

VITE IN APPALTO



***LE RAGIONI POLITICHE DELLE (BRUTTE)
NORME VIGENTI E LE RAGIONI DELLE
(BUONE) NORME DA PRETENDERE***

VITE IN APPALTO



Discutere di appalti è fondamentale, perché rappresentano un meccanismo di svuotamento dei diritti e racchiudono il paradigma del tempo attuale, dove le leggi favoriscono i più forti.

Il volume, anzitutto, riproduce alcuni interventi del convegno “vite in appalto” organizzato il 9 aprile 2021 *on line* (<https://www.usb.it/leggi-notizia/vite-in-appalto-venerdi-9-aprile-ceing-presenta-5-proposte-per-cambiare-un-codice-degli-appalti-che-tiene-milioni-di-lavoratori-sotto-la-soglia-di-poverta-1252.html>) da Ceing, Centro di Iniziativa Giuridica Abd El Salam. Esperti del diritto e sindacalisti hanno discusso della proposta di legge n. 134 “*Disposizioni in materia di società cooperative, appalto, somministrazione di lavoro e distacco di lavoratori*” (disponibile su <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.1423.18PDL0040120.pdf>), apprezzando lo sforzo di invertire la rotta, ma anche sollevando rilievi critici.

Inoltre, il Volume affronta il tema degli appalti in generale, con interventi dal mondo giuridico e sindacale, ricostruendo la storia dell'evoluzione legislativa, le insidie della normativa attuale e le proposte per il cambiamento necessario.



Ce.In.G.
Centro di Iniziativa Giuridica
Abd El Salam



“VITE IN APPALTO”

Le ragioni politiche delle (brutte) norme vigenti e le ragioni delle (buone) norme da pretendere

di **Bartolo Mancuso**, avvocato del lavoro

“*Appalto*” è un termine giuridico di comprensione comune. Una parola conosciuta, quasi familiare. Si sa, quando un imprenditore realizza un’opera o un servizio commissionato da altri agisce “*in appalto*”. Sotto questo profilo, il senso comune incontra la norma, visto che l’art. 1655 c.c. definisce l’appalto proprio come “*il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un’opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro.*”. Gli appalti, a volte, danno scandalo, per un’opera pubblica non finita o per qualche episodio di corruzione.

Ma lo scandalo più grave riguarda il mondo del lavoro, dove gli appalti sono attualmente uno strumento per aggirare i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici e per imporre basse retribuzioni. In alcuni casi, gli appaltatori non gestiscono dei mezzi produttivi, né corrono un rischio di impresa, limitandosi a fornire la manodopera, consentendo al reale datore di lavoro (formalmente committente) di evitare le responsabilità del rapporto di lavoro. Ma anche dove sono leciti, i lavoratori e le lavoratrici in appalto, magari a seguito di un processo di esternalizzazione, ricevono retribuzioni inferiori e diritti minori rispetto a quelli garantiti nel processo produttivo principale. Ancora, ogni cambio appalto si accompagna ad una riduzione di diritti. Ci sono settori in cui il fenomeno è molto diffuso, la logistica e la cooperazione sociale; ma le “*vite in appalto*”, ormai, sono ovunque.

Questo processo è stato accompagnato da una narrazione che lo raccontava come necessario, o addirittura auspicabile in base all’attuale contingenza economica. La globalizzazione, lo sviluppo tecnologico, la competitività, vengono individuate come le novità che consigliano di esternalizzare servizi e frammentare la produzione. Chi contesta, non sta al passo con i tempi.

Ma la verità è un’altra: non vi è nessuna necessità economica nuova, ma solo un pezzo della narrazione più grande per cui i profitti sono progresso e i diritti un costo da eliminare.

Il desiderio della classe imprenditrice di usufruire di manodopera senza sop-



portare vincoli del rapporto di lavoro, o al minor costo possibile, non è nuova. Il caporalato, inteso come reclutamento di manodopera da fornire all'imprenditore, è un fenomeno antico¹. Tra il 1953 e il 1958 è esistita una "Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni dei lavoratori" (c.d. Commissione Rubinacci) che segnalava come "il lavoro in appalto è notevolmente diffuso in una vasta gamma di attività industriali"². La novità del secondo dopoguerra, invece, è stata la volontà politica, spinta da un forte movimento operaio, di attuare i principi costituzionali che riconoscono il primato del lavoro e della persona sull'iniziativa privata. Questo primato era (ed è) incompatibile con ogni forma di intermediazione illecita di manodopera e di appalto al ribasso. Questa consapevolezza ha portato all'approvazione della legge 23.10.1960 n. 1369 che all'art. 1 stabiliva:

"È vietato all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono. È altresì vietato all'imprenditore di affidare ad intermediari, siano questi dipendenti, terzi o società anche se cooperative, lavori da eseguirsi a cottimo da prestatori di opere assunti e retribuiti da tali intermediari." (art. 1)³. Inoltre, la legge introduceva la parità di trattamento retributivo tra i lavoratori in appalto e quelli del committente e la responsabilità di quest'ultimo per gli inadempimenti dell'appaltatore (art. 3)⁴.

L'allora Ministro del lavoro e della previdenza sociale, Benigno Zaccagnini, che proveniva dalla Democrazia Cristiana (ne sarà segretario nel 1975), nel descrivere il disegno di legge pronunciava parole che adesso darebbero scandalo. Le riportiamo "i temi che il provvedimento affronta (sono) sostanzialmente due. Il primo è quello della protezione dei lavoratori. L'inserimento di un intermediario...non può ritenersi spiegato se non dal fatto che l'intermediario voglia realizzare un suo utile; e quello utile

¹ Vedi Domenico Perrotta, *Vecchi e nuovi mediatori, Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in <https://www.jstor.org/stable/23728813> che ricorda che il fenomeno è conosciuto da oltre un secolo e in Italia e Angelo Scotto, *tra sfruttamento e protesta: i migranti e il caporalato agricolo in Italia meridionale*, in <https://www.scielo.br/j/remhu/a/SfJc9GTyWSfQCJ58ghtBp/?format=pdf&lang=it> che ricorda la diffusione del fenomeno negli anni '70 del secolo scorso.

² I lavori della commissione si sono svolti nel corso della seconda legislatura, 1953 - 1958, e sono estraibili dal sito del Senato al seguente indirizzo: <http://www.senato.it/Leg2/4389#>

³ L'art. 1 comma 2 introduceva inoltre un'utile presunzione di illiceità ogni qualvolta l'appaltatore fosse prime di mezzi materiali: "è considerato appalto di mere prestazioni di lavoro ogni forma di appalto o subappalto, anche per esecuzione di opere o di servizi, ove l'appaltatore impieghi capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante, quand'anche per il loro uso venga corrisposto un compenso all'appaltante"

⁴ L'art. 3, comma 1, 23.10.1960 n. 1369 prevedeva "Gli imprenditori che appaltano opere o servizi, compresi i lavori di facchinaggio, di pulizia e di manutenzione ordinaria degli impianti, da eseguirsi nell'interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, sono tenuti in solido con quest'ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inderogabile retributivo e ad assicurare un trattamento normativo, non inferiori a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti."

*non può realizzare se non attraverso una frode ai danni dei lavoratori che va ad ingaggiare. Il primo punto è, quindi, quello di proteggere i lavoratori da queste frodi. Il secondo obiettivo è quello di correggere sperequazioni nell'ambito della stessa azienda fra lavoratori cui sono richieste le stesse prestazioni e che hanno un trattamento diverso a seconda che dipendano da un appaltatore o direttamente dall'azienda.*⁵

Lungi da noi lodare la Democrazia Cristiana, vogliamo invece riportare come il movimento dei lavoratori e delle lavoratrici avesse imposto una coscienza politica che impediva alle pretese nefaste della classe imprenditrice più vorace di prevalere.

Alcuni passaggi degli atti della Commissione Rubinacci, confermano quanto detto.

*Sull'intermediazione illecita si afferma: "L'appalto di manodopera, come sopra delineato nei suoi aspetti essenziali, rappresenta indubbiamente un sistema anomalo, che permette gravissime evasioni alle leggi ed ai contratti di lavoro e che non è giustificabile da alcuna ragione di organizzazione tecnica.". Sull'appalto di servizi si afferma "Dalle numerose dichiarazioni, sia dei rappresentanti sindacali dei lavoratori, che dei rappresentanti dei datori di lavoro, si è potuta rilevare una grande disparità nel trattamento dei lavoratori delle imprese appaltatrici."*⁶

Come abbiamo visto, rispetto al passato non sono cambiati i problemi dei lavoratori, né le istanze della classe imprenditrice organizzata. La novità è che la visione distorta e predatoria dell'economia è stata accolta dall'intera classe politica dotata di rappresentanza parlamentare, che ha predisposto un impianto normativo di sostegno a questa ideologia di disprezzo dei diritti sociali.

Ci riferiamo al Decreto legislativo 10 Settembre 2003, n. 276, adottato dal secondo Governo Berlusconi, che completando un processo iniziato già con il c.d. Pacchetto Treu adottato dal primo Governo Prodi, ha abrogato la legge 23.10.1960, n. 1369, ha legittimato la somministrazione di lavoro e liberalizzato gli appalti, sgretolando così l'impianto normativo precedente.

Nell'ordinamento civile italiano non esiste più una disposizione normativa che vieta esplicitamente l'interposizione di manodopera. Questo non vuole dire che il caporalato è stato legalizzato, poiché la somministrazione di lavoro può essere realizzata solo da Agenzie autorizzate⁷. Il principio generale di divieto di interposizione di manodopera continua ad esistere, non poteva essere altrimenti. L'o-

⁵ Il discorso è riportato da Antonino Sgroi, *L'utilizzo della manodopera attraverso lo schema dell'interposizione e le tutele apprestate dall'ordinamento tempo per tempo*, in https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Caporalato_Interposizione_Manodopera.pdf

⁶ Vedi atti parlamentari, *cit.*

⁷ Dopo la pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (Cass. sez. un., 26.10.2006) non vi è dubbio a riguardo.



perazione politico culturale realizzata è più sottile: abrogare la legge 1960/39 per cancellarne il significato politico ed eliminare gli strumenti tecnici predisposti da quella normativa per rendere effettivo il divieto di caporalato.

Mantenere un principio formale per svuotarlo il più possibile del suo contenuto.

Tale risultato è stato raggiunto con l'introduzione dell'art. 29 del Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 che ha introdotto una nozione giuslavoristica di appalto, per cui l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore può risultare anche *“dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa.”*⁸. Questa disposizione ha rappresentato una bomba atomica nel diritto del lavoro⁹. Sono proliferati appalti in cui l'appaltatore non fa altro che ripetere direttive decise dal committente, con il solo scopo di inserire nel ciclo produttivo lavoratori con retribuzioni e diritti inferiori. Questo grazie all'altro tassello fondamentale dell'operazione realizzata: l'abrogazione della parità di trattamento retributiva tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore¹⁰. Con l'ulteriore conseguenza che anche quando l'appalto è lecito, assistiamo alla creazione di lavoratori di serie B.

Che sia chiaro, nel diritto del lavoro la battaglia non è mai finita.

Le norme registrano i rapporti di forza nel Paese, è noto. Ma non lo fanno una volta per tutte, lo fanno ogni giorno. Il significato delle disposizioni normative, la

⁸ Riportiamo integralmente il testo dell'art. 29, comma 1, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276: *“Ai fini della applicazione delle norme contenute nel presente titolo, il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa.”*

⁹ Lo ricorda Roberto Rivero, *Cooperative spurie ed appalti: nell'inferno del lavoro illegale*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/cooperative-spurie-ed-appalti-nell-inferno-del-lavoro-illegale_30-04-2019.php>. si riporta un passo significativo: *“L'esperienza pratica e processuale evidenzia, come il principale terreno per la compressione dei diritti e la sotto tutela dei lavoratori sia costituito oggi dai processi di scomposizione dell'impresa all'interno delle catene produttive, la sua frammentazione organizzativa (nella prospettiva del comprare più che del fare tipico dell'appalto), resa agevole dalle nozioni soft introdotte nell'ordinamento in materia di esternalizzazioni ed internalizzazioni (come per appalti di servizi, subappalti, cambi appalti, subforniture, lavoro in cooperativa, consorzi, cessioni di azienda e di rami di azienda, somministrazioni di manodopera, distacchi, associazioni tra imprese). Una serie di modelli organizzativi e contrattuali che consentono all'imprenditore di organizzare e disporre (giusto per il tempo in cui ne ha necessità, just in time diceva Gallino) di manodopera che formalmente dipende da terzi, o di delegare a terzi fasi del suo processo produttivo senza assumere il rischio e la responsabilità dell'imprenditore; primo fra tutti la responsabilità del datore di lavoro.”*

¹⁰ Si precisa che rimane l'obbligazione solidale del Committente per il pagamento delle retribuzioni dei dipendenti dell'appaltatore (art. 29, comma 2, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, così come modificato dal d.l. 17 marzo 2017, n. 25), che però è una garanzia molto minore.

loro portata applicativa, la loro stessa vigenza, sono un terreno di contesa continua. E' aperta la battaglia, nelle piazze, nei luoghi di lavoro e nelle aule giudiziarie, per l'applicazione più ampia possibile del divieto di interposizione di manodopera.

Un terreno di resistenza quotidiana, con l'occhio teso ad ogni possibilità di giungere ad una riforma che recuperi lo spirito della legge 1369/960 con i seguenti obiettivi:

- cancellazione della nozione "giuslavoristica" di appalto introdotta dal dlgs 276/2003 con introduzione del divieto di appalti endoaziendali realizzati con la strumentazione del committente per mancanza di reale organizzazione dei mezzi e di assunzione effettiva del rischio tipico di impresa da parte dell'appaltatore;

- previsione - a ogni cambio appalto - del passaggio automatico del rapporto al nuovo datore senza necessità di nuovi contratti e quindi con conservazione di tutti i diritti economici e normativi;

- responsabilità solidale per i crediti pregressi da parte del committente per l'intero periodo prescrizione degli stessi (e cioè 5 anni per i crediti retributivi e 10 anni per ogni altra pretesa);

- cancellazione dall'ordinamento di ogni residuo trattamento deterioro del socio lavoratore di cooperativa;

- affermazione dell'obbligo dell'appaltatore - quale ulteriore condizione di liceità dell'appalto - di applicare il contratto collettivo più rappresentativo del settore, con il diritto comunque dei dipendenti dell'appaltatore alla parità di trattamento retributivo rispetto a quelli dell'appaltante.





VITE IN APPALTO

Una proposta di legge e un percorso di lotta

di **Carlo Guglielmi**, avvocato del lavoro

L'articolo riproduce l'intervento al convegno "vite in appalto" svolto *on line* il 9 aprile 2021

Oggi per noi è un debutto, anzi - come diceva il famoso slogan del Maggio francese - nient' altro che un debutto. Oggi il Centro di Iniziativa Giuridica Abd el Salam, in arte Ceing, inizia ufficialmente la propria attività e lo fa con questo convegno sugli appalti. Perché Ceing e perché proprio gli appalti? Le due risposte si tengono insieme. Ceing nasce dentro e con Usb, ma con la convinzione che i Centri Studi dei sindacati siano divenuti nel migliore dei casi poco utili e nel peggiore funzionali alla controriforma permanente del mercato del lavoro. La scommessa di senso di Ceing risiede allora nella nostra ambizione di avere natura duale come gli animali mitologici: metà giuristi e metà sindacalisti, metà teoria e metà prassi, metà conflitto e metà analisi del modello produttivo, nella convinzione che questo venga dopo il conflitto e possa essere analizzato e compreso solo scegliendo un punto di vista che per noi è quella dell'umanità al lavoro. E la scelta dell'appalto come primo argomento segue in quanto riteniamo sia anche esso duale e cioè rappresenti il "cuore nero" del nostro sistema produttivo ed al contempo il punto più alto della possibile resistenza. E' il cuore nero in quanto è per questa strada che sono stati portati milioni di lavoratori al di sotto della soglia di povertà, è stata sdoganata la corruzione ed il riciclo di fondi neri, è stato arruolato il sindacalismo ragionevole e compatibilista, il cui ceto ad ogni cambio appalto guadagna quanto invece perdono i lavoratori. Ed è la strada che ha scelto una buona parte dell'imprenditoria che - a fronte dell'incapacità propria e del decisore pubblico di inseguire una via atta allo sviluppo ed alla produttività - ha puntato tutto sulla frantumazione del ciclo produttivo con bassa specializzazione, bassissimi salari ed inesistenti diritti. Ancora oggi la maggiore richiesta che viene dalla rappresentanza confindustriale innanzi all'imminente arrivo dei soldi del Recovery Fund è quella di una ulteriore manomissione del Codice degli appalti, a cui pare molto sensibile una rilevantissima parte dell'attuale maggioranza. Ma è anche il punto in cui, a partire dalla lotta della logistica che si è irradiata in tutti i settori produttivi, la classe lavoratrice mo-

stra il più alto grado di consapevolezza e di capacità di reazione. E, conseguentemente, duale è anche il sottotitolo che abbiamo dato al nostro incontro e cioè *“una proposta di legge e un percorso di lotta”*. Una nuova legge è indispensabile per dare una risposta compiuta ed effettiva al dramma delle vite in appalto, ma è una proposta che avanziamo nella convinzione che molto possa e debba essere fatto anche a legislazione invariata, sia per dare comunque una tutela qui ed ora ai lavoratori, sia perché crediamo che sia l'unico modo per offrire una possibilità di venire alla luce ad un riformismo realmente emancipativo. Come ha detto Paola tra i nostri ospiti c'è anche l'onorevole Costanzo a cui i lavoratori in appalto devono molto, intanto per l'avvenuta presentazione dell'emendamento, poi approvato, che ha condotto all'art. 80 bis della legge 77/2020 che ha liberato tutti i lavoratori licenziati da un appalto irregolare, e che chiedono di essere reintegrati dal reale utilizzatore, dall'onere, spesso insuperabile, di impugnare il licenziamento e che rappresenta forse l'unico positivo lascito legislativo in materia di lavoro del Governo Conte 2. Ma anche perché è la prima firmataria di un ottimo progetto di legge sugli appalti (C.1423). Si tratta di un disegno di legge che apprezziamo in quanto è il tentativo di far diventare maggioritario, e quindi legge, un testo basato su un equilibrio davvero molto avanzato ma, ovviamente, pur sempre compromissorio. E quindi crediamo di onorarlo nell'unico modo che conosciamo e cioè evidenziando i suoi “buchi” e le sue arretratezze e provando ad avanzare, sciopero dopo sciopero e causa dopo causa, una nostra proposta che - facendo avanzare nella società il punto di equilibrio - dia una chance di venire approvati a provvedimenti come quelli dell'onorevole Costanzo. Ma con questa introduzione ho quasi terminato il tempo a mia disposizione e quindi da ora in poi sarò davvero schematico in quanto, trattandosi solo di un inizio, mi sarà possibile oggi limitarmi ai titoli della proposta, il cui contenuto necessariamente dovremo provare a scrivere nei conflitti concreti che riusciremo ad aprire nei mesi a venire. Ebbene la nostra analisi è che ciò che tiene a freno la capacità di lotta dei lavoratori in appalto sia l'avvenuto scollamento della loro condizione da quella degli altri lavoratori. Questo scollamento è avvenuto con l'allentamento dei quattro bulloni che dovrebbero tenere insieme la scocca dell'appalto sul pianale del diritto del lavoro. E quindi, la nostra proposta è di riavvitarli il più stretto possibile con nuove leggi e nuovi conflitti. In particolare:

1.

Occorre innanzitutto sbarazzarci dalla nozione *“giuslavoristica”* di appalto introdotta dalla legge Biagi, per cui esso parrebbe lecito purché l'appaltante organizzi effettivamente l'attività dei lavoratori in appalto. La proposta Costanzo meritoriamente la limita fortemente, riducendone l'efficacia *“esclusivamente nei confronti di lavoratori in possesso di competenze specialistiche e diverse da quelle dei lavoratori alle dipendenze del committente”*. E però noi crediamo sia ancora troppo ed infatti



temiamo che sia una previsione che semplicemente modifichi la composizione sociale del lavoro negli appalti illeciti, riservandogli funzioni qualitativamente superiori, senza però debellarli. E quindi proponiamo di cancellare ogni riferimento nella legge a chi dirige i lavoratori in appalto e ribadire che è possibile un appalto endoaziendale esclusivamente a seguito della rigorosa verifica della sussistenza di un servizio che sia specificatamente contrattualizzato in modo tale da consentire all'appaltatore di realizzarlo in autonomia con reale organizzazione dei mezzi e conseguente assunzione effettiva del rischio tipico di impresa. E ciò anche ripristinando le presunzioni contenute nell'art. 1 della legge 1369/60 (abrogata dalla legge Biagi) per cui "è considerato appalto di mere prestazioni di lavoro ogni forma di appalto o subappalto, anche per esecuzione di opere o di servizi, ove l'appaltatore impieghi capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante, quand'anche per il loro uso venga corrisposto un compenso all'appaltante". Fin qui la proposta di legge. Quanto invece al percorso di lotta dobbiamo ricordarci che, se è vero che la legge Biagi, ha introdotto all'art. 29 la previsione per cui la genuinità dell'appalto "può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto", si tratta di un'affermazione su cui già ora, senza attendere la nuova legge, possiamo e dobbiamo avviare una battaglia interpretativa nei posti di lavoro, nei tribunali e nelle accademie affinché sia rilevato come ciò che conta è chi decida gli ordini e non certo chi li ripete ai lavoratori! E che per poter esercitare l'effettivo "potere organizzativo e direttivo", senza successive intrusioni del committente, è indispensabile che sia prima identificato con precisione nel contratto di appalto il servizio da realizzare, perché solo questa precontrattualizzazione consente all'appaltatore l'ottimale ed autonoma organizzazione del personale. Insomma già ora è possibile affermare che un contratto di appalto che non chiarisca il servizio o l'opera appaltata ma si limiti a quantificare numero di personale e costo orario dello stesso, conduce di per sé ad un'interposizione illecita di manodopera a prescindere da chi dia gli ordini ai lavoratori in appalto. Non c'è dubbio infatti che quando manca una descrizione analitica del servizio, prevedendo il contratto un generico obbligo di collaborazione, tutti gli ordini mutevoli e quotidiani possono partire solo dalla direzione del committente, ed è davvero irrilevante se essi vengono riferiti direttamente ai lavoratori in appalto o invece sussurrati al caporale affinché a sua volta possa ripeterli ad alta voce. Ribadisco: ciò che conta non è chi ripete gli ordini ma chi li decide. E quindi la prima indicazione che diamo alle strutture di Usb e il primo contributo che diamo alla proposta di legge, è quello di cercare di avere copia dei contratti degli appalti in cui lavorano i propri iscritti e, in collaborazione con la rete dei legali, trasformare ogni appalto endoaziendale in cui non sia precisato esattamente il servizio richiesto, in una vertenza prima sindacale e poi giudiziaria del tutto a prescindere da chi materialmente impartisca gli ordini ai lavoratori in appalto.

2.

Il secondo cancro degli appalti è l'esclusione prima e l'affievolimento poi per i lavoratori della disciplina della cessione d'azienda aprendosi ad ogni cambio appalto un orrendo mercato per cui le riassunzioni sono sempre al ribasso per i lavoratori e gli introiti al rialzo per committenti e mediatori. Ed infatti sempre l'art. 29 della legge Biagi afferma come non si applica la disciplina della cessione d'azienda "ove siano presenti elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa". Anche sul punto la proposta di legge Costanzo meritoriamente affronta il problema meglio chiarendo e limitando i termini di possibile disapplicazione della normativa affermando come gli unici "elementi di discontinuità" che possano pregiudicare la piena applicazione dell'art. 2112 c.c. siano solo quelli "con riguardo ai mezzi strumentali utilizzati e al contenuto dell'attività svolta", escludendo così ogni discontinuità puramente cosmetica come potrebbero essere: diverse divise ecc. ecc., e comunque affermando (cosa importantissima) che in ogni caso le riassunzioni non potranno avvenire a condizioni peggiorative. Anche qui è evidente l'enorme passo avanti ma noi crediamo che la situazione sia più semplice. Ricordiamo infatti come per trasferimento d'azienda si intenda ogni operazione che comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata esistente prima del trasferimento e che conservi nel trasferimento la propria identità a prescindere da quale atto giuridico sia posto in essere per l'operazione. Ebbene se gli "elementi di discontinuità" di cui parlano sia l'attuale legge che la proposta Costanzo sono tali da far sì che nel trasferimento il compendio ceduto non conservi la propria identità, allora è una previsione inutile, se invece si vuole dire che il 2112 c.c. si disapplica anche se gli "elementi di discontinuità" non siano tali da negare tale conservazione allora è una previsione in contrasto con la normativa europea che va semplicemente abrogata. Fin qui la nostra proposta di legge. Ed invece il percorso di lotta può e deve nascere già ora in ogni cambio appalto endoaziendale perché, già ora a legislazione invariata, praticamente mai l'appaltatore subentrante introduce "elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa", proprio perché nei contratti endoaziendali l'identità di impresa è quella del committente e non certo dell'appaltante che è giocoforza solo un contenitore di manodopera. E quindi la nostra proposta a tutte le strutture Usa è quella, innanzi ad una riassunzione parziale del personale o a condizioni peggiorative, di non far rassegnare ai lavoratori le dimissioni prima del cambio appalto e farli riassumere (ancorché a condizione peggiorative) dal subentrante facendo però precedere alla firma del contratto la richiesta di applicazione della normativa sulle cessioni d'azienda con l'espressa indicazione che la firma del nuovo contratto viene apposta senza volontà novativa e con riserva di agire in giudizio. E poi farlo questo giudizio per far riprendere così ai lavoratori tutto quel salario e quei diritti sottratti loro durante il cambio appalto.



3.

Va poi affrontato il problema delle cosiddette cooperative spurie, ma va fatto partendo dal fatto che non siamo innanzi ad alcune mele marce in un cesto di frutta buona ma che insieme ad essere è marcio l'intero sistema degli appalti. E quindi benissimo tutte le previsioni inserite dalla proposta di legge Costanzo a) Sulla necessità di applicare il contratto collettivo di categoria cd "leader" (e cioè firmato dai sindacati comparativamente più rappresentativi) evitando così l'applicazione di contratti di settori diversissimi o firmati da sindacati giallissimi tipo Ugl o Cisl, b) Sulla possibilità dei lavoratori di richiedere interventi straordinari ed urgenti all'Ispezzorato del lavoro, c) Sul divieto della cooperativa di partecipare ad appalti pubblici in caso di reiterati e gravi violazioni in materia retributiva. Ma proprio perché non sono mele marce la nostra proposta è quella di estendere tali previsioni a tutta la filiera degli appalti e non certo solo alle cooperative. Ed ugualmente grande apprezzamento esprimiamo per la proposta Costanzo laddove elimina ogni attenuazione di tutela del socio di cooperativa in caso di licenziamento e la chiarificazione della competenza del Giudice del Lavoro per ogni problematica attinente al rapporto lavorativo. Ma ancora una volta proponiamo di fare un passo in più ed infatti i diritti attenuati del socio di cooperativa non riguardano solo il licenziamento e comunque tutto il contenzioso tra il socio e la cooperativa, anche laddove riguardi il "rapporto associativo", in realtà riguarda il rapporto lavorativo in quanto è esso l'unico motivo per cui il socio è divenuto tale. E quindi chiediamo che la legge preveda che lo status di socio non possa derogare nessun diritto del lavoro subordinato (pensiamo al trattamento delle malattia piuttosto che alla irriducibilità in pejus della retribuzione ecc. ecc.), e che tutte le cause tra socio e cooperativa abbiano il medesimo costo delle cause di lavoro con esenzione dal pagamento del contributo unificato sino ai 35.000 di reddito annuo e dimezzamento del contributo sopra tale cifra. Quanto invece al percorso di lotta in ogni cooperativa proponiamo due strade. Laddove i rapporti di forza lo consentano proponiamo alle strutture di Usl di assistere i lavoratori nel farle diventare vere con gli strumenti che già ora il diritto societario consente ai soci e prestando ad essi, unitamente alla rete dei legali, quelle competenze che necessitano affinché i lavoratori possano realmente esercitare collettivamente l'attività sociale. Per quelle invece ove ciò è impossibile ricordiamo a tutti come sino alla riforma del 2001 non sussisteva un rapporto di lavoro distinto ed ulteriore rispetto a quello sociale ma vi era un rapporto unico, e quindi l'unico modo di tutelare i diritti del socio lavoratore era ottenere in via giudiziale l'accertamento della simulazione del vincolo sociale. E c'è una giurisprudenza davvero sterminata che dice che quando la natura cooperativa è solo apparente, non venendo convocate le assemblee, condivise le decisioni, comunicati i bilanci, suddivisi gli utili ecc. ecc. il rapporto sociale è solo simulato da cui il venire meno di ogni condizione peggiorativa rispetto all'ordinario rapporto di lavoro subordinato!



4.

Il quarto ed ultimo bullone da allentare riguarda proprio il trattamento economico e normativo dei lavoratori in appalto. Ebbene qui la proposta Costanzo ha una previsione che, se accolta, farebbe fare un salto avanti enorme alla condizione dei lavoratori in appalto e alla ricomposizione della filiera del valore, prevedendo come *“il committente è tenuto in solido”* con l'appaltatore *“a corrispondere ai lavoratori utilizzati nell'appalto, un trattamento minimo economico e normativo non inferiore a quello spettante ai lavoratori alle dipendenze del medesimo committente”*. In questo modo si raggiungerebbe il risultato di far sì che l'appalto non possa mai venir fatto per lucrare sul costo del lavoro e che quindi venga riservato solo a quei casi in cui davvero porta un valore aggiunto per le particolari capacità o strumentazioni dell'appaltatore. Ma, affermato il basilare principio per cui dentro la stessa azienda si applicano le stesse retribuzioni del cui effettivo pagamento è responsabile lo stesso imprenditore che di quelle prestazione si avvantaggia, e cioè il committente, rimane il problema: quali retribuzioni e contrattate da chi? Ebbene già ho detto della nostra proposta di estendere l'obbligo di applicazione del contratto collettivo leader di categoria a tutto il mondo del lavoro e non solo alle cooperative e Usb già da anni ha presentato una proprio proposta di legge sulla rappresentanza di cui non c'è tempo qui di parlare ma che è ovviamente a disposizione di chiunque la voglia leggere semplicemente digitando su Google *“Usb legge su democrazia e rappresentanza sindacale 2011”*. Quanto invece al percorso di lotta non posso che tacere e dare la parola all'altra metà del Ceing e cioè a lavoratori e sindacalisti che questa battaglia per la democrazia sui posti di lavoro la fanno ogni giorno, spesso pagando prezzi molto alti e che non hanno niente da imparare ma tutto da insegnarci.



L'attualità delle ragioni della proposta di legge

di **Jessica Costanzo**, Deputata prima firmataria del Progetto di legge 1423 “Disposizioni in materia di società cooperative, appalto, somministrazione di lavoro e distacco di lavoratori”

L'articolo riproduce l'intervento al convegno “vite in appalto” svolto *on line* il 9 aprile 2021

Tutte le considerazioni che avremmo fatto un anno e mezzo fa sul tema degli appalti e dunque sul complesso intreccio tra cooperative di comodo, gare al ribasso, contratti pirata, ricatti e vessazioni, risultano, se possibile, ancora più attuali oggi in tempo di pandemia.

Aleggia infatti in sottofondo un ritornello che si fa sempre più insistente: sembra che si sia disposti a tollerare perfino l'illegalità “giustificandola” con le difficoltà economiche dovute alla pandemia.

Il tema è questo: quanto siamo e saremo disposti, non solo come parti in causa, come legislatori o come giuslavoristi, ma anche come semplici cittadini, a chiudere un occhio sulle condizioni contrattuali e retributive, nonché sulle tutele garantite alla parte più debole, pur di veder occupato un posto di lavoro in più quando riprenderà la vita normale?

Lotteremo ancora? Avremo ancora la forza di rivendicare diritti sacrosanti che però potrebbero sembrare stonati, perfino pretenziosi, di fronte alle innegabili difficoltà attraversate dalle imprese per oltre un anno e mezzo?

Come a dire: *tutte le imprese hanno sofferto una crisi ancor più profonda e devastante che nel 2008, e ora tu, lavoratore, ti impunti? Chiedi salari più alti, addirittura pretendi la certezza di mantenere il tuo posto se l'appalto cambierà grazie alla velocizzazione delle procedure e delle gare?*

Ecco, questi discorsi arriveranno.

E allora bisognerà essere pronti. Aver costruito, se possibile, un sistema, una rete di protezione per i lavoratori. E per farlo, bisogna agire adesso.

In quest'ottica la disciplina degli appalti è uno dei punti più delicati del discorso, uno degli snodi a cui prestare più attenzione, perché già prima della pandemia era, come avete giustamente scritto nella presentazione a questo convegno, “*il più grande meccanismo di svuotamento del diritto del lavoro*”.



Quando e se finalmente inizierà la tanto sospirata “ripresa”, infatti, questa farà affidamento, anzitutto sulle piccole e grandi opere, pubbliche e private. Il pericolo di illegalità e dello sfruttamento mediante il sistema rodato degli appalti fittizi, dell’interposizione di cooperative spurie, della somministrazione illecita ecc., era già alto prima dell’emergenza sanitaria e ora diverrebbe altissimo.

Basti pensare alle modifiche che sono state inserite recentemente.

L’articolo 1 del D.L. n. 76/2020 introduce un regime parzialmente e temporaneamente derogatorio rispetto a quello dettato dall’articolo 36 del Codice dei contratti. La finalità è quella *“di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell’emergenza sanitaria globale del Covid-19”*.

La disposizione in questione prevede che fino al 31 Dicembre 2021 ci sia una disciplina in deroga alle regole ordinarie per le procedure degli affidamenti c.d. sottoglia di cui all’articolo 36, comma 2, del Codice dei contratti.

In un contesto del genere, in cui si spingerà il più possibile sulla semplificazione, sullo snellimento delle procedure, sulla velocizzazione, ma - mi auguro - non sul chiudere un occhio di fronte a ulteriori forzature di una normativa già a maglie larghe, temo che sarà più semplice approfittare di tutte le faglie della legislazione vigente.

Purtroppo ben prima della pandemia era stato introdotto nella legislazione quello che il giudice Roverso ha definito *“il germe corrosivo più potente”*: e cioè già oggi si ritiene infatti sufficiente per legge - perché un appalto o un subappalto sia lecito - che il committente ponga tra sé ed i lavoratori un semplice intermediario al quale conferire il potere di dirigere i lavoratori (magari attraverso una cooperativa di comodo costituita per questo scopo preciso). Ed è proprio questo che ha consentito la nascita di migliaia e migliaia di imprese, senza mezzi né capitali e si è iniziato ad appaltare di tutto e di più, dando vita a quell’economia del sommerso e dell’illegalità, fatta di appalti e subappalti, di cooperative spurie e contratti pirata.

Ma tutto ciò non sarebbe accaduto, ci tengo a sottolinearlo, se non fosse stata eliminata a monte la regola della parità di trattamento e della solidarietà del committente (in vigore fin dal 1960) per gli appalti interni. Da quando è stata rimossa la garanzia della parità di trattamento e della solidarietà piena, tutto il sistema di appalti e subappalti si muove alla ricerca del prezzo più basso. E a farne le spese sono sempre i lavoratori, il loro trattamento economico, la loro sicurezza sul lavoro che peggiorano da un appalto all’altro.

È giunto, quindi, il momento di introdurre, o reintrodurre, quella semplicissima previsione legislativa di parità di trattamento economico-normativo tra dipenden-



ti del committente e dipendenti dell'appaltatore o del subappaltatore. Con questa semplice disposizione si sanerebbe, con un semplice tratto di penna, la situazione di illegittimità diffusa da anni. In questo modo si avrebbe anche una selezione "naturale" degli appalti: quelli speculativi non avrebbero più ragione di esistere, perché non ci sarebbe più quella differenza di costo del lavoro che è stata la vera ragione di ogni illegalità, mentre resterebbero gli appalti "buoni ed utili", tecnicamente giustificati.

La proposta di legge a mia prima firma, in discussione alla Camera, pur essendo molto più ampia, ha proprio questo tra i suoi obiettivi. In particolare all'articolo 10 ha l'intento di modificare la normativa sulle clausole sociali, subordinando l'applicazione delle stesse all'esito positivo della gara di appalto, prevedendo inoltre l'applicazione da parte dell'aggiudicatario delle condizioni di orario e di retribuzione proprie dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del d.lgs. 81/2015.

Proprio il tema del rispetto della clausola e le relative sanzioni sono i motivi per cui ritengo necessario discutere e approvare con urgenza questa proposta.

L'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha infatti ammesso recentemente come l'applicazione delle clausole sociali sia completamente sprovvista di una tutela amministrativa o penale e come molto spesso rimangano fuori anche da una tutela ispettiva diretta, con tutte le conseguenze che possiamo immaginare.

Tutto questo, alla luce delle considerazioni che avete portato avanti e del contesto generale pre-pandemico, è semplicemente inaccettabile.

Trovo a questo proposito più che condivisibile l'affermazione dell'obbligo dell'appaltatore - quale ulteriore condizione di liceità dell'appalto - di applicare il contratto collettivo più rappresentativo del settore, con il diritto comunque dei dipendenti dell'appaltatore alla parità di trattamento retributivo rispetto a quelli dell'appaltante.

Nella proposta di legge a mia prima firma un meccanismo analogo è stato infatti introdotto per le cooperative.

In particolare abbiamo previsto che ogni socio lavoratore deve avere un trattamento economico-normativo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi stipulati dalle maggiori organizzazioni rappresentative. Qualora le cooperative non rispettassero questi parametri, saranno punite con sanzioni pecuniarie severissime e con sanzioni amministrative come l'esclusione da pubblici appalti e dalla richiesta di contributi europei.

Il motivo del mio invito a questo importante e prezioso convegno, per cui vi ringrazio, ritengo essere proprio il mio impegno da parlamentare su questi temi. E allora credo sia giusto, in conclusione, aggiornarvi sullo svolgimento dei lavori.

Il 6 Dicembre 2018 (quindi 2 anni e 4 mesi fa, 850 giorni fa) è la data della presentazione della proposta di legge a mia prima firma sulla stretta alle false cooperati-

ve, al sistema degli appalti e ai contratti capestro. L'esame in Commissione Lavoro è iniziato il 1 Luglio 2020 con le audizioni di esperti della materia. La proposta, a detta di gran parte degli auditi, rappresenterebbe un vero e proprio passo in avanti in tema di diritti e di garanzie per i lavoratori del mondo delle cooperative. Ma poi cos'è successo? Bella domanda. E' iniziata la girandola dei rinvii.

Per poter iniziare l'attività legislativa vera e propria su una proposta, si dà tempo a tutti i gruppi politici di presentare i loro emendamenti. Per farlo, si fissa un termine entro cui gli emendamenti vanno appunto consegnati alla Commissione. Questo termine è slittato già sei volte.

L'ultima (ma solo in ordine di tempo, c'è da scommetterci) qualche giorno fa, quando il termine è stato spostato al 20 Aprile.

Voi credete che verrà rispettato? Ho seri dubbi in proposito. Ma cosa significano questi rinvii?

Una cosa molto semplice: manca la volontà politica di affrontare il tema. Badate bene, non di arrivare a un punto finale sulle questioni, ma anche solo di iniziare a prendere carta e penna e discutere in concreto. Il che significa confrontare le proposte, legittimamente diverse tra le varie forze politiche, discutere, ma poi votare e scegliere.

Nel caso della mia proposta, semplicemente non si vuole proprio discutere. Si tratta di temi scomodi, troppo scomodi per poter essere affrontati davvero nel profondo e con scelte coraggiose. E che costringerebbero i partiti ad assumersi una responsabilità che evidentemente non sono disposti a prendersi. Quella di essere protagonisti di un cambiamento vero che tutelerebbe finalmente i soggetti deboli, impedendo ad esempio ai lavoratori delle Coop di guadagnare 3 euro l'ora.

In ogni caso continuerò a lottare perché la proposta non cada nel dimenticatoio, perché convegni come questo mi danno una spinta in più e mi fanno comprendere di essere dalla parte giusta.

Grazie





Il sistema degli appalti: un furto di diritti e salario, uno schermo per attività illegali di riciclaggio ed evasione fiscale e contributiva.

di **Roberto Montanari**, sindacalista USB

La fine, o meglio, la trasformazione dell'organizzazione del lavoro dalla fase fordista a quella attuale delle catene globali del valore ha portato con sé anche la falsa narrazione della fine del lavoro materiale, della deindustrializzazione, della scomparsa degli operai per occultare i rinnovati meccanismi di estrazione del profitto dietro un senso comune rappresentato come se fosse una legge naturale.

E' il trionfo dell'egemonia culturale del neoliberismo che riesce ad affermare la propria capacità di dominio facendo credere che le ragioni dei propri antagonisti non esistano più poiché essi stessi sono scomparsi.

In realtà lavoro e lavoratori continuano ad esistere seppur segmentati, delocalizzati, atomizzati e quindi privati di forza.

Ciò che ha reso possibile questa - temporanea - vittoria del capitale è il combinato disposto di esternalizzazioni, precarietà, flessibilità che stanno alla base del mercato del lavoro odierno.

Il contesto in cui tutto ciò si avvera è il sistema degli appalti che, per dirla con l'articolo 1655 del codice civile è: *"... il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro"*.

Si tratta, lo ribadiamo, di una grande operazione dissimulatoria poiché dietro le formule sta il dato di fatto di aver costruito un'architettura del sistema produttivo che ha come unico fine quello di togliere responsabilità ai padroni, abbassare il costo del lavoro, dividere e indebolire il movimento di classe.

L'appalto, rappresentato come la condizione che consentirebbe all'imprenditore di concentrarsi sull'attività principale dell'azienda - e quindi come fattore di specializzazione e innovazione - è nella stragrande maggioranza dei casi la realizzazione dell'esatto opposto.

La formazione del personale non è infatti la prioritaria prerogativa dell'appaltatore che persegue invece la finalità di abbassare il costo del lavoro mediante i bassi salari e azzerare i diritti per affermare un dominio incontrastabile.

Questa forma di esternalizzazione è il terreno in cui si sviluppano molto spesso, troppo spesso, attività illegali quali il riciclaggio di denaro o forme di evasione ed elusione fiscale.

In questi anni tutti i grandi players della logistica sono stati oggetto di inchieste della magistratura (TNT, CEVA, DHL, GLS solo per citare i casi più recenti) poiché l'affidamento ad appaltatori ha rivelato che si trattava in realtà della costituzione di meri serbatoi di manodopera nei quali società e cooperative di comodo hanno potuto avvicinarsi trasferendo vorticosamente dipendenti dall'una all'altra, omettendo versamenti dell'IVA così come degli oneri contributivi.

Questa pratica consente al committente di massimizzare i profitti potendo fruire di servizi nei quali sono stati "ribassati" i costi dovuti alle imposte dirette, indirette, ai contributi previdenziali e assicurativi.

Si consideri inoltre che il danno erariale dovuto agli illeciti che pur si riescono a far emergere risulta, nella stragrande maggioranza dei casi, a carico di cooperative "nullatenenti" e che pertanto nessun recupero è fattibile.

Al di là della permeabilità consentita agli illeciti palesi e alla malavita organizzata, la fragile legislazione sugli appalti produce, come primario effetto, una iniqua stratificazione tra lavoratori di "serie A" e lavoratori di "serie B", tra chi è alle dirette dipendenze del committente e chi a quelle dell'appaltatore.

Una differenziazione che si manifesta nell'attribuzione di premi, indennità, bonus che magari i primi hanno, ma che non vengono invece riconosciuti a chi lavora per i fornitori di servizi e soprattutto nel diverso inquadramento contrattuale.

Infatti tra le prerogative di organizzazione riconosciute all'imprenditore che gestisce l'appalto vi è quella di poter scegliere la tipologia di CCNL da applicare con il solo limite che quest'ultimo risulti coerente con l'oggetto dell'affidamento.

Un limite facilmente aggirabile con qualche generica ed eclettica clausola che consente alla fine di applicare i Contratti Nazionali meno costosi e in questo senso uno dei più gettonati è quello del Multiservizi.

In tantissimi magazzini della logistica o nelle industrie a fronte di un'attività prevalente quale il trasporto o la movimentazione delle merci, le lavorazioni metalmeccaniche, alimentari, chimiche ecc. i lavoratori degli appalti risultano inquadrati come operatori del pulimento con differenze salariali (e ricadute su tutti gli altri istituti contrattuali) che li penalizzano dai 300 ai 400€ mensili.

Il lavoro, le mansioni, sono in realtà le medesime dei dipendenti del committente, ma con una paga molto più bassa.

Una disuguaglianza, una vera e propria sottrazione di salario che risulta ancor più ingiusta se si considera che sovente l'appalto ha caratteristiche di non genuinità dovute al non rispetto dei tre fattori principali riconducibili all'appaltatore secondo il dettato normativo dell'art. 29 del D.Lgs. 276/2003: a) esercizio del potere organizzativo nel lavoro, b) autonomia di mezzi e strumentazione, c) rischio d'impresa.

Nella realtà quotidiana verifichiamo, invece, come l'organizzazione del lavoro rimanga strettamente nelle mani del committente, che potendo utilizzare contratti



di appalto con una generica descrizione dei servizi, decide e trasmette le procedure di lavoro determinando di fatto la formale ripetizione di ordini altrove presi.

E' questa la ragione per cui è preminente tra i fornitori di servizi la caratteristica di uno scarso know out aziendale ed un più accentuato spirito da "caporali" poiché centrale non è l'organizzazione dei processi, ma l'esecuzione pedissequa ed autoritaria degli stessi.

Anche per ciò che attiene l'uso dei mezzi e delle strumentazioni per l'esecuzione dei servizi commissionati rileviamo come spesso la loro proprietà sia riconducibile al committente (mediante società fittizie collegate che affittano o noleggiano).

E infatti in un grande hub della logistica, ad esempio, ben difficilmente un "sorter" (impianto di selezione e smistamento dei colli) o una rulliera - che sono dotazioni necessariamente stabili entro la struttura - possono essere trovate disponibili sul mercato.

Occorre rilevare come nel vecchio impianto normativo della legge 1369 del 1960 all'articolo 1 comma 3 si definisse il concetto dell'appalto di "mere prestazioni di lavoro" nel caso in cui l'appaltatore utilizzasse macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante anche dietro corresponsione di un compenso.

Con logica aristotelica il legislatore sosteneva cioè che se un imprenditore aveva possesso di tutte le risorse per eseguire una determinata opera o servizio e ricorreva ad un altro imprenditore per svolgerle, il fine era unicamente quello di reperire manodopera aggirando la legge.

Ebbene queste norme sono state abrogate così da rendere legale quell'interposizione illecita di manodopera che a parole si dice di voler combattere.

Analogamente il "rischio di impresa", che andrebbe inteso come rischio di non riuscire a coprire eventuali aumenti di spesa intervenuti successivamente alla stipula del contratto o come rischio di non percepire il compenso da parte del committente, si declina da parte dell'appaltatore nello scaricabarile verso i dipendenti.

Il caso più consueto riguarda le fluttuazioni nei volumi di lavoro tali per cui, nei periodi di flessa, si obbligano i lavoratori a periodi di ferie forzate o, nel caso delle cooperative si arriva addirittura a prevedere deroghe in pejus ai contratti di lavoro.

Il vero buco nero del sistema degli appalti risiede proprio nelle cooperative, sia che siano "spurie", sia che siano affiliate alle grandi centrali.

Se il sistema degli appalti stratifica, come dicevamo, in lavoratori di serie A e serie B, nella fattispecie dei soci lavoratori di coop occorre coniare la categoria della serie C.

Nella generalità delle situazioni ci troviamo innanzi a contratti associativi simulati, la cui natura non è per nulla fondata sui principi del mutualismo e della solidarietà.

Il socio lavoratore ben difficilmente partecipa in modo vero alla determinazione dei bilanci o all'elezione dei gruppi dirigenti; ben più spesso si trova a dover lot-

tare con regolamenti interni che mortificano istituti contrattuali e diritti o nel caso in cui venga votato uno stato di crisi della coop ai sensi della legge 142 del 2001 viene addirittura sottoposto a forme di riduzione dei trattamenti economici.

Una delle ragioni per cui il sistema cooperativo riesce ad essere competitivo nel mercato degli appalti è determinata dal fatto che una truffaldina interpretazione delle norme INPS viene utilizzata per non integrare il pagamento della malattia da parte del datore di lavoro consentendo quindi di offrire servizi ad un costo inferiore per i committenti, ovviamente sempre alla faccia del mutualismo e della solidarietà.

Il lavoratore degli appalti, per quanto possa avvalersi di un contratto di lavoro a tempo indeterminato, vive una condizione esistenziale di precarietà determinata dalla cospicua rotazione dei soggetti datoriali e dai “cambi appalto”.

E' pur vero che norme e contratti stabiliscono clausole sociali che conservano il posto di lavoro, ma il tentativo consueto è quello di far passare gli avvicendamenti nella fornitura di servizi con una discontinuità aziendale a cui si accompagna la soluzione di continuità del rapporto lavorativo.

Ciò significa non vedere riconosciuta l'anzianità convenzionale facendo ripartire la carriera del lavoratore con penalizzazioni nella maturazione degli scatti di anzianità, delle progressioni professionali (quando previsto), nel pagamento della malattia, nella maturazione dei requisiti per la stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato (il numero di proroghe riparte sempre ex novo come nelle distanze incommensurabili).

Insomma il cambio appalto è di fatto una roulette russa nella quale si corre il rischio di perdere il TFR, il pagamento delle ferie maturate e non fruite, delle forme di riduzione dell'orario, della malattia, dell'infortunio e nel caso di un'anzianità di servizio inferiore ai 6 mesi, anche il posto di lavoro.

La responsabilità solidale del committente nel caso delle sottrazioni di cui sopra è una tutela che va ogni volta presidiata, nonostante gli obblighi di legge, che comunque protegge, ma con limitazioni temporali.

La soluzione strategica a tutto ciò non può che essere il superamento del sistema degli appalti, un sistema malato pensato unicamente per aggirare ed indebolire quel residuo insieme di norme che tutela le tasche e i diritti dei lavoratori oltretutto puntando a destrutturare e frammentare la classe.

Ma come sempre i processi strategici devono sapersi accompagnare a percorsi tattici, a tappe di avvicinamento all'obiettivo.

Occorre in qualche modo rendere l'appalto meno “liquido” e meno conveniente mediante:

- rigida definizione dei criteri di potere organizzativo, autonoma organizzazione dei mezzi ed effettivo rischio di impresa dell'appaltatore;
- applicazione del contratto collettivo più rappresentativo del settore già applicato nel cantiere;



- passaggio automatico del rapporto di lavoro al subentrante senza soluzione di continuità nel cambio appalto (applicazione sempre dell'art. 2112 C.C.);
- inapplicabilità di qualunque deroga in peggio dei CCNL;
- nessun obbligo associativo a soggetto cooperativo, rapporto da dipendente non socio;
- responsabilità solidale del committente per l'intero periodo prescrittivo, di 5 anni per i crediti retributivi e di 10 anni per ogni altra pretesa.

Basta appalti, diamo corpo ad un percorso di ricomposizione della classe lavoratrice, diamo voce ad una Costituzione che riconosce il valore primario del lavoro come elemento fondativo del nostro paese all'insegna dell'uguaglianza e dell'equità.

Le esternalizzazioni e il costo che pagano i lavoratori e le lavoratrici

di **Lidia Undiemi**, autrice e consulente in vertenze di lavoro

L'outsourcing nazionale e internazionale è da decenni un fenomeno in forte espansione che ha modificato la morfologia dei mercati e determinato una divisione globale del lavoro su larga scala caratterizzata dalla presenza di una miriade di società controllate preposte ad assorbire il personale addetto ai servizi esternalizzati dalle grandi realtà produttive.

Con l'espandersi dell'outsourcing cresce inevitabilmente il bacino dei **lavoratori cd. "in appalto"**, che giorno dopo giorno vive con l'angoscia della perdita del posto di lavoro (o del ridimensionamento dei diritti, specialmente quelli di natura economica), poiché il proprio futuro lavorativo dipende dal mantenimento delle commesse, per lo più concesse dalle grandi aziende in favore della società propria datrice di lavoro.

In pratica, lavorare "in appalto" significa sperare che nell'anno o negli anni a venire il contratto di fornitura tra l'azienda cliente e quella di outsourcing venga mantenuto, specie se la seconda sopravvive grazie a una o poche commesse.

In tal senso l'outsourcing ha un funzionamento per certi versi diabolico, perché le società che danno in appalto le attività, hanno spesso un enorme potere negoziale, specie nei casi in cui l'appalto è a prevalente impiego di lavoratori, cioè ha ad oggetto per lo più il lavoro delle persone, senza altri apporti rilevanti da parte della società di outsourcing.

Le grandi imprese possono così nel tempo giocare al ribasso del costo del lavoro, o mediante un calo del corrispettivo dell'appalto (la società di outsourcing che incassa meno finisce per pagare meno i lavoratori) oppure attraverso il passaggio, mediante subappalto, di parte delle attività e dei profitti in altre società collegate, con inevitabili conseguenze negative sulle risorse destinate a pagare gli stipendi.

Creata il problema, si presenta il conto ai lavoratori, e se questi non accettano le "nuove" condizioni, allora si aprono scenari di crisi occupazionali che riducono ai minimi termini la capacità negoziale dei salariati e delle organizzazioni sindacali. Per questo motivo, i lavoratori sono quasi sempre costretti ad accettare le richieste di parte imprenditoriale, talora coincidenti con significative riduzioni degli stipendi.

Non solo. L'outsourcing consente al committente di **sganciare il più possibile** i salari dalla produttività e dal profitto. Se l'imprenditore veste i panni del datore di



lavoro la verifica dell'effettiva sussistenza delle contrazioni economiche che giustificano i tagli è più agevole per i lavoratori e per i sindacati. Se l'imprenditore assume la veste di committente, esso non è invece tenuto a giustificare la pretesa di ridurre il corrispettivo dell'appalto (da cui consegue la crisi occupazionale dell'appaltatore), ben potendo imporla a prescindere da una crisi aziendale e/o di settore.

Per i lavoratori tutto questo ha un risvolto ben preciso: se si instaura un rapporto di lavoro diretto con la grande azienda è possibile godere di una maggiore stabilità lavorativa, nel senso che è più difficile essere licenziati o veder ridurre il proprio stipendio senza effettive difficoltà aziendali, e certamente non si vive con il timore costante della scadenza della commessa.

Per tale ragione, è in aumento il numero di lavoratori che decide di **contrastare tale pratica ricorrendo in giudizio contro l'asserito appalto illecito di manodopera**, che consente ai lavoratori di potere essere considerati dipendenti diretti della committente qualora però riescano a dimostrare che quello in cui sono impiegati non è un appalto genuino ma interposizione, appunto di manodopera.

Questa spinta ai massimi livelli della competitività basata sul taglio del costo del lavoro, alimenta un altro sub fenomeno, che è quello dei "cambi appalto", ossia della costante ricerca da parte delle aziende clienti di società di outsourcing che offrono i medesimi servizi ma a un costo (del lavoro) inferiore.

Specie quando la società di outsourcing è mono commessa e impiega prevalentemente personale per eseguire le attività, si provi a immaginare cosa accade qualora questa perde l'appalto, perché viene affidato a un'altra società.

In tal caso la crisi occupazionale è immediata. Ragion per cui negli ultimi anni la politica e i sindacati si sono affrettati a disciplinare la cosiddetta "clausola sociale", ossia una tutela per i lavoratori già impiegati nell'appalto, sotto forma di "diritto" a passare alle dipendenze della società a cui è stata trasferita la commessa.

In verità, poi i lavoratori scoprono sulla propria pelle che la clausola sociale di salvaguardia da un lato va interpretata nell'ottica del contemperamento di interessi delle imprese, dall'altro il cambio appalto comporta quasi sempre delle trattative sulle condizioni di lavoro in senso peggiorativo.

Moltissimi lavoratori italiani sono nella morsa dei cambi appalto, pubblici e privati, e di una conseguente degenerazione graduale e inesorabile di stipendi e condizioni di lavoro.

Questo scenario è aggravato da un altro elemento, che dalla politica nella migliore delle ipotesi viene ignorato, nella peggiore viene invece osannato: la tecnologia applicata all'organizzazione del lavoro.

In molti le chiamano app, in contesti più tecnici vengono più genericamente definiti software o applicativi, che altro non sono che ingranaggi di una complessa infrastruttura tecnologica attraverso cui è possibile processare in modo standardizzato e altamente controllabile le prestazioni realizzate dai dipendenti, i quali

sono chiamati a svolgere mansioni sempre più ripetitive, che quindi richiedono tendenzialmente meno know how rispetto al passato, che viene invece “acquisito” dalle macchine, ovvero dal grande cervello “virtuale”, di cui il lavoratore rappresenta l'ultimo anello della catena.

Mentre prima era quindi impensabile delocalizzare all'estero le attività svolte da talune categorie di impiegati - si pensi alle attività amministrative, contabili e di back office -, oggi si direbbe che è un gioco da ragazzi, o quasi. I lavoratori sono divenuti facilmente sostituibili anche con lavoratori esteri pagati un decimo rispetto a quelli italiani.

Senza andare troppo lontano, l'intercambiabilità può avvenire anche senza varcare i confini nazionali, mettendo in competizione, appunto con i cambi appalto, i lavoratori del terziario assunti da società di outsourcing, che riescono a garantire alle banche un abbattimento del costo del lavoro veloce e con poca o nessuna conflittualità.

Negli ultimi 15 anni circa la magistratura del lavoro ha compiuto un'impresa straordinaria. Chiamata a decidere su decine e decine di casi inerenti trasferimenti ex art. 2112 c.c. e appalti, i giudici hanno condotto indagini talora molto complesse, attraverso cui sono state svelate le strategie adottate prevalentemente dalle grandi aziende per ridurre i margini di trattativa dei lavoratori coinvolti in tali operazioni. L'Italia possiede in tal senso un patrimonio di dati e informazioni inestimabile che svela meccanismi e anomalie del capitalismo del XXI secolo, di cui i sindacati e la politica dovrebbero far tesoro.

Tecnologia come mezzo di sfruttamento del lavoro e di trasformazione delle attività svolte dai lavoratori in operazioni ripetitive e standardizzate che richiedono scarso know how, uso delle società controllate per canalizzare i lavoratori in società prive di potere contrattuale, canalizzazione strumentale del valore aggiunto in società differenti rispetto a quelle che assumono i lavoratori esternalizzati, sono solo alcuni dei fattori che caratterizzano il modello di outsourcing basato sull'obiettivo della riduzione dei costi attraverso il taglio dei costi del personale.

Così come d'altronde il resto del mondo, l'Italia è priva di una coscienza collettiva capace di affrontare un problema così vasto e complesso.

Al contrario, la politica cammina ostinatamente in direzione opposta, promuovendo finanche nella pubblica amministrazione la spinta all'outsourcing, e quindi l'affidamento di masse di lavoratori alle logiche predatorie discusse, e anche la spinta all'informatizzazione, sempre sul modello offerto dal capitalismo privato.

Pertanto, questa è una sfida che può, anzi deve, accettare il sindacato secondo uno schema di “studio-comprensione-azione” capace di fare la differenza.



