

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.
(Art. 3, comma 2, Cost.)



Camera dei deputati

XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (A.C. 1752),

Nel ringraziarvi a nome dell'associazione Comma2, che qui rappresento, colgo l'occasione per presentarvela. Fortunatamente la maschera di neutralità del cultore del diritto è tramontata per sempre e Comma2 nella propria home page ha come motto "*da una parte sola*", che è quella dei lavoratori. Chiarita la collocazione mi permetto anche di dare un breve accenno sulla composizione: oltre ad alcuni studiosi e cronisti del lavoro che cambia, Comma2 è composta da quasi 400 avvocati che coprono la larga maggioranza delle Corti d'Appello italiane oltre a svariate decine di Fori, e che sono strettamente connessi con tutte le maggiori organizzazioni sindacali: da quelle confederali a quelle di base passando per quelle autonome e categoriali. Ciò lo preciso per dire che certo non parlerò oggi a nome di nessun sindacato ma che parleremo domani a nome di Comma2 a tutte le maggiori forze sindacali, con la ragionevole aspettativa di essere almeno in parte ascoltati. E questo lo dico in quanto nel mio intervento proverò a illustrare perché riteniamo opportuna una modifica del testo informandovi anche su cosa proporranno di fare molti dei quattrocento avvocati di Comma2 ai propri clienti e ai sindacati con cui lavorano, qualora il testo non venga emendato. E ciò nella speranza che anche questa informazione possa esservi utile nel vostro delicato compito. Al riguardo credo sia opportuno inquadrare la situazione in cui si colloca il Decreto legge oggi in discussione. Il mercato del lavoro è attraversato ovunque da forze transnazionali talmente potenti che sarebbe ingeneroso accusare chicchessia di non averle sconfitte. Vi è però certamente una residua e non irrilevante capacità di azione nazionale, e vi è in questo una specificità tutta italiana. Fino al 2003 la produttività in Italia era in linea con la media Europea, da allora è aumentata nei vent'anni successivi in Italia del 5% contro il 30% di Francia, Gran Bretagna e Germania, il 25% del Portogallo, il 15% per cento della Spagna e il 13% della Grecia. E ciò ha portato ad un duplice, ma connesso esito. Da un lato tutte le ricerche dicono che l'intensità del lavoro è cresciuta in Italia molto più che negli altri paesi (ad esempio le ore lavorate pro capite in Italia sono oltre il 20% in più di quelle lavorate in America). E dall'altro lato l'Italia è l'unico paese che in tale periodo ha visto il valore delle retribuzioni reali scendere mentre, per fare qualche numero, in Lituania gli stipendi hanno segnato +276%, in Estonia + 237%, in Lettonia + 200%, in Germania + 33%. In Francia + 31%, in Grecia + 30% e in Portogallo + 13%. Ma lo stesso confronto si può fare sulle morti sul lavoro: se prendiamo la Regione italiana più economicamente avanzata e cioè la Lombardia vediamo che su 10 milioni di abitanti nel 2022 ha avuto 177 morti sul lavoro. Prendiamo allora lo Stato economicamente più avanzato dell'Unione Europea, e cioè la Germania che ha otto volte gli abitanti della Lombardia, ne dovremmo concludere che nello stesso anno avrebbe dovuto avere l'ottuplo dei morti e cioè 1416. Ed

invece ne ha avuto solo 423 da cui si evince che in Lombardia si muore di lavoro il 400% di più che in Germania (ma, facendo la tara sul numero dei lavoratori, va ovviamente ancora peggio nelle altre Regioni d'Italia). E lo Svimez proprio negli scorsi giorni ha comunicato come negli ultimi 10 anni il 50% delle laureate negli Atenei del Sud Italia è emigrato all'estero. Insomma i dati ci dicono senza tema di smentita che l'Italia ha avuto nell'ultimo trentennio le peggiori politiche in Europa – e forse al mondo - per quello che riguarda le tematiche del lavoro. E l'aspetto assolutamente straordinario di questa Caporetto è che tutti i centri studi delle forze rappresentate in questa Commissione, da quelle più "sociali" a quelle più "liberiste", concordano sul fatto che il principale ostacolo alla produttività delle aziende nonché alla redditività e alla sicurezza del lavoro è rinvenibile 1) nella ridotta dimensione delle imprese e 2) nello scarso capitale immateriale ovverosia nell'eccesso di turn over della forza lavoro che impedisce adeguati programmi di fidelizzazione e formazione. Ebbene le normative italiane di frantumazione e precarizzazione della catena della produzione che ci hanno portato a questo disastro sono state molteplici, ma c'è un campo di intervento assolutamente principale che per noi giuristi non è solo uno dei tanti case study (come potrebbero essere i contratti a termine acausali o la modesta monetizzazione del licenziamento illegittimo) bensì il vero e proprio cuore nero che tiene in piedi il simulacro del dritto del lavoro, e cioè il sistema degli appalti. Ma di ciò non mi occorre convincervi dato che discutiamo di un Decreto-legge firmato, tra gli altri, da Meloni, Giorgetti, Piantedosi, Salvini, Calderone e Nordio in cui si afferma che *“per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza,”* e cioè per rilanciare l'economia, è indispensabile stringere le maglie degli appalti. Ed infatti si allargano le violazioni che danno luogo alla decadenza dai *“benefici normativi e contributivi”* (cap. 29, comma 1), si aumentano di un terzo le sanzioni amministrative per l'interposizione (cap. 29, comma 3), si reintroduce l'arresto (ancorché simbolicamente per un mese, art. 29 comma 4) anche per l'*“utilizzatore”* e non più solo per il caporale, si prevedono più stringenti divieti di partecipare agli appalti alle aziende ove siano state verificate violazioni di norme antinfortunistiche (cap. 29 comma 18) con l'infelice uso del parallelismo con la *“patente”* di guida rispetto a cui spicca la dolorosa differenza per cui se si causa in auto un incidente grave c'è il ritiro della patente, se lo si procura in azienda c'è la detrazione di 10 punti. Insomma finalmente si afferma che la guerra, fino alla morte, che la legislazione italiana ha combattuto per decenni contro i lavoratori degli appalti non ha colpito solo quelli e le loro famiglie ma ha nuociuto (quanto forse niente altro) all'economia italiana, penalizzando l'imprenditoria seria e impedendo ogni vera innovazione di prodotto a favore di un circuito basso, e spesso illegale, del processo di valorizzazione. Tutto bene allora? No tutto male, anzi malissimo. Ed infatti, come i pannicelli caldi nella medicina popolare, questi rimedi si guardano bene dal mettere in atto le poche, semplici e risolutive misure che risolverebbero il problema. E anzi si è ben creduto di nascondere in una normativa apparentemente tesa a contrastare l'abuso negli appalti un vero e proprio manifesto programmatico della *“pirateria contrattuale”* che fa sì che – qualora il testo venisse approvato come è - la condizione dei lavoratori degli appalti, e conseguentemente la possibilità di applicare fruttuosamente il PNRR, e quindi di far crescere l'economia del paese - sarebbe addirittura peggiorata, e non di poco. E allora ci permettiamo dapprima di indicarvi quali siano le misure che occorrono (e che mancano) e poi la previsione che davvero non dovrebbe esserci (e che invece c'è). Vedete il dignitoso articolo art. 1655 del codice civile ci dice dal lontano 1941 che *“l'appalto è 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”*. Il punto chiave è che con la legge Biagi sono stati svitati i quattro bulloni che tenevano la disciplina dell'appalto collegata allo chassis del

diritto del lavoro per trasformarlo in una zona franca in cui vigono altri parametri: forza, abuso, arbitrarietà, corruzione. Il primo bullone che via riavvitato è abrogare quella norma della legge Biagi 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”*. Insomma va cancellata la liceità dell'appalto anche in assenza di un preciso opus contrattualizzato, di un'organizzazione di mezzi e di un rischio, purché vi sia un caposquadra a cui far fare da intermediario tra il direttore della fabbrica che decide e l'operaio in appalto che esegue. Il secondo bullone da riavvitare è procedere all'applicazione integrale della direttiva europea sulla cessione d'azienda abrogando la norma per cui in caso di subentro in un ramo d'azienda tramite appalto non si applicano le tutele dell'art. 2112 c.c. *“ove siano presenti elementi di discontinuità”*, previsione del tutto generica tesa solo a incentivare le aziende subentranti a fare piccoli maquillage cosmetici. Il terzo bullone da riavvitare è riprendere l'ottimo lavoro fatto (e non caso lasciato incompiuto) dalla precedente commissione sull'emanazione di una normativa anti fraudolenta del lavoro delle cooperative, diventate in numero crescente e relevantissimo null'altro che “bare” fiscali e contributive da mandare al macero ogni due anni con milioni di euro non pagati al fisco e all'Inps.

* * * * *

E veniamo al quarto e ultimo bullone che è stato svitato. La legge 1369 del 1960, abrogata per l'appunto dalla Legge Biagi, diceva all'art. 3 che *“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 ...sono tenuti in solido (con l'appaltore) a corrispondere ai lavoratori (dell'appalto) un trattamento ...e retributivo e ad assicurare un trattamento normativo, non inferiori a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti”*. Affermava cioè non solo un principio di dignità per cui all'interno della stessa azienda e a parità di mansioni deve corrispondere una parità di trattamento economico e normativo ma introduceva una regola di igiene fondamentale: non si ricorre agli appalti per tagliare il costo del lavoro ma per la qualità della produzione. E allora il quarto passo per la legalizzazione è riapprovare questa norma che significherebbe automaticamente cancellare l'80% degli appalti endoaziendali che si reggono proprio e solo sul crollo delle retribuzioni dei dipendenti degli appalti, in particolare per quelli di società cooperative per cui l'auto sfruttamento è divenuto una vera e propria arte. Ma, e con questo vado a concludere, qui il Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, non si limita a evitare accuratamente le uniche quattro previsioni che sarebbero rilevanti per l'obiettivo che si prefigge, ma passa dall'omissione alla commissione (art.29, comma2), inserendo nel Dlgs 276/2003 un comma che dice *“al personale impiegato nell'appalto di opere o servizi e nell'eventuale subappalto è corrisposto un trattamento economico complessivo non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale maggiormente applicato nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto”*. Ebbene parlo ad un uditorio troppo colto per spiegare che – nella programmatica inattuazione dell'art. 39 della Costituzione – è il datore a scegliere quale contratto collettivo applicare. E così non credo di dover essere io a ricordare che – a causa di questa totale libertà di scelta del contratto – in Italia ci sono circa 1000 ccnl, e la gran parte di essi è sottoscritta da associazioni sindacali prive di ogni possibile rappresentatività tanto che dottrina e giurisprudenza hanno coniato per essi la non lusinghiera definizione di *“contratti pirata”*. Ed ugualmente tutti sappiamo che – a prescindere dalla pirateria – tra questi mille contratti ve ne sono molte decine per ogni settore, e tra il *“migliore”* per

i lavoratori e il “*migliore*” per le aziende passano differenze di varie centinaia di euro mensili per svolgere le stesse mansioni. E allora la nuova norma ha quale unica traduzione di imporre un trattamento pari “*a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale*” che meno tuteli il salario e la salute dei lavoratori e in quanto tale sia ritenuto più vantaggioso dalle aziende “*nel settore e per la zona il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l’attività oggetto dell’appalto*”. Si è già detto del valore di norma programmatica di questa previsione a favore della pirateria contrattuale, si vuole qui aggiungere il sapore addirittura irridente per il diritto alla negoziazione dei lavoratori che semplicemente vengono esclusi da ogni ruolo se non quello di essere destinatari del trattamento “*maggiormente applicato*” dai datori. E il riferimento alla “*zona*” - per altro assurdo in quanto si parla espressamente di “*contratto collettivo nazionale*” - corona finalmente quel sogno di reintroduzione delle gabbie salariali (con esiti di possibile infiltrazione nella contrattazione della malavita organizzata, almeno nelle aree in cui è più attiva) e che pare la versione lavoristica dell’autonomia differenziata. E allora per concludere – e nella speranza che si tratti di un’informazione che vi aiuti nel vostro delicato compito - vi anticipiamo cosa faranno i 400 avvocati di Comma2 nel caso tale norma restasse come è:

- dapprima, rilevato come nella legge non vi sia nessuna nozione di “*zona*”, sosteneremo che essa non può che fare riferimento innanzitutto all’azienda al cui interno si svolge l’appalto provando a reintrodurre così la parità di trattamento abrogata dalla Legge Biagi;
- in subordine diremo allora che il riferimento alla “*zona*” non può collegarsi al contratto nazionale e quindi ha il significato di introdurre un obbligo di applicare ai lavoratori degli appalti non solo un contratto nazionale diffuso ma in più la contrattazione di secondo livello applicata nella “*zona*”;
- quindi, rilevato come neppure nessuno possa dire esattamente quale sia il contratto “*maggiormente applicato*” agiremo in giudizio dicendo che è ovviamente onere dell’imprenditore provare di aver rispettato i canoni di legge e non certo il contrario; e quindi useremo le presunzioni semplici relativamente al fatto che un contratto firmato da Confindustria, ad esempio, è presumibilmente più applicato di uno firmato da Anpit; e dato che anche Confindustria sottoscrive una pluralità di contratti collettivi chiederemo in giudizio quello con le retribuzioni più alte nella certezza che le nostre controparti non potranno dimostrare nulla di contrario.

Insomma si tratta di una norma non solo che ha quale evidente scopo quella di danneggiare ancora di più la condizione reddituale e di salute dei lavoratori degli appalti, di irridere alla democrazia sindacale e al diritto alla negoziazione dei lavoratori, di incentivare il ricorso alla contrattazione pirata e alla frammentazione territoriale, ma che per altro produrrà solo uno straordinario conflitto. O almeno noi faremo di tutto affinché – qualora la norma fosse approvata com’è – questo straordinario conflitto sindacale e giudiziario avvenga, e sia vittorioso. Grazie per l’attenzione.

Roma 12.3.2024

Avv. Carlo Guglielmi, membro del Direttivo Ass. Comma2 – Lavoro è Dignità