

Il DL 19/2024: contrasto al lavoro irregolare e modifiche al D.Lgs 81/2008

Il recente DL 19/2024, all'art. 29 (e all'art. 30: quanto ad accertamenti e sanzioni in ambito contributivo), ha introdotto sensibili novità che di seguito si espongono e si commentano sommariamente.

1. Viene rivitalizzata la fattispecie della somministrazione fraudolenta: nel nuovo decreto, questa fattispecie si colloca al culmine di diverse situazioni di illecito caratterizzate da una gravità crescente. La prima ipotesi è quella in cui l'appalto si considera irregolare perché mancano i requisiti fissati dalla legge (articolo 1655 del Codice civile e articolo 29 del decreto legislativo 276/2003). Il confine tra l'appalto lecito e quello irregolare è netto: chi agisce come committente deve acquistare un servizio o un prodotto che viene realizzato autonomamente da un terzo, con una propria organizzazione dei mezzi e rischio di impresa. Spesso accade che questa autonomia manchi e lo schema dell'appalto venga usato per mascherare un obiettivo diverso, quello di "prestare" lavoratori al committente, che li organizza come se fossero propri dipendenti senza assumere le relative responsabilità giuridiche. Se si verifica tale ipotesi, in aggiunta alla conseguenza civilistica già nota (la costituzione di un rapporto di lavoro a carico del committente apparente), il nuovo decreto introduce una sanzione penale: l'utilizzatore e il somministratore sono 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 occupazione. Questo tipo di sanzione non si applica solo agli appalti illeciti, ma anche alle ipotesi in cui il distacco di personale sia attuato in violazione dei requisiti di legge: che si tratti di appalto o distacco, quindi, poco cambia: se uno schema giuridico viene utilizzato per mascherare una fornitura di manodopera, si ricade nell'ipotesi della somministrazione irregolare (con la relativa nuova sanzione penale), perché solo le Agenzie per il lavoro appositamente autorizzate dal Ministero possono esercitare questa delicata attività. La sanzione penale diventa più pesante se all'accertamento dell'irregolarità dell'appalto si aggiunge anche la verifica della "fraudolenza" della condotta. In questa ipotesi rivive la fattispecie della somministrazione fraudolenta, che si distingue da quella appena vista – la "semplice" situazione di irregolarità dell'appalto - perché c'è qualcosa in più, il cosiddetto dolo specifico: l'accertamento, in virtù di questo elemento, riguarda il fatto che la somministrazione di lavoro sia attuata con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo applicate al lavoratore; accertamento che non è di facile realizzazione.

2. Il decreto rafforza le misure di contrasto all'utilizzo irregolare degli appalti anche sotto un altro versante, quello delle condizioni di lavoro: viene previsto, a carico degli appaltatori (e degli eventuali subappaltatori), l'obbligo di riconoscere al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi «*un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto*». Una misura che dovrebbe scoraggiare il ricorso all'appalto per motivi di semplice riduzione del costo del lavoro (non lo si può utilizzare per "scegliere" minimi retributivi inferiori a quelli applicati ai propri dipendenti) o di ricorso ai contratti pirata (bisogna utilizzare gli accordi applicati in misura maggioritaria nel settore o nella zona).

3. Il decreto apporta, inoltre, due modifiche attinenti ai cantieri temporanei o mobili di cui al Titolo IV, Capo I, del D.Lgs 81/2008.

3.1 La “patente a punti” per imprese e autonomi: una prima modifica concerne l’art. 27 del D.gs 81/2008 e si prevede che - dal 1° ottobre 2024, all’esito peraltro della necessaria integrazione del portale nazionale del sommerso - imprese e lavoratori autonomi operanti nei cantieri temporanei o mobili debbono essere in possesso di apposita patente a punti rilasciata dall’INL a condizioni espressamente indicate:

- a) iscrizione alla camera di commercio industria e artigianato;
- b) adempimento, da parte del datore di lavoro, dei dirigenti, dei preposti e dei lavoratori dell’impresa, degli obblighi formativi di cui all’articolo 37;
- c) adempimento, da parte dei lavoratori autonomi, degli obblighi formativi previsti dal presente Decreto;
- d) possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva in corso di validità (DURC);
- e) possesso del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR);
- f) possesso del Documento Unico di Regolarità Fiscale (DURF).

Tra queste condizioni, è il caso di segnalare, quanto al “*possesso del DVR*”, che si tratta di una formulazione che pare incongrua, non essendo in grado di ricomprendere le ipotesi in cui questi documenti, pur formalmente non mancanti e dunque posseduti, siano per le più diverse ragioni incompleti, insufficienti, inadeguati, generici, non veritieri, e, dunque, a ben vedere, proprio le ipotesi che abitualmente emergono nella prassi come causa d’infortuni (un’incongruenza che ricorda la locuzione “mancata elaborazione del documento di valutazione dei rischi” adottata dalla L. 215/2021 nell’elenco delle violazioni destinate a comportare il provvedimento di sospensione dell’attività lavorativa da parte dell’organo di vigilanza ex art. 14 D.Lgs 81/2008). Permane incertezza quanto al riferimento all’osservanza dell’obbligo formativo da parte del datore di lavoro, visto che l’art. 37, comma 7, del D.Lgs 81/2008 oggi condiziona tale obbligo a un Accordo Stato-Regioni da adottare entro il 30 giugno 2022, ma a tutt’oggi non ancora adottato.

Quanto poi all’adempimento, “*da parte dei lavoratori autonomi, degli obblighi formativi previsti dal presente decreto*”, pare mancare un raccordo con l’art 33 del D.Lgs 81/2008 , in forza del quale “*nei confronti dei lavoratori autonomi di cui all’articolo 2222 del codice civile si applicano le disposizioni di cui agli articoli 21 e 26*”. Infatti, dall’art. 21 si desume che i lavoratori autonomi, lungi dall’essere titolari di “obblighi” formativi, “*relativamente ai rischi propri delle attività svolte e con oneri a proprio carico hanno facoltà di partecipare a corsi di formazione specifici in materia di salute e sicurezza sul lavoro, incentrati sui rischi propri delle attività svolte, secondo le previsioni di cui all’articolo 37, fermi restando gli obblighi previsti da norme speciali*”.

3.2 L’obbligo dei committenti di verifica: la seconda modifica inserisce tra gli obblighi del committente (o responsabile dei lavori) previsti nell’art. 90, comma 9, del D.Lgs 81/2008, un nuovo obbligo espressamente punito con la mera sanzione amministrativa pecuniaria dal nuovo art. 157 comma 1 lett. c) : quello di verificare nei confronti delle imprese esecutrici o dei lavoratori autonomi, anche nei casi di subappalto, il possesso della patente (per le imprese che non sono tenute al possesso della patente, dell’attestato di qualificazione SOA); e inoltre l’obbligo di trasmettere all’amministrazione concedente, prima dell’inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, anche una dichiarazione attestante l’avvenuta verifica del possesso della patente.

3.3 Appalti e subappalti esclusi: qui va rilevato che la patente a punti – prevista nel settore dei cantieri temporanei o mobili disciplinato dal Titolo IV, Capo I, del D.Lgs 81/2008 – non è stata estesa al settore degli appalti intraziendali di cui all’art. 26 del D.gs 81/2008 (la disciplina ivi dettata riguarda l’ipotesi in cui il datore di lavoro committente affidi lavori, servizi e forniture all’impresa appaltatrice o a lavoratori

autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolgono l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo. In questa ipotesi, il datore di lavoro committente ha gli obblighi previsti nei primi tre commi dell'art. 26:

- 1) verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi;
- 2) dettagliate informazioni a questi soggetti sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività;
- 3) cooperazione e coordinamento con gli altri datori di lavoro, ivi compresi i subappaltatori;
- 4) elaborazione del DUVRI, contenente le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze.

Questi obblighi del datore di lavoro committente si aggiungono, non si sostituiscono, agli obblighi di sicurezza che – in linea con lo stesso art. 26 e per pacifica giurisprudenza – permangono integralmente a carico del datore di lavoro appaltatore (o subappaltatore) che pur distacca propri lavoratori presso l'azienda committente. Si consideri che già con la sentenza del 2015 della Corte di Cassazione *“ai fini dell'operatività degli obblighi di coordinamento e cooperazione connessi all'esistenza di un rischio interferenziale, dettati dall'art. 26 del D.Lgs. 81/2008, occorre aver riguardo non alla qualificazione civilistica attribuita al rapporto tra le imprese che cooperano tra loro – contratto d'appalto, d'opera o di somministrazione – ma all'effetto che tale rapporto origina, vale a dire alla concreta interferenza tra le organizzazioni che operano sul medesimo luogo di lavoro e che può essere fonte di ulteriori rischi per l'incolumità dei lavoratori delle imprese coinvolte”*.

3.4 L'attestato INL: ulteriore novità introdotta dall'art. 29, comma 7, è che *“all'esito di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in caso non emergano violazioni o irregolarità, l'Ispettorato nazionale del lavoro rilascia un attestato e iscrive, previo assenso, il datore di lavoro in un apposito elenco informatico consultabile pubblicamente, tramite il sito istituzionale del medesimo Ispettorato, e denominato ‘Lista di conformità INL’”*. Inoltre il comma 8 dispone che i datori di lavoro, cui è stato rilasciato l'attestato, non sono sottoposti, per un periodo di 12 mesi dalla data di iscrizione, a ulteriori verifiche da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro nelle materie oggetto degli accertamenti, fatte salve le verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, le eventuali richieste di intervento, nonché le attività di indagine disposte dalla Procura della Repubblica. E il comma 9 stabilisce che, in caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza, l'Ispettorato nazionale del lavoro provvede alla cancellazione del datore di lavoro dalla Lista di conformità INL: se ne desume, dunque, che l'attestato “di buona condotta” – rilasciato peraltro solo dall'INL – scaturisce anche da *“accertamenti ispettivi in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”* ma non esime dalle *“verifiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”*.

Il contenuto divulgativo e informativo del presente articolo non può essere in alcun modo considerato esaustivo, né qualificato come un parere legale o una consulenza professionale. Si declina pertanto ogni responsabilità per qualsiasi danno, diretto, indiretto, incidentale e consequenziale legato all'uso, proprio o improprio delle informazioni qui presenti.