizioni della Legge n. 123/2007, poi confluite nell'art. 26 del D.Lgs. n. 81/2008.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

A titolo esemplificativo, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ⁽²¹⁾ evidenzia le seguenti tipologie di rischio, derivanti dalle possibili interferenze fra le attività svolte dalle diverse imprese presenti nello stesso ambiente di lavoro, da prendere in considerazione nella redazione del D.U.V.R.I.:

- rischi per i dipendenti del committente, derivanti dall'attività dell'appaltatore;
- rischi per i dipendenti dell'appaltatore, derivanti dall'attività del committente;
- rischi derivanti dalla compresenza di diversi appaltatori;
- rischi per i dipendenti dell'ente che utilizza la struttura;
- rischi per l'utenza (scuole, ospedali, musei, ecc...).

Secondo l'orientamento espresso dal Ministero del lavoro, la norma non riguarda soltanto le tipologie contrattuali espressamente menzionate – appalto, contratto d'opera e somministrazione – ma anche i contratti di sub-appalto e di fornitura con posa in opera, ugualmente caratterizzati dall'impiego di manodopera all'interno dell'azienda o del ciclo produttivo del committente ⁽²²⁾.

Il Ministero non si pronuncia, invece, sul delicato problema dell'applicabilità della norma ai contratti di subfornitura. In ogni caso, anche laddove non si ritenga obbligatoria, un'attenta valutazione dei rischi da interferenza può rappresentare quantomeno un'opportuna cautela da parte del committente.

All'interno del ciclo produttivo, sempre secondo le indicazioni ministeriali, rientrano anche le attività svolte all'esterno dell'azienda, ma strettamente necessarie a completare l'attività economica del committente, con esclusione delle sole attività semplicemente preparatorie o complementari, sempre che il committente abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge la prestazione ⁽²³⁾.

L'inesigibilità dell'adempimento al di fuori dei luoghi di cui il committente abbia la giuridica disponibilità è stata definitivamente recepita dal D.Lgs. n. 106/2009, che modificando l'art. 26 del Testo unico, ha anche escluso dall'obbligo di redigere il D.U.V.R.I.:

²¹ Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, determinazione 5 marzo 2008, n. 3.

²² Min. Lavoro, 14/11/2007, n. 24, peraltro relativa all'analogia disposizione della previgente Legge n. 123/2007, poi confluite nell'art. 26 del D.Lgs. n. 81/2008.

²³ Min. Lavoro, 14/11/2007, n. 24, peraltro antecedente all'emanazione del Testo unico in materia di sicurezza e relativa alle disposizioni della legge 123/2007, poi confluite nel citato art. 26 del D.Lgs. n. 81/2008.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

- i servizi di natura intellettuale;
- le mere forniture di materiali o attrezzature
- i lavori o servizi di durata non sia superiore ai due giorni, purché non comportino rischi derivanti da agenti cancerogeni, biologici, atmosfere esplosive o rischi particolari contemplati nell'allegato XI ⁽²⁴⁾.

Si conferma quindi quanto già anticipato dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici ⁽²⁵⁾, che aveva ritenuto esenti dall'obbligo di predisporre il D.U.V.R.I. e dalla stima dei relativi costi della sicurezza:

- i contratti da eseguire al di fuori di locali o luoghi messi a disposizione dal committente, anche se non sede dei propri uffici;
- i contratti di fornitura senza installazione, salvo i casi di interferenza dovuta alla consegna di materiali e prodotti nei luoghi di lavoro o nei cantieri;
- i servizi di natura intellettuale, anche se effettuati presso il committente.
- i cantieri edili, nei quali l'analisi dei rischi da interferenze e la stima dei costi relativi viene effettuata nel piano di sicurezza e coordinamento (PSC).

Nell'ambito dei contratti pubblici, il D.U.V.R.I. è redatto dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto ⁽²⁶⁾.

In ogni caso, qualora il datore di lavoro non coincida con il committente, questi redige il documento di valutazione dei rischi da interferenze *standard*, che potrebbero potenzialmente derivare dall'esecuzione del contratto, mentre il soggetto presso il quale il contratto deve essere eseguito, prima dell'inizio dell'esecuzione, integra il predetto documento riferendolo ai rischi specifici da interferenza presenti nei luoghi dove opererà l'impresa esecutrice. L'integrazione, sottoscritta per accettazione dall'esecutore, integra gli atti contrattuali ⁽²⁷⁾.

La valutazione del costo della sicurezza

In tutti i contratti di appalto (art. 1655 c.c.), subappalto (art. 1656 c.c.) e

²⁴ Art. 26, comma 3-bis, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

²⁵ Determinazione 05/03/2008, n. 3.

²⁶ Art. 26, 3° comma, D.Lgs. n. 81/2008, come modificato dal D.Lgs. n. 105/2009.

²⁷ Art. 26, comma 3-ter, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

somministrazione periodica di beni (1559 c.c.) o servizi (1677 c.c.), ad esclusione dei contratti di somministrazione di beni e servizi essenziali, devono essere indicati, a pena di nullità, i costi delle misure di sicurezza adottate per prevenire i rischi derivanti dalle interferenze delle lavorazioni, come prevede l'art. 26 del Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro (²⁸).

A tali informazioni possono accedere, a richiesta, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e le organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

L'applicabilità anche ai contratti di sub-appalto è espressamente prevista dalla norma, mentre per i contratti di fornitura con posa in opera e nolo a caldo, si ritiene di poter fare riferimento al criterio della prevalenza del lavoro o della materia, per qualificare o meno tali contratti come appalti. Rimane aperto, anche in questo caso, il delicato problema dei contratti di subfornitura.

In merito alle modalità di quantificazione dei costi relativi alla sicurezza, la modifica introdotta dal D.Lgs. n. 106/2009 ha chiarito che si fa riferimento ai soli costi specifici derivanti dai rischi di interferenza con l'attività del committente o con l'attività di altre imprese appaltatrici presenti nello stesso luogo di lavoro.

A tal fine, come ha chiarito anche l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, occorre conteggiare i costi sostenuti per approntare le misure di sicurezza indicate all'articolo 7 del D.P.R. n. 222/2003:

- a) gli apprestamenti (come ponteggi, trabattelli, etc.);
- b) le misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale necessari per eliminare o ridurre al minimo i rischi da lavorazioni interferenti;
- c) gli eventuali impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, degli impianti antincendio, degli impianti di evacuazione fumi (se non presenti o inadeguati all'esecuzione del contratto presso i locali/luoghi del datore di lavoro committente);
- d) i mezzi e servizi di protezione collettiva (come segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici, etc.);
- e) le procedure previste per specifici motivi di sicurezza;

²⁸ Art. 26, 5° comma, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

(*) *Le considerazioni espone sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

- f) gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;
- g) le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

La stima dei costi dovrà essere congrua, analitica per singole voci, riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati, oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, o sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente; nel caso in cui un elenco prezzi non sia applicabile o non sia disponibile, la stima dovrà essere effettuata con riferimento ad una analisi dei costi dettagliata e desunta da indagini di mercato.

Nelle procedure di gara per l'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi o forniture, il costo relativo alla sicurezza, così determinato, non può essere soggetto a ribasso d'asta ⁽²⁹⁾.

Nella valutazione dell'anomalia delle offerte relativi a servizi e forniture, inoltre, la stazione appaltante è tenuta a verificare la congruità dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta, rispetto all'entità ed alle caratteristiche del servizio o della fornitura ⁽³⁰⁾.

L'Autorità di vigilanza ⁽³¹⁾, è intervenuta in proposito per precisate che:

- a) sarà cura della stazione appaltante quantificare nel bando, distinti dall'importo a base d'asta, i soli costi necessari a fronteggiare i "rischi da interferenze", derivanti dal contatto con l'attività svolta dal committente o da altre imprese appaltatrici presenti nello stesso ambiente di lavoro, non soggetto a ribasso.
- b) sarà cura delle imprese partecipanti quantificare nell'offerta, sulla base della propria valutazione dei rischi, i costi delle misure di sicurezza adottate per fronteggiare i rischi "interni" derivanti dalla propria attività d'impresa, di cui l'amministrazione è chiamata a valutare l'eventuale anomalia, rispetto ai costi desumibili dai prezziari o dal mercato;

Naturalmente, i costi della sicurezza non potranno essere soggetti a riduzione neppure nell'ipotesi di subappalto: essi dovranno essere evidenziati separatamente e sarà cura del direttore dell'esecuzione verificarne la corresponsione per intero da

²⁹ Art. 86, comma 3-ter, del D.Lgs. 12/04/2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici), come modificato dall'art. 8 della Legge n. 123/2007.

³⁰ Art. 87, 4° comma, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

³¹ Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, determinazione 5 marzo 2008, n. 3.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

parte dell'aggiudicatario all'impresa subappaltatrice ⁽³²⁾

La valutazione del costo del lavoro

La legge impone ai soli committenti pubblici di verificare preventivamente l'idoneità dell'impresa appaltatrice e la congruità del corrispettivo, per escludere offerte spregiudicate da parte di imprese intenzionate ad operare nell'irregolarità e risparmiare sugli obblighi di legge. Anche per i committenti privati, comunque, tale verifica rappresenta una precauzione utile, seppure non obbligatoria, per valutare la serietà dell'impresa appaltatrice.

Nelle procedure di affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, nella predisposizione dei bandi di gara e nella valutazione dell'anomalia delle offerte, le amministrazioni pubbliche sono tenute a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro, come determinato periodicamente con decreto del Ministro del lavoro. Lo impongono sia il Codice dei contratti pubblici ⁽³³⁾, sia il Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro ⁽³⁴⁾, riprendendo quanto originariamente previsto dalla Legge n. 327/2000.

Nel determinare il costo del lavoro, il Ministero tiene conto degli oneri retributivi derivanti dall'applicazione dei contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi e degli oneri previdenziali ed assistenziale, nei diversi settori merceologici e nelle differenti aree territoriali. Gli importi risultanti sono pubblicati in apposite tabelle, distinte per contratto collettivo di riferimento, pubblicate sul sito internet del Ministero ⁽³⁵⁾.

In mancanza di un contratto collettivo applicabile, si fa riferimento al costo del lavoro determinato in base al contratto collettivo del settore merceologico più affine.

Il costo del lavoro così determinato con decreto ministeriale è suscettibile di

³² Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, determinazione 5 marzo 2008, n. 3.

³³ Art. 81, comma 3-bis, ed art. 86, comma 3-ter, del D.Lgs. 12/04/2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici), come modificati dall'art. 8 della L. n. 123/2007 e dall'art. 12 del D.L. n. 70/2011, convertito in L. n. 106/2011.

³⁴ Art. 26, 6° comma, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

³⁵ <http://www.lavoro.gov.it/lavoro/md/areetematiche/tutela/analiscosto/decreticostodellavoro.htm>

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

oscillazioni solamente in relazione ad alcune ipotesi specificamente previste nello stesso decreto:

- a) benefici contributivi, fiscali o normativi di cui l'impresa possa usufruire;
- b) benefici o minori oneri previsti dalla contrattazione collettiva;
- c) particolari infrastrutture, attrezzature o misure di sicurezza adottate ⁽³⁶⁾.

Le offerte che si discostino in modo evidente dai parametri ministeriali, devono essere considerate anormalmente basse ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

La valutazione dell'anomalia delle offerte va effettuata in contraddittorio, chiedendo all'offerente di fornire adeguate giustificazioni ⁽³⁷⁾. La richiesta è formulata per iscritto e può indicare quali componenti dell'offerta sono ritenute anormalmente basse o limitarsi ad invitare l'offerente a dare tutte le giustificazioni che ritenga utili, assegnando in ogni caso un termine non inferiore a dieci giorni per rispondere ⁽³⁸⁾.

Naturalmente, non possono essere ammesse giustificazioni per la violazione dei trattamenti salariali minimi stabiliti dalla legge o dalla contrattazione collettiva, né per la riduzione degli oneri relativi alle misure di sicurezza, per i quali non è ammesso alcun ribasso d'asta ⁽³⁹⁾.

La stazione appaltante, inoltre, può respingere un'offerta anormalmente bassa qualora accerti che l'impresa offerente ha ottenuto un aiuto di Stato, se quest'ultima non dimostri, entro un termine comunque non inferiore a quindici giorni, che l'aiuto in questione era stato concesso legalmente. Quando respinge un'offerta in tali circostanze, la stazione appaltante ne informa tempestivamente la Commissione ⁽⁴⁰⁾.

Se utile o necessario, la stazione appaltante può chiedere per iscritto ulteriori chiarimenti, assegnando un termine non inferiore a cinque giorni lavorativi ⁽⁴¹⁾.

Qualora ritenga non convincenti le giustificazioni prodotte, prima di escludere

³⁶ Come si legge nei decreti ministeriali di determinazione del costo del lavoro dei diversi settori.

³⁷ Art. 87, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

³⁸ Art. 88, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

³⁹ Art. 87, commi 3 e 4, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

⁴⁰ Art. 87, comma 5, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

⁴¹ Art. 88, 3° comma, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

l'offerta ritenuta anormalmente bassa, la stazione appaltante è tenuta a convocare l'offerente, con anticipo di almeno cinque giorni, per fornire ogni elemento che ritenga utile. Solo se l'offerente non si presenta alla data stabilita, la stazione appaltante può prescindere dalla sua audizione ⁽⁴²⁾.

La stazione appaltante esclude le offerta che, in base agli elementi raccolti, risultano nel loro complesso inaffidabili, a partire dalla migliore offerta, fino ad individuare la migliore offerta non anomala ⁽⁴³⁾.

Ad avviso di chi scrive, potrà ritenersi inaffidabile anche un'artificiosa riduzione del costo del lavoro, ottenuta abbassando eccessivamente il monte-ore ritenuto necessario a compiere l'opera o il servizio, rispetto alle offerte dei concorrenti o alle ore di lavoro impiegate dal precedente appaltatore, a tal punto da mettere in dubbio la qualità del servizio offerto.

Si segnala, infine, che la giurisprudenza più attenta ritiene comunque anomala anche l'offerta di un corrispettivo che risulti appena sufficiente a coprire il costo del lavoro e della sicurezza, senza assicurare alcun un margine operativo all'impresa, tanto da mettere in dubbio la credibilità dell'offerta e dell'operatore economico da cui proviene ⁽⁴⁴⁾.

5. Il documento unico di regolarità contributiva (D.U.R.C.)

Fra le linee di tendenza più evidenti dell'attuale politica legislativa, vi è senza dubbio quella di contrastare il lavoro irregolare non solo sul piano sanzionatorio e repressivo, ma anche su quello preventivo e premiale, individuano strumenti utili a selezionare ed agevolare le imprese corrette ed escludere quelle non corrette dalla contrattazione con la pubblica amministrazione e dalla possibilità di ottenere autorizzazioni, agevolazioni e benefici normativi e contributivi.

Un cardine del nuovo sistema di controllo preventivo e sistematico è costituito dal documento unico di regolarità contributiva (D.U.R.C.), che permette alle

⁴² Art. 88, commi 4 e 5, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

⁴³ Art. 88, commi 6 e 7, D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

⁴⁴ Al di là degli obblighi di legge, una certa percentuale di ragionevole profitto, certo non prevista a stretto rigore di legge, risulta ragionevolmente necessaria per assicurare il buon andamento del servizio affidato in appalto (TAR Emilia-Romagna n. 959/2002).

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

aziende di dimostrare con un'unica certificazione l'adempimento degli obblighi di legge nei confronti di tutti gli enti previdenziali (I.N.P.S., I.N.A.I.L., Cassa edile).

Esso non può quindi essere sostituito da una semplice "autocertificazione" ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 - se non in via meramente provvisoria e temporanea, come si vedrà meglio in seguito, trattando delle procedure di gara per l'affidamento degli appalti pubblici - in quanto non attesta soltanto il versamento di un certo ammontare di contributi, ma il riconoscimento da parte degli istituti previdenziali della corrispondenza fra quanto versato e quanto dovuto e della non sussistenza di inadempienze o gravi violazioni di legge ⁽⁴⁵⁾.

Tale strumento, inizialmente introdotto come presupposto indispensabile solo per l'accesso agli appalti pubblici di opere edili ⁽⁴⁶⁾, è stato successivamente esteso a tutti gli appalti pubblici ⁽⁴⁷⁾, poi a tutti gli appalti edili ⁽⁴⁸⁾, quindi alle sovvenzioni comunitarie ⁽⁴⁹⁾ ed infine ad ogni beneficio normativo e contributivo ⁽⁵⁰⁾ ed anche all'esercizio del commercio ambulante ⁽⁵¹⁾.

Le molteplici finalità per le quali è richiesto il documento unico di regolarità contributiva, nonché le modalità e le condizioni del suo rilascio, sono state oggetto di una dettagliata ricognizione da parte del Ministero del Lavoro, con il D.M. 25/10/2007, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 30/11/2007 ed entrato in vigore dopo trenta giorni, come previsto dall'art. 10, a decorrere dal 30/12/2007 ⁽⁵²⁾.

Il primo articolo del citato decreto precisa che "*il possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) è richiesto ai datori di lavoro ai fini*

⁴⁵ Min. Lavoro, 14/07/2004, n. 848; Cons. Stato, 25 agosto 2008, n. 4035; Interpello 06/02/2009 n. 6 (con riferimento alle imprese estere).

⁴⁶ Art. 2, D.L. 25/09/2002, n. 210 nel testo originario ("*norme in materia di edilizia*").

⁴⁷ Art. 2 del D.L. 25/09/2002 n. 210, come modificato dalla legge di conversione n. 266/2002, che ne ha esteso la portata e sostituito la rubrica ("*norme in materia di appalti pubblici*").

⁴⁸ Art. 90, 9° comma, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

⁴⁹ Art. 10, 7° comma, D.L. n. 203/2005, convertito in L. n. 248/2005.

⁵⁰ Art. 1, commi 1175 e 1176, L. n. 296/2006 (Finanziaria 2007).

⁵¹ Art. 2, comma 12, Legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010). Le regioni, nell'esercizio della loro potestà normativa in materia di attività economiche, possono subordinare l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di commercio ambulante alla presentazione del D.U.R.C. ai sensi dell'art. 1, comma 1176, Legge n. 296/2006, che ne condiziona il rilascio, così come per la fruizione di benefici normativi e contributivi, al rispetto della contrattazione collettiva e delle più rilevanti disposizioni in materia di lavoro. La mancata presentazione annuale del D.U.R.C. può comportare la sospensione dell'autorizzazione per sei mesi.

⁵² In attuazione dell'art. 1, comma 1176, della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007).

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

della fruizione dei benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale previsti dall'ordinamento nonché ai fini della fruizione dei benefici e sovvenzioni previsti dalla disciplina comunitaria” nonché “ai datori di lavoro ed ai lavoratori autonomi nell'ambito delle procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici e nei lavori privati dell'edilizia”.

Si evidenzia quindi immediatamente una differenza sul piano soggettivo fra datori di lavoro e lavoratori autonomi: per questi ultimi il D.U.R.C. non è richiesto ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi, ma solo ai fini dell'affidamento di appalti pubblici ed agli appalti edili.

Anche al di fuori dei casi di legge, la richiesta di verificare la regolarità contributiva dell'impresa appaltatrice può costituire comunque una buona cautela per valutare l'idoneità dell'impresa appaltatrice.

6. L'obbligo del tesserino e gli altri strumenti di controllo “in corso d'opera”

A seguito dell'abolizione degli obblighi di verifica documentale prefigurati dalle disposizioni dell'articolo 35 del D.L. n. 223/2006, oggi abrogate dal D.L. n. 97/2008 (⁵³), attualmente non vigono specifici obblighi di controllo da parte del committente durante l'esecuzione del contratto, se non minimi e comunque circoscritti ad alcune categorie soltanto di appalti (obbligo del tesserino negli appalti interni e nei cantieri edili, verifica della regolarità contributiva e della pendenza di cartelle esattoriali in occasione dei pagamenti degli appalti pubblici).

Fra l'altro è stata abrogata anche la norma che imponeva al committente di sospendere i pagamenti, qualora l'appaltatore o il subappaltatore non documentassero il regolare adempimento degli obblighi fiscali, previdenziali ed assicurativi nei riguardi dei lavoratori impiegati per eseguire le prestazioni dedotte in contratto.

Nondimeno, la consapevolezza delle responsabilità del committente e delle conseguenze di eventuali inadempienze dell'appaltatore, compresa la possibile sospensione dell'attività imprenditoriale da parte degli organi di vigilanza, consigliano di introdurre convenzionalmente, nell'ambito dell'accordo contrattuale,

⁵³ L'art. 3, 8° comma, del D.L. n. 97/2008, convertito in Legge n. 129/2008, ha abrogato i commi da 29 a 34 dell'art. 35 del D.L. n. 223/2006, convertito in Legge n. 248/2006.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

alcune opportune regole di cautela.

In particolare, anche per scoraggiare fin da subito imprese spregiudicate ed intenzionate ad operare nell'illegalità, appare utile prevedere la possibilità di sospendere i pagamenti, quale legittima eccezione di inadempimento, qualora non venga documentato periodicamente il regolare assolvimento degli obblighi di legge nei riguardi dei lavoratori impiegati per eseguire l'appalto.

Ad esempio, già nel corso delle trattative pre-contrattuali può essere opportuno valorizzare quale criterio di selezione l'effettività del sopralluogo preliminare da parte dell'impresa appaltatrice, per assicurare la piena consapevolezza della prestazione richiesta e la serietà dell'offerta, dando attestazione dell'avvenuto sopralluogo con apposita dichiarazione sottoscritta da entrambe le parti.

In secondo luogo, ove non eccessivamente gravoso, può essere utile acquisire per ogni lavoratore copia della comunicazione effettuata al Centro per l'impiego, anche per verificare quale tipologia contrattuale viene impiegato.

Prima di ogni pagamento, poi, può essere opportuno prevedere l'obbligo di fornire perlomeno copia delle buste paga consegnate a ciascun lavoratore e verificare il possesso del D.U.R.C.

Quali ulteriori forme di controllo è possibile verificare anche l'ammontare delle ritenute fiscali e dei contributivi versati entro il 16 di ogni mese, nonché la denuncia mensile telematica dei lavoratori all'I.N.P.S. (modello 'E-MENS').

Per maggiore cautela contro possibili inadempienze, che neppure i più serrati controlli possono totalmente scongiurare, può essere conveniente richiedere una garanzia fideiussoria, pagabile a prima richiesta e senza eccezioni, a copertura delle obbligazioni dell'appaltatore che gravano solidalmente sul committente.

E' consigliabile, infine, vietare espressamente la possibilità per l'appaltatore di subappaltare in tutto o in parte i lavori senza l'autorizzazione del committente e qualora vi siano stati dei subappalti autorizzati, eseguire le medesime verifiche anche nei confronti dei subappaltatori;

Da ultimo, se è vero che il committente non ha alcun obbligo di "guardianà" sul numero e sull'identità dei lavoratori impiegati per eseguire l'appalto, tuttavia è nel suo stesso interesse, per le ragioni già ampiamente illustrate, compiere di tanto

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

in tanto, anche solamente a campione, alcune verifiche “sul campo”, per accertare l'identità delle persone presenti al lavoro e la regolarità della loro posizione retributiva, fiscale e contributiva.

L'obbligo del tesserino di riconoscimento negli appalti interni

Fra gli strumenti di controllo “in corso d'opera” a disposizione degli organi di vigilanza, ma anche del committente, per verificare la regolarità dell'impresa appaltatrice, si segnala senza dubbio l'obbligo del tesserino di riconoscimento, che consente una rapida identificazione dei lavoratori impiegati per eseguire l'opera o il servizio, per poterne poi valutare la posizione retributiva, fiscale e contributiva.

Il Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro, in vigore dal 15 maggio 2008, prevede che *nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro* ⁽⁵⁴⁾.

L'inosservanza comporta la sanzione amministrativa da 100 a 500 euro ⁽⁵⁵⁾ per il datore di lavoro che non fornisca il tesserino ai lavoratori, i quali a loro volta sono passibili della sanzione amministrativa da 50 a 300 euro qualora, pur avendo ricevuto il tesserino, non ne facciano uso ⁽⁵⁶⁾.

La medesima sanzione, da 50 a 300 euro, è prevista anche a carico dei lavoratori autonomi, che non provvedano a munirsi del tesserino di riconoscimento “*qualora effettuino la loro prestazione in un luogo di lavoro nel quale si svolgano attività in regime di appalto o subappalto*” ⁽⁵⁷⁾.

Tale obbligo certamente riprende quanto era già previsto dall'art. 6 della Legge n. 123/2007, ora abrogato dall'art. 304 del Testo unico, in merito al quale il

⁵⁴ Art. 26, 8° comma, D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro).

⁵⁵ Art. 55, 5° comma, lett. i), D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro). Per la verità, il termine “datore di lavoro”, nei primi commi dell'art. 26, è utilizzato per indicare il “committente”, che ha la disponibilità dei locali dove si svolgono le prestazioni lavorative, coerentemente con la definizione data dall'art. 2 del Testo Unico.

⁵⁶ Art. 59, 1° comma, lett. b), D.Lgs. n. 81/2008 (Testo unico in materia di sicurezza sul lavoro). Si rammenta che la definizione di lavoratori comprende qualsiasi tipologia contrattuale, a norma dell'art. 2 del Testo Unico.

⁵⁷ Art. 21, 1° comma, lett. c) ed art. 60, 1° comma, lett. b), D.Lgs. n. 81/2008.

(*) *Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'amministrazione pubblica di appartenenza.*

Ministero del Lavoro aveva espresso il parere che l'ambito di applicazione della norma dovesse ritenersi limitato ai soli appalti interni, considerata la *ratio* della disposizione, volta a consentire una più agevole identificazione del personale impiegato in contesti organizzativi complessi e caratterizzati dalla presenza nello stesso ambiente di lavoro di lavoratori dipendenti da diverse imprese (⁵⁸). La nuova collocazione dell'obbligo, nel corpo di una norma dedicata in gran parte ai contratti da eseguirsi all'interno dell'azienda o del ciclo produttivo del committente, pare confermare tale interpretazione.

Il Ministero del lavoro, inoltre, aveva espresso il parere che l'obbligo del tesserino di riconoscimento riguardasse, oltre ai lavoratori subordinati, anche i collaboratori parasubordinati (⁵⁹) ed anche sotto questo profilo, l'interpretazione ministeriale pare confermata dalla nuova collocazione della norma nell'ambito del Testo unico in materia di sicurezza, che com'è noto, riguarda a tutti i lavoratori, *“indipendentemente dalla tipologia contrattuale utilizzata”* (⁶⁰).

⁵⁸ Min. Lavoro, 14/11/2007, n. 24.

⁵⁹ Min. Lavoro, 14/11/2007, n. 24.

⁶⁰ Art. 2, lett. a), D.Lgs. n. 81/2008.