

Appalti e tutela dei lavoratori*

Alessandro Bellavista

1. Premessa. Un diritto del lavoro rinnovato	175
2. Appalti e condizioni di lavoro	177
3. Il rafforzamento della responsabilità del committente e la parità di trattamento negli appalti	178
4. La successione negli appalti	181
5. La nuova disciplina del subappalto nell'ambito degli appalti pubblici	183
6. Gli interventi sul sistema della contrattazione collettiva	184
7. Conclusioni. La necessità di una strategia integrata	185

* Originariamente pubblicato come WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" .IT – 454/2022

1. Premessa. Un diritto del lavoro rinnovato

Da parecchio tempo, sono divenute estremamente frequenti e diffuse forme di organizzazione dell'attività di impresa basate sul ricorso al cosiddetto lavoro non standard o atipico (lavoro a termine, in somministrazione, *part-time*, intermittente) e sulle esternalizzazioni e sulla frammentazione dei processi produttivi. L'evoluzione legislativa italiana ha, però (rispetto al passato), agevolato queste tendenze, soprattutto a partire dal d.lgs. n. 276/2003, attraverso un progressivo ampliamento delle figure di lavoro atipico e una riduzione dei vincoli alle esternalizzazioni e specialmente all'appalto.

A seguito dell'adozione, da parte dei *policy makers*, di una prospettiva ideologica tipicamente neoliberista⁴³⁰, le esigenze delle imprese di flessibilità nella gestione della forza lavoro sono state così privilegiate nell'aspettativa, mai compiutamente realizzata, di una crescita complessiva dell'occupazione. Tuttavia, nel lungo periodo, l'effetto di tali politiche è stato quello di un aumento della precarietà, dell'instabilità dei rapporti di lavoro, del cosiddetto «lavoro povero»⁴³¹, delle disegualianze e, in fin dei conti, dell'erosione degli standard lavoristici di tutela⁴³².

Beninteso, queste politiche del lavoro si sono dimostrate coerenti con un sistema produttivo orientato, in prevalenza, alla ricerca di una competitività fondata principalmente sulla riduzione dei costi e specialmente di quelli del lavoro. E difatti, una chiara sintesi della struttura del capitalismo italiano è stata offerta dalle «considerazioni finali» del 2021 del Governatore della Banca d'Italia, secondo cui «la specializzazione in attività tradizionali e la piccola dimensione riducono la domanda di lavoro qualificato, generando un circolo vizioso di bassi salari e modeste opportunità di impiego che scoraggiano gli investimenti in istruzione».

È così evidente che la possibilità dell'Italia di reggere le prossime sfide dei mercati globali dipende dalla sua capacità di spostare il baricentro del proprio modello produttivo nelle aree dell'economia della conoscenza e dell'alta specializzazione. Settori questi dove il ruolo del capitale umano è indiscutibile. Il che implica che anche la legislazione lavoristica debba fare la sua parte per perseguire l'obiettivo verso la cosiddetta via alta allo sviluppo, che richiede qualità e stabilità dei rapporti di lavoro ed elevate professionalità e competenze del personale.

Ciò significa, per le politiche del lavoro, non assecondare più le ripetute richieste delle imprese di una riduzione dei costi, per affrontare la concorrenza nei mercati globali, specie attraverso l'aumento della flessibilità della manodopera, ma condizionare la concessione della medesima flessibilità ad investimenti in innovazione, alla crescita del lavoro di qualità e a specifiche e circostanziate esigenze produttive. Perciò, è anzitutto necessario adottare un ampio programma di politica economica che rigetti le impostazioni neoliberiste prevalenti negli ultimi anni e adotti visioni più

⁴³⁰ Cfr. A. BOITANI, *L'illusione liberista*, Bari – Roma, Laterza, 2021.

⁴³¹ Cfr. M. RAITANO – M. JESSOLA – M. NATILI – E. PAVOLINI, *I working poor in Italia*, in *Quaderni della coesione sociale*, 2019, n. 2, p. 4 ss.; M. BAVARO, *Working poor, tra salari bassi e lavori intermittenti*, in www.lavoce.info, 1° ottobre 2021; M. MARUCCI, *Contro il lavoro povero non basta il salario minimo*, *ivi*, 22 aprile 2021; M. BARBIERI, *La proposta di direttiva sul salario minimo legale: opportunità e limiti*, in *DRI*, 2021, p. 387 ss.

⁴³² Cfr. C. TRIGILIA (a cura di), *Capitalismi e democrazia*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 16 ss.; AA.VV., *Salari rubati*, Verona, Ombre corte, 2017, p. 7 ss.; L. GALLINO, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, Roma – Bari, Laterza, 2012, p. 10 ss.; M. FANA – S. FANA, *Basta salari da fame!*, Bari – Roma, Laterza, 2019, p. 44 ss.

equilibrate, in cui il valore del lavoro, la tutela della persona del lavoratore, la ricerca della «piena e buona occupazione»⁴³³ rappresentino la stella polare di ogni cambiamento. Questo comporta, tra l'altro, intervenire regolando la concorrenza, per evitare che essa si svolga in modo selvaggio e per fare sì che essa sia socialmente sostenibile. E, a questo riguardo, una funzione determinante assume la garanzia della qualità del lavoro e della sua protezione. E cioè, «un mercato del lavoro più stabile e con lavoratori più retribuiti rappresenta, infatti, un incentivo alle imprese per aumentare la produttività attraverso gli investimenti in innovazione invece di competere tramite una riduzione dei costi, in particolare il salario»⁴³⁴.

Sicché, il diritto del lavoro è indotto a confermare la sua ragion d'essere quale strumento di protezione e di emancipazione del lavoratore, e quindi tecnica (per quanto, in una certa misura, «reversibile») di regolazione della concorrenza tra la forza lavoro e anche tra le imprese⁴³⁵. Il che trova esplicito riscontro nel nuovo percorso intrapreso dall'Unione europea, ora molto più attenta alla dimensione sociale rispetto al passato, e laddove la recente proposta di direttiva «relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea», attualmente in fase discussione, mira proprio a contrastare il *dumping* sociale e la «povertà lavorativa» all'interno della comunità⁴³⁶. E il richiamo alla finalità della lotta al *dumping sociale* (e quindi all'obiettivo di impedire una concorrenza basata sulle differenti condizioni salariali esistenti nei diversi Stati membri dell'Unione) ha consentito alla Corte di giustizia di giustificare la legittimità della direttiva (UE) 2018/957, «relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi» (che amplia la tutela dei lavoratori distaccati), facendo anche richiamo alla cosiddetta clausola sociale orizzontale dell'art. 9 TFUE⁴³⁷.

In questa prospettiva, vanno abbandonate le politiche di precarizzazione del lavoro e va ridimensionato l'eccessivo pacchetto di lavori non standard oggi disponibile, consentendo l'attivazione di ogni dose di flessibilità in entrata in modo controllato e contingentato. È, poi, da rafforzare la tutela per il licenziamento ingiustificato nel contratto a tempo indeterminato, che è stata incongruamente ridotta negli ultimi anni. Inoltre, è indispensabile una drastica e rigorosa revisione della disciplina delle forme attraverso cui si realizzano le esternalizzazioni e la frammentazione dei processi produttivi. E ciò in modo da impedire usi opportunistici di tali strumenti al solo scopo della ricerca del profitto e a danno dei lavoratori⁴³⁸.

Significative suggestioni per la riforma della disciplina lavoristica nelle direzioni anzidette sono contenute in vari progetti: tra cui, in particolare, nella Carta dei diritti universali del lavoro del 2016 (da ora Carta) della Cgil e nel progetto di legge intitolato «Restituire diritti e dignità dei

⁴³³ Cfr. L. PENNACCHI, *Per il rilancio di una piena e buona occupazione*, in *Italianieuropei*, 2017, n. 2.

⁴³⁴ N. GIANGRANDE, *La precarietà occupazionale e il disagio salariale in Italia. Le conseguenze della pandemia sull'occupazione e sui salari*, in *Working paper FDV*, 2021, n. 2, p. 19.

⁴³⁵ Cfr. G. LYON-CAEN, *Permanenza e rinnovamento del diritto del lavoro in una economia globalizzata*, in *LD*, 2004, p. 257 ss.; U. ROMAGNOLI, *Diritto del lavoro e quadro economico: nessi di origine e profili evolutivi*, in *DLRI*, 2013, p. 585 ss.

⁴³⁶ Cfr. O. RAZZOLINI, *Salario minimo, dumping contrattuale e parità di trattamento: brevi riflessioni a margine della proposta di direttiva europea*, in *LDE*, 2021, p. 1 ss.; G. PROIA, *La proposta di direttiva sull'adeguatezza dei salari minimi*, in *DRI*, 2021, p. 26 ss.

⁴³⁷ Cfr. G. ORLANDINI, *La Corte di giustizia fa salve le nuove regole antidumping sul distacco transnazionale: respinti i ricorsi di Ungheria e Polonia*, in *Diritti & Lavoro flash*, 2020, n. 8, p. 12 ss.

⁴³⁸ Cfr. R. RIVERSO, *La sottile linea tra legalità e sfruttamento nel lavoro*, in *QG*, 2017, p. 6 ss.

lavoratori»⁴³⁹, che è parzialmente confluito nella proposta n. 1423, presentata alla Camera dei Deputati il 6 dicembre 2018.

In questa sede, stante l'evento cui è legata, ci si limiterà ad affrontare le problematiche scaturenti dai sistemi di esternalizzazione⁴⁴⁰ tramite l'appalto.

2. Appalti e condizioni di lavoro

È noto, infatti, che i processi di disintegrazione verticale e di frammentazione della catena produttiva costituiscono forme di *exit option* attraverso i quali i datori aggirano i vincoli regolativi presenti nei propri confini organizzativi, perché si avvalgono comunque di prestazioni di lavoro, offerte dai fornitori esterni, sottoposte ad una disciplina diversa e meno protettiva. È l'appalto lo strumento principale mediante il quale si realizza tale fuga dal mercato del lavoro interno e si concreta una vera e propria elusione «della struttura istituzionale di regolazione e protezione del lavoro»⁴⁴¹. Con l'effetto finale di una corsa al ribasso delle condizioni di lavoro e dei salari. Si tratta di un fenomeno non nuovo, perché «la struttura industriale italiana ha sempre presentato tratti di accentuata frammentazione» realizzati tramite i «processi di decentramento produttivo»⁴⁴². Ma, come s'è già accennato, gli allentamenti della rigidità della disciplina lavoristica, e in particolare dei vincoli alle esternalizzazioni, iniziati con il d.lgs. n. 276/2003, hanno agevolato tutto ciò.

In molti settori, l'uso dell'appalto ha consentito (e consente) di affidare ai fornitori esterni anche fasi centrali del processo produttivo e appartenenti al *core business* dell'impresa. Per esempio, dettagliate ricerche nell'ambito dell'industria della carne mettono in luce come l'appalto abbia favorito un processo di «delocalizzazione di prossimità»: vale a dire «i dipendenti “esternalizzati” infatti lavorano solitamente all'interno degli stessi stabilimenti, in spazi contigui – seppur separati – rispetto al personale assunto direttamente dall'azienda committente»⁴⁴³. E situazioni analoghe si riscontrano in modo diffuso: specie nella logistica⁴⁴⁴, nell'alimentare⁴⁴⁵, nelle costruzioni,

⁴³⁹ Cfr. P. ALLEVA, *Restituire diritti e dignità ai lavoratori*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, p. 5 ss.

⁴⁴⁰ Per un ampio quadro delle molteplici questioni, sotto il profilo della garanzia dei diritti dei lavoratori, scaturenti dalle varie forme di esternalizzazione e che, quindi, vanno al di là del solo appalto, cfr. M. NICOLOSI, *Il lavoro esternalizzato*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 9 ss.; P. ALLEVA, *Restituire*, cit., p. 63 ss.

⁴⁴¹ L. DORIGATTI – A. MORI, *L'impatto delle scelte datoriali sulle condizioni di lavoro e sulle disegualianze: disintegrazione verticale, esternalizzazioni e appalti*, in *Soc. lav.*, 2016, p. 14. E cfr. D. IZZI, *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 1 ss.;

⁴⁴² M. ROCCELLA, *I salari*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 81.

⁴⁴³ V. PIRO – D. SACCHETTO, *Segmentazione del lavoro e strategie sindacali nell'industria della carne*, in *SM*, 2020, p. 521. E cfr., anche, L. DORIGATTI, *Ridotte all'osso. Disintegrazione verticale e condizioni di lavoro nella filiera della carne*, in *Meridiana*, n. 93, 2018, p. 51 ss.; P. CAMPANELLA, *Nuove sfide per le relazioni industriali in Europa: il caso della industria della carne in cinque contesti nazionali*, in *DRI*, 2020, p. 935 ss.; S. BATTISTELLI, *Legittimità e criticità delle esternalizzazioni in Italia: il caso dell'industria delle carni*, *ivi*, 2020, p. 974 ss.; G. CENTAMORE – D. DAZZI, *Tendenze delle relazioni industriali nel settore suinicolo: il caso italiano in un quadro europeo*, in *DLRI*, 2020, p. 57 ss.

⁴⁴⁴ Cfr. l'approfondimento dedicato a *Logistica e lavoro*, con scritti di A. ALLAMPRESE, O. BONARDI, G. GRAPPI, L. DORIGATTI, A. MORI, C. ALESSI, A. BELLAVISTA, P. CAMPANELLA, in *RGL*, 2020, I, p. 363 ss.; e S. BOLOGNA – S. CURI, *Relazioni industriali e servizi di logistica: uno studio preliminare*, in *DLRI*, 2019, p. 125 ss.; A. ALLAMPRESE – O. BONARDI (a cura di) *Logistica e lavoro*, Roma, Ediesse, 2018.

⁴⁴⁵ Cfr. G. FROSECCHI – G. ORLANDINI, *Esternalizzazione del core business nel settore alimentare: il caso Italpizza*, in *LD*, 2021, p. 347 ss.; U. FRANCIOSI, *Il caso Castelfrigo*, in A. ALLAMPRESE – O. BONARDI (a cura di), *Logistica*, cit., p. 127 ss.

nell'alberghiero, nella manifattura, nei servizi⁴⁴⁶, e finanche in ampie aree delle pubbliche amministrazioni⁴⁴⁷.

Così, l'*exit option* dell'impresa committente o *leader*, attraverso l'esternalizzazione, permette di scaricare costi e responsabilità sul fornitore, producendo la cosiddetta «fessurazione dei luoghi di lavoro»⁴⁴⁸. Tale concetto riassume la dispersione dei processi produttivi tra varie organizzazioni e il progressivo peggioramento delle condizioni di lavoro lungo la catena (detta anche «catena del valore») delle relazioni contrattuali che legano le differenti imprese⁴⁴⁹.

Tali conseguenze erano state prefigurate fin dal varo del d.lgs. n. 276/2003, laddove si osservava che il «superamento» della «regola dell'uniformità di trattamento economico e normativo tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore (o meglio, garanzia solidale delle due imprese per il riconoscimento ai dipendenti dell'appaltatore di trattamenti non inferiori a quelli goduti dai lavoratori del committente) ... rischia di incentivare un aumento di appalti determinati appunto dalla mera ricerca di imprese con più basso costo del lavoro, magari appositamente promosse e costituite per collocarsi in settori dotati di più deboli contratti collettivi»⁴⁵⁰.

Tutto questo impone di allargare lo sguardo per considerare quali siano gli strumenti migliori per impedire ai committenti di selezionare i fornitori solo in base ad una logica di competizione sui costi e, in particolare, del lavoro; nonché di rendere non più convenienti scelte siffatte.

In altri termini, se l'*exit option* dell'impresa committente, attraverso l'esternalizzazione, non dovesse più permettere a questa di scaricare costi e responsabilità sul fornitore, come al momento avviene, tenderebbero anche a scomparire i molteplici soggetti pseudo-imprenditoriali, presenti nella filiera degli appalti come appaltatori e subappaltatori, che spesso agiscono solo come meri serbatoi di manodopera. In questa prospettiva, bisogna prendere atto che, per contrastare le operazioni opportunistiche e, nella peggiore delle ipotesi, fraudolente, di disintegrazione del ciclo produttivo, la strada della protezione del lavoro passa ormai, principalmente, attraverso la regolazione dei rapporti tra le imprese, in vario modo legate da processi di polverizzazione e di integrazione organizzativa che comunque incidono sulle relazioni di lavoro.

È necessario quindi responsabilizzare il committente (molto di più di quanto al momento si verifica) rispetto alle condizioni assicurate dai propri fornitori ai loro dipendenti.

3. Il rafforzamento della responsabilità del committente e la parità di trattamento negli appalti

La responsabilizzazione del committente trova riscontro, in base alla normativa vigente, nella

⁴⁴⁶ Cfr., ampiamente, V. FURLANETTO, *Noi schiavisti. Come siamo diventati complici dello sfruttamento di massa*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

⁴⁴⁷ Cfr. L. DORIGATTI – A. MORI, *L'impatto delle scelte datoriali*, cit., p. 5 ss.; M. VERRUGGIO, *Dumping contrattuale: sanare i bilanci pagando 4 euro l'ora*, 6 febbraio 2021, in www.glistatigenerali.com.

⁴⁴⁸ D. WEIL, *The Fissured Workplace. Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*, Harvard, 2014; A. LO FARO – F. SCARPELLI, *Introduzione al tema La regolazione degli appalti tra normativa nazionale ed europea, giurisprudenza, prassi*, in *RGL*, 2017, p. 381 ss.

⁴⁴⁹ Cfr. L. DORIGATTI, *La precarietà invisibile*, in *il Mulino*, 2018, p. 561 ss.

⁴⁵⁰ F. SCARPELLI, *Appalto e distacco*, in E. GRAGNOLI – A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Padova, Cedam, 2004, p. 436.

previsione della responsabilità solidale tra il medesimo, l'appaltatore e gli eventuali subappaltatori quanto ai trattamenti retributivi (e ai contributi previdenziali) spettanti ai dipendenti di questi ultimi, come sancito dall'art. 29, d.lgs. n. 276/2003⁴⁵¹. La disposizione è stata più volte modificata, nel corso degli anni; ma dopo la novella del 2017, provocata dalla necessità di evitare il referendum popolare sul testo allora vigente, non v'è dubbio che la tutela da essa garantita sia più efficace rispetto a prima⁴⁵². Resta il problema che l'enunciato assicura solo la possibilità ai dipendenti dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori di aggredire i beni del committente per conseguire quanto loro dovuto dal proprio datore. Ciò che manca, e la cui assenza inevitabilmente favorisce la spinta alla frammentazione del ciclo di impresa, è la parità di trattamento tra dipendenti dell'appaltante e dell'appaltatore, come invece era previsto dall'abrogata disciplina della l. 23 ottobre 1960, n. 1369⁴⁵³.

Sembra così opportuna la reintroduzione di siffatta garanzia, accompagnata, peraltro, dalla codificazione di criteri più stringenti, rispetto a quelli contenuti nell'art. 29, c. 1, d.lgs. n. 276/2003, per distinguere l'appalto genuino dall'intermediazione illecita di manodopera ovvero dagli appalti di mere prestazioni di lavoro.

Sia la Carta della Cgil sia la proposta di legge n. 1423 offrono chiare indicazioni per colmare le falle dei meccanismi di tutela in queste situazioni non solo *de iure condendo*, ma anche parzialmente *de iure condito*. E cioè, tali progetti fissano linee di confine tra l'appalto genuino e quello di mere prestazioni di lavoro che possono anche essere utilizzate dalla giurisprudenza nell'interpretazione del testo attuale dell'art. 29, c. 1, d.lgs. n. 276/2003, nei casi problematici dei cosiddetti appalti ad alta intensità di manodopera o *labour intensive*, in cui è più frequente il rischio di sfruttamento della manodopera. Con ciò confermando l'idea che «il discrimine tra l'appalto lecito e l'appalto illecito, anche endoaziendale, non può essere dato dalla mera direzione della forza lavoro», e che, «ai fini della liceità occorre l'organizzazione e la gestione autonoma dell'opera o del servizio con assunzione del rischio economico del risultato pattuito»⁴⁵⁴.

Anzitutto, la proposta n. 1423 modifica l'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, «specificando che l'appalto cosiddetto "*labour intensive*", ossia consistente essenzialmente in prestazioni di lavoro, è lecito solo se riguarda lavoratori specializzati che garantiscano un notevole valore aggiunto rispetto all'ipotesi che quel servizio sia eseguito da normali dipendenti del committente». La disposizione progettata sancisce che «non è considerato legittimo l'appalto consistente in mere prestazioni di lavoro, salvo che l'appaltatore eserciti il potere organizzativo e direttivo esclusivamente nei confronti di lavoratori in possesso di competenze specialistiche e diverse da quelle dei lavoratori alle dipendenze del committente, tali da generare un evidente incremento di produttività e di risultati».

La Carta della Cgil è ancora più analitica, perché parte da un generale divieto (salva ovviamente l'ipotesi della somministrazione lecita) di «utilizzazione diretta di lavoratori dipendenti di soggetti terzi»: ipotesi vietata che «si verifica quando il soggetto interponente eserciti un ruolo esclusivo

⁴⁵¹ Responsabilità solidale allargata a danni non indennizzati ad opera degli istituti previdenziali, dall'art. 26, c. 4, d.lgs. n. 81/2008.

⁴⁵² Cfr. D. GAROFALO, *Lavoro, impresa e trasformazioni organizzative*, in *Frammentazione organizzativa e lavoro: rapporti individuali e collettivi*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 17 ss.; L. FERLUGA, *La tutela dei lavoratori e il regime della responsabilità solidale nel contratto di appalto alla luce delle recenti (e forse ultime) modifiche*, in *VTDL*, 2018, p. 407 ss.; M. NICOLOSI, *Il lavoro esternalizzato*, cit., p. 189 ss.

⁴⁵³ Cfr. U. CARABELLI, *La responsabilità del datore di lavoro nelle organizzazioni di impresa complesse*, in *DRI*, 2009, p. 91 ss.

⁴⁵⁴ R. RIVERSO, *Cooperative spurie ed appalti. Nell'inferno del lavoro illegale*, in *QG*, 30 aprile 2019, p. 9.

o prevalente con riguardo all'organizzazione e direzione del prestatore o dei prestatori di lavoro». Poi, la Carta aggiunge che «si ritiene in ogni caso prevalente il ruolo dell'interponente quando l'appaltatore interposto si limiti a svolgere le attività amministrative ed operative necessarie alla messa a disposizione del personale, ivi compresa l'eventuale organizzazione di turni e la sostituzione di personale assente». Inoltre, «il ruolo prevalente dell'interponente non è escluso dall'esercizio da parte dell'interposto o di personale che da lui dipenda, di poteri gerarchici e direttivi nei confronti degli altri lavoratori, quando per la natura della prestazione, per le sue modalità organizzative, per i rapporti intercorrenti tra il personale dell'interponente e il personale direttivo dell'interposto, non risulti un effettivo ruolo organizzativo del soggetto interposto e l'utilizzo da parte di questo di un significativo *know-how* di impresa». Sul piano dell'accertamento in concreto della fattispecie vietata, è significativa la precisazione che «il giudice può assegnare valore di presunzione dell'interposizione all'assenza, per quanto riguarda l'interposto, di una significativa autonoma struttura di impresa rispetto al personale impiegato nell'opera o nel servizio, alla ridotta dimensione o capitalizzazione dell'impresa, all'eventuale rapporto di monocommittenza con l'interponente, alla presenza di rapporti di dipendenza economica, finanziaria o di controllo con l'interponente, all'assenza di caratteristiche di effettiva specializzazione dell'opera o del servizio resi rispetto alle attività rientranti nel ciclo produttivo del committente o interponente».

La recente giurisprudenza adotta prospettive simili ed è molto attenta nella ricerca del datore di lavoro sostanziale⁴⁵⁵. Ad esempio, in un caso riguardante un appalto per la gestione della logistica di un magazzino, essa ritiene sussistente la fattispecie interpositoria vietata, sulla base del fatto che il committente domini l'intera organizzazione del lavoro della struttura tramite la dotazione dei lavoratori dell'appaltatore di strumenti tecnologici che ne consentono la direzione e il controllo: tra cui cuffie, microfoni e pistole a radiofrequenza⁴⁵⁶. In un'altra ipotesi, riguardante proprio l'industria della carne, la somministrazione illecita di manodopera è stata ravvisata nella circostanza che «non solo la lavorazione appaltata» (cioè la «lavorazione e confezionamento delle carni») «è pienamente compenetrata nell'azienda ed inseparabile dal ciclo produttivo (anzi rappresenta l'intero ciclo produttivo), ma anche i lavoratori esterni ad essa impiegata diventano corpo unico con l'azienda appaltante, perché in essa completamente inseriti e non scindibili né eliminabili»⁴⁵⁷.

Di particolare rilievo è che sia la Carta della Cgil sia la proposta n. 1423 reintroducono la regola della parificazione dei trattamenti minimi tra dipendenti dell'appaltante e dell'appaltatore, con la previsione che quest'ultimi ovviamente restano legati dal vincolo di solidarietà. La Carta della Cgil limita l'applicazione della responsabilità solidale per il trattamento minimo «ogni qualvolta un'impresa affidi ad altra impresa la realizzazione di una fase o porzione del proprio ciclo produttivo, mediante contratto di appalto o di altro tipo, in base al quale l'affidatario operi in condizione di dipendenza economica nei confronti dell'affidante»; precisando poi nel dettaglio i criteri di individuazione della suddetta dipendenza economica. E poi, la stessa Carta mantiene il vincolo di solidarietà, ma senza il precetto di parificazione dei trattamenti, per gli appalti in cui non si riscontri la dipendenza economica dell'appaltatore.

⁴⁵⁵ Cfr. G. FLAIM, *La tutela del lavoro nell'impresa frammentata (in modo fittizio o genuino): due nitide pronunce della Suprema Corte*, in *QG*, 10 settembre 2020, p. 1 ss.; T. Milano, 18.3.2019, n. 7200; App. Brescia, 19 febbraio 2019, n. 65.

⁴⁵⁶ Cfr. T. Padova 16.7.2019, in *LG*, 2019, 1135 ss.

⁴⁵⁷ T. Reggio Emilia 13.2.2018, n. 41; e, sui profili sanzionatori degli appalti illeciti, cfr. S. BATTISTELLI, *Legittimità*, cit., p. 992 ss.

Dal canto suo, la proposta n. 1423 prescinde da tale condizione (di dipendenza economica) e sancisce l'applicazione della regola paritaria e della garanzia della responsabilità solidale agli «appalti di opere o di servizi compresi lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti da eseguire all'interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore».

Così, la reintroduzione del principio della parità di trattamento comporterebbe una maggiore responsabilizzazione delle imprese *leader* in ordine alla selezione dei contraenti, rispetto a quanto oggi consegue dalla sola applicazione del vigente principio della responsabilità solidale. E, come s'è visto dall'esame delle proposte citate, l'esenzione dalla regola della parità di trattamento potrebbe operare, in via di eccezione, solo per gli appalti di attività temporanee, rapsodiche e non connesse con il ciclo produttivo dell'impresa appaltante, ovvero per gli appalti in cui l'appaltatore offra opere e servizi che presuppongono il possesso di specializzazioni e *know how* particolari.

Non si può nascondere che si potrebbero presentare concreti problemi di applicazione della regola paritaria quasi analoghi a quelli che hanno riguardato l'art. 3 dell'abrogata l. n. 1369/1960. Ciò perché entrambi i progetti circoscrivono l'operatività della suddetta regola a peculiari casi di appalti: la Carta a quelli connessi al «ciclo produttivo», la proposta n. 1423 a quelli «da eseguire all'interno delle aziende»⁴⁵⁸.

Beninteso, oltre a sottolineare che è illusorio pensare che esistano norme perfette, e quindi efficaci in modo automatico, va detto che l'accoglimento di tale principio avrebbe comunque un enorme valore simbolico, perché eserciterebbe di fatto una pressione sui committenti a rifuggire da scelte basate solo su ragioni di costo e non motivate da reali esigenze produttive.

D'altra parte, utili spunti *de iure condendo* pervengono, altresì dalla più recente esperienza comparata. Difatti, in Germania, una legge del 2020 ha previsto l'obbligo per le imprese del settore della lavorazione della carne di avvalersi solo di dipendenti diretti per alcune delle fasi centrali del processo produttivo, con ciò vietando ogni forma di esternalizzazione⁴⁵⁹. L'intervento del legislatore tedesco è stato sollecitato dall'evidente dato che tali pratiche mettevano in pericolo i più elementari diritti dei lavoratori. Ciò dimostra come sia possibile, in determinati contesti caratterizzati dal forte sfruttamento della manodopera esterna, incidere sulle scelte organizzative dell'impresa con adeguati bilanciamenti dei contrapposti interessi, affinché si riducano *a priori* i rischi a danno dei lavoratori.

4. La successione negli appalti

Un momento particolarmente delicato è quello del cambio d'appalto, alquanto frequente a causa sia (soprattutto) della tendenza degli appaltanti a ridurre i costi della catena, mutando le condizioni dell'appalto ad ogni scadenza, sia (anche) della fragilità dei fornitori-appaltatori. La Carta prevede un articolato meccanismo volto a rafforzare la tutela dell'occupazione dei lavoratori

⁴⁵⁸ Cfr. M. MARINELLI, *Decentramento produttivo e tutela dei lavoratori*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 158 ss.; D. IZZI, *Lavoro negli appalti*, cit., p. 31 ss.; M. NICOLOSI, *Il lavoro esternalizzato*, cit., p. 173 ss.

⁴⁵⁹ Cfr. W. DÄUBLER, *Arbeitsschutz schafft neues Arbeitsrecht!?*, in NZA, 2021, p. 86 ss.; S. EROL – T. SCHULTEN, *Renewing labour relations in the german meat industry*, in WSI Report, n. 61, gennaio 2021, p. 1 ss.

coinvolti nel cambio d'appalto. Questo documento è, tuttavia, precedente alla modifica dell'art. 29, c. 3 d.lgs. n. 276/2003, operata dalla l. comunitaria n. 122/2016, varata per evitare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea per contrasto con la direttiva 2001/23/CE in materia di trasferimento d'azienda⁴⁶⁰.

Tuttavia, appare opportuna una piccola manutenzione del nuovo testo dell'art. 29, c. 3, d.lgs. n. 276/2003, in modo tale da rafforzarne il contenuto protettivo. In una direzione siffatta si muove la proposta n. 1423 che suggerisce la sostituzione dell'art. 29, c. 3, d.lgs. n. 276/2003, con la previsione secondo cui «in caso di subentro di nuovo appaltatore si applicano le disposizioni dell'art. 2112 c.c., salvo che tra i due contratti di appalto vi siano evidenti elementi di discontinuità con riguardo ai mezzi strumentali utilizzati e al contenuto dell'attività svolta; in tale ultima ipotesi i lavoratori hanno comunque diritto al reimpiego da parte del nuovo appaltatore senza peggioramento delle condizioni economiche e normative».

Insomma, si tratta con chiarezza di stabilire, come regola generale, che la successione negli appalti rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 2112 c.c., in presenza delle condizioni fissate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁴⁶¹. E, in caso contrario, comunque garantendo ai lavoratori coinvolti apposite salvaguardie occupazionali ed economiche, generalizzando le previsioni delle clausole sociali più garantiste della contrattazione collettiva⁴⁶².

D'altra parte, v'è chi ritiene che, grazie all'art. 29, c. 3, d.lgs. n. 276/2003, abbia ottenuto un riconoscimento legislativo il diritto del lavoratore, coinvolto nel cambio di appalto, alla continuità occupazionale «sia pure attraverso una norma di segno negativo, e ciò a prescindere dalla previsione contenuta in un contratto collettivo». Secondo questa tesi, ostacolare la suddetta soluzione, richiamando la libertà economica d'impresa, e quindi la libertà dell'imprenditore di scegliere la forza lavoro, costituisce «un vero e proprio apriorismo ideologico». Questo perché «la libertà di scelta, pur riconosciuta dal nostro ordinamento..., non può ritenersi pregiudicata dal diritto al passaggio dei lavoratori impiegati nell'appalto nella misura in cui questo opera a cascata, con una totale e piena compensazione tra l'imposizione iniziale del vincolo e la liberazione totale finale, al momento del cambio»⁴⁶³.

Per ciò che concerne gli appalti pubblici andrebbe maggiormente promossa la stabilità occupazionale e la tutela dei lavoratori investiti dal cambio di appalto, con un'opportuna modifica dell'art. 50, d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici). Condivisibile è la nuova formulazione di tale ultima previsione suggerita dalla proposta n. 1423, secondo cui «per gli affidamenti dei contratti

⁴⁶⁰ Cfr. D. GAROFALO, *Lavoro*, cit., p. 73 ss.; C. FALERI, *Ciò che appalto non è. A proposito dell'intervento riformatore in materia di successione di appalti e trasferimento d'azienda*, in *Giur. comm.*, 2018, p. 1044 ss.; M.T. CARINCI, *Processi di ricomposizione e di scomposizione dell'organizzazione: verso un datore di lavoro "à la carte"?*, in *DLRI*, 2016, p. 734 ss.

⁴⁶¹ Cfr. M. ROCCELLA – T. TREU – M.P. AIMO – D. IZZI, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, 8° ed., Padova, Cedam, 2019, 392 ss.; L. ARIOLA, *Subentro nell'appalto labour intensive e trasferimento d'azienda*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2017, 209 ss.; G. A. RECCHIA, *Cambio appalto, stabilità occupazionale e contrattazione collettiva*, *ivi*, p. 235 ss.

⁴⁶² Cfr. E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale nel lavoro privato*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 261 ss.; F. PANTANO, *Le clausole sociali nell'ordinamento giuridico italiano*, Pisa, Pacini, 2020, p. 153 ss.; L. RATTI, *Autonomia collettiva e tutela dell'occupazione*, Padova, Cedam, 2018, p. 99 ss.

⁴⁶³ D. GAROFALO, *Il cambio di appalto tra disciplina legale e disciplina autonoma*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro*, cit., p. 205 s.

di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti inseriscono, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a subordinare l'esito positivo della gara alla garanzia della piena stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo inoltre l'applicazione da parte dell'aggiudicatario delle condizioni di orario e di retribuzione proprie dei contratti collettivi di settore di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, e comunque non peggiorative rispetto a quelle previste dalla contrattazione collettiva applicata dall'impresa cessionaria».

È evidente che, con un siffatto enunciato, si porrebbero dei limiti alla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore subentrante giustificati dall'esigenza prevalente della garanzia degli interessi dei lavoratori coinvolti dal fenomeno successorio; e, anche, a ben vedere, di una regolazione del mercato degli appalti pubblici che contemperì il principio della concorrenza con i preminenti valori sociali di cui non può non tenere conto la pubblica amministrazione⁴⁶⁴.

5. La nuova disciplina del subappalto nell'ambito degli appalti pubblici

Di recente, in Italia, è stato modificato (con il d.l. n. 77/2021) l'art. 105, c. 14, d.lgs. n. 50/2016, che ora prevede che «il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale»⁴⁶⁵.

Quest'ultima disposizione si lega, in particolare, all'art. 30, c. 4, d.lgs. n. 50/2016, secondo cui «al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».

La novella del citato art. 105, c. 14, d.lgs. n. 50/2016, introduce così, nell'ambito della catena degli appalti pubblici, il principio della parità di trattamento tra i dipendenti dell'appaltatore principale e del subappaltatore, con ciò bloccando la diffusa prassi per cui i subappaltatori applicano contratti collettivi meno onerosi rispetto a quelli degli appaltatori⁴⁶⁶.

⁴⁶⁴ Cfr., per alcuni spunti, P. TULLINI, *Concorrenza ed equità nel mercato europeo: una scommessa difficile (ma necessaria) per il diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2018, I, p. 207 ss.; C. FALERI, *Ciò che appalto non è*, cit., p. 1061 ss.; M. NOVELLA, *Costo del lavoro e retribuzione negli appalti pubblici di servizi*, in *LD*, 2020, p. 276 ss.

⁴⁶⁵ Cfr. I. PETRONE, *Le novità in chiaroscuro della nuova disciplina del subappalto nell'ambito degli appalti pubblici*, in *Diritti & Lavoro flash*, 2021, n. 5, p. 4 ss.; R. SCHIAVO – G. PIGLIALARMI, *La nuova disciplina del subappalto nei contratti pubblici*, in *Bollettino ADAPT*, 2 novembre 2021, n. 18.

⁴⁶⁶ Cfr. O. RAZZOLINI – D. ANDREUTTO – T. SORBELLO, *Il conflitto nel settore dell'igiene ambientale: evidenze empiriche d'un'Italia divisa in due*, in *DLRI*, 2020, p. 400 ss.

Ma con ciò non è risolto il problema dei problemi che concerne questo settore⁴⁶⁷. Difatti, per la giurisprudenza amministrativa, l'appaltatore principale (o affidatario) può liberamente scegliere il contratto collettivo da applicare «con il limite però che esso risulti coerente con l'oggetto dell'appalto»⁴⁶⁸. Il che ha determinato che, negli appalti pubblici, sia diffusa, da parte degli appaltatori, l'utilizzazione di contratti collettivi, come quello multiservizi o vigilanza e servizi fiduciari che hanno (in base alle declaratorie contrattuali) un campo di applicazione tanto ampio da consentirgli di osservare il citato limite, ma che prevedono trattamenti economici molto bassi⁴⁶⁹. Il che è tanto eclatante da fare sì che il contratto collettivo vigilanza e servizi fiduciari sia stato spesso ritenuto, dalla giurisprudenza, in contrasto con l'art. 36 Cost.⁴⁷⁰. La soluzione di tali questioni richiede, però, un apposito intervento legislativo di manutenzione del sistema delle relazioni industriali che verrà tra poco esaminato e che comunque contenga l'obbligo di rispettare un contratto collettivo *leader* che assicuri ai lavoratori condizioni dignitose.

Su un piano più generale, sarebbe opportuno un ripensamento delle politiche di esternalizzazione messe in campo dalle pubbliche amministrazioni fortemente influenzate dall'ideologia del *New Public Management* che ha pervaso le riforme avviate a partire dagli anni novanta del secolo scorso. È un dato, indiscutibile, che qui la scelta di appaltare servizi e funzioni persegue una mera ragione di risparmio dei costi e produce la situazione paradossale per cui soggetti pubblici si avvalgono di lavoratori esterni con trattamenti nettamente inferiori a quelli degli interni e, talvolta, con condizioni al limite di un vero e proprio sfruttamento⁴⁷¹. Di conseguenza, *rebus sic stantibus*, è indispensabile porre un freno a tali possibilità di indiscriminato ricorso agli appalti, consentendoli solo per attività di peculiare specializzazione ed eccezionali e quindi lontane dal *business* ordinario. E, inoltre, bisognerebbe andare oltre: e cioè, con decisione riformare la suddetta disciplina, in linea con la nuova sensibilità sociale dell'Unione europea e di una parte della stessa giurisprudenza amministrativa⁴⁷², avendo l'obiettivo di assicurare buone condizioni di impiego dei lavoratori. Insomma, si tratta di trasformare il *procurement* pubblico «da uno strumento di *market-making* a uno strumento di *market embedding*»⁴⁷³.

6. Gli interventi sul sistema della contrattazione collettiva

Mutatis mutandis, nel settore privato, in cui al momento non esiste alcun principio legale di parità di trattamento lungo la filiera degli appalti, v'è un vero e proprio *Far West* contrattuale in cui v'è una proliferazione di contratti collettivi, anche siglati da organizzazioni di scarsa o nulla rappresentatività (i cosiddetti contratti «pirata») aventi campi di applicazione sovrapponibili.

⁴⁶⁷ Più in generale, per una condivisibile lettura della funzione *antidumping* salariale del Codice dei contratti pubblici, cfr. M. NOVELLA, *Costo del lavoro*, cit., p. 265 ss.

⁴⁶⁸ Consiglio di Stato, 6.8.2019, n. 5574; Id., 15.3.2021, n. 2168.

⁴⁶⁹ Cfr. O. RAZZOLINI, *Salario minimo*, cit., p. 11 ss.; L. BISON, *Cultura umiliata. Lavorare nei musei a 4 euro l'ora: il contratto dei vigilantes si fa strada nei Comuni*, in *Il Fatto Quotidiano*, 28 giugno 2021, p. 13.

⁴⁷⁰ Cfr. T. Torino 9.8.2019, n. 1128, in *Labor*, 2020, 75 ss., con nota di M. GIACONI; T. Milano, 25.2.2020, n. 225; Id., 4.12.2020, n. 2539.

⁴⁷¹ Cfr. L. DORIGATTI, *Condizioni di lavoro nei servizi sociali: disintegrazione verticale e procurement pubblico*, in *SM*, 2017, p. 459 ss.; M. FANA – S. FANA, *Basta salari*, cit., p. 66 ss.

⁴⁷² Cfr. Consiglio di Stato, 20.10.2021, n. 7053.

⁴⁷³ L. DORIGATTI, *Condizioni di lavoro*, cit., p. 485.

Perciò, sovente, il contratto collettivo diventa uno strumento concorrenziale tra le imprese che operano negli stessi ambiti merceologici, avendo ciascuna di queste la possibilità di scegliere un contratto collettivo meno gravoso rispetto a quello del proprio *competitor*. E nella catena degli appalti è costante il fatto che appaltatori e subappaltatori ricorrano a contratti collettivi diversi in confronto a quello dell'appaltante e sempre meno costosi. Significative sono le esperienze della filiera delle carni e dell'alimentare da cui risulta che gli appaltatori e subappaltatori, quando non ricorrono ad un contratto «pirata», applicano il contratto collettivo multiservizi molto più favorevole in rapporto a quello dell'industria alimentare a cui sono tenuti i committenti.

Pertanto, è urgente un intervento legislativo di disboscamento dell'aggravato sistema contrattuale⁴⁷⁴. D'altra parte, non riscuote particolare successo, sotto il profilo dell'effettività, l'apprezzabile tentativo dei soggetti sindacali storici e più rappresentativi di tenere sotto controllo le catene produttive attraverso la previsione, nei rispettivi contratti collettivi, di clausole di pari trattamento tra i lavoratori impiegati nella catena degli appalti e di divieto di appalto di lavorazioni integrate nel *core business* dell'impresa *leader*⁴⁷⁵.

Pertanto, la soluzione ottimale sarebbe quella dell'attuazione dell'art. 39 Cost., nella parte in cui disegna una contrattazione collettiva ad efficacia generale, secondo i vari modelli elaborati da una lunga riflessione scientifica (come quello prefigurato dalla Carta della Cgil); e che comporti, in particolare, la definizione dei cosiddetti perimetri delle categorie contrattuali; e, nell'ambito di questi, la misurazione della rappresentatività dei soggetti legittimati a negoziare, in via esclusiva, il contratto collettivo di riferimento. Altra soluzione, più praticabile (in via di emergenza, come oggi si suole dire) è quella di una normativa più «leggera», sul solo salario minimo, che adotti il meccanismo già operante per il settore della cooperazione e validato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 51/2015. In quest'ultima direzione, non è sufficiente che il legislatore si limiti a stabilire che il parametro di determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente di cui all'art. 36 Cost. sia costituito dal trattamento economico complessivo dettato dai contratti collettivi delle organizzazioni dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale⁴⁷⁶. È altresì necessario che sia fissata, e periodicamente aggiornata, una soglia salariale minima oraria intercategoriale, invalicabile al ribasso da parte della contrattazione collettiva. E ciò per evitare la persistenza del fenomeno dei cosiddetti contratti collettivi «poveri», come il multiservizi e la vigilanza e servizi fiduciari che, pur siglati da organizzazioni senza dubbio rappresentative, prevedono retribuzioni minime tanto basse da avvicinarsi alla soglia di povertà.

7. Conclusioni. La necessità di una strategia integrata

Se quelle segnalate sono le riforme più importanti che vanno introdotte, per contrastare i fenomeni di deterioramento delle condizioni di lavoro nelle catene degli appalti (e non solo), ve ne

⁴⁷⁴ Sul punto, ovviamente, la discussione è del tutto aperta. Cfr. V. BAVARO – S. BORELLI – G. ORLANDINI, *La proposta di direttiva UE sul salario minimo adeguato*, in *RGL*, 2021, I, p. 126 ss.; E. GRAGNOLI, *Il contratto nazionale*, cit., p. 155 ss.; G. PROIA, *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in *MGL*, 2020, p. 945

⁴⁷⁵ Cfr. P. CAMPANELLA, *Nuove sfide*, cit., p. 957 ss.; S. BOLOGNA – S. CURI, *Relazioni industriali*, cit., p. 125 ss.; R. SCHIAVO, *La funzione della contrattazione collettiva nelle catene produttive nazionali: la necessità di un patto di filiera*, in *LDE*, 2021, n. 2, p. 13 ss.

⁴⁷⁶ Cfr. M. BARBIERI, *La proposta*, cit., p. 403 ss.; O. RAZZOLINI, *Salario minimo*, cit., p. 11 ss.

sono altre alquanto significative che devono essere, seppure brevemente, accennate. È necessario, infatti, adottare tutta una serie di misure in modo tale da impedire l'abuso di modelli societari come quello delle cooperative e delle società a responsabilità limitata che costituiscono le forme di impresa prevalenti negli appalti e nei subappalti *labour intensive*⁴⁷⁷. In particolare, quanto alle cooperative, la proposta n. 1423 contiene un ricco campionario di modifiche alla normativa vigente per garantire l'effettività dello scopo mutualistico e la reale partecipazione dei soci lavoratori alla vita sociale⁴⁷⁸.

Più in generale, è importante rafforzare e anticipare i controlli pubblici sulle imprese fornitrici impegnate nelle filiere degli appalti. Questo per impedire il frequente fenomeno fraudolento dato dal fatto che tali soggetti restano in vita, artatamente, per un tempo breve (circa due anni), e poi chiudono prima che gli enti istituzionali possano attivare le verifiche di rito, così eludendo i relativi obblighi fiscali e previdenziali. E, tuttavia, le stesse imprese riappaiono sotto una nuova veste formale, spesso nello spazio di un mattino, ma con una *governance* sostanzialmente identica: secondo il cosiddetto modello *fly-by-night*.

Sicché, è altresì indispensabile estendere la responsabilità solidale del committente nei confronti dei lavoratori impegnati nelle catene del valore, andando al di là di quella regolata dall'art. 29, c. 2, d.lgs. n. 276/2003 (limitata agli obblighi retributivi e previdenziali) e abbracciando integralmente anche il profilo fiscale. Il che impone la riforma dei meccanismi tributari attualmente in vigore⁴⁷⁹. Grazie ad una strategia così integrata dovrebbe essere possibile spingere il committente a scegliere partner affidabili e corretti, correndo altrimenti il rischio non solo di subire sanzioni, ma soprattutto di doversi sobbarcare i debiti di quest'ultimi.

Un utile modello di riferimento può essere rintracciato nella disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e, in particolare, nell'obbligo di verifica dell'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici posto a carico del committente dall'art. 26, c. 1, d.lgs. n. 81/2008. Peraltro, sulla falsariga dell'art. 27, d.lgs. n. 81/2008 andrebbe introdotto un apposito sistema di qualificazione delle imprese appaltatrici e subappaltatrici, fissando i requisiti di affidabilità che esse devono possedere in relazione all'integrale rispetto della disciplina lavoristica.

In questa prospettiva, un ulteriore significativo strumento, per contrastare il lavoro irregolare, potrebbe essere quello di trapiantare, nelle catene degli appalti, la metodologia su cui si basa il cosiddetto «Durc di congruità», al momento operante nel solo settore edile⁴⁸⁰. In questo modo, andrebbe imposto all'impresa *leader* di documentare il valore e la tipologia dei servizi acquisiti, nonché la forza lavoro occupata dagli appaltatori e subappaltatori e i trattamenti economici e normativi da essi applicati. Così, l'ente preposto alla vigilanza potrebbe verificare, mediante indici e dati statistici, la congruità dell'operazione economica sotto il profilo sia del personale impiegato

⁴⁷⁷ Cfr. P. ALLEVA, *Restituire*, cit., p. 34 ss.

⁴⁷⁸ Cfr. S. BATTISTELLI, *Legittimità*, cit., p. 979 ss.; e, se vuoi, A. BELLAVISTA, *Cooperative e sfruttamento del lavoro nella logistica*, in *RGL*, 2020, I, p. 454 ss.

⁴⁷⁹ Cfr. P. RAUSEI – M. BARBIZZI, *Ritenute fiscali in appalti e affidamenti: groviglio di documenti, controlli e sanzioni*, in *Bollettino Adapt*, 17 febbraio 2020, n. 7, p. 1 ss.; S. BATTISTELLI, *Legittimità*, cit., p. 996 ss.; nonché, se vuoi, A. BELLAVISTA, *Cooperative*, cit., p. 463 ss.

⁴⁸⁰ Cfr. M. D'ONGHIA, *Casse edili e Durc: un rapporto virtuoso per la lotta al lavoro irregolare*, in *DLRI*, 2021, p. 685 ss.; M. TUFO, *Una nuova misura di contrasto a lavoro nero e al dumping sociale nel settore edile: arriva il Durc di congruità*, in *Diritti & Lavoro Flash*, 2021, n. 6, p. 13 ss.

rispetto agli standard prevalenti in ogni tipo di lavorazione sia dei trattamenti corrispondenti a quelli (almeno fino a quando non sarà in vigore una forma di salario minimo legale o di contrattazione collettiva ad efficacia generale) maggiormente praticati e diffusi nel relativo settore. Un interessante passo in questa direzione è stato posto in essere dall'Inps che ha predisposto una piattaforma informatica (denominata MoCOA: monitoraggio congruità occupazionale appalti) per la verifica, da parte dei committenti, della correttezza degli adempimenti contributivi delle imprese appaltatrici e subappaltatrici.

Infine, poche parole conclusive. Anzitutto, non va trascurata l'imprescindibile necessità che ogni intervento riformatore sia costruito nel modo più facilmente intellegibile ed applicabile. L'ideale sarebbe quello di instaurare, fin dalla progettazione, opportuni momenti di dialogo e di concertazione con le rappresentanze dei datori e dei lavoratori e anche con i professionisti che prestano assistenza alle aziende nella gestione del personale. Ciò al fine di elaborare normative il più possibile conformi alla realtà dei problemi concreti da risolvere, e che siano condivise dai destinatari, così limitando le reazioni di rigetto⁴⁸¹.

Infine, come s'è visto, è evidente l'urgenza di una modernizzazione delle regole operanti all'interno delle catene del valore. Ma essa deve essere una modernizzazione di qualità. E cioè che si ispiri all'ideale «di costruire un mondo in cui lo sviluppo civile e sociale non sia il sottoprodotto dello sviluppo economico ma un obiettivo coscientemente perseguito»⁴⁸².

⁴⁸¹ Cfr. A. ASNAGHI, *Ritenute fiscali in appalto: fra legge e prassi la patetica mazurka dell'illogicità*, in *Bollettino Adapt*, 17 febbraio 2020, n. 7, p. 1 ss.

⁴⁸² F. CAFFÈ, *Intervista*, in G. AMARI (a cura di), *Federico Caffè. La dignità del lavoro*, Roma, Castelvecchi, 2014, p. 37.