

Audizione Confservizi su DL. n. 19/2024 "Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)"

11 marzo 2024

Il Decreto Legge n. 19/2024 contiene disposizioni molto variegata ed eterogenee: alcune implementano l'attuazione del PNRR, altre, quelle su cui ci concentreremo, contengono alcune norme in materia di lavoro e previdenza, tra le quali alcune in tema di sicurezza del lavoro: tra queste ultime spicca la norma contenuta nell'**articolo 29, comma 19, lettera a)** che sostituisce completamente l'articolo 27 del d.lgs. n. 81/2008.

La nuova norma introduce una "**patente**" **digitale di conformità aziendale alla normativa in materia di igiene e sicurezza del lavoro**, rilasciata dall'Ispettorato del Lavoro, necessaria all'impresa o al lavoratore autonomo per operare nei cantieri temporanei e mobili di cui all'art. 89, comma 1 lettera a) D.lgs. n. 81/2008, che sono quelli specificati dall'allegato X dello stesso TU della sicurezza sul lavoro, che sono, tra l'altro i "lavori di costruzione, manutenzione, riparazione, demolizione, conservazione, risanamento, ristrutturazione o equipaggiamento, la trasformazione, il rinnovamento o lo smantellamento di opere fisse, permanenti o temporanee, ...comprese le parti strutturali delle linee elettriche e le parti strutturali degli impianti elettrici, le opere stradali, ferroviarie, idrauliche..."

Per ottenerla sono necessari alcuni requisiti documentali quali il possesso del D.U.R.C. (documento unico di regolarità contributiva), del D.V.R. (documento di valutazione dei rischi) e del D.U.R.F. (documento unico di regolarità fiscale), e i requisiti sostanziali dell'adempimento degli obblighi di formazione specifica in materia antinfortunistica e di tutela della salute in azienda.

Senza voler entrare nel meccanismo di attribuzione e decurtazione dei punteggi della patente digitale, si segnala che al comma 11 la norma esonera dal possesso della patente le imprese "in possesso dell'attestato di qualificazione SOA di cui all'articolo 100, comma 4, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023". Si tratta di una certificazione obbligatoria per le imprese che intendono eseguire lavori pubblici affidati dalle Stazioni Appaltanti, direttamente o in subappalto, per un importo superiore a 150.000 euro.

Al riguardo occorre osservare che l'art. 27 dovrebbe operare tanto negli appalti pubblici quanto in quelli privati, ma in questi ultimi non sono previsti adeguati strumenti sostitutivi della patente a punti, come la certificazione SOA, che vale solo per i soggetti che svolgono appalti pubblici oltre una certa soglia di importo.

Peraltro, anche se per ottenere la certificazione SOA l'azienda richiedente deve disporre di alcuni documenti che attestano l'adempimento di parte degli obblighi gravanti sul datore in materia di salute e sicurezza (quali ad esempio assenza di violazioni particolarmente gravi delle norme sulla sicurezza sul lavoro) **esistono nel nostro ordinamento altri strumenti che,**

sotto un profilo prevenzionistico della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, testimoniano l'impegno dell'azienda a innalzare e a migliorare continuamente i livelli di sicurezza in azienda.

Ci si riferisce **all'adozione dei sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro SGS UNI ISO 45001, e alla loro certificazione**, che consente di individuare puntualmente le strategie aziendali, messe in atto per perseguire la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nell'ambito di un efficace sistema di gestione conforme alla norma, che sono influenzate da fattori sia interni che esterni all'organizzazione (da leggersi come frammentazione del ciclo produttivo e dunque appalto).

Inoltre proprio il TU della sicurezza (D.lgs.n. 81/2008) individua un altro strumento che è in grado di indirizzare l'attività ispettiva: ai sensi dell' art, 51, comma 3 **l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30 D.lgs. n. 81/2008** della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività. Il nuovo art. 27 prevede al comma 7, ultimo periodo, nel caso di adozione di un modello di organizzazione e gestione un incremento del punteggio della patente digitale di 5 punti.

L'asseverazione dei modelli di organizzazione e gestione **dovrebbe essere parificata alla certificazione SOA in termini di valenza sostitutiva della patente a punti**, perché tra gli effetti dell'asseverazione vi è quello di far svolgere all'azienda auto controllo preventivo che consente all'impresa di valutare ex ante criticità o carenze del proprio modello organizzativo e correre ai ripari prima dell'intervento ex post dell'organo ispettivo o del giudice.

La seconda norma sulla quale preme esprimere alcune osservazioni è quella di cui **all'art. 29 comma 2 lettera a)**, che vorrebbe **introdurre un trattamento economico minimo complessivo nell'appalto privato**, attraverso l'inserimento nel testo dell'art. 29 D.lgs. n. 276/20023 del comma 1 bis, in base al "*al personale impiegato in un appalto di opere o servizi o in un eventuale subappalto deve essere corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo di lavoro, nazionale e territoriale, maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dei lavori in appalto o in subappalto*".

Il primo paradosso della norma è che questa introduce un salario di riferimento per il solo appaltatore, mentre astrattamente, ed allo stato l'appaltante potrebbe applicare ai suoi dipendenti un CCNL diverso da quello più applicato nel settore oggetto dell'appalto.

Inoltre questa forma di rinvio al CCNL più applicato risulta non idonea ad assolvere la funzione per cui viene prevista, e cioè quella di consentire la selezione di un determinato contratto collettivo nazionale di lavoro, per una serie di ragioni.

In primo luogo perché il settore in "senso ontologico" non trova necessaria corrispondenza in un solo CCNL, poiché su di esso si stratificano, i "settori contrattuali" individuati nei diversi CCNL, ciascuno dotato di un proprio "ambito di applicazione".

In secondo luogo perché il concetto di maggiore applicazione non garantisce di intercettare la maggiore rappresentatività comparata delle parti sociali, sullo specifico frammento del settore ontologico oggetto dell'appalto.

In terzo luogo, il dato della maggiore applicazione deriva da autodichiarazioni delle aziende che sono in possesso dell'Inps, che riceve dai datori di lavoro le dichiarazioni contributive dei lavoratori tramite il cosiddetto flusso Uniemens. Tale dichiarazione non è suscettibile di controllo da parte di enti terzi e, soprattutto, non garantisce che il CCNL venga applicato in toto, ma solo il riferimento del minimale contributivo.

Peraltro il criterio della maggiore applicazione finirebbe inevitabilmente per premiare quei CCNL che risultano più applicati perché hanno degli ambiti di applicazione più ampi, e ciò perché attualmente il dato sulla diffusione quantitativa dei CCNL che risulta disponibile, non consente in alcun modo di separare il dato applicativo fra le diverse attività contemplate dal contratto collettivo, vale a dire segmentare la maggiore applicazione sulla porzione di settore che può costituire oggetto dell'appalto. Inoltre, specularmente, in alcuni casi è possibile che la misura dell'applicazione di alcuni CCNL risulti alterata in eccesso dal fatto che questi vengono applicati anche al di fuori del proprio ambito di applicazione contrattuale, ad esempio all'interno dei settori disciplinati da altri contratti collettivi.

Se l'intento è quello di consentire la selezione del CCNL c.d. leader e contrastare l'eccessiva proliferazione contrattuale, che si è trasformata in pluralismo competitivo al ribasso dei trattamenti economici dei CCNL, **l'unica strada per agevolare la selezione di CCNL in modo effettivo è ancorare il concetto di maggiore applicazione del CCNL a quello della maggiore rappresentatività comparata delle parti stipulanti. In ogni caso anche questo correttivo richiederebbe alcuni passaggi normativi preliminari.**

Sotto questo profilo occorre dapprima **delimitare i settori con la consultazione delle Parti sociali, fissare un criterio per risalire dai vari ambiti contrattuali ai vari settori in senso ontologico, individuare criteri di misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale**, e, da ultimo, **misurare la rappresentatività sindacale e datoriale nei singoli frammenti dei settori** ontologicamente intesi su cui si intende far prevalere un determinato contratto, sia pure come misura di trattamento economico minimo complessivo.

Che il rinvio al CCNL più applicato non sia in grado di far selezionare alle imprese o agli operatori economici alcuno specifico CCNL emerge con chiarezza dalla nota illustrativa Bando tipo Anac 1/2023, nella quale l'Autorità, con riguardo all'applicazione dell'art. 11 del D. Lgs.n. 36/2023 in materia di appalti pubblici - in assenza una regolazione dei perimetri e delle modalità di misurazione della maggiore rappresentatività comparata delle parti sociali all'interno degli stessi - suggerisce criteri di rappresentatività definiti dalle stesse linee guida "sintomatici" (dunque solo vagamente idonei ad individuare il CCNL "leader" e sui quali è facile prevedere un elevato contenzioso), tra i quali c'è appunto anche quello della maggiore applicazione del CCNL nel settore.

Infatti nella gran parte delle gare detto criterio non consente l'individuazione di un solo CCNL di riferimento - che per l'appunto dovrebbe essere quello sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentativi- ma solo l'applicazione di più CCNL alternativi fra loro, con la conseguenza finale di non consentire l'assolvimento della funzione selettiva alla quale quel rinvio è preposto: l'individuazione del CCNL di riferimento di settore.

Concludendo il rinvio al CCNL più applicato, in assenza di un'adeguata perimetrazione degli ambiti di misurazione della rappresentatività sindacale e datoriale, rischia seriamente di far venire al pettine nel modo sbagliato i nodi irrisolti del diritto sindacale relativi alla rappresentanza.

Con riferimento agli interventi del **Piano nazionale complementare** ex articolo 1, comma 7, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 luglio 2021, n.101, oggetto di **definanziamento** ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1 del presente provvedimento (scheda "**Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi - Bus**") si evidenzia che in conseguenza del sopravvenuto quadro macroeconomico nazionale e internazionale che ha generato un eccezionale ed imprevedibile ritardo nei tempi di consegna dei mezzi di trasporto non è stato possibile, in diversi casi, rispettare il termine del 31 dicembre 2022 definito nel cronoprogramma procedurale per la sottoscrizione dei contratti relativi alle forniture degli autobus adibiti ai servizi di trasporto pubblico locale. Una **proroga** del predetto termine al **31 dicembre 2024** consentirebbe di impiegare integralmente risorse destinate ad investimenti per il rinnovo del parco autobus delle aziende TPL, che risultano di fondamentale importanza per il raggiungimento degli sfidanti target di riduzione delle emissioni inquinanti fissati a livello europeo con il *Green Deal*.