Relazione al progetto di legge di iniziativa popolare in materia di garanzia dei trattamenti dei lavoratori impiegati nelle filiere degli appalti privati e pubblici, contrasto alle pratiche di concorrenza sleale tra imprese e tutela dell'occupazione nei cambi di appalto.

La diffusa terziarizzazione dei processi produttivi di beni e servizi costituisce fenomeno caratterizzante l'evoluzione dei modelli economico-organizzativi – sia nel settore privato sia nella pubblica amministrazione – degli ultimi decenni.

Il lavoro in appalto – o più in generale nell'ambito di processi articolati su filiere produttive complesse, anche quando lo strumento utilizzato non sia il contratto di appalto – costituisce oggi una modalità che interessa la gran parte dei settori economici, e che presenta ovunque notevoli criticità.

Il lavoro esterno più di altri subisce le tensioni della competitività e in molti casi (pur se non tutti, facendo spesso eccezione i servizi ad alta specializzazione) su di esso di scaricano in modo più accentuato le spinte all'abbattimento dei costi, che nella gran parte dei casi vanno a danno della condizione dei lavoratori. Si assiste da un lato a fenomeni di fuga verso trattamenti collettivi meno favorevoli e dall'altro, nei casi più gravi, a prassi di inadempimento degli obblighi contrattuali, previdenziali e fiscali in materia di lavoro. L'abbattimento forzato dei costi delle opere e dei servizi in appalto si traduce inoltre, inevitabilmente, in una forte riduzione di effettività del rispetto delle normative a tutela della salute e sicurezza del lavoro.

Il lavoro esterno e in appalto, in tal modo, diviene uno dei terreni sui quali in maniera più accentuata va dilagando il fenomeno del "lavoro povero", con i conseguenti effetti negativi per le persone che lo subiscono, ma anche in termini sociali e macroeconomici.

La problematica della tutela dei trattamenti retributivi e previdenziali dei lavoratori (e dei connessi profili fiscali), tuttavia, assume rilevanza centrale non solo sotto il profilo più tradizionale delle tutele per i lavoratori coinvolti, ma anche dal punto di vista dello sviluppo economico: da un lato per la tutela dei redditi della fasce più deboli della popolazione lavorativa, anche al fine del sostegno dei consumi, dall'altro al fine di contrastare prassi distorsive della concorrenza che danneggiano in primo luogo le imprese più serie e socialmente più attente.

Contrastare i comportamenti degli operatori economici che fondano la propria competitività su prassi o meccanismi elusivi della legalità o degli standard di trattamento dettati dai contratti collettivi, significa sostenere i modelli di organizzazione dell'impresa che puntano alla competizione giocando non sul mero abbattimento dei costi del lavoro ma su modelli di efficienza della produzione: significa dunque sostenere uno sviluppo economico socialmente equilibrato e di maggior efficienza nel lungo periodo. Il necessario sostegno alla competitività delle imprese deve dunque essere promosso non nella logica atomistica e individualista della singola impresa ma in una logica più ampia di settore e di sistema, nella quale la sfida nei mercati globalizzati venga giocata sulla qualità dei processi produttivi piuttosto che su prassi di dumping sociale (produttive non soltanto di negative conseguenze sociali ma anche, come sottolineato, di inaccettabili alterazioni delle regole di una corretta concorrenza).

L'ordinamento ha da tempo adottato, tra le tecniche regolative che perseguono gli indicati obiettivi, la regola della responsabilità solidale del committente riguardo ai trattamenti economici, normativi e previdenziali dovuti ai lavoratori impiegati negli appalti. Tale regola aveva la finalità, prima ancora che di tutelare i singoli dipendenti, di responsabilizzare le imprese e le pubbliche amministrazioni committenti nella scelta degli affidatari e nel controllo sul rispetto degli standards lavoristici nella filiera produttiva governata dagli stessi committenti, così contrastando la tentazione di scaricare le tensioni della competitività sulle fasi che si svolgono ai margini dei processi produttivi e sui soggetti più deboli (potendo talvolta annoverare, tra questi, anche le stesse imprese subfornitrici).

Per quel che riguarda lo specifico settore degli appalti pubblici, la regolazione dei trattamenti dovuti dalle imprese appaltatrici e la responsabilità delle amministrazioni committenti costituivano un fondamentale snodo di contrasto ad esiti di distorsione della concorrenza e di abbattimento della qualità delle opere e dei servizi, oggi indotti (anche) dalle politiche di contenimento della spesa pubblica che inducono a innaturali (se non mediante elusione degli obblighi lavoristici) abbattimenti delle offerte in sede di aggiudicazione.

La tecnica della responsabilità solidale del committente è stata investita, negli anni più recenti, da una serie di modifiche di segno diverso: se in una prima fase il legislatore ne ha perseguito il consolidamento e l'estensione (per cui alla regola generale posta dall'art. 29 d.lgs. 276/2003 si sono affiancate le regole in materia di obblighi previdenziali e fiscali e quella in materia di responsabilità per il risarcimento dei danni da violazione delle regole sulla sicurezza del lavoro), in tempi più recenti si è assistito ad un'inversione di politica regolativa, diretta a limitare e ridurre l'operatività di tale tecnica.

Le modifiche apportate nel 2012 al citato art. 29 (prima nel d.l. n. 5/2012 poi con la l. n. 92/2012) ne hanno reso l'applicazione in sede processuale più onerosa per i lavoratori destinatari della garanzia. L'art. 8 del d.l. 138/2011 e successivamente la l. n. 92/2012 hanno aperto spazi incontrollati alla modifica della regola da parte della contrattazione collettiva, scaricando su quest'ultima ulteriori tensioni in un contesto nel quale la stessa contrattazione soffre pesantemente gli effetti di condizioni di concorrenza che, soprattutto in alcuni settori, appaiono sempre più estreme. In tal modo, in alcuni settori contrattuali (e tra questi, non a caso, settori di servizi dove l'appalto è la modalità più consueta di lavoro, come quello della ristorazione collettiva), si sono verificate e si stanno producendo spinte ad una frammentazione della contrattazione collettiva e della rappresentanza (prima di tutto dal lato delle imprese) provocate anche e proprio dalla volontà di ottenere in sede contrattuale collettiva una sostanziale elusione della garanzia della solidarietà del committente.

Da ultimo, l'art. 9 del d.l. n. 76/2013 ha radicalmente escluso l'applicazione della regola della responsabilità solidale per le pubbliche amministrazioni committenti di appalti.

Se alla fonte di tale processo di revisione normativa possono esservi anche comprensibili esigenze di flessibilizzazione e adattamento della tecnica normativa in esame, dirette ad evitare abusi a favore delle imprese appaltatrici (le quali talvolta non adempiono deliberatamente ai propri obblighi sapendo che i propri dipendenti agiranno prioritariamente nei confronti della committente), è evidente come simili preoccupazioni non possano ragionevolmente tradursi nel peggioramento della condizione dei soggetti più deboli delle filiere degli appalti, ovvero i lavoratori, sui quali dunque si scarica sempre più spesso il peso principale della concorrenza al ribasso, non solo con l'imposizione di trattamenti sempre meno favorevoli ma, oggi, con la minore garanzia patrimoniale di quegli stessi trattamenti. D'altro canto, come si è detto, una simile deriva appare miope anche dal punto di vista degli equilibri del sistema produttivo, premiando di fatto le condotte meno virtuose.

Tale fenomeno appare macroscopico nel settore degli appalti pubblici: l'esclusione totale della regola della responsabilità solidale per i trattamenti delle imprese affidatarie – che trova la propria ragione in mere finalità di risparmio della spesa pubblica – determina certamente un effetto di deresponsabilizzazione delle amministrazioni committenti, le quali sempre più spesso punteranno ad affidare gli appalti secondo la logica del massimo risparmio possibile, disinteressandosi (considerato che non rischiano più un coinvolgimento in tale aspetto) della serietà dell'operatore privato al quale si affidano e del sostanziale rispetto delle regole lavoristiche in fase di esecuzione dell'opera o del servizio. Un simile esito è poi peggiorato dal fatto che gli attuali sistemi di qualificazione e certificazione dei soggetti operanti nel mercato degli appalti pubblici non sembrano in grado di svolgere una efficace azione di pulizia del medesimo mercato dai soggetti imprenditoriali meno seri.

* * *

Appare dunque necessario intervenire nuovamente sulla materia, ripristinandone equilibri non solo socialmente più attenti ma anche miranti a sostenere pratiche virtuose da parte degli operatori economici. I contenuti del disegno di legge, in sintesi, sono i seguenti.

Art. 1.

La proposta interviene modificando nuovamente l'art. 29 d.lgs. 276/2003, allo scopo di ripristinare una piena garanzia dei trattamenti dei lavoratori impiegati negli appalti di opere o servizi, mediante responsabilità solidale del committente: a tal fine, viene ripristinata la regola del comma secondo della norma, nella formulazione precedente alla legge Fornero del 2012. Inoltre, viene rafforzato l'operare di tale regola chiarendo (comma terzo) che la stessa si applica non solo ai formali contratti di appalto, ma in ogni caso nel quale i lavoratori sono utilizzati non occasionalmente per la realizzazione di una fase o porzione, anche di carattere accessorio, del ciclo produttivo di un'impresa terza, così come ai rapporti di affiliazione commerciale (franchising): tale disposizione, che riprende peraltro orientamenti in parte già emersi nella dottrina e in giurisprudenza, ha lo scopo da un lato di contrastare pratiche elusive (mediante il mascheramento di appalti sotto vesti formali di altro genere), dall'altro di estendere la regola a rapporti commerciali che vivono le medesime esigenze di tutela dei lavoratori in un ciclo economico dominato dal soggetto che è a capo della filiera produttiva, e di responsabilizzare tale soggetto sulla serietà di tutti i soggetti coinvolti nella filiera.

Inoltre, viene superata l'errata scelta fatta con il d.l. n. 76/2013 e ripristinando la regola della responsabilità solidale anche a carico delle pubbliche amministrazioni. Come già illustrato, una simile disposizione non può che responsabilizzare le stazioni pubbliche committenti in tutte le fasi di un appalto di opere o servizi, dall'aggiudicazione all'esecuzione, nel tenere alta la guardia, utilizzando gli strumenti normativi già esistenti (dalla valutazione delle offerte anomale ai controlli in sede di esecuzione), sul rispetto delle discipline lavoristiche da parte degli appaltatori o subappaltatori.

Fissati tali principi, la nuova disposizione non esclude la possibilità di flessibilizzare tale tecnica regolativa mediante il coinvolgimento della contrattazione collettiva ma, rispetto al modo in cui tale ipotesi è stata formulata nel 2012 e 2013, la circonda di alcune garanzie, stabilendo che i contratti collettivi possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti e possono altresì disporre la disapplicazione della regola sulla responsabilità solidale, ma solo a condizione che istituiscano forme alternative assicurative, la cui gestione è affidata all'INPS, senza oneri aggiuntivi, sulla base di apposite convenzioni con le parti firmatarie dei singoli contratti collettivi.

In coerenza con tale disciplina, viene abrogato il richiamo al regime della responsabilità solidale contenuto nell'art. 8 del d. l. n. 138/2011, di fatto già superato dalle previsioni speciali inserite nell'art. 29 dalla legge del 2012 e riprese con modifiche nella presente proposta (non senza qui precisare che l'art. 8 del d. l. n. 138/2011 meriterebbe invero l'intera abrogazione, che non viene proposta in questa sede soltanto per non fuoriuscire dalla materia oggetto della presente proposta di legge).

Viene altresì riproposta la disposizione che consente al committente la chiamata in giudizio del datore di lavoro, debitore principale dei trattamenti non corrisposti ai lavoratori impiegati negli appalti. Tuttavia, al fine di evitare che simile disciplina si traduca in un inutile appesantimento del processo e della garanzie per i lavoratori, tale possibilità viene limitata ai casi in cui la stessa non provochi un eccessivo ritardo nel giudizio e viene del tutto esclusa nell'ipotesi in cui l'appaltatore o il subappaltatore appaia manifestamente insolvente o sia assoggettato a procedure concorsuali.

La norma riproduce poi le disposizioni dei commi 3-bis e 3-ter del testo attualmente vigente dell'art. 29 d.lgs. 276/2003 (sanzione civile per gli appalti non genuini; esclusione della solidarietà a capo del committente persona fisica).

La disposizione di cui al comma 3 del testo attualmente vigente, che aveva sollevato equivoci interpretativi con riguardo al rapporto tra la disciplina del trasferimento di azienda e i casi di subentro nella gestione di un appalto, viene eliminata in quanto la materia è trattata dall'art. 2 del disegno di legge (v. tra breve).

Infine, il comma undicesimo dell'art. 1 estende la disciplina alle ipotesi in cui l'appaltatore o subappaltatore sia stabilito al di fuori del territorio nazionale, operando pertanto nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi. La proposta, che contemporaneamente abroga i commi terzo e quarto dell'art. 3 del d. lgs. 25 febbraio 2000, n. 72, intende superare la differenza di regime nelle regole di solidarietà tra appalti con imprese nazionali o estere, che ha sollevato fondate critiche di contrasto col quadro del diritto europeo.

Art. 2.

La norma introduce nel d.lgs. 276/2003 una nuova disposizione – l'art. 29-bis – dedicato alle tutele dell'occupazione nelle vicende di successione degli appalti. Si tratta, ancora una volta, di una materia centrale e di estrema delicatezza tanto per le finalità di tutela sociale, dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, quanto per la regolazione dei fenomeni economici e organizzativi nei settori caratterizzati da frequenti cambi di appalto tra un'impresa e l'altra. E' infatti osservazione comune che la relativa stabilità dell'occupazione nelle fasi di successione da un appalto all'altro, mediante applicazione delle clausole sociali che prevedono procedure di consultazione sindacale e obblighi di assunzione (totale o parziale) del personale già occupato nell'appalto, garantisca una dinamica di maggiore qualità dei processi produttivi e di stabilità sociale ed economica dei relativi settori. Dove tali obblighi non operano è più accentuato il già segnalato fenomeno di progressivo scadimento delle condizioni di lavoro (ivi compresi effetti drammatici in tema di marginalizzazione dei soggetti più deboli, se non vere e proprie pratiche discriminatorie), che si traduce in un complessivo impoverimento professionale e nella qualità dei servizi oltre, nuovamente, in pratiche distorsive della concorrenza.

La stabilità dell'occupazione nelle successioni di appalti, evitando che la concorrenza tra le imprese si giochi anche sul continuo ricambio del personale, contribuisce inoltre a consolidare imprese di più elevata dimensione, frenando proceDDL.appali.draft.(FS.vers.12.10.14)ssi di frammentazione (e indebolimento) delle imprese di servizi che non hanno paragoni nei Paesi europei principali competitori. Inoltre, tale stabilità riduce fortemente i livelli di conflitto sociale e di precarizzazione in settori produttivi già fortemente soggetti a dinamiche di depressione dei salari e, in generale, delle condizioni di lavoro.

La disposizione persegue l'obiettivo enunciato nel rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento, nazionale ed europeo, sostenendo il ruolo delle organizzazioni sindacali nelle vicende di successione negli appalti, rafforzando le clausole sociali già previste da alcuni contratti collettivi per il settore privato (senza tuttavia imporne l'applicazione per legge, che non sarebbe probabilmente compatibile con i principi dell'ordinamento), sostenendo l'inserimento delle clausole di tutela dell'occupazione nei casi di successione degli appalti pubblici.

Il problema delle clausole sociali, peraltro, si pone soltanto ove la vicenda della successione nella gestione di un appalto non sia riconducibile ad una cessione di attività ai sensi della disciplina lavoristica del trasferimento di azienda, ché in tal caso la continuità dell'occupazione degli addetti, in capo all'appaltatore subentrante, è disposta dall'art. 2112 cod. civ. In merito, superando l'ambigua previsione dell'art. 29, comma terzo, d.lgs. 276/2003 attualmente vigente, viene chiarito che la disciplina dell'art. 47 l. 428/1990 e del citato art. 2112 può operare anche in caso di successione di appalto quando il nuovo esecutore delle opere o servizi subentri nella titolarità di una entità economica. A tal proposito tuttavia – e sulla scorta di quanto affermato nella recente sentenza della Corte di Giustizia europea 6 marzo 2014, n, 458 – il concetto di entità economica rilevante ai fini dell'applicazione sulla disciplina del trasferimento viene allargato, per fini di tutela dei lavoratori, a ricomprendere anche i casi nei quali l'appaltatore subentrante si avvalga di beni e attrezzature del committente o utilizzate dal precedente appaltatore.

Ove non si applichi la disciplina del trasferimento di azienda, la norma prevede in primo luogo l'obbligo di committente, appaltatore cessante e appaltatore subentrante di avviare tempestivamente una procedura di informazione e consultazione sindacale modellata proprio su quella prevista dalla disciplina del trasferimento di azienda, e che ha lo scopo di favorire il più possibile soluzioni di continuità dell'occupazione dei lavoratori occupati nell'appalto in scadenza.

Ove siano applicabili clausole sociali previste dai contratti collettivi le stesse saranno efficaci, e la proposta ne rafforza il profilo sanzionatorio. Diversamente, vengono sviluppate disposizioni intese a favorire e sostenere specifici accordi, che eventualmente prevedano l'assorbimento anche graduale dell'occupazione presso il subentrante o l'appaltatore uscente, riducendo a ipotesi residuali la scelta dei licenziamenti. In ogni caso ai lavoratori che, anche solo temporaneamente, rimangano privi di occupazione è garantito l'accesso all'Aspi (assicurazione sociale per l'impiego), anche eventualmente in deroga ai requisiti richiesti dalla disciplina di quest'ultima.

Diversamente, per gli appalti pubblici (assoggettati alla disciplina del d. lgs. 163/2006), si prevede che il committente debba inserire nel bando di gara, nel capitolato e nel contratto di appalto l'obbligo per l'aggiudicatario di garantire la continuità dell'occupazione dei lavoratori già impiegati nell'appalto, tutte le volte in cui ciò sia funzionale a garantire la continuità del servizio o sia giustificato dalle specifiche difficoltà o crisi occupazionali del mercato del lavoro territoriale, o di settore, nel quale rientrano l'opera o il servizio appaltati. Le finalità ora richiamate, e la sussistenza in tal caso di un interesse di rilievo generale alla stabilità sociale nell'ambito dei servizi pubblici, giustificano la possibilità di imporre clausole sociali che non sarebbero invece suscettibili di regolazione imperativa negli appalti privati.

In questo senso, la differenza di disciplina tra appalti pubblici e privati discende dal fatto che l'azione del committente pubblico, a differenza di quello privato, può essere funzionalizzata al perseguimento di interessi pubblici o generali, di efficienza e buona andamento della pubblica amministrazione, intesi sia a livello di singolo ente sia ed ancor più a livello di sistema. Peraltro, delle maggiori garanzie sussistenti nel sistema degli appalti pubblici finiscono per beneficiare i lavoratori privati, sia direttamente, in quanto dipendenti delle imprese appaltatrici delle pubbliche amministrazioni, sia indirettamente, in quanto il più elevato standard sociale del mercato degli appalti pubblici tenderà a rafforzare, in generale, le imprese più serie e socialmente affidabili.

Si chiarisce peraltro, risolvendo dubbi emersi nella giurisprudenza amministrativistica, che l'obbligo di rispetto da parte dell'appaltatore pubblico delle condizioni di lavoro previste dai contratti collettivi di settore, sancito dall'art. 118 del codice degli appalti pubblici, si estende alle c.d. clausole sociali sulla stabilità dell'occupazione.

Art. 3.

Ancora con riguardo agli appalti pubblici, la cui disciplina generale rimane affidata al Testo Unico del d.gs. 163 del 2006, viene previsto uno specifico intervento diretto ad elevare il grado di effettività nel rispetto delle discipline lavoristiche. Anche al fine di prevenire dal lato delle imprese condotte elusive che si risolvono a danno dei lavoratori e delle stesse amministrazioni committenti, viene varato uno strumento finalizzato a sanzionare le imprese che tengano tali condotte: l'esclusione dalla possibilità di gareggiare a nuove procedure di aggiudicazione.

E' infatti inaccettabile che imprese che in alcuni appalti pubblici si sottraggano deliberatamente all'adempimento dei propri obblighi nei confronti dei dipendenti, esponendo le stesse amministrazioni al rischio di essere chiamate in via solidale a tali adempimenti (condotta frequente, ad esempio, negli ultimi mesi di esecuzione di un appalto), possano presentarsi a gareggiare per altri appalti pubblici.

Si tratta dunque di contribuire a "pulire" il mercato da soggetti di scarsa serietà (obiettivo già perseguito anche da altri strumenti quale il DURC, ovvero da pratiche di grande rilevanza varate dagli accordi collettivi come la Banca nazionale delle imprese irregolari costituita nel settore edile:

esperienza che ovviamente non sono in alcun modo limitate, ma semmai rafforzate, dalla presente proposta).

A tal fine, viene affidato al giudice del lavoro il compito di segnalare le imprese, nei cui confronti vengano promosse fondate azioni per la tutela di crediti connessi maturati dai lavoratori nell'esecuzione di appalti pubblici, all'ex Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ora inglobata nell'Autorità nazionale anticorruzione. A questa è affidato il compito di tenere un apposito registro nel quale iscrive le imprese segnalate per un periodo variabile a seconda della gravità delle violazioni. La presenza in tale registro comporta l'esclusione dalle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.