



Commissione di garanzia dell'attuazione della legge

sulle sciopero nei servizi pubblici essenziali

APPALTI E CONFLITTO COLLETTIVO: TENDENZE E PROSPETTIVE

INDICE

Premessa	
Igiene ambientale	<i>pag. 2</i>
Trasporto aereo	<i>pag. 5</i>
Logistica farmaceutica	<i>pag. 6</i>
Trasporto merci	<i>pag. 7</i>
Pulizia/Multiservizi	<i>pag. 8</i>
Pubblico impiego	<i>pag. 10</i>
Dall'irresponsabilità al pieno coinvolgimento della stazione appaltante nelle responsabilità dei conflitti che sorgono lungo la filiera	<i>pag. 12</i>
Proposte <i>de iure condito</i> e <i>de iure condendo</i>	<i>pag. 15</i>

Premessa

L'appalto costituisce lo strumento tecnico di organizzazione e gestione di una molteplicità di servizi pubblici essenziali svolti tanto in regime di diritto privato quanto in regime di diritto pubblico. L'attività portata avanti in questi anni dalla Commissione di garanzia ha consentito di rilevare che, nell'ambito di diversi servizi ad alta intensità di lavoro (c.d. *labour intensive*), il ricorso all'appalto e al subappalto è dettato essenzialmente da ragioni attinenti al risparmio e all'abbattimento del costo del lavoro, anche in contesti molto redditizi, ed è all'origine di gravi problematiche sociali che si sono acutizzate con la crisi e che costituiscono la principale causa di insorgenza dei conflitti.

Il *dossier* mira a disvelare tali problematiche, esaminandone i profili sociali e giuridici, e a proporre alcune possibili soluzioni. La finalità ultima è quella di sollecitare una rinnovata riflessione nel Governo, nel Parlamento e nelle pubbliche istituzioni affinché l'esigenza, da più parti manifestata, di una semplificazione e revisione del Codice dei contratti pubblici non conduca ad una sottovalutazione dei gravi disagi sociali che le catene degli appalti spesso sottendono. Come detto dal Premier Mario Draghi nella premessa al PNRR, la concorrenza non deve servire solo a tutelare l'efficienza del mercato ma "*può [e deve] contribuire a una maggiore giustizia sociale*".

Il ricorso all'appalto e al subappalto quale strumento tecnico prevalente di erogazione del servizio pubblico essenziale emerge nitidamente nei settori dell'igiene ambientale, del trasporto aereo, della logistica farmaceutica, del trasporto merci, del multiservizi e del pubblico impiego. Nell'esaminare le particolarità di ciascuno di questi settori, si può sin d'ora osservare che i problemi principali sono specialmente tre: 1) il *dumping* salariale reso possibile dall'applicazione lungo la filiera di CCNL diversi, dall'ambito di applicazione onnicomprensivo e trasversale, che alimentano la concorrenza al ribasso; 2) il ritardo o i mancati pagamenti delle retribuzioni ai lavoratori che spesso dipendono dalla mancata erogazione da parte dell'ente locale committente delle risorse finanziarie pattuite per lo svolgimento del servizio; 3) la tutela dei lavoratori nel cambio di appalto.

Igiene ambientale

Nell'ambito del ciclo integrato dei rifiuti, ormai da qualche anno, si registra un massiccio ricorso al subappalto per l'affidamento di segmenti del servizio, da intendere sia con riferimento a specifiche operazioni inerenti al ciclo produttivo (es. raccolta porta a porta), sia con riferimento all'ambito territoriale in cui il servizio viene svolto (bacini, sub-bacini, ecc.). La frammentazione del servizio tra una molteplicità di operatori governati dall'azienda concessionaria del servizio, in genere una società multiservizi a capitale pubblico, segna la sua trasformazione da azienda che eroga servizi a stazione appaltante (*rectius* sub-appaltante) e costituisce una condizione ideale per trasformare i rapporti di lavoro sottostanti, applicando contratti peggiorativi al personale (le Organizzazioni sindacali segnalano la sempre più frequente sparizione dai capitoli di gara delle clausole che indicavano uno specifico CCNL di riferimento da applicare ai lavoratori). È evidente che l'opportunità di applicare contratti con differenziali economici marcati consente la realizzazione di rilevanti marginalità e rende inevitabile una ridefinizione dell'organizzazione del servizio con l'affermarsi delle holding che controllano aziende di dimensioni significative che assicurano alla cittadinanza l'erogazione di svariati servizi (igiene ambientale, energia, gas, acqua, servizi sociali). In

questi contesti si presenta in modo sistematico la difficoltà delle Organizzazioni sindacali di gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso si sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro.

Il ricorso all'appalto e al subappalto consente sempre più spesso all'impresa appaltatrice o subappaltatrice l'applicazione di un CCNL assai più conveniente di quello vigente nel settore igiene ambientale sotto il profilo retributivo. Lo schema di seguito riportato mostra come sia prevalente l'utilizzo del CCNL Multiservizi che consente un notevole risparmio del costo del lavoro.

Ente	Società appaltatrice del servizio e a sua volta subappaltante	Azienda subappaltatrice	Tipologia servizio subappaltato	CCNL applicato
Comune di Modena /Regione Emilia-Romagna	Herambiente S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Gea Service S.r.l.	Trattamento rifiuti	Multiservizi
Comune di Cesena Comune di Forlì	Hera S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Il Mandorlo Scarl.	Spazzamento strade	Cooperative sociali
Comuni del Mugello (FI, PO)	ALIA Firenze S.r.l. (CCNL igiene ambientale)	ATI Scarl.	Raccolta porta a porta	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	Roma Multiservizi S.p.A.	Raccolta UND	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	S.A.R.I.M. S.r.l.	Raccolta UND	Multiservizi Cooperative sociali
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale).	Sangalli Brianza S.r.l.	Raccolta UND	Multiservizi
Comune di Roma	AMA Roma S.p.A. (CCNL igiene ambientale)	AVR S.p.A.	Raccolta UND	Multiservizi
Unione comuni della Bassa Sabina (RI)	-	Gea S.r.l.	Raccolta porta a porta	Multiservizi
ATO NA 1, NA 2, NA 3 (Regione Campania)	-	S.A.P.NA. S.p.A.	Trattamento rifiuti	Metalmeccanici Carta/cartone Multiservizi Enti locali
Regione Campania (Termovalorizzatore di Acerra)	-	A2A S.p.A.	Smaltimento	Metalmeccanici Multiservizi
Comune di Capurso (BA)	-	Teorema S.p.A.	Raccolta e smaltimento	Multiservizi
Comune di Cesena	Hera S.p.A.	Brodolini S.r.l.	Raccolta porta a porta, centri di raccolta	Facchinaggio Carta/Cartone Multiservizi
Regione Friuli – Venezia Giulia AUSIR (Autorità unica per i servizi idrici e rifiuti)	AMGA S.p.A. (Gruppo Hera detiene il 51%) Ambiente Servizi S.p.A.* Gea S.p.A.* Net S.p.A.* A&T 2000 S.p.A.* Isontina Ambiente S.r.l.* *Società <i>in house</i> alla quale partecipano 189 Comuni delle Province di PN, UD, GO	Imprese subappaltatrici del servizio IA della regione Friuli – V.G.	Ciclo dei rifiuti	Utilitalia Multiservizi Facchinaggio Cooperative sociali Fise – Assoambiente
Province di Ferrara, Ravenna, Rimini, Forlì-Cesena, Pesaro	Hera S.p.A. Herambiente S.p.A.	CICLAT Scarl.	Raccolta e smaltimento rifiuti	Cooperative sociali Multiservizi

Il CCNL Multiservizi prevede una retribuzione oraria minima pari a circa euro 6,52 (lordi) vs. gli 11 euro circa del CCNL Igiene ambientale. Con riferimento al caso Hera, il sindacato Si-Cobas ha stimato una perdita annuale retributiva per lavoratore introno ai 15.000 euro. L'elevata (e intollerabile) disparità di trattamento tra lavoratori che operano nell'ambito di un medesimo ciclo produttivo e sono spesso a contatto tra loro crea inevitabilmente scontento e alza il livello del conflitto con grave nocumento per la collettività e per i cittadini che si vedranno erogato un servizio non conforme agli standard attesi.

Il fenomeno non è arginato dall'art. 105, comma 9, del Codice dei contratti pubblici che, pure, pone dei limiti al subappalto. Da un lato, la giurisprudenza amministrativa ha sottolineato a più riprese l'esigenza di salvaguardare la libertà di impresa dell'appaltatore che si traduce nella libertà di scelta del contratto collettivo da applicare fermo restando il limite di legge della coerenza con l'oggetto dell'appalto¹. Dall'altro lato, l'art. 105 non impedisce all'appaltatore principale di spezzettare il servizio di cui è titolare affidandolo a subappaltatori che applicano un CCNL diverso, pur se sempre coerente con l'oggetto dell'appalto.

Si assiste ad un vero paradosso: il contratto collettivo nazionale perde la sua anima dichiaratamente anticoncorrenziale e diventa strumento di concorrenza e di *dumping*.

Si deve notare che, come in molti settori, anche nell'igiene ambientale la contrattazione collettiva ha escogitato diverse tecniche per limitare il ricorso al subappalto: l'art. 8, comma 1, lett. h, del CCNL Fise-Assoambiente prevede il divieto di "*subappalto dei servizi ambientali aggiudicati*". Tuttavia, il divieto può venire "aggirato" dalle previsioni contenute nelle convenzioni stipulate con le stazioni appaltanti che consentono al gestore di avvalersi di soggetti terzi "*per l'esecuzione di singole attività strumentali all'erogazione del servizio gestione rifiuti*"² con la difficoltà di distinguere sul piano interpretativo tra servizi di gestione rifiuti e attività che possono considerarsi strumentali a tali servizi (ad esempio il trasporto e lo smaltimento).

Se nell'Italia del Centro e del Nord, i problemi nel settore dell'igiene ambientale riguardano essenzialmente il fenomeno delle esternalizzazioni "al ribasso" e del *dumping* salariale, nell'Italia del Sud e specialmente in Sicilia è drammatico il problema del mancato pagamento delle retribuzioni ai lavoratori. Il disagio sociale che ne deriva è a fondamento dei ripetuti episodi di protesta, anche sotto forma di astensioni collettive, che le stesse Organizzazioni sindacali non sono in grado di ricondurre all'interno dei binari del legittimo esercizio del diritto di sciopero, né appare più congruo l'invito a adottare le sanzioni disciplinari di fronte alla continua negazione del diritto alla retribuzione.

L'elevata conflittualità che affligge la stessa Regione trova spesso ragione nella diffusa presenza di Enti locali in stato di dissesto finanziario, e nella conseguente incapienza delle casse comunali spesso anche per l'inefficace azione di esazione dei tributi.

Emblematico, ma non certo isolato, è il caso che ha visto coinvolto il Comune di Favara, in provincia di Agrigento. La Commissione, di fronte al ripetersi di scioperi, astensioni spontanee, con inevitabili ricadute sulla regolazione erogazione del servizio alla collettività, ha avviato una proficua collaborazione istituzionale con l'Ufficio Territoriale del Governo dalla quale è emerso che la mancata corresponsione di numerose mensilità ai lavoratori aveva causa nelle difficoltà economiche della società che eroga il servizio di raccolta rifiuti, derivante, a sua volta, dall'ingente debito maturato nei suoi confronti dall'ente locale committente a causa della incapacità di riscossione del tributo da parte del governo locale. La fattispecie in discorso ha fornito l'occasione alla Commissione per riaffermare la necessità di volgere lo sguardo verso un'interpretazione evolutiva delle disposizioni della legge 146 del 1990 la quale, partendo dalla analisi della realtà fenomenologica, prenda atto del mutato contesto organizzativo del servizio pubblico e dell'ormai pressoché totale ricorso a forme di esternalizzazione dello stesso a soggetti privati. Pertanto, valorizzando un approccio empirico, la Commissione ha rivolto all'Ente locale committente l'invito a porre in essere tutte le azioni

¹ V., tra le più recenti, C. Stato, 28 maggio 2019, n. 3487; Tar Liguria, 1° ottobre 2020, n. 676.

² Tale previsione è, ad esempio, contenuta nella Convenzione tra l'Agenzia d'ambito per i servizi pubblici di Modena ed Herambiente, art. 32 – link: ([aimag-convenzione sgru0001.PDF \(atersir.it\)](#)).

idonee a eliminare la causa del conflitto, che si ripercuote con un inesorabile effetto domino sui lavoratori.

A fondamento di ciò, si pone la consapevolezza che la difficoltà, se non impossibilità, di adempiere i canoni per il servizio pubblico annulla la provvista per quelle società di gestione che si muovono all'interno degli spazi della legalità.

Da ciò consegue, a tacer d'altro, il fondato pericolo di trasformazione di tale settore in una facile preda della criminalità organizzata, spesso unica in grado di fare fronte a servizi antieconomici, ancora più reale nella attuale crisi economica conseguente alla crisi sanitaria.

Trasporto aereo

Anche nel settore del trasporto aereo, si registrano forme di *dumping* contrattuale e salariale che conducono alla proclamazione di azioni di sciopero e possono dunque definirsi le ragioni scatenanti del conflitto collettivo.

Occorre distinguere tra Personale Navigante (Piloti e Assistenti di Volo) e Personale di terra. Per quanto riguarda il Personale Navigante, gli scioperi proclamati, per il mancato riallineamento dei livelli contrattuali, riguardano le Compagnie *low cost* Ryanair, Vueling, Volotea, Blue Panorama, Neos e Air Dolomiti. Le astensioni sono proclamate sia da sindacati Confederali che autonomi. Alcune compagnie utilizzano “sindacati di comodo” per firmare i contratti collettivi aziendali, da applicare a tutto il personale anche se basato in Italia, privi di quelle tutele che richiederebbe la loro effettiva professione. È noto, anche, che in alcune Compagnie *low cost* operano piloti “assunti” con partita IVA.

In queste tipologie di aziende, indipendentemente dal luogo in cui il lavoro viene svolto in maniera abituale, i lavoratori vivono nella finzione giuridica di personale distaccato, senza che vi sia, però, autenticità di distacco. I dipendenti, infatti, non tornano a prestare la loro attività nello Stato membro da cui sono stati “distaccati” e il datore di lavoro, in alcuni casi, non provvede alle spese di viaggio, vitto o alloggio quando “fuori sede”.

Non può, pertanto, che essere vista con estremo favore la disposizione contenuta nel c.d. “decreto rilancio” con la quale è stato disposto che tutti i lavoratori delle Compagnie aeree e delle imprese del trasporto aereo che operano e impiegano personale in Italia debbano avere un trattamento retributivo non inferiore a quello minimo stabilito dal CCNL del settore. Oltre al trattamento retributivo minimo, l'articolo 203 del decreto legge n. 34/2000, stabilisce che il Contratto nazionale sia stipulato dalle Organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Nel trasporto aereo, sempre più aperto al mercato di *competitor* stranieri, la fissazione di parametri e regole certe (rispettose delle norme sociali, pensionistiche, sanitarie e di libertà sindacale), meno soggette a libere interpretazioni, consentirà agli operatori, al momento della ripresa completa del servizio post pandemia, di agire con maggiore consapevolezza (anche dei rischi) e ciò anche a beneficio dell'intero “sistema” e della qualità del servizio reso ai passeggeri.

Diverse, invece, sono le forme di *dumping* che coinvolgono il Personale di terra. In tale contesto, le società, a differenza dei vettori *low cost*, non “sfuggono” alle regole dell'ordinamento giuridico italiano. Le proclamazioni di sciopero, in questo caso, hanno, conseguentemente, quale motivazione la mancata applicazione di CCNL corrispondenti alle mansioni svolte dai lavoratori (nel caso di specie la Sezione *handlers* del CCNL del Trasporto aereo).

I fenomeni più frequenti che generano conflittualità nel settore sono sostanzialmente di due tipi. In alcuni casi, aziende, costituite sotto forma di società di capitali, con idonea certificazione ad operare rilasciata dalla Direzione Aeroportuale di ENAC, che assistono importanti vettori (spesso *low cost*), riescono a cedere in subappalto a società cooperative una parte del loro lavoro in ambito aeroportuale. Le Società cooperative, alle quali vengono appaltate finanche le attività di *handling*, applicano ai lavoratori il CCNL per i Soci delle Cooperative di Trasporto, Logistica e Facchinaggio, in luogo della specifica Sezione del CCNL del trasporto aereo. In tal modo, la società riesce ad offrire al vettore servito tariffe di *handling* molto competitive. Tale *modus operandi* è stato la causa della protesta sindacale, presso l'Aeroporto di Milano, del luglio 2017. La vicenda, che ha visto coinvolta anche la competente Direzione Aeroportuale di ENAC e il Tribunale di Busto Arsizio, si è conclusa con un accordo tra azienda e sindacati con il quale fu accolta la richiesta di svolgere l'intera filiera di *handling* senza ricorso a subappalto.

Nel 2019, per le stesse motivazioni sono state proclamate, presso l'Aeroporto di Verona, azioni di sciopero da parte di sindacati autonomi.

Un altro Contratto collettivo, fonte di *dumping*, applicato in alcune realtà è, una volta ancora, il CCNL Multiservizi. La Commissione, in occasione di uno sciopero, indetto nel 2017 per il rinnovo del CCNL sopra richiamato, venne, per la prima volta, a conoscenza che, in una azienda, operante presso gli scali aeroportuali di Firenze e Pisa, i propri dipendenti, con Contratto di lavoro Pulizia/Multiservizi, svolgevano anche attività di *handling*.

Ebbene, in tale circostanza, la Commissione fu costretta ad impedire ai lavoratori di aderire allo sciopero (per il rinnovo del proprio CCNL!), per il principio di rarefazione tra scioperi che impattano sullo stesso servizio finale e sullo stesso bacino di utenza, in quanto risultava precedentemente proclamata, nel calendario del trasporto aereo, una astensione riguardante il Personale Navigante di un vettore. L'effetto distorsivo, in questo caso, deriva dal principio (consolidato in Commissione) secondo il quale, ai fini della individuazione della disciplina applicabile in caso di sciopero, deve farsi riferimento non al contratto collettivo di lavoro applicato ai dipendenti, quanto piuttosto al contenuto oggettivo dell'attività svolta in relazione al soddisfacimento degli interessi costituzionalmente tutelati.

Logistica farmaceutica

Uno dei settori nei quali la Commissione ha constatato una rilevante conflittualità connessa ad esternalizzazione dei servizi e di *dumping* contrattuale è il settore della logistica farmaceutica.

Per logistica farmaceutica si intendono, in generale, tutte le attività di approvvigionamento, gestione e conservazione delle scorte dei farmaci e presidi medici a favore di strutture sanitarie operanti in un dato territorio. In passato tali attività erano gestite separatamente dalle singole strutture ospedaliere. Al fine di realizzare economie di scala, gli acquisti sono stati centralizzati a favore di poche stazioni appaltanti (con competenza relativa a determinati territori) e l'intero ciclo di gestione del farmaco è stato affidato a poli logistici altamente specializzati che, spesso, subappaltano alcune delle loro attività (in particolare quelle ad alta intensità di manodopera, come la movimentazione e custodia dei prodotti farmaceutici all'interno dei magazzini).

Dalle informazioni acquisite nel corso di attività istruttorie condotte dalla Commissione dal 2015 al 2017, è emersa, in particolare, la diffusa tendenza di un polo logistico farmaceutico molto attivo nel Nord Italia ad esternalizzare le attività di movimentazione e stoccaggio dei

beni all'interno dei magazzini. Le imprese subappaltatrici, inoltre, sono risultate spesso società cooperative (peraltro aderenti a consorzi), alle cui dipendenze operavano in massima parte lavoratori di origine extracomunitaria.

Il conflitto collettivo insorto nell'ambito di tali imprese cooperative è stato spesso coordinato dall'Organizzazione sindacale autonoma Si-Cobas disposta a promuovere qualsiasi forma di azione pur di guadagnarsi visibilità ed il favore del personale iscritto. Le rivendicazioni più frequenti attenevano al corretto inquadramento contrattuale delle prestazioni effettuate dai lavoratori, alla pretesa discriminazione dei lavoratori associati all'Organizzazione nella ripartizione delle ore di lavoro straordinario, oltre a scioperi di solidarietà nei confronti di associati che erano stati licenziati per l'addebito di condotte ritenute dalle parti datoriali interruttrive della fiducia riposta nel lavoratore.

Gran parte delle azioni di sciopero osservate nel periodo 2015-2017 sono state attuate con forme di picchettaggio e blocco delle merci mediante presidi fisici all'esterno dei cancelli dei magazzini, nonostante l'intervento delle autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico.

Corre l'obbligo di segnalare, tuttavia, che, raramente, le proclamazioni di sciopero di Si-Cobas hanno evidenziato profili di illegittimità dal punto di vista formale e che, in caso di indicazioni preventive della Commissione, il soggetto collettivo ha sempre provveduto a rettificare ovvero revocare le proclamazioni. Problematiche e asserite violazioni di legge sono state, invece, spesso segnalate dalle parti datoriali nel corso della concreta attuazione delle astensioni collettive proclamate (come anzidetto) nel rispetto formale della legge 146 del 1990.

Dalle Relazioni informative sulle concrete modalità di attuazione di alcuni scioperi proclamati da Si-Cobas (predisposte dalla Questura e dalla Prefettura di Lodi), è emerso, inoltre, che, spesso, le azioni di picchettaggio sono state realizzate con il contributo, prevalente, di soggetti estranei alle imprese appaltatrici dei servizi nei cui confronti l'azione era diretta. Tali concrete modalità di attuazione degli scioperi hanno in alcuni casi indotto la Commissione a ritenere che le condotte segnalate fossero estranee al sindacato di propria competenza, posto che l'antigiuridicità della condotta era dovuta alla violazione di norme diverse da quelle dettate dalla legge 146 del 1990.

Trasporto merci

Il servizio del trasporto merci, essendo, per definizione, un servizio di carattere strumentale, è esercitato da una pluralità di imprese che operano in regime di appalto privato.

Le problematiche più frequentemente riscontrate non sono correlate ad un mancato pagamento delle retribuzioni, quanto piuttosto alle inevitabili ricadute occupazionali connesse ad eventuali cambi di appalto.

L'esercizio del diritto di sciopero del personale dipendente delle imprese di trasporto merci non è, allo stato, regolato da alcuna disciplina organica, vigendo solo la valutazione di idoneità di una clausola attuativa della legge 146 del 1990, contenuta in un CCNL di settore risalente al 1991, con la quale le parti firmatarie si impegnavano a garantire le seguenti prestazioni indispensabili in caso sciopero: il trasporto di carburante, la raccolta e distribuzione del latte, il trasporto di animali vivi, il trasporto di medicinali e forniture per ospedali e case di cura ed il trasporto di prodotti alimentari di prima necessità.

Il sindacato della Commissione è stato finora esercitato con esclusivo riferimento alle imprese che movimentano, in prevalenza, le categorie merceologiche oggetto di prestazioni

indispensabili, con la conseguenza che l'ambito di estensione del servizio pubblico essenziale è stato in sostanza ritenuto coincidente con quello delle prestazioni indispensabili.

Un problema vero e proprio di frammentazione del servizio, mediante il ricorso a catene di appalti, è stato riscontrato, invece, nell'ambito delle imprese che erogano servizi di corrieri espressi e di spedizione. Sul punto vanno fatte alcune precisazioni. Trattasi di servizi che eccedono la mera attività di trasporto merci (e, infatti, sono definiti servizi a valore aggiunto), caratterizzati:

a) da un'organizzazione di mezzi e di risorse umane completamente diversa da quella richiesta per coloro che agiscono sulla scorta di una mera licenza di trasporto;

b) dall'assoggettamento ad una serie di oneri, in termini di garanzia di qualità del servizio, che si traduce nell'obbligo di adottare una carta dei servizi (da trasmettere all'AGCOM), finalizzata a rendere uniformi e trasparenti i rapporti con i consumatori.

Nell'ambito di tali organizzazioni aziendali, frequente è stata l'osservazione di una esternalizzazione delle attività ad alta intensità di manodopera (quali le attività di facchinaggio) a favore di imprese nell'ambito delle quali i conflitti collettivi sono spesso dovuti alle condizioni contrattuali applicate ai lavoratori.

L'esame di fattispecie di sciopero proclamate nell'ambito delle imprese che concorrono all'erogazione del servizio erogato da tali organizzazioni aziendali, quando è stato effettuato con la lente ed i parametri di valutazione del settore del trasporto merci (per vero limitati ed insufficienti rispetto alla complessità del servizio medesimo), ha condotto sistematicamente la Commissione a ritenere che i servizi medesimi esulino dall'ambito di applicazione della legge 146 del 1990, in quanto le categorie merceologiche movimentate dalle imprese sono diverse da quelle ritenute rilevanti dal settore.

Pulizia/Multiservizi

La principale causa di insorgenza del conflitto, comune alla maggioranza delle astensioni proclamate nel settore Pulizia/Multiservizi, è rappresentata dal reale problema che interessa questo settore: il mancato/ritardato pagamento della retribuzione ai dipendenti. Al costante consolidarsi della crisi occupazionale, in relazione sia ai tagli effettuati dalle imprese private, sia dalla riduzione dei servizi richiesti dalle Pubbliche Amministrazioni, corrisponde, infatti, la forte esposizione debitoria degli Enti pubblici appaltanti nei confronti delle aziende esercenti i servizi di pulizia, che conduce alla conseguente difficoltà, a volte proprio all'impossibilità, di queste ultime ad assolvere gli obblighi contrattuali che, a sua volta si traduce, nel mancato/ritardato pagamento della retribuzione dei propri dipendenti. Tale ritardo, in alcuni casi, si risolve nel giro di breve termine (qualche giorno), ma, in altri casi, il ritardo si protrae a lungo, fino a raggiungere, seppur raramente, situazioni di totale insostenibilità per i lavoratori, che normalmente percepiscono salari assai ridotti.

Il momento in cui si registra maggior tensione tra le parti è quello del "cambio appalto" tra le società erogatrici dei servizi. In realtà, il problema nasce ancor prima, quando cioè, le stazioni appaltanti, che erogano il servizio pubblico essenziale, bandiscono una nuova gara per il servizio di pulizia, adottando capitolati in cui si riducono, a volte anche sensibilmente, le ore lavorative, spesso a seguito di un necessario risparmio di spesa, imposto per legge, che si traduce in un abbassamento dell'importo a base d'asta. Tale costante riduzione delle risorse economiche a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni per la gestione dei servizi, tra i quali quello di pulizia, ha come naturale conseguenza la diminuzione dei parametri lavorativi

(numero delle ore di impiego) che, in alcuni casi, scendono al di sotto di quelli minimi previsti dal CCNL di riferimento.

Inoltre, il criterio di aggiudicazione delle gare di appalto, anche nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevede un punteggio significativo per l'offerta di "massimo ribasso" capace di condizionare l'esito finale della gara stessa che, sempre più spesso, viene aggiudicata proprio a favore dell'offerta più "bassa". L'inevitabile conseguenza di tale meccanismo è che la nuova ditta aggiudicataria non potrà essere in grado di assumere l'intera forza lavoro impiegata nel precedente appalto e taglierà il personale, ovvero assumerà l'intera forza lavoro impiegando ciascun lavoratore per un numero di ore lavorative ridotto, in maniera direttamente proporzionale al ribasso offerto, con diminuzione della retribuzione. In tali circostanze le rivendicazioni sindacali sfociano in agitazioni le quali, molto spesso, finiscono per far aumentare la conflittualità nel settore.

I servizi di pulizia maggiormente afflitti dal predetto meccanismo e, conseguentemente, dalle astensioni risultano essere, soprattutto, quelli connessi ad aziende sanitarie (pubbliche e private), aziende di trasporto pubblico locale, università e caserme (tutte realtà nelle quali si è assistito all'ulteriore riduzione delle risorse economiche a disposizione delle committenti).

L'organizzazione sindacale Flaica CUB, analizzando il settore pulizie/multiservizi, ha sostenuto che, nel nostro Paese, si possono distinguere due realtà: quella del Centro-Nord e quella del Centro-Sud. *“Ovunque, si lavora in condizioni precarie e senza continuità lavorativa, anche dal punto di vista di anzianità, qualifiche e salari, giostrandosi tra part-time e tempo pieno, per la stragrande maggioranza in appalti della durata di un anno, dove non sai mai quale ditta subentra nel servizio e se resti, e dove il risparmio sulle gare di assegnazione è scaricato sulla pelle dei lavoratori o nell'uso degli ammortizzatori. Al Nord Italia, in media, un addetto alle pulizie non arriva a guadagnare al di sopra dei mille euro al mese, ma con un incarico e uno stipendio ci lavora una sola persona. Invece, al Sud ciò che accade è che, per clientelismo bello e buono, quell'impiego viene diviso per almeno tre lavoratori, come una regalia, con una riduzione spaventosa del reddito medio, ossia appena 300 euro a persona. In maggioranza, si tratta di donne e, soprattutto per quel che riguarda gli appalti ospedalieri, la manodopera impiegata al Nord è immigrata. I lavoratori stranieri, non tutelati, sono spesso usati da “testa di ponte” per abbassare le tutele lavorative ed economiche di tutti gli altri...”*.

L'art. 4 del CCNL in vigore prevede un complesso sistema volto a garantire i limiti occupazionali effettivi in un settore in cui sono frequenti i cambi di gestione fra imprese che si succedono nella titolarità di distinti contratti di appalto in favore dello stesso committente. Tale disposizione prevede una procedura di informazione e consultazione sindacale che opera in ogni caso di cessazione d'appalto a prescindere dalla tipologia giuridica dell'impresa cedente o subentrante. L'impresa cessante deve comunicare alle strutture sindacali aziendali e territoriali competenti il personale dell'impresa “cessante” coinvolto nell'appalto da almeno quattro mesi e il suo orario di lavoro. L'azienda che subentra, alla scadenza del precedente contratto d'appalto, avrà di fronte a sé due possibilità, che dipendono dall'uguaglianza o meno del nuovo contratto d'appalto rispetto a quello precedente:

1) successione di appalto a parità di termini: in caso di successione di appalto a parità di termini, modalità e prestazioni contrattuali, l'impresa subentrante si impegna a garantire il mantenimento in organico di tutti i lavoratori impiegati nell'appalto precedente. Rimangono esclusi i lavoratori che nel frattempo si siano dimessi, abbiano avuto accesso al pensionamento o altri casi particolari (ad esempio il decesso);

2) successione di appalto con termini differenti: se il nuovo appalto risulta sostanzialmente differente da quello precedentemente in atto quanto a termini, modalità e prestazioni contrattuali, l'impresa subentrante viene convocata presso l'associazione territoriale cui conferisce mandato o, in assenza, presso la Direzione Provinciale del Lavoro o eventuale analoga istituzione territoriale competente, insieme alla componente sindacale per un esame della situazione, ove possibile nei 15 giorni precedenti la successione d'appalto. L'incontro deve tendere ad armonizzare le mutate esigenze tecnico-organizzative dell'appalto con il mantenimento dei livelli occupazionali, tenuto conto delle condizioni professionali e di utilizzo del personale impiegato. Per ottenere tali scopi è ammesso il ricorso a processi di mobilità da posto di lavoro a posto di lavoro nell'ambito dell'attività dell'impresa, ovvero a strumenti di flessibilità quali part-time, riduzione orario di lavoro, flessibilità delle giornate lavorative, o, in ultima analisi, ad ammortizzatori sociali quali la mobilità.

Tale procedura di confronto sindacale è da applicarsi anche in caso di successione di appalto in cui sia coinvolta una sola azienda (in quanto aggiudicataria di entrambi gli appalti), qualora una sostanziale modifica dei termini, modalità e prestazioni contrattuali impedisca il mantenimento dei livelli occupazionali precedenti.

Pubblico impiego

Per quanto concerne le cause di insorgenza del conflitto nell'ambito del pubblico impiego, è opportuno segnalare che se il sistema di regolazione delineato dal legislatore del 1990 si è rivelato adeguato a fronteggiare situazioni di conflittualità fisiologica, ha mostrato invece evidenti limiti di fronte alla emersione di forme di conflittualità patologica, indotte, da un lato, dalle profonde trasformazioni intervenute nel contesto economico e sociale e, d'altro lato, dall'irrompere della crisi finanziaria.

La necessità di riduzione del livello della spesa pubblica, insieme a quella di accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi, ha condotto le Amministrazioni ad affidare ai soggetti privati - capaci di produrre riduzioni dei costi, aumento della flessibilità e della professionalità delle risorse umane - l'erogazione dei servizi pubblici essenziali attraverso il ricorso a nuovi assetti e modelli organizzativi.

Progressivamente si è assistito, così, all'abbandono del monopolio pubblico nel sistema di erogazione dei servizi alla persona per abbracciare un sistema misto che vede per lo più coinvolte società *in house*, società private ed organizzazioni senza fini di lucro specializzate nell'erogazione di tali prestazioni sociali.

Da questo punto di vista, si è potuto constatare che il massiccio ricorso a politiche di esternalizzazione e/o di liberalizzazione dei servizi pubblici da parte di Amministrazioni ed Enti locali, implicando rilevanti modifiche dell'assetto organizzativo e produttivo di determinati settori e una moltiplicazione dei soggetti che concorrono direttamente o indirettamente alla erogazione del servizio, ha ingenerato un incremento della conflittualità e uno spostamento del suo baricentro verso aree finora ritenute marginali o persino nuove del settore terziario.

Numerose, infatti, sono le astensioni effettuate nell'ambito dei servizi pubblici essenziali di competenza comunale o statale, come il trasporto scolastico, l'assistenza domiciliare o ai disabili, la refezione scolastica, la gestione degli asili nido e delle scuole materne, la fruizione dei beni culturali.

Il meccanismo dell'aggiudicazione del servizio in base all'offerta economicamente più vantaggiosa ed il frequente ritardo negli adempimenti contrattuali di natura economica da

parte delle stazioni appaltanti si riversano sistematicamente sui lavoratori delle aziende affidatarie, amplificando sia le precarie condizioni di lavoro in cui questi sono chiamati ad operare che i ritardi nella corresponsione delle retribuzioni.

Fattori, questi, che hanno ricadute sociali molto rilevanti e che, perciò, incidono sull'andamento e sulle caratteristiche della conflittualità e si riflettono sulla qualità del servizio e sulle condizioni dei lavoratori che, subendo una progressiva riduzione delle tutele fondamentali che si ritenevano pacificamente acquisite e ritardi, anche notevoli, nel pagamento delle retribuzioni, finiscono per ricorrere con preoccupante frequenza ad azioni di sciopero, sebbene il più delle volte nel rispetto delle regole dettate dalla legge n. 146 del 1990.

A titolo esemplificativo, nel 2012 sono stati numerosi gli scioperi che hanno interessato il personale della società "Luca Falaschi S.r.l.", affidataria in regime di appalto del servizio di trasporto scolastico per conto di numerosi comuni, fra i quali Pisa, Pontedera, Empoli, Rosignano, La Spezia, Livorno e Roma. È in questi centri che, uno dopo l'altro, è scoppiata la protesta degli autisti che rivendicavano le numerose retribuzioni arretrate. Con 750 dipendenti in tutta Italia, 600 mezzi e 54 Amministrazioni comunali servite, la società "Luca Falaschi S.r.l.", anche a causa del mancato pagamento delle rimesse da parte di alcuni Enti locali, non è riuscita più a far fronte al pagamento degli stipendi, generando una spirale di astensioni collettive che, nel volgere di pochi mesi, hanno interessato quasi tutte le amministrazioni comunali appaltatrici. La società, infine, è stata dichiarata fallita nel 2014.

Si segnalano, inoltre, le numerose azioni di sciopero dei lavoratori della società Tundo S.p.A. impegnati nel servizio disabili a chiamata per conto del Comune di Roma, causate dal mancato pagamento delle retribuzioni (fino a 4 mensilità). La liquidazione delle fatture è stata sospesa dal Comune perché oggetto di un contenzioso tra Roma Capitale/Dipartimento servizi educativi e ATLAS (cessionaria della Tundo Vincenzo S.p.A.) di oltre un milione di euro. La Tundo S.p.A., peraltro, è affidataria del servizio di trasporto scolastico in numerose città italiane (tra le quali Torino e Genova) e non sono rari i casi in cui le Amministrazioni hanno dovuto recedere dal contratto in base alle conclamate inadempienze rispetto al capitolato di gara e alle numerose astensioni proclamate.

Con riferimento all'accertamento delle responsabilità in capo alle Amministrazioni o imprese che erogano servizi pubblici essenziali, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lett. h), della legge n. 146 del 1990, si segnala lo sciopero ad oltranza effettuato dai lavoratori del consorzio Connecting People di Trapani, affidatario, tramite contratto di appalto, della gestione del Centro di identificazione ed espulsione (CIE) e del Centro di accoglienza per richiedenti asilo di Gradisca d'Isonzo (GO), nel primo semestre del 2014, a causa della mancata corresponsione delle retribuzioni ai propri dipendenti.

Tale inadempienza ha determinato un conflitto tra le parti sociali ed ha indotto la Commissione ad avviare un'analisi approfondita sulle cause di insorgenza dello stesso, nonché un'ulteriore e necessaria riflessione sulla possibilità di estendere, a fini sanzionatori, l'applicabilità dell'art. 13, comma 1, lett. h), della legge n. 146 del 1990, anche alla stazione appaltante (nella fattispecie, la Prefettura di Gorizia), nel caso in cui la stessa sia oggettivamente responsabile del conflitto e a segnalare l'inadempienza retributiva e le gravi irregolarità al Ministro dell'Interno e all'AVCP.

La vicenda, peraltro, in un reciproco scambio di accuse (il Prefetto di Gorizia sosteneva di aver provveduto al pagamento diretto dell'80 per cento degli stipendi arretrati per tutto l'anno 2013 e il consorzio Connecting People lamentava che le difficoltà finanziarie sarebbero derivate dal mancato pagamento delle fatture da parte della Stazione appaltante – ovvero la Prefettura), è stato oggetto anche di procedimento penale.

Dall'irresponsabilità al pieno coinvolgimento della stazione appaltante nelle responsabilità dei conflitti che sorgono lungo la filiera

Nella comune percezione, all'affidamento di un servizio in appalto o in subappalto ad un terzo soggetto si accompagna l'esternalizzazione delle relative responsabilità; l'appaltatore e il subappaltatore sono soggetti terzi, autonomi e indipendenti che si assumono la completa responsabilità del servizio e dei lavoratori impiegati nel suo svolgimento. In questa prospettiva, l'appalto è uno strumento organizzativo utilizzato per frammentare il servizio tra più soggetti, disperdendo e segmentando le responsabilità ad esso connesse lungo la filiera. Gli inglesi parlano in proposito di *organized irresponsibility*.

La legge n. 146 del 1990, che regola l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, riflette in pieno quest'impostazione restringendo il perimetro del conflitto alle sole *imprese che erogano il servizio* e assumono le vesti formali di datori di lavoro, senza coinvolgere le stazioni appaltanti. D'altra parte, quando la legge venne scritta, il fenomeno delle esternalizzazioni e della segmentazione dei processi produttivi era ai suoi albori.

I rapporti sui singoli settori mostrano invece l'importanza di allargare il perimetro del conflitto alle stazioni appaltanti (pubbliche o private), i cui comportamenti costituiscono in molti casi la ragione reale e scatenante del conflitto. Emblematico il caso del mancato pagamento delle retribuzioni ai lavoratori da parte degli appaltatori che dipende a sua volta dalla mancata erogazione dei canoni pattuiti da parte dell'Ente locale appaltante. Ancora, il *dumping* salariale alimentato dalla concorrenza al ribasso tra CCNL dall'ambito di applicazione parzialmente sovrapponibile (igiene ambientale e multiservizi; *handling* e multiservizi e via dicendo) e i gravi conflitti che ne derivano si svolgono nella sostanziale indifferenza, tanto dell'ente locale appaltante, quanto dei vari soggetti che compongono la filiera che ricorrono all'appalto al dichiarato fine di abbattere il costo del lavoro anche in settori in cui gli alti profitti non mancano (basti vedere il bilancio di alcune Multiutility).

In questi anni, la Commissione ha cercato di correggere, sul piano interpretativo, i limiti della legge allargando il perimetro del conflitto ai committenti. Ciò è stato possibile specialmente ricorrendo all'art. 13, lett. h, che consente all'Autorità di indagare quei comportamenti illegittimi che *“possano determinare l'insorgenza o l'aggravamento di conflitti in corso”*. Si tratta tuttavia di armi spuntate poiché, da un lato, la Commissione non dispone di veri poteri ispettivi e, dall'altro lato, l'analisi delle cause di insorgenza del conflitto e la ricostruzione delle diverse responsabilità si conclude, nel caso in cui vengano coinvolti soggetti terzi come le stazioni appaltanti, con delibere di mero invito non accompagnate da un apparato sanzionatorio.

Nondimeno, i passi avanti compiuti non soltanto dal nostro ordinamento su questo tema, inducono a proseguire in questa direzione.

Nel diritto del lavoro, è da tempo dimostrato che il contratto commerciale (in particolare l'appalto, il subappalto, la subfornitura) è uno strumento a mezzo del quale un'impresa può nei fatti esercitare un'influenza decisiva sull'altra e, in particolare, sulle condizioni di lavoro e sui livelli salariali dei dipendenti di quest'ultima. Studi economici e sociologici anche recenti hanno bene evidenziato come sono spesso i soggetti terzi, committenti a vario titolo di rapporti commerciali con le imprese che assumono le vesti di datore di lavoro, a determinare le condizioni lavorative dei dipendenti di queste ultime e che considerare questi rapporti è fondamentale al fine di aumentare i livelli salariali, stagnanti, e ridurre le diseguaglianze.

Si pensi al recente sciopero di filiera di Amazon, del 22 marzo 2021 proclamato da Filt Cgil, Fit Cisl e Uil Trasporti che ha registrato un'adesione del 75% specialmente tra i 16.500 drivers, dipendenti non di Amazon ma di società appaltatrici e subappaltatrici, specializzate nella distribuzione all'ultimo miglio dell'*E-Commerce*. Tra le rivendicazioni principali spicca quella di ampliare il perimetro della contrattazione collettiva ad Amazon, formalmente esclusa dalle trattative negoziali in corso in quanto committente e non datore di lavoro ma, nei fatti, reale ed effettiva interlocutrice poiché in grado di imporre ai soggetti della filiera gli standard produttivi, qualitativi e di costo dai quali dipendono, in ultima analisi, il livello troppo basso dei salari e i ritmi di lavoro insostenibili.

La responsabilità solidale adottata dal nostro legislatore e considerata dalla Corte costituzionale una regola di portata generale da applicare a tutti i livelli del decentramento produttivo (Corte cost. n. 254 del 2017) ben coglie la problematica descritta ma non è sufficiente. Di più si è fatto in Spagna dove la giurisprudenza considera i committenti nei rapporti commerciali e le società capo-gruppo nei gruppi di imprese responsabili di tutti quei comportamenti che anche indirettamente inibiscono o ostacolano l'esercizio dei diritti sindacali e, in particolare, del diritto di sciopero. Negli Stati Uniti è in discussione al Senato il *Pro Right to Organize Act* volto, tra l'altro, a codificare il *Joint-Employer Standard* così da considerare "datori di lavoro", ai fini della contrattazione collettiva o dell'accertamento della condotta antisindacale, tutti quei soggetti che, seppure non formalmente datori di lavoro, sono nelle condizioni di controllare o co-determinare le condizioni essenziali di lavoro, *in primis* il livello dei salari.

Infine, va ricordato come, sulla spinta della legge francese del 2017 sul "*Devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*", si stia discutendo nell'Unione Europea della possibilità di introdurre la regola sulla responsabilità per violazione del dovere di vigilanza che incombe sulle imprese *leader*, con sede nel territorio UE, per le violazioni extraterritoriali dei diritti umani dei lavoratori commesse da fornitori e subfornitori situati anche al di fuori dell'Unione (emblematica la vicenda del crollo del *Rana Plaza* in Bangladesh, che causò la morte di centinaia di lavoratori che operavano nel settore tessile nell'interesse delle catene globali della moda).

Si tratta di cambiamenti di portata epocale. La direzione da più parti tracciata è chiaramente quella di superare la tendenziale irresponsabilità delle stazioni appaltanti e delle imprese *leader* nelle catene degli appalti, considerandole pienamente responsabili del rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori lungo la filiera e, ai nostri più limitati fini, pienamente responsabili dei conflitti collettivi che scaturiscono dai loro comportamenti.

Analoghi spunti si rinvencono nel diritto amministrativo. In particolare, si può osservare come non sia affatto vero che, con l'appalto, la stazione appaltante si libera di ogni responsabilità. Gli enti pubblici sono infatti *titolari* per legge o per atto amministrativo di numerosi "servizi pubblici" dove l'aggettivo "pubblico" sta ad indicare non il regime giuridico ma la destinazione del servizio all'interesse pubblico dei cittadini, *uti singuli* o *uti universi*. Una *titolarità* che può trovare anche nella Costituzione, in particolare negli artt. 117 e 118, il proprio fondamento.

Con il passaggio dallo Stato gestore allo Stato regolatore, e con l'avvio dei processi di liberalizzazione e privatizzazione, il compito dello Stato è quello di garantire che attraverso gli strumenti di regolazione i servizi pubblici siano resi alla collettività secondo livelli qualitativi e quantitativi adeguati, anche da parte di gestori privati.

L'ente pubblico può indubbiamente affidare a soggetti anche privati la materiale gestione ed erogazione del servizio ma ciò non significa che esso si spogli di qualsiasi obbligo di vigilanza e controllo sulla rispondenza di tale servizio ai livelli qualitativi e quantitativi stabiliti nel contratto di servizio come pure, in prospettiva, a *standard di sostenibilità sociale*.

Sia la giurisprudenza sia il Codice dei contratti pubblici recepiscono tale indicazione di fondo.

Così, la Corte di cassazione, con sentenza del 3 gennaio 2020, n. 28 ha chiarito che nelle procedure di evidenza pubblica la tutela dei lavoratori è assicurata sin dal momento della scelta del contraente, poiché gli enti aggiudicatori nella valutazione delle offerte *“sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro ed al costo relativo alla sicurezza... (art. 86 D.LGS. 163/2006 - ndr vedi ora art. 95, comma 10, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) oltre che ad effettuare controlli preventivi anche in merito al rispetto da parte della impresa concorrente della normativa in materia di sicurezza, degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, degli adempimenti previdenziali ed assistenziali”*.

Del pari, l'art. 30, comma 6, del decreto legislativo 50/2016, disciplina il potere sostitutivo della stazione appaltante *“in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale”* dipendente dell'affidatario, o del subappaltatore.

Di grande importanza l'art. 30, comma 4, in base al quale *“al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente”*.

La disposizione normativa costituisce un deciso passo avanti nella lotta al *dumping* contrattuale negli appalti pubblici anche se non riesce del tutto nell'intento di sottrarre il costo del lavoro dal gioco della concorrenza. Infatti, da un lato, restano sempre possibili scostamenti rispetto alle tabelle ministeriali che individuano il costo medio orario del lavoro negli appalti (il trattamento minimo) previsto dai cosiddetti contratti *leader* nei diversi settori; dall'altro lato, la giurisprudenza amministrativa insiste sull'esigenza di salvaguardare la libertà di impresa dell'appaltatore che si traduce nella libertà di scelta del contratto collettivo da applicare fermo restando il limite di legge, estremamente labile a fronte dello spropositato numero di CCNL esistente nel nostro paese, della coerenza con l'oggetto dell'appalto. Inoltre, come visto, i vincoli imposti al ricorso al subappalto dall'art. 105 del Codice dei contratti pubblici non sembrano sortire risultati significativi. In particolare, non impediscono all'appaltatore principale di spezzettare il servizio di cui è titolare affidandolo a subappaltatori che applicano un CCNL diverso, pur se sempre coerente con l'oggetto dell'appalto, risparmiando nelle retribuzioni ma creando disparità di trattamento difficilmente tollerabili dai lavoratori che si trovano a svolgere mansioni simili o analoghe nell'ambito dello stesso ciclo produttivo.

Un discorso a parte meriterebbe, invece, la questione degli appalti *in house* in relazione ai quali, per le loro particolari caratteristiche, la giurisprudenza tuttavia già riconosce una responsabilità diretta in capo alla stazione appaltante, fondata, da ultimo, sull'art. 2497 c.c.

Proposte de iure condito e de iure condendo

I fenomeni descritti in precedenza sollevano problemi la cui risoluzione richiede decisi interventi sia delle parti sociali sia del legislatore.

Anzitutto, si tratta di interrompere l'uso abusivo degli appalti e dei subappalti al solo scopo di scaricare sugli anelli più deboli della catena costi e responsabilità, così determinando condizioni di sfruttamento dei lavoratori.

A questo riguardo, il legislatore potrebbe porre limiti precisi ai cosiddetti appalti *labour intensive* (ad alta intensità di lavoro, in cui è prevalente il fattore della manodopera) nel senso di ammetterli solo in presenza di specifiche ragioni giustificative contraddistinte dalla specificità tecnica dell'attività svolta dall'impresa appaltatrice e subappaltatrice ovvero dal fatto che si tratti di attività non rientranti nell'oggetto sociale del committente. Spunti in questo senso si ritrovano in diversi CCNL di recente rinnovo (Logistica e Igiene ambientale).

Se questa restrizione all'uso dell'appalto non fosse ritenuta ammissibile, allora va valutata la proposta di (re)introdurre il principio di parità di trattamento tra i dipendenti dell'appaltante e quelli dell'appaltatore e dei subappaltatori, quando si tratti di appalti relativi ad attività ordinarie di uno stesso ciclo produttivo. Il principio di parità di trattamento dovrebbe avere come punto di riferimento le mansioni comparabili tra i vari dipendenti sulla base del contratto collettivo applicato dal committente.

Per ciò che concerne il settore pubblico, potrebbe essere novellato il Codice dei contratti pubblici prevedendo: 1) razionali meccanismi di aggiudicazione che premino effettivamente le offerte più virtuose sul piano sociale: e cioè, quelle che applicano il contratto collettivo nazionale dello specifico settore merceologico e siglato dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale; 2) l'individuazione, già nel bando di gara, da parte della stazione appaltante, quale condizione di partecipazione, del contratto collettivo da applicare; 3) la garanzia che il suddetto contratto sia applicato lungo tutta la eventuale catena degli appalti; 4) forti limiti alla possibilità per l'appaltatore principale di spezzettare il servizio in vari subappalti. In particolare, occorre lavorare sul punto 4.

La delicatissima questione del "cambio di appalto" andrebbe affrontata sancendo il principio generale del necessario riassorbimento da parte del nuovo appaltatore dei lavoratori già impiegati nell'appalto a parità di trattamenti economici e normativi. E ciò anche qualora non fosse integrata la fattispecie del trasferimento d'azienda di cui all'art. 2112 c.c. Il che dovrebbe essere accompagnato dalla connessa responsabilità dell'appaltante (ovvero dei suoi dirigenti se si tratti di amministrazione pubblica) in caso di violazione di tali previsioni. Il che dovrebbe indurre a limitare l'esternalizzazione ai soli servizi caratterizzati da continuità di ore lavorative. Nelle ipotesi eccezionali e giustificate in cui mutino le condizioni dell'appalto andrebbero generalizzate, per legge, le procedure di partecipazione sindacale, già adottate dalle parti sociali, volte a governare il riassorbimento della manodopera eccedentaria.

Un forte contributo al contrasto del fenomeno del *dumping* salariale sarebbe offerto dall'approvazione di una legge sulla rappresentatività ai fini della contrattazione collettiva, a seguito della quale i contratti collettivi siglati dai soggetti più rappresentativi, sulla base dei meccanismi di misurazione ivi contenuti, acquisiscano efficacia generale nei settori di riferimento. Come anche da un intervento limitato all'attuazione dell'art. 36 Cost., e che, in linea con la proposta di direttiva comunitaria sul salario minimo adeguato al momento in discussione, contenga un rinvio mobile ai trattamenti economici determinati dai contratti collettivi sottoscritti dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori

comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. A questo riguardo, proprio per garantire l'equilibrio del sistema e per ridurre i casi di retribuzioni al di sotto della soglia di povertà, andrebbe anche prevista una Commissione indipendente che determini e aggiorni periodicamente la soglia retributiva minima oraria che costituisce la base di partenza delle scelte dell'autonomia collettiva.

Anche in assenza di qualunque intervento legislativo, le stesse parti sociali più responsabili e rappresentative potrebbero semplificare il sistema ridefinendo i confini delle aree contrattuali, in linea con le direttive provenienti dal Patto della fabbrica del 9 marzo 2018. In particolare, andrebbero ristretti i campi di applicazione di alcuni contratti collettivi nazionali di carattere trasversale e onnicomprensivo (come il Multiservizi e il Servizi fiduciari e vigilanza) che, prevedendo trattamenti retributivi alquanto bassi (talvolta al di sotto della soglia di povertà) di fatto fanno concorrenza al ribasso ad altri contratti collettivi nazionali nei settori di specifica pertinenza di quest'ultimi (Logistica, Igiene ambientale, Alimentare, Edilizia).

Peraltro, la precisazione del concetto di sindacato comparativamente più rappresentativo, che al momento è rimessa alla giurisprudenza e all'autorità amministrativa (con inevitabili incertezze) potrebbe trovare un più chiaro punto di riferimento nel meritorio lavoro del CNEL di classificazione dei contratti collettivi nazionali e di misurazione delle percentuali di loro effettiva applicazione. Il che sarebbe altresì facilitato dall'effettiva applicazione del cosiddetto codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali (introdotto dall'art. 16-*quater* del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120). Così, ogni contratto collettivo nazionale di lavoro avrebbe un codice unico, da utilizzare per tutte le comunicazioni pubbliche obbligatorie, che permetterebbe di censire tutti i contratti collettivi nazionali in relazione al reale numero di lavoratori a cui sono applicati. Di conseguenza, in questo modo si potrebbe avere la certezza di quali siano i contratti collettivi nazionali siglati da soggetti comparativamente più rappresentativi. E sulla base di tale risultato emergerebbe quale sia il contratto collettivo leader abilitato a gestire i rinvii legali alle determinazioni dell'autonomia collettiva e che costituisce il punto di riferimento delle molteplici normative legali che prendono in considerazione il contratto collettivo sottoscritto da soggetti qualificati, come appunto i sindacati comparativamente più rappresentativi.

Con riferimento alla questione dei ritardi o dei mancati pagamenti delle retribuzioni, che ha gravissime ricadute sociali, intollerabili sul piano etico prima che giuridico, la Commissione sta cercando di creare una sinergia con la Corte dei Conti al fine di raccogliere tutti quegli elementi fattuali che possano giustificare l'eventuale apertura di azioni di responsabilità amministrativa e contabile nei confronti degli enti pubblici committenti che non erogano alle società ed enti appaltatori le risorse finanziarie che sono necessarie per l'erogazione del servizio e l'adempimento degli obblighi retributivi. Tali comportamenti possono essere infatti all'origine di un danno erariale sotto diversi punti di vista. Anzitutto, il mancato trasferimento delle risorse economiche pattuite agli appaltatori può, ad esempio, dipendere dalla mancata riscossione dei tributi locali e configurare un danno erariale. In secondo luogo, l'erogazione di un servizio non conforme ai livelli di qualità e quantità attesi dai cittadini, anche a causa dell'eccessiva conflittualità, potrebbe configurare un illecito imputabile alla stazione appaltante e giustificare un'azione risarcitoria collettiva promossa dai cittadini ai sensi dell'art. 1 del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 (che introduce una sorta di *actio popularis* contro la Pubblica Amministrazione finalizzata a "*ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio*" pubblico da parte

del concessionario) o dell'art. 1 della legge n. 31 del 2019 in materia di azione di classe, entrata in vigore il 19 maggio 2021. Infine, nel solco delle nuove prospettive aperte dalla legge francese e dal dibattito europeo sul dovere di vigilanza delle imprese *leader* sul rispetto dei diritti umani nelle catene degli appalti, anche la corresponsione di salari troppo bassi e troppo prossimi al tasso di povertà ISTAT ai lavoratori impiegati lungo la filiera, potrebbe configurare una violazione del diritto fondamentale alla giusta retribuzione (art. 36 Cost.) di cui la stazione appaltante (oltre che il datore di lavoro) potrebbe essere chiamata a rispondere a titolo extracontrattuale³.

Conclusivamente, va segnalato che è attualmente allo studio della Commissione di garanzia la possibilità di estendere, sul piano interpretativo, il significato ascrivito al termine “parte” del conflitto che, in base all'art. 2, comma 2 della legge n. 146 del 1990, coincide con le “*amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi*” al fine di includervi i soggetti committenti i quali, per il tramite di contratti commerciali quali il contratto di appalto, esercitano un'influenza decisiva sulle condizioni di lavoro e sui livelli salariali e sono pertanto, causa, diretta o indiretta, dell'insorgenza o dell'aggravamento del conflitto. Tale estensiva interpretazione avrebbe diverse proiezioni applicative. In particolare, giustificerebbe il pieno coinvolgimento delle stazioni appaltanti nel tentativo di conciliazione svolto dal Prefetto (art. 2, comma 2), nelle attività istruttorie condotte dalla Commissione anche al fine di accertare le cause di insorgenza e aggravamento dei conflitti (artt. 2, comma 6, e 13, lett. h) e, infine, nella negoziazione collettiva degli accordi in materia di prestazioni indispensabili da erogare in caso di sciopero (art. 2, comma 2).

Con riferimento a tale ultimo aspetto, è utile rilevare come nella Regolamentazione provvisoria del settore Istituti di Vigilanza (delibera n. 06/431 del 19 luglio 2006 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 183 dell'8 agosto 2006) la Commissione abbia previsto, all'art. 8, che “*nei casi in cui l'attività di vigilanza sia fornita ad amministrazioni o aziende erogatrici di servizi essenziali, tali soggetti, unitamente alle imprese di vigilanza, stipulano con le organizzazioni sindacali del personale di vigilanza accordi congiunti per la definizione di prestazioni indispensabili di tale personale*”.

Analoga prospettiva potrebbe essere applicata anche al settore dell'igiene ambientale. Ci si chiede, infatti, come sia possibile oggi affidare soltanto ad aziende e sindacati l'identificazione delle prestazioni minime da garantire in caso di sciopero nel settore dell'igiene ambientale senza coinvolgere gli enti locali? La triangolazione dei rapporti, del servizio e degli interessi coinvolti si fa qui evidente imponendo il coinvolgimento degli enti locali, titolari e responsabili del servizio nei confronti della collettività, affinché le esigenze e gli interessi dei cittadini vengano rappresentate ed espresse nel procedimento di revisione del contenuto delle prestazioni indispensabili.

³ Si deve ricordare che alcune sentenze recenti sono giunte a disapplicare il minimo retributivo previsto da un CCNL (il CCNL vigilanza e servizi fiduciari), pur firmato da sigle sindacali di indubbia rappresentatività, poiché ritenuto non conforme ai parametri della sufficienza e della proporzionalità sanciti dall'art. 36 Cost. In particolare, con riferimento al CCNL vigilanza e servizi fiduciari, firmato da Filcams-CGIL e Fisascat-CISL, il Tribunale di Torino ha affermato: “*benché sia tratta dai minimi tabellari di un CCNL firmato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, una retribuzione sensibilmente inferiore al tasso-soglia di povertà assoluta individuato dall'Istat ed ai livelli retributivi previsti per posizioni professionali analoghe da altri CCNL non può considerarsi conforme ai principi di proporzionalità e di sufficienza ricavabili dall'art. 36 Cost.*” (così Trib. Torino, 9 agosto 2019; v. anche Trib. Milano, 25 febbraio 2020, n. 225).

Senza un intervento legislativo d'insieme e una maggiore attenzione da parte delle Istituzioni, sarà tuttavia difficile raggiungere risultati significativi.