

# LE CATENE DI APPALTI E LA TUTELA DEI LAVORATORI

di

ALESSANDRO BELLAVISTA

Professore Ordinario di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Palermo

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Il «decreto PNRR». – 3. Il c. 1-bis dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003 e la Costituzione. – 4. Le criticità del sistema italiano di relazioni industriali. – 5. La bonifica del mercato del lavoro.

## 1. Premessa

La frammentazione del ciclo produttivo dell'impresa *leader* o capofila verso imprese satelliti, attraverso catene di appalti e subappalti, è stimolata dal risparmio di costi ottenibile adottando siffatto modello di *business*. È noto che le esternalizzazioni e i processi di disintegrazione verticale rappresentano una sorta di *exit option* mediante le quali le organizzazioni produttive sono in grado di aggirare ed eludere i vincoli, in materia di gestione del personale, a cui sono sottoposte al loro interno. Così, in molti settori produttivi (tra cui *in primis* la logistica, l'edilizia, il tessile- abbigliamento, l'alimentare) lo strumento dell'appalto consente all'impresa *leader* di utilizzare forza lavoro assoggettata ad una regolazione meno protettiva rispetto a quella destinata ai lavoratori dipendenti dalla medesima impresa *leader*.

In particolare, da tempo, si sostiene la necessità di evitare che il ricorso all'appalto e al subappalto sia (come al momento avviene) uno strumento per abbattere il costo del lavoro dell'impresa appaltante o *leader*, tramite l'esternalizzazione di fasi del processo produttivo a soggetti che applicano ai propri dipendenti trattamenti economici e normativi inadeguati, perché contenuti in contratti collettivi meno favorevoli rispetto a quelli vigenti presso la stessa impresa *leader*. In altri termini, si tratta di interrompere l'uso abusivo degli appalti e dei subappalti al solo scopo di scaricare sugli anelli più deboli della catena costi e responsabilità, così determinando condizioni di sfruttamento dei lavoratori.

A questo riguardo, basti ricordare alcune proposte. In primo luogo, quella di porre limiti precisi ai cosiddetti appalti *labour intensive* (ad alta intensità di lavoro, in cui è prevalente il fattore della manodopera): nel senso di ammetterli solo in presenza di specifiche ragioni giustificative contraddistinte dalla specificità tecnica dell'attività svolta dall'impresa appaltatrice e subappaltatrice ovvero dal fatto che si tratti di attività non rientranti nel ciclo produttivo e/o nell'oggetto sociale del committente. Nemmeno è da escludere che si possa del tutto vietare la frammentazione del ciclo produttivo in alcuni settori ad alto rischio di sfruttamento dei lavoratori. E quest'ultima soluzione è stata adottata in Germania e in Spagna, rispettivamente nella filiera della carne e nell'edilizia.

In secondo luogo, va menzionata la proposta di (re)introdurre il principio di parità di trattamento (già contenuto nell'abrogata l. 23 ottobre 1960, n. 1369) tra i dipendenti dell'appaltante e quelli dell'appaltatore e dei subappaltatori, quando si tratti di appalti rientranti nel ciclo produttivo e/o nell'oggetto sociale dell'appaltante. Il principio di parità di trattamento dovrebbe avere come punto di riferimento le mansioni comparabili tra i dipendenti delle imprese affidatarie sulla base del contratto collettivo applicato dall'impresa *leader*.

Tuttavia, queste proposte non hanno trovato recepimento in sede legislativa per ciò che concerne gli appalti nel settore privato. Mentre, come si vedrà tra poco, molto più sensibile alle istanze di tutela dei lavoratori è stato il legislatore nell'ambito della regolazione degli appalti pubblici. Di recente, però, a seguito dei gravissimi incidenti mortali verificatisi proprio nell'ambito di catene di attività appaltate e subappaltate, con il cosiddetto «decreto PNRR» è stata coniata un'importante disposizione che si passa ora ad esaminare.

## 2. Il «decreto PNRR»

Infatti, particolare attenzione va dedicata alla versione definitiva dell'art. 29, c. 1, lettera a), d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (cosiddetto «decreto PNRR»), convertito dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, che introduce un c. 1-*bis* nel corpo dell'art. 29, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

La nuova disposizione afferma che «al personale impiegato nell'appalto di opere e servizi e nel subappalto spetta un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto». Nella versione originaria del decreto mancava il riferimento agli agenti negoziali comparativamente più rappresentativi e si faceva riferimento solo al contratto collettivo «maggiormente applicato nel settore e per la zona...». Ciò aveva dato luogo a molteplici perplessità. L'obiettivo della disposizione ora – dopo la correzione, in fase di conversione, del decreto – è chiaramente quello di garantire che ai lavoratori impiegati in appalti e subappalti siano applicati contratti collettivi coerenti con le attività appaltate e/o subappaltate, con l'auspicio di assicurare loro trattamenti economici dignitosi.

Difatti, nella relazione - che accompagna il disegno di legge governativo presentato alle camere per la conversione in legge del d.l. n. 19/2024 - si afferma che «trattasi di una previsione analoga a quella già prevista dall'attuale codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, all'art. 11, c. 1, con la quale si intende fronteggiare la prassi di esternalizzare talune attività al solo scopo di abbattere il costo del lavoro a danno dei lavoratori».

L'art. 11, c.1, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (cosiddetto nuovo «Codice dei contratti pubblici») sancisce che «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 quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente». E il c. 1 del medesimo enunciato aggiunge che «nei bandi e negli inviti le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indicano il contratto collettivo applicabile al personale dipendente impiegato nell'appalto o nella concessione, in conformità al comma 1».

Peraltro, nel settore degli appalti pubblici opera il principio di parità di trattamento tra i lavoratori impiegati lungo la filiera degli appalti e dei subappalti. Infatti, questa soluzione è stata adottata già nel 2021, con un'apposita novella del precedente codice, e confermata dall'art. 119, c. 12, del nuovo «Codice dei contratti pubblici», di cui al d.lgs. n. 36/2023. Infatti, il menzionato art. 119, c. 12, afferma 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. Il subappaltatore è tenuto ad applicare i medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro del contraente principale, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale».

Qui v'è una vera e propria parità di trattamento che opera tra i dipendenti del subappaltatore rispetto a quelli del «contraente principale» che gli conferisce l'appalto. E comunque il «contraente principale», in quanto è un appaltatore rispetto alla pubblica amministrazione appaltante, è già tenuto, in forza dell'art. 11, c. 1, d.lgs. n. 36/2023, ad applicare lo specifico contratto collettivo indicato nel bando di appalto da parte della stazione appaltante.

Come si vede, il nuovo comma 1-*bis* (dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003) non introduce affatto alcuna parità di trattamento nella catena degli appalti. La disposizione si arresta nel fissare un punto di riferimento, ovvero un parametro per la determinazione del trattamento economico e normativo

che va garantito nella medesima catena, mediante il rinvio a quanto stabilito dalla contrattazione collettiva qualificata dalla maggiore rappresentatività comparata degli agenti negoziali.

Ciò che manca è una previsione specifica per il settore privato che sia analoga a quella dell'art. 119, c. 12, d.lgs. n. 36/2023 vigente per l'area degli appalti pubblici; e che quindi possa imporre la parità di trattamento tra tutti i lavoratori impegnati nella catena degli appalti.

Tuttavia, va sottolineato che la suddetta innovazione legislativa produce l'effetto positivo di imporre, lungo la filiera degli appalti privati, l'applicazione di contratti collettivi siglati da organizzazioni sindacali genuine e quindi, in linea di massima, con trattamenti economici e normativi dignitosi. Il che comporta, per converso, di impedire l'applicazione di contratti collettivi «al ribasso» siglati da soggetti sindacali poco o nulla rappresentativi. Certo, non va trascurato che, secondo la prevalente giurisprudenza, neanche le retribuzioni dei contratti collettivi dei soggetti comparativamente più rappresentativi sono di per sé immuni al controllo giudiziario *ex art. 36 Cost.* E difatti la giurisprudenza è massicciamente intervenuta, proprio in forza dell'art. 36 Cost., nel noto caso del contratto collettivo per i servizi fiduciari, che prevedeva salari infimi, al disotto della soglia di povertà. È anche vero, però, che questi ultimi contratti prevedono, in genere, trattamenti economici superiori a quelli dei contratti collettivi delle sigle poco o nulla rappresentative. Peraltro, una tecnica diffusa nella contrattazione collettiva «al ribasso» è quella di livellare i trattamenti normativi sulla soglia minima stabilita dalla legge. Invece, i contratti collettivi degli agenti negoziali comparativamente più rappresentativi, nella maggior parte dei casi, innalzano i trattamenti normativi rispetto alla base legislativa.

Sicché, la nuova disposizione, sul piano sia del trattamento economico sia del trattamento normativo, debellerebbe la possibilità di ricorrere ai contratti collettivi siglati dalle sigle poco o nulla rappresentative, e quindi a contratti collettivi tendenzialmente «al ribasso» rispetto a quelli sottoscritti dai soggetti sindacali comparativamente più rappresentativi. Pertanto, non v'è dubbio che, in linea di massima, la nuova disposizione dovrebbe consentire di realizzare la finalità perseguita dal governo-legislatore (chiaramente espressa nella relazione poc'anzi citata) di «fronteggiare la prassi di esternalizzare talune attività al solo scopo di abbattere il costo del lavoro a danno dei lavoratori». Infine, riguardo alla coppia «contratto collettivo nazionale e territoriale» (contenuta nella nuova disposizione), l'uso della congiunzione «e» induce a ritenere che il richiamo del contratto collettivo territoriale sia condizionato all'applicazione di un contratto collettivo nazionale che contiene deleghe al livello territoriale. Il che esclude la possibilità di prendere a riferimento esclusivamente un contratto collettivo territoriale che non faccia parte di un sistema contrattuale gestito a livello nazionale.

### **3. Il c. 1-bis dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003 e la Costituzione**

Il nuovo c. 1-*bis* dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, come s'è visto, mira ad assicurare trattamenti economici e normativi dignitosi, ai lavoratori impiegati nelle catene degli appalti, mediante il rinvio ai contenuti dei contratti collettivi siglati da agenti negoziali qualificati. Per ciò che riguarda il trattamento economico, l'intervento legislativo trova, senza dubbio, copertura nell'art. 36 Cost. Anzi, si può dire che qui il legislatore introduce una sorta di salario minimo legale, rinviando ai trattamenti economici della contrattazione collettiva qualificata, come già ha fatto per altri specifici settori, tra cui, in particolare, quello della cooperazione. Ed è noto che la Corte costituzionale ha affermato la legittimità costituzionale del meccanismo di salario minimo vigente per il settore della cooperazione, ritenendolo giustificato in base all'art. 36 Cost, ed escludendo ogni profilo di contrasto con l'art. 39 Cost.

Invece, qualche dubbio di compatibilità della nuova disposizione con l'art. 39 Cost. può sorgere per ciò che concerne il trattamento normativo. Più precisamente, la nuova disposizione potrebbe essere accusata di realizzare l'efficacia generale della contrattazione collettiva in un modo diverso da quanto sancito dalla seconda parte dell'art. 39 Cost. A questo riguardo, un'argomentazione in grado di salvare la nuova disposizione da tale contestazione, potrebbe essere quella che faccia leva sulla circostanza che, in realtà, è il legislatore a stabilire quali trattamenti normativi debba applicare

un determinata impresa, limitandosi (il medesimo legislatore) ad utilizzare come parametro i contenuti di una specifica contrattazione collettiva.

Semmai, un altro profilo problematico potrebbe scaturire dall'eventuale contrasto del c. 1-*bis* dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, con l'art. 3 Cost. Difatti, a seguito della nuova disposizione, ci sarebbero, nello stesso settore (come, per esempio, la logistica), imprese, quelle appaltatrici e subappaltatrici, obbligate a rispettarla e altre imprese, che svolgono in proprio le medesime attività (appaltate e subappaltate), non obbligate a conformarsi ad essa. Questo eventuale profilo di violazione del principio di eguaglianza potrebbe, però, essere contestato sostenendo ci si trovi di fronte a situazioni differenti che giustificano soluzioni normative diverse. E cioè, si potrebbe affermare che la frammentazione del ciclo produttivo, attraverso le catene degli appalti, comporta peculiari rischi di sfruttamento per i lavoratori ivi impiegati, che rendono necessario uno specifico intervento legislativo di contrasto.

Ciò non toglie, però, che la nuova disposizione assicura certamente tutele minime (garantite dai suddetti contratti collettivi utilizzati dal legislatore quale parametro di riferimento) ai lavoratori impiegati nelle catene degli appalti, mentre i prestatori di lavoro dipendenti da imprese non facenti parte di tali filiere non hanno alcuna analoga garanzia.

Sicché, a quest'ultimo riguardo, vanno svolte le considerazioni seguenti.

#### **4. Le criticità del sistema italiano di relazioni industriali.**

Infatti, la valutazione positiva della nuova disposizione dell'art. 29, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 276/2003, non deve impedire di segnalare che essa si limita, in parole semplici, a mettere una «toppa» per tentare di colmare alcune delle criticità del sistema italiano di relazioni industriali, la cui anomia tende a produrre sempre più frutti avvelenati.

Ciò perché la questione della definizione dei cosiddetti perimetri contrattuali (vale a dire dell'ambito di applicazione di ogni contratto collettivo) e della conseguente misurazione della rappresentanza sindacale e datoriale, ai fini della contrattazione collettiva, assume ormai un'importanza vitale.

Anzitutto, va ricordato che il sistema di relazioni industriali italiano è, da tempo, profondamente interessato da fenomeni di pluralismo competitivo tra associazioni sindacali sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro. Particolarmente rilevante è l'aspetto della frammentazione della rappresentanza datoriale che vede affacciarsi nuove associazioni che, talvolta, aspirano a partecipare alle trattative per il rinnovo dei contratti tradizionali; oppure, più frequentemente, a creare un nuovo sistema contrattuale parallelo a quello già esistente ovvero che ritaglia un ambito più circoscritto o più ampio rispetto a quest'ultimo.

Tensioni non irrilevanti si riscontrano nello stesso sistema contrattuale confederale, gestito dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro cosiddette «storiche» o tradizionali. Qui, infatti, vi sono alcuni contratti collettivi nazionali con un campo di applicazione di carattere trasversale e onnicomprensivo (come il ccnl multiservizi e il ccnl servizi fiduciari e vigilanza); e che contengono trattamenti retributivi alquanto bassi (talvolta, come s'è accennato, al di sotto della soglia di povertà). E così, essi, di fatto, realizzano una concorrenza «al ribasso» nei confronti di altri contratti collettivi nazionali, dello stesso sistema confederale, nei settori di specifica pertinenza di quest'ultimi (in specie: logistica, igiene ambientale, alimentare, edilizia).

Questo disordine contrattuale produce effetti deleteri. È così, in prima battuta, favorito il *dumping* contrattuale (e cioè lo *shopping* contrattuale), attraverso la possibile scelta spregiudicata di un contratto collettivo meno costoso. Peraltro, può diventare complesso individuare il cosiddetto contratto collettivo *leader* abilitato a gestire i rinvii legali alle determinazioni dell'autonomia collettiva e che costituisce il punto di riferimento delle molteplici normative legali che prendono in considerazione il contratto collettivo sottoscritto da soggetti «qualificati», come appunto i sindacati comparativamente più rappresentativi. Infatti, il suddetto criterio selettivo, ormai tradizionale, basato sulla formula della maggiore rappresentatività comparata, può entrare in crisi in assenza di una

preventiva e chiara delimitazione dell'ambito, e cioè del perimetro entro cui vada misurata la suddetta maggiore rappresentatività comparata. Tali incertezze sono altresì enfatizzate dalla possibilità, poc'anzi segnalata, che le categorie contrattuali siano disegnate discrezionalmente (ovvero, *absit iniuria verbis*, in via opportunistica) da parte dei soggetti sindacali stipulanti il relativo contratto collettivo.

Sicché, a causa della compresenza, nello stesso ambito di applicazione, di contratti collettivi con costi del lavoro differenti, il contratto collettivo diventa strumento di concorrenza tra imprenditori e perciò di *dumping* sociale (salariale e normativo).

Così, il contratto collettivo non riesce più a svolgere la sua tradizionale funzione anticoncorrenziale: vale a dire la funzione di togliere il costo del lavoro dalla concorrenza. E come s'è poc'anzi detto, il risparmio ottenuto dall'applicazione di un contratto collettivo cosiddetto «al ribasso» non deriva soltanto dalla parte economica di quest'ultimo, ma anche dalla sua stessa parte normativa: che è, in genere, costruita ricopiando le previsioni minime della legge (senza alcuna deroga migliorativa) e, talvolta, più o meno correttamente, derogando *in peius* alle disposizioni della fonte legale.

Emerge, pertanto, la tensione, tra il principio di libertà sindacale e la razionale necessità di un unico contratto collettivo ad efficacia generale per le attività economiche omogenee. È ovvio, infatti, che solo l'unicità del contratto collettivo garantisce appieno la sua funzione storica di togliere il costo del lavoro dalla concorrenza; nonché evita che la competizione tra le imprese si scarichi sul fattore lavoro. Cosa che invece non si verificherebbe, e difatti non si verifica, se, nello stesso settore, operassero contratti collettivi con costi del lavoro differenti e quindi in concorrenza tra di loro.

Di fronte a tali problemi è sempre più oggetto di dibattito l'opportunità di una legge sulla rappresentanza ai fini della contrattazione collettiva, e che quindi vada al di là dell'opera meritoria delle parti sociali più rappresentative, codificata negli accordi degli ultimi anni: accordi i quali scontano il limite della loro efficacia limitata alla cerchia degli aderenti. Di recente, sono stati elaborati vari progetti legislativi provenienti anche dal mondo del sindacato dei lavoratori.

Ovviamente qualunque elaborazione legislativa deve confrontarsi con il modello di contrattazione collettiva ad efficacia *erga omnes* dell'art. 39 Cost. A questo proposito, la domanda delle domande è quale equilibrio sia possibile rinvenire tra il principio di libertà sindacale di cui al c. 1 dell'art. 39 Cost. e l'inevitabile effetto autoritativo scaturente dall'eventuale attuazione della seconda parte della medesima norma costituzionale. Questo è il punto più delicato. Inoltre, appare ragionevole ritenere che una scelta legislativa di tale natura, che ribalta un assetto consolidatosi nella costituzione materiale, debba essere, in qualche modo, concertato con i grandi soggetti sindacali storici. In effetti, non sembra concepibile un intervento legislativo sul sistema di relazioni industriali che, proprio perché incide sulla libertà sindacale (seppure, a ben vedere, su una visione totalizzante della medesima), non sia condiviso dai soggetti sindacali storicamente e inequivocabilmente più rappresentativi.

I passaggi ineludibili di un qualsiasi intervento legislativo sono sicuramente almeno due. Il primo è la definizione dei cosiddetti perimetri contrattuali: il disegno delle categorie contrattuali e cioè dell'ambito di applicazione di ogni contratto collettivo e, correlativamente, dello spazio entro cui si misura la rappresentatività degli attori collettivi legittimati a partecipare alla negoziazione del medesimo contratto. Il secondo passaggio, una volta delimitati i perimetri, attiene all'individuazione di criteri affidabili per la misurazione della suddetta rappresentatività. Ma su quest'aspetto già esistono molteplici spunti provenienti dalla stessa pratica delle parti sociali, dalla legislazione, dalla prassi amministrativa, dalla giurisprudenza nonché da una consolidata esperienza comparata. A ciò va aggiunto l'importante lavoro del Cnel che ha messo in campo – anche grazie all'introduzione, da parte del legislatore, del cosiddetto codice alfanumerico unico dei contratti collettivi – un importante censimento dei contratti collettivi, in modo da individuare quelli più applicati e perciò siglati dagli attori più rappresentativi.

Il dibattito è così tuttora aperto. Ma l'urgenza di provvedere è davanti agli occhi di tutti, sebbene adottando le cautele necessarie per coniugare i principi di libertà e democrazia sindacale con la contrapposta esigenza di un sistema di contrattazione collettiva solido e ben funzionante. La logica, infine, induce a ritenere che vada comunque evitato che esasperate e unidirezionali enfatiche del principio di libertà sindacale producano solo effetti dannosi a carico dei lavoratori e, anche, dei datori di lavoro socialmente più responsabili.

## 5. La bonifica del mercato del lavoro

Come s'è visto, un forte contributo al contrasto del fenomeno del *dumping* salariale e normativo sarebbe offerto dall'approvazione di una legge sulla rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva, a seguito della quale i contratti collettivi siglati dai soggetti più rappresentativi, sulla base dei meccanismi di misurazione della rappresentatività legalmente previsti, acquisiscano efficacia generale nei settori di riferimento.

D'altra parte, in questo modo, grazie al sostegno legislativo, la contrattazione collettiva potrebbe svolgere, secondo l'insegnamento di Gino Giugni, una funzione più ampia rispetto alla tutela dei lavoratori e alla limitazione della concorrenza tra lavoratori e tra imprese quanto alle condizioni di lavoro. Infatti, così la contrattazione collettiva opererebbe (ovvero ritornerebbe ad operare) anche come stimolo all'innovazione tecnologica e dei processi produttivi. Ciò perché essa, imponendo costi del lavoro inderogabili, spingerebbe le imprese a basare la propria capacità competitiva su altri fattori: come appunto l'innovazione e la qualità. E, al tempo stesso, verrebbero espulse dal mercato le imprese meno efficienti: e cioè quelle che sopravvivono solo grazie allo sfruttamento della forza lavoro.

Come soluzione intermedia, e più semplice da raggiungere sul piano legislativo e degli equilibri politici, non va esclusa la possibilità di un intervento limitato all'attuazione dell'art. 36 Cost., e che, in linea con la recente direttiva comunitaria sui salari minimi adeguati, contenga un rinvio mobile ai trattamenti economici determinati dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. A questo riguardo, proprio per garantire la funzionalità del sistema e per evitare casi di retribuzioni al di sotto della soglia di povertà, andrebbe anche prevista una Commissione indipendente che determini e aggiorni periodicamente la soglia retributiva minima oraria che costituisce la base di partenza delle scelte dell'autonomia collettiva.

Un chiaro sostegno agli interventi legislativi qui suggeriti si rinviene nella poc'anzi citata direttiva comunitaria sui salari minimi adeguati. Questa, infatti, promuove la contrattazione collettiva sulla determinazione dei salari, in quanto essa è considerata, sulla base dell'esperienza empirica, il migliore strumento (rispetto ai salari minimi legali) per l'effettiva garanzia di retribuzioni adeguate. Ma, in Italia, proprio per raggiungere l'obiettivo prefigurato dalla direttiva è indispensabile che il legislatore introduca misure volte a favorire il riordino dell'attuale *Far West* contrattuale e che ne assicurino il buon funzionamento. In via emergenziale e provvisoria, anche in assenza di qualunque intervento legislativo, le stesse parti sociali più responsabili e rappresentative potrebbero semplificare il sistema ridefinendo i confini delle aree contrattuali, in linea con le direttive provenienti dal Patto della fabbrica del 9 marzo 2018. In particolare andrebbero ristretti i campi di applicazione di quei già menzionati contratti collettivi, di carattere trasversale e onnicomprensivo che, prevedendo trattamenti retributivi (e normativi) alquanto bassi, di fatto fanno concorrenza al ribasso ad altri contratti collettivi nazionali nei settori di specifica pertinenza di quest'ultimi.

Ma, ovviamente, sono necessarie tante altre misure per contrastare le pratiche manageriali volte ad avvalersi della frammentazione dei processi produttivi e delle esternalizzazioni «al solo scopo di abbattere il costo del lavoro a danno dei lavoratori», come recita la relazione governativa poc'anzi citata.

È evidente come sia necessario un radicale cambiamento di punto di vista rispetto agli approcci adottati dalla legislazione dell'ultimo ventennio. In una prospettiva generale, la metodologia da seguire è quella di progettare politiche del lavoro rivolte a combattere la precarietà del lavoro e la

povertà, nonché a bonificare il mercato del lavoro da tutti i fenomeni fraudolenti e che possano favorire l'elusione o l'aggiramento delle regole a protezione del lavoro.

Quanto al tema qui in esame, in particolare, la suddetta bonifica dovrebbe anzitutto iniziare dal contrasto di tutte le organizzazioni imprenditoriali costruite e/o utilizzate al solo e/o prevalente scopo dello sfruttamento della forza lavoro. Proprio con riguardo alla catena degli appalti, le cronache sono ricche di casi in cui, per esempio si assiste alla presenza di false cooperative che si muovono in aperta contraddizione con lo spirito mutualistico (che ne dovrebbe rappresentare la stella polare) e che non solo operano come appaltatori di mera manodopera, senza rispettare i diritti minimi dei soci-lavoratori, ma pongono in essere molteplici illeciti, anche penali, soprattutto sul piano tributario e contributivo. Questa strategia dovrebbe mirare a ripulire e liberare il mercato del lavoro dalla presenza delle cosiddette società «cartiere», dei datori di lavoro «fantasma», apparenti e del tutto criminali mediante un apparato regolativo che consenta l'effettiva verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie di opere e servizi lungo la filiera degli appalti. A ciò si accompagna il rafforzamento dei sistemi ispettivi e di controllo sull'osservanza delle leggi a tutela del lavoro, della salute e della sicurezza, nonché la previsione di severi ed oggettivi criteri distintivi tra i fenomeni di interposizione illecita e gli appalti genuini.

In questa direzione, vanno perfezionate ed estese, con gli opportuni adattamenti, a tutti gli ambiti economici, le misure introdotte, dal già citato d.l. n. 19/2024, dirette ad imporre la verifica (da parte, rispettivamente, del responsabile del progetto o del committente) della congruità dell'incidenza della manodopera nell'ambito degli appalti pubblici e privati di realizzazione di lavori edili. Applicazione generale dovrebbe avere, altresì, il nuovo istituto, anch'esso coniato dal d.l. n. 19/2024, consistente in un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei e mobili (cioè quelli dove si effettuano lavori edili), basato sull'obbligo del possesso di una cosiddetta «patente a punti».

Inoltre, appare opportuno prevedere (come s'è accennato nelle prime pagine) forti limiti ai cosiddetti appalti ad alta intensità di lavoro, oppure consentire le esternalizzazioni solo per le attività caratterizzate da continuità di ore lavorative.

La scottante questione del «cambio di appalto» andrebbe affrontata sancendo il principio generale del necessario riassorbimento da parte del nuovo appaltatore dei lavoratori già impiegati nell'appalto a parità di trattamenti economici e normativi. E questo principio dovrebbe operare anche qualora non fosse integrata la fattispecie del trasferimento d'azienda di cui all'art. 2112 c.c. Tale previsione dovrebbe essere accompagnata, in sua inosservanza, anche da pesanti sanzioni a carico dell'appaltante che non si cura degli effetti sociali delle proprie scelte di esternalizzare opere e servizi. Nelle ipotesi eccezionali e giustificate in cui mutino le condizioni dell'appalto, andrebbero generalizzate, per legge, le procedure di partecipazione sindacale, già adottate dalle parti sociali, volte a governare il riassorbimento della manodopera eccedentaria.

Più in generale, il sistema regolativo potrebbe congegnare vincoli e incentivi che riducano o annullino tutti i possibili vantaggi per l'impresa derivanti dalle pratiche di esternalizzazione. È indiscutibile che sono appunto le regole che costruiscono i mercati e influenzano le scelte organizzative delle imprese. Di conseguenza, non v'è dubbio, infatti, che un'effettiva tutela della dignità dei lavoratori presuppone la presenza di un decisore politico che si muova, con coerenza, per raggiungere quest'obiettivo, senza farsi sedurre dalle sirene che nuotano in senso contrario.

#### **LE CATENE DI APPALTI E LA TUTELA DEI LAVORATORI. – Riassunto.**

Il presente scritto analizza le questioni concernenti la tutela dei lavoratori nelle catene di appalti. L'articolo esamina alcune nuove misure legislative e suggerisce alcune riforme necessarie.

#### **SUBCONTRACTING CHAINS AND WORKERS' PROTECTION. – Summary.**

The paper addresses issues related to the protection of workers in the subcontracting chains. The article examines some new legislative measures and suggests some necessary reforms.