

Decreto PNRR 4: novità in tema di appalti e subappalti

Avv. Ezio Moro - partner Toffoletto De Luca Tamajo e Soci

È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto Legge n. 19 del 2 marzo recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza». Si tratta del cosiddetto Decreto PNRR 4 che interviene anche in materia appalti e subappalti, modificando, ancora una volta l'art. 29 del d. lgs. n. 276/2003 ed inasprendo l'apparato sanzionatorio in caso di appalti e distacchi illeciti.

Il Decreto PNRR 4 è intervenuto nella materia degli appalti e subappalti al fine di rafforzare le tutele dei lavoratori impiegati in appalto e di inasprire le misure di contrasto e sanzionatorie in caso di appalti irregolari.

1. Trattamento economico dei lavoratori impiegati negli appalti ed estensione della responsabilità solidale.

Il Decreto ha modificato l'art. 29 del D. Lgs. n. 276/2003 in tema di appalto e responsabilità solidale del committente ed ha introdotto l'obbligo per gli appaltatori e i subappaltatori di riconoscere al personale impiegato nell'appalto un **trattamento economico complessivo non inferiore** a quello previsto dai contratti collettivi, nazionali e territoriali, **maggiormente applicati nel settore e nella zona, individuati in base all'attività oggetto del contratto.**

La norma, in ottemperanza al principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 Cost., non impone l'applicazione erga omnes di un determinato contratto collettivo, bensì si limita a stabilire che l'appaltatore, pur libero di applicare contratti collettivi diversi, deve in ogni caso garantire ai propri lavoratori un trattamento economico non inferiore a quello previsto dei contratti, nazionali e territoriali, di maggiore applicazione.

Il riferimento al criterio della **maggior applicazione** nel settore (in certi casi di difficile individuazione) rappresenta una novità rispetto al recente passato in cui i contratti di riferimento erano quelli sottoscritti dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.



La contrattazione collettiva stipulata da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative è stata, infatti, richiamata sia dalla normativa giuslavoristica (si pensi al Decreto Legislativo n. 81/2015, in tema di disciplina dei contratti di lavoro) sia dal recente Codice di Contratti Pubblici (D. Lgs. n. 36/2023) nel quale, all'art. 11, è previsto che i contratti collettivi di riferimento per il personale impiegato negli appalti pubblici sono quelli, nazionali e territoriali in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto.

Si tratta di una differenza di non poco conto.

Ad esempio potrebbe accadere che, laddove in uno specifico settore il contratto collettivo di fatto maggiormente applicato sia quello sottoscritto da associazioni non rappresentative, dovrebbe essere quello il contratto di riferimento e non il diverso contratto sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil per il medesimo settore.

Peraltro non è detto che il contratto maggiormente applicato sia quello che garantisce le più elevate condizioni

economiche: anzi un determinato contratto collettivo anche non sottoscritto dai sindacati comparativamente più rappresentativi potrebbe risultare quello maggiormente applicato proprio perché “più conveniente” rispetto ad altri.

In tal caso l’obiettivo di garantire maggiori tutele ai lavoratori impiegati nell’appalto ne potrebbe risultare compromesso.

Il decreto ha inoltre esteso il regime di solidarietà, di cui all’art. 29, comma 2, D.Lgs. 276/2003, vigente tra committente, appaltatore (e subappaltatore) rispetto agli obblighi retributivi e contributivi nei confronti del personale impiegato nel contratto, anche nei casi di somministrazione, appalto e distacco illeciti.

In precedenza, in caso di appalti non genuini, la giurisprudenza aveva ritenuto che fosse il solo utilizzatore di fatto delle prestazioni dei lavoratori impiegati nello pseudo-appalto a doversi fare carico degli obblighi retributivi, previdenziali ed assicurativi.

2. Regime sanzionatorio in caso di appalto e distacco illecito.

Il Decreto effettua uno specifico e ampio intervento sull’assetto sanzionatorio in materia di somministrazione, appalto e distacco illeciti. Per tali fattispecie è, infatti, reintrodotta e/o rafforzata la sanzione penale: il somministratore e l’utilizzatore sono, oggi, puniti con la pena dell’arresto fino a un mese o dell’ammenda di 60 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di lavoro.

Al ricorrere della frodolenza, ovvero quando si riscontri che la somministrazione è posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo, il somministratore e l’utilizzatore sono puniti con la pena dell’arresto fino a tre mesi o dell’ammenda di 100 euro per ogni lavoratore coinvolto e per ciascun giorno di utilizzo.

Sono, inoltre, sanzionate, sempre penalmente e con inasprimento delle relative ammende, anche le ipotesi di esercizio abusivo delle attività di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale. Restano, poi, confermate le sanzioni penali già previste per l’espletamento non autorizzato dell’attività di intermediazione nonché nei casi di sfruttamento dei minori. Altro aspetto innovativo è l’aggravio delle ammende nel caso di recidiva. Qualora, infatti, il datore sia stato già destinatario di sanzioni per i medesimi illeciti nei tre anni precedenti, le stesse sono aumentate del 20%, fermo restando che il relativo importo non può essere inferiore a 5.000 e superiore a 50.000 euro.

Si tratta di una disciplina decisamente più severa rispetto a quanto precedentemente previsto ove si consideri che, anche per la fattispecie più grave della somministrazione fraudolenta, l’abrogato art. 38-bis del D.Lgs. 81/2015 disponeva l’applicazione di soli 20 euro di multa.

3. Conclusioni.

Le novità introdotte dal Decreto impongono alle Aziende committenti di verificare con attenzione i contratti collettivi di lavoro (sia nazionali che territoriali) applicati dagli appaltatori e subappaltatori, nonché la congruità ed adeguatezza (ai sensi dell’art. 36 della Costituzione che declina i principi di proporzionalità e sufficienza della retribuzione) dei trattamenti retributivi riconosciuti ai lavoratori impiegati nell’appalto.

Occorrerà inoltre prestare attenzione massima alle concrete modalità di svolgimento dei servizi affidati in appalto, evitando indebite interferenze e commistioni nell’attività oggetto dell’appalto e nell’organizzazione del lavoro che potrebbero fare ritenere la natura non genuina dell’appalto con applicazione delle sanzioni amministrative e penali sopra richiamate.

Ancora prima occorrerà individuare appaltatori affidabili e che operino nel settore con comprovata professionalità.