



Speciale Referendum CGIL Sentenza Corte Costituzionale, 11 gennaio 2017

Il referendum sulla responsabilità solidale del committente negli appalti

In sintesi: la materia investita dal referendum

Nel nostro ordinamento esiste una pluralità di disposizioni che si occupano, dal punto di vista del lavoro, degli **appalti di opere o servizi**, cioè di quei rapporti e contratti commerciali con cui un committente affida lo svolgimento di un'opera o di un servizio a un soggetto terzo (un'impresa), invece di provvedervi direttamente.

L'impresa appaltatrice deve eseguire l'opera (ad esempio la ristrutturazione di un capannone) o il servizio (ad esempio una ricerca di marketing, la gestione delle buste paga dei dipendenti, i servizi di vigilanza del sito produttivo, la gestione di una mensa) con la propria organizzazione e il proprio personale, i cui trattamenti e il cui statuto giuridico sono dunque autonomi rispetto a quelli dei dipendenti dell'ente committente.

Pur restando, dunque, due soggetti distinti, l'ordinamento italiano prevede da tempo che il committente possa essere chiamato a rispondere in via "solidale" delle obbligazioni che l'impresa appaltatrice assume verso i propri dipendenti impegnati nell'esecuzione dell'opera o del servizio.

La previsione di un'**obbligazione solidale** – termine che ha preciso significato tecnico-giuridico – implica che il committente risponde dei trattamenti insieme al datore di lavoro: il dipendente dell'appaltatore, al quale per esempio non siano state interamente pagate le retribuzioni maturate nel periodo in cui ha lavorato nell'appalto, può dunque agire per il loro recupero sia verso l'appaltatore sia verso il committente, riducendo così il rischio che i suoi crediti rimangano insoddisfatti (in particolare per il caso insolvenza del datore di lavoro) o che ci voglia più tempo per recuperarli; e ciò, appunto, grazie alla responsabilità e alla garanzia patrimoniale di entrambi i soggetti.

Ove il committente sia costretto a pagare i lavoratori dell'appaltatore (e a versare i contributi previdenziali dovuti per le prestazioni svolte), potrà poi rivalersi lui stesso sull'appaltatore per recuperare le somme corrisposte: rivalsa che di fatto sarà possibile solo se l'appaltatore risulterà solvibile, rimanendo perciò il rischio dell'insolvenza a carico del committente (invece che dei dipendenti dell'appaltatore).

La regola ora sintetizzata è stata ed è prevista nel nostro ordinamento da molte fonti, che si occupano di aspetti diversi (ad esempio, vi è una disposizione del testo unico sulla sicurezza del lavoro – art. 26, comma 4, d.lgs. n. 81/2008 – la quale prevede che il committente possa essere chiamato a rispondere in solido per i danni alla salute per infortuni subiti dai lavoratori impiegati nell'appalto).

E' bene sottolineare che la funzione di queste regole – tutte quelle che prevedono forme di responsabilità dei committenti verso i dipendenti degli appaltatori – non è solo quella di tutelare i lavoratori, ma anche quella di indirizzare le scelte degli operatori economici e di **regolare la concorrenza**, promuovendo gli operatori economici più seri. Grazie a tale regola, il committente di un servizio che non voglia rimanere esposto agli esborsi conseguenti a eventuali rivendicazioni dei dipendenti dell'appaltatore dovrà scegliere come interlocutore commerciale un'impresa



seria e solida; viceversa, il committente che punti solo sull'affidamento dell'opera o del servizio al prezzo più basso, senza badare alla qualità dell'impresa scelta come appaltatore, rimarrà più facilmente esposto a oneri imprevisti. Anche durante l'esecuzione dell'appalto, poi, la regola dell'obbligazione solidale indurrà il committente a verificare la regolarità dei lavoratori e dei loro trattamenti, contribuendo dunque alla maggior effettività delle tutele sociali.

In questo quadro, una delle disposizioni centrali è l'**art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003** il quale, riprendendo e riformulando una disposizione già presente nell'ordinamento fin dagli anni '60, stabilisce appunto l'obbligazione solidale del committente (con l'appaltatore, ma anche con gli eventuali subappaltatori) per i trattamenti retributivi, così come per i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto.

La norma è stata più volte modificata negli anni, con integrazioni o specificazione dei contenuti: le modifiche più importanti sono avvenute nel 2012, con la c.d. **Legge Fornero** la quale, come si vedrà innanzi, da un lato ha introdotto un meccanismo che consente alla contrattazione collettiva di rimuovere la regola della responsabilità solidale del committente, dall'altro ha reso assai più complesso e oneroso per il lavoratore avvalersi di tale tutela.

Su tali modifiche, peggiorative del regime di solidarietà a tutela dei lavoratori, si accentra la proposta referendaria.

Va ancora precisato che la norma investita dal referendum riguarda gli appalti attribuiti da soggetti privati, e non gli appalti pubblici (che hanno una disciplina a sé, che non prevede l'obbligazione solidale della stazione appaltante ma altri meccanismi di controllo dell'appaltatore, così come poteri sostitutivi dell'ente pubblico nel pagamento dei lavoratori).

Il comma 2 dell'art. 29, poi, non si applica agli appalti il cui committente sia una persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale (ad esempio un privato che attribuisce un appalto per la ristrutturazione di una casa di abitazione).

Pertanto, la modifica di disciplina proposta dal referendum non avrebbe effetti né per gli appalti pubblici né per quelli conferiti da persone fisiche per finalità non professionali.

La disciplina oggetto del referendum: l'art. 29, comma 2, d.lgs. 276/2003

La disposizione investita dal referendum fa parte del d.lgs. 276/2003, emanato sulla base della legge delega n. 30/2014 (la c.d. Legge Biagi).

Il decreto 276/2003 riguardava diversi profili del mercato e dei rapporti di lavoro (agenzie del lavoro, lavoro somministrato, contratti a progetto, ecc.). Al suo interno, l'art. 29 si occupa sotto più aspetti degli appalti di opere e servizi e dei loro effetti sui rapporti di lavoro: il comma 2, in particolare, riformula la regola (già esistente da tempo nell'ordinamento) della responsabilità solidale del committente per i trattamenti dovuti ai dipendenti dell'appaltatore.

Tale disposizione è stata più volte modificata o integrata nel corso degli anni: in particolare, i due periodi sui quali interviene il quesito referendario (v. sotto) sono stati aggiunti al comma 2 dalla Legge Fornero del 2012 (art. 4, comma 31, della legge n. 92 del 2012: legge di approvazione parlamentare su proposta del Governo Monti).

A) Il testo del quesito referendario

«Volete voi l'abrogazione dell'art. 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, recante "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30", comma 2,



limitatamente alle parole "Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti," e alle parole "Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori." ?»

B) Il testo dell'art. 29 vigente, e come risulterebbe in caso di sito positivo del referendum

Testo attuale (in neretto le parti oggetto del quesito abrogativo)	Testo che risulterebbe in caso di esito positivo del referendum
<p>Art. 29. <i>Appalto</i></p> <p>1. <i>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.</i></p> <p>2. Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti, in caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile</p>	<p>Art. 29. <i>Appalto</i></p> <p>1. <i>(identico).</i></p> <p>2. <i>In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto, restando escluso qualsiasi obbligo per le sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento. Il committente che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del</i></p>



dell'inadempimento. Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori. Il committente che ha eseguito il pagamento è tenuto, ove previsto, ad assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta ai sensi delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e può esercitare l'azione di regresso nei confronti del coobbligato secondo le regole generali.

3. L'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore dotato di propria struttura organizzativa e operativa, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o di clausola del contratto d'appalto, ove siano presenti elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda.

3-bis. Quando il contratto di appalto sia stipulato in violazione di quanto disposto dal comma 1, il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. In tale ipotesi si applica il disposto dell'articolo 27, comma 2.

3-ter. Fermo restando quando previsto dagli articoli 18 e 19, le disposizioni di cui al comma 2 non trovano applicazione qualora il committente sia una persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale.

coobbligato secondo le regole generali.

3. (identico).

3-bis. (identico).

3-ter. (identico).



Contenuti tecnici e significato della proposta referendaria

Come si è visto, la proposta referendaria – che, in generale, intende rafforzare la disciplina della responsabilità solidale a tutela dei dipendenti dell'appaltatore – riguarda due questioni: i) la possibilità di deroghe da parte della contrattazione collettiva; ii) gli oneri processuali per attivare la garanzia del committente. Vediamole brevemente.

i) Superamento della derogabilità della disciplina da parte dei contratti collettivi

La Legge Fornero, pur confermando in generale la regola della responsabilità solidale del committente, ha previsto che la **contrattazione collettiva nazionale di categoria** (CCNL) possa introdurre *“diverse disposizioni”*, le quali in sostanza possono evitare che le imprese committenti assumano la responsabilità dei trattamenti individuando *“metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti”*.

Il nostro ordinamento prevede invero molti casi nei quali la disciplina legale del lavoro può essere modificata, e anche derogata, da singoli contratti collettivi (nonostante la loro natura di atti privati), in genere richiedendo (come avviene anche per l'art. 29) che si tratti di contratti stipulati da associazioni sindacali dotate di un certo grado di rappresentatività.

Nel caso specifico, tuttavia, tale previsione è stata discussa e criticata per più ragioni, ivi compresa la sua incertezza. La legge fa infatti riferimento ai CCNL di settore, ma senza chiarire se si tratti del settore cui appartengono le imprese appaltatrici (ad esempio le imprese del settore pulizie e multiservizi) e di quello delle imprese che affidano gli appalti (ad esempio le imprese metalmeccaniche, nel momento in cui appaltano alcuni servizi interni).

A questa prima critica (forse risolvibile sul piano interpretativo) si accompagna poi quella relativa alla genericità del contenuto della disciplina che la contrattazione collettiva dovrebbe introdurre, in alternativa alla responsabilità solidale del committente: l'introduzione per via contrattuale di procedure di controllo della regolarità complessiva degli appalti sarebbe in sé cosa positiva, ma non risolverebbe il problema specifico della tutela dei trattamenti e dei diritti dei lavoratori che, in un singolo appalto, siano rimasti insoddisfatti nonostante tali sistemi di controllo.

In sostanza, la critica rivolta alla previsione del primo periodo del comma 2 è che con essa si consente di rimuovere un diritto soggettivo in capo ai lavoratori impiegati negli appalti (che, va rammentato, soprattutto nei servizi a basso contenuto professionale sono sempre lavoratori che operano in condizioni di grande debolezza contrattuale, e con trattamenti spesso assai modesti), sostituendolo con discipline procedurali deboli, senza che la legge richieda alla contrattazione collettiva di assicurare un risultato analogo di tutela, eventualmente per altra via (come potrebbe farsi, ad esempio, sostituendo alla responsabilità del singolo committente quella di un fondo di garanzia in grado di mutualizzare i costi dei casi di insolvenza e mancato pagamento dei lavoratori: proposte analoghe sono state presentate dalla stessa Cgil, anche nell'ambito della "Carta dei diritti universali del lavoro").

Dunque la Legge Fornero ha consentito alla contrattazione collettiva di disporre dei diritti soggettivi delle fasce più deboli dei lavoratori, senza prevedere adeguate garanzie alternative.

ii) Superamento degli ostacoli processuali per l'azionabilità della responsabilità solidale del committente

La seconda modifica introdotta dalla Legge Fornero all'art. 29, comma 2, si traduce con immediatezza in un notevole aggravamento (e comunque in un notevole ritardo) della possibilità del lavoratore impiegato in un appalto di **far**



valere i diritti rimasti insoddisfatti.

Va sottolineato a tal proposito che la tecnica della responsabilità solidale viene utilizzata dall'ordinamento proprio al fine di garantire un soggetto economicamente più debole, consentendogli di soddisfare i propri crediti agendo nei confronti del debitore più solvibile o più facile da convenire in giudizio (e lasciando a quest'ultimo, soggetto economicamente più forte e normalmente in grado di munirsi di adeguate garanzie, o di mettere in campo servizi professionali di tutela della propria posizione, il compito di "inseguire" il debitore principale).

Tale fondamentale caratteristica della c.d. "solidarietà passiva" è stata messa fortemente in discussione nel momento in cui si è previsto: a) che il lavoratore debba convenire in giudizio non soltanto il committente (dal quale vuole essere garantito), ma anche il datore di lavoro (introducendo una ipotesi di c.d. litisconsorzio necessario); b) soprattutto, che il committente possa chiedere e ottenere di essere chiamato a pagare il lavoratore soltanto dopo che il lavoratore abbia tentato l'azione esecutiva (cioè gli atti necessari a ottenere l'effettivo pagamento delle somme che costituiscono il credito accertato in giudizio) nei confronti dell'impresa appaltatrice.

La funzione della solidarietà, con questo secondo passaggio, di fatto viene messa in discussione.

Chiunque abbia un minimo di esperienza concreta delle procedure di tutela dei crediti dei lavoratori impiegati negli appalti (come accade agli avvocati lavoristi che li assistono in giudizio) sa quanto oneroso possa essere osservare l'obbligo di preventiva esecuzione nei confronti dell'appaltatore o del subappaltatore: ciò vale, a maggior ragione, quando la committente si sia rivolta, per mero calcolo di costi, a imprese poco serie e di scarsa consistenza imprenditoriale e patrimoniale (cioè proprio nei casi in cui è più importante la tutela dell'art. 29).

Si tratta infatti di casi nei quali è talvolta difficile, addirittura, eseguire una notifica di un atto giudiziario presso la sede dell'impresa, rintracciare beni o un conto corrente sui quali tentare l'esecuzione della sentenza, esecuzione che peraltro costringe spesso a compiere atti giudiziari in luoghi diversi e molto distanti da quello in cui si è svolto l'appalto e in cui opera il lavoratore.

La norma, peraltro, non chiarisce nemmeno quando i tentativi di escussione verso l'appaltatore possano considerarsi conclusi infruttuosamente (e si possa dunque agire finalmente per ottenere il pagamento dal committente), costringendo a compiere ulteriori atti esecutivi (pignoramenti diretti, presso terzi ecc.) anche quando si sa benissimo che gli stessi avranno esito negativo.

Tutto ciò si traduce costantemente in ritardi nella tutela (a volte anche di anni) e in un aumento a volte notevole degli oneri processuali, anche in termini di spese, che diventano del tutto sproporzionati rispetto ai crediti da tutelare: ritardi e oneri processuali pesanti anche a causa del mal funzionamento del processo esecutivo, soprattutto in alcune aree territoriali.

In buona sostanza, tutte le volte che un committente abbia scelto di appaltare un'opera o un servizio a un'impresa poco solida o poco seria, e che questa poi non paghi i propri dipendenti, ogni difficoltà di tutela del credito viene scaricata sul lavoratore, e dunque sul soggetto più debole della catena.

L'abrogazione delle disposizioni investite dal quesito referendario, dunque, **rafforzerebbe la regola dell'obbligazione solidale del committente**, rendendola indisponibile da parte della contrattazione collettiva e rendendola di esercizio più efficace da parte dei lavoratori interessati, così salvaguardando il concetto di responsabilità che è alla sua base.