



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Scuola Internazionale di Dottorato in
Formazione della persona e mercato del lavoro
Diritto delle relazioni industriali e di lavoro
- XXVII ciclo -

**LA DIMENSIONE LAVORISTICA NEI FENOMENI
DI ESTERNALIZZAZIONE DEI PROCESSI
PRODUTTIVI E L'IMPATTO DEL SISTEMA DI
QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE**

*La qualificazione delle imprese nel settore della
sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico:
un modello sperimentale*

Tutor scientifico:
Chiar.mo Prof. Michele Tiraboschi

Davide Costa
Matricola n. 1022346

Anno Accademico 2013/2014

INDICE

ABSTRACT	III
PREMESSA	1

CAPITOLO PRIMO

L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI ORGANIZZATIVI DI IMPRESA E LE TECNICHE DI TUTELA DEI LAVORATORI NELL'APPALTO

1. Il nuovo paradigma organizzativo dell'impresa: dall'azienda monolitica e verticale al decentramento produttivo dell'impresa rete.....	3
1.1 Le ragioni della esternalizzazione dei processi produttivi	5
2. Decentramento e tutela dei diritti dei lavoratori	7
2.1 Decentramento e nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori	9
3. Gli strumenti contrattuali dell'impresa integrata	10
4. L'appalto e le relazioni di lavoro	11
5. L'appalto genuino e l'illecita interposizione di manodopera	14
6. La tutela dei crediti dei lavoratori impiegati nell'appalto: l'azione diretta contro il committente, ex art. 1676 cod. civ.....	18
7. La responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore	20
8. La responsabilità solidale fiscale del committente, dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori	28
9. La responsabilità solidale e la sicurezza sul lavoro	30
10. La responsabilità solidale come stimolo per le imprese a scegliere partner commerciali affidabili.....	33

CAPITOLO SECONDO

LA SELEZIONE DEGLI OPERATORI VIRTUOSI NEL MERCATO: IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

1. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di corretta gestione dei rapporti di lavoro, sicurezza sul lavoro e qualità dei processi produttivi: verso un sistema di qualificazione delle imprese	37
---	----

2. L'introduzione del concetto di impresa qualificata nel Testo Unico Salute e Sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione nella prevenzione del fenomeno antinfortunistico	41
3. La qualificazione delle imprese: l'articolo 26 e l'articolo 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009	44
4. I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione e le novità contenute nel "Decreto del Fare" (d.l. n. 69/2013, conv. in L. n. 98/2013).....	50
5. Le potenzialità della qualificazione delle imprese.....	57
6. Qualificazione delle imprese e responsabilità solidale: il possesso dello status di impresa qualificata quale causa di esclusione della responsabilità solidale del committente	62

CAPITOLO TERZO

LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE NEL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO: UN MODELLO SPERIMENTALE

1. Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario	68
2. La valutazione statistica degli infortuni e delle malattie professionali a livello nazionale e comparato	76
3. Il <i>dumping</i> sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori	78
4. Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore.....	82
5. Un'idea progettuale: sviluppare buone pratiche per il miglioramento dei processi e l'individuazione degli operatori virtuosi nel settore.....	87
6. La condivisione del progetto sulla qualificazione delle imprese da parte delle organizzazioni sindacali e dell'associazione datoriale del settore: la firma del protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico	92
7. Il sistema di qualificazione delle industrie di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: una nuova tecnica di regolazione degli appalti	96
CONCLUSIONI	104
LITERATURE REVIEW	106
BIBLIOGRAFIA	167
PROTOCOLLO SULLA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE DI SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO	185

ABSTRACT

L'evoluzione dei sistemi organizzativi di impresa, da un lato, ha segnato il declino dell'impresa manageriale classica, capace di realizzare integralmente il processo produttivo, attraverso una tecnostruttura concentrata e verticale e, dall'altro, ha fatto emergere un nuovo paradigma organizzativo, grazie al quale l'impresa si concentra su di un nucleo di *core competencies* ed esternalizza le attività che non rappresentano l'essenza della propria specializzazione produttiva. Sotto un profilo giuslavoristico, i fenomeni di esternalizzazione hanno determinato una dissociazione tra il titolare formale dei rapporti di lavoro (datore di lavoro) ed il soggetto che, in concreto, beneficia delle utilità derivanti dalla prestazione lavorativa (utilizzatore). Ebbene, per evitare che detta segmentazione degli assetti organizzativi d'impresa potesse produrre una deresponsabilizzazione del committente, rispetto alla corretta gestione dei rapporti di lavoro, il nostro ordinamento giuridico, a talune condizioni, ha riconosciuto, nell'ambito del contratto di appalto, una responsabilità economica del committente per gli inadempimenti contrattuali, di natura retributiva, contributiva e relativi alla sicurezza sul lavoro, compiuti dal formale datore di lavoro ai danni dei lavoratori impiegati nel medesimo appalto.

Con la presente ricerca, si è inteso verificare se tali tecniche di tutela del lavoratore operante in regime di appalto, essenzialmente di tipo indennitario, siano effettivamente in grado di proteggere la manodopera impiegata lungo filiere produttive, talvolta molto articolate. Ci si chiede, in sostanza, se, nella ricerca di un punto di equilibrio tra le esigenze organizzative delle imprese, rivolte all'ottimizzazione dei processi e all'efficienza produttiva, e i diritti fondamentali dei lavoratori, la tutela risarcitoria - assicurata al lavoratore mediante una moltiplicazione di centri di responsabilità - sia il solo strumento in grado di garantire al lavoratore operante in esecuzione di un contratto di appalto che il proprio rapporto di lavoro si svolga nel rispetto della legge e del contratto collettivo.

Ed invero, il nostro ordinamento giuridico, nel dettare la disciplina giuslavoristica nell'ambito dei fenomeni di esternalizzazione e, segnatamente, con riferimento al lavoro negli appalti, ha sempre seguito un approccio rimediabile, preoccupandosi di stabilire a quali condizioni e con quali modalità il lavoratore può ottenere una tutela patrimoniale per l'eventuale pregiudizio economico subito. A tal proposito, il vincolo di solidarietà che lega il committente e l'appaltatore se, da un lato, rafforza la garanzia patrimoniale in favore del lavoratore, dall'altro, ha il limite di essere una tecnica di tutela che scatta *ex post*, quando si è ormai già verificato l'inadempimento dell'appaltatore ed è venuta meno la regolarità dell'appalto.

Con il presente studio, invece, si vuole dimostrare che, per prevenire, *ex ante*, una gestione fraudolenta dell'appalto, violativa della normativa giuslavoristica, l'individuazione di una griglia di *requisiti di qualità* delle aziende e, dunque, la costruzione di un sistema di qualificazione delle imprese

(ex art. 27 del d.lgs. n. 81/2008) permette di fare emergere, all'interno di un determinato mercato, le imprese virtuose e genera un impatto positivo in termini di protezione della sicurezza nei luoghi di lavoro, contrasto al lavoro irregolare ed anche lotta alla concorrenza sleale. Peraltro, in attesa che il sistema di qualificazione, previsto dal Testo Unico Salute e Sicurezza, diventi operativo, l'autonomia privata collettiva può costruire un sistema di qualificazione per le imprese del comparto produttivo di cui è espressione, assicurando, ai committenti che stipulano un contratto di appalto con un'azienda qualificata, un più favorevole regime di responsabilità, in deroga al vincolo di solidarietà tra committente ed appaltatore (art. 29 del d.lgs. n. 276/2003).

Evidenze a sostegno di tale tesi emergono da una implementazione sperimentale e volontaria del sistema di qualificazione, nel settore delle industrie che realizzano la sanificazione del tessile e la sterilizzazione dello strumentario chirurgico, operanti per lo più in regime di appalto. Tutte le parti sociali del settore, unanimemente, hanno, infatti, condiviso l'opportunità di adottare un sistema di qualificazione, nella convinzione che tale strumento, per quanto ancora privo di una completa disciplina di legge, potesse contribuire ad accrescere le tutele del lavoro e a combattere i fenomeni della concorrenza sleale e del lavoro sottocosto.

Anche alla luce del modello sperimentale costruito per il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, si ritiene che il sistema di qualificazione delle imprese – soprattutto se adottato dall'autonomia privata collettiva – abbia enormi potenzialità. In primo luogo, il sistema di qualificazione stimola l'impresa a condurre un'azione di autodisciplina e di autocontrollo, allo scopo di evitare l'adozione di comportamenti *contra legem*, che potrebbero impedirle di conseguire l'attestato di qualificazione e di preservarlo nel tempo. Sotto altro profilo, la qualificazione delle imprese, incentivando le imprese a porsi dinanzi ai committenti e alle aziende concorrenti come operatori virtuosi e partner commerciali affidabili, è una implicita tecnica di regolazione del mercato e della concorrenza tra le imprese: essa esercita una efficace azione di regolamentazione indiretta del mercato, favorendo una competitività leale tra le imprese, non «al ribasso», ma fondata sulla qualità del lavoro e sull'efficienza dei modelli organizzativi. Dalla responsabilizzazione degli operatori economici, indotti dal sistema di qualificazione ad agire nel rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo, ne consegue un rafforzamento delle tutele per i lavoratori e per la loro salute e sicurezza.

PREMESSA

Il filo conduttore della presente analisi - che ha, come particolare campo di osservazione, i fenomeni del decentramento produttivo e, segnatamente, del lavoro negli appalti - è la ricerca di un punto di mediazione e di equilibrio tra le sempre nuove esigenze organizzative delle imprese e i diritti fondamentali dei lavoratori.

L'obiettivo è capire se, nel nostro ordinamento, esistono o possono essere introdotti strumenti giuridici in grado di affermare e dare sviluppo alla libera iniziativa economica privata *socialmente responsabile*, che, ancorché rivolta all'ottimizzazione dei processi e all'efficienza produttiva, sia, comunque, rispettosa della *sicurezza*, della *libertà* e della *dignità umana* dei lavoratori (cfr., art. 41 Cost.).

In tal senso, si intende dare fondamento alla tesi secondo cui l'individuazione di una griglia di *requisiti di qualità* delle aziende (il c.d. sistema di qualificazione, di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008) permette:

a) l'emergere di operatori economici capaci di presentarsi sul mercato - nei confronti delle altre imprese - come partner commerciali affidabili con cui collaborare;

b) l'innalzamento di una cornice di tutele per i lavoratori e la loro salute e sicurezza;

c) la costruzione di un argine alle pratiche di concorrenza sleale poste in essere da imprese abituate a conseguire utili, sottraendosi agli obblighi imposti dalla legge e dal contratto collettivo, a tutto discapito dei lavoratori.

A tal fine, dopo una disamina relativa all'evoluzione dei sistemi organizzativi di impresa - che ha segnato il superamento dell'organizzazione unitaria e verticale e l'affermazione di *forme* di integrazione tra imprese "a rete", in cui l'azienda concentra la propria produzione su alcune *core competencies* e affida ad altre aziende le attività che non rappresentano l'essenza della propria specializzazione produttiva - segue l'analisi del rapporto tra appalto e relazioni di lavoro.

Quindi, la presa d'atto del rischio che i fenomeni di esternalizzazione (in un'ottica giuslavoristica) possano produrre una *deresponsabilizzazione* del datore di lavoro induce ad analizzare le tecniche di cui il nostro ordinamento giuridico si è dotato per assicurare una tutela del lavoratore chiamato a rendere la propria prestazione nell'ambito dei contratti commerciali di appalto.

A tal proposito, l'affermazione di una responsabilità solidale - che lega il committente all'appaltatore per eventuali inadempimenti da questi compiuti a danno dei lavoratori impiegati nell'appalto - se, da un lato, costituisce una garanzia di tutela per i lavoratori ed è uno stimolo per le aziende committenti a scegliere partner commerciali affidabili e che operino nel rispetto delle regole, dall'altro, ha il limite di essere una tecnica di tutela che scatta *ex post*, quando si è ormai già verificato l'inadempimento da parte dell'appaltatore ed è venuta meno la regolarità dell'appalto.

Con la presente analisi, invece, si vuole sostenere che, nell'ottica di selezionare, all'interno di un determinato mercato, gli operatori virtuosi, la costruzione di un sistema di qualificazione delle imprese può essere utile ad individuare le migliori imprese, con un sicuro impatto positivo in termini di protezione della sicurezza nei luoghi di lavoro, contrasto al lavoro irregolare, lotta alla concorrenza sleale. E tanto, al fine di prevenire - *ex ante* - una gestione fraudolenta dell'appalto.

Evidenze a sostegno di tale tesi emergono da una implementazione sperimentale e volontaria del sistema di qualificazione nel settore delle industrie che realizzano la sanificazione del tessile e la sterilizzazione dello strumentario chirurgico, operanti per lo più in regime di appalto.

Un'esperienza pionieristica che è maturata all'interno delle relazioni industriali, secondo una virtuosa logica partecipativa.

Tutte le parti sociali del settore, unanimemente, hanno, infatti, condiviso l'opportunità di adottare un sistema di qualificazione, nella convinzione che tale strumento, per quanto sia sperimentale e ancora privo di una completa disciplina di legge, possa contribuire ad accrescere le tutele del lavoro e a combattere i fenomeni della concorrenza sleale e del lavoro sottocosto.

Ho avuto la fortuna di seguire da vicino il percorso che ha preceduto la costruzione del sistema di qualificazione delle imprese nel corso dell'*internship* che – nell'ambito del programma formativo della Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, in co-partnership con l'Università di Bergamo e Adapt - Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali – ho potuto svolgere presso Assosistema - Confindustria, unica associazione di rappresentanza delle industrie di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, a cui rivolgo i miei più sinceri ringraziamenti per avermi concesso la preziosa opportunità di studiare questa esperienza da un angolo di visuale assolutamente privilegiato.

CAPITOLO PRIMO

L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI ORGANIZZATIVI DI IMPRESA E LE TECNICHE DI TUTELA DEI LAVORATORI NELL'APPALTO

Sommario: 1. Il nuovo paradigma organizzativo dell'impresa: dall'azienda monolitica e verticale al decentramento produttivo dell'impresa rete. - 1.1 Le ragioni della esternalizzazione dei processi produttivi. - 2. Decentramento e tutela dei diritti dei lavoratori. - 2.1 Decentramento e nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. - 3. Gli strumenti contrattuali dell'impresa integrata. - 4. L'appalto e le relazioni di lavoro. - 5. L'appalto genuino e l'illecita interposizione di manodopera. - 6. La tutela dei crediti dei lavoratori impiegati nell'appalto: l'azione diretta contro il committente, *ex art.* 1676 cod. civ.. - 7. La responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore. - 8. La responsabilità solidale fiscale del committente, dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori. - 9. La responsabilità solidale e la sicurezza sul lavoro. - 10. La responsabilità solidale come stimolo per le imprese a scegliere partner commerciali affidabili.

1. Il nuovo paradigma organizzativo dell'impresa: dall'azienda monolitica e verticale al decentramento produttivo dell'impresa rete

Il principale problema che ha la scienza giuridica e, dunque, il legislatore, nella difficile opera di regolazione delle attività di impresa e dei rapporti di lavoro, è stare al passo con la velocità e il dinamismo con cui cambiano l'economia e i modi di produrre. Vincere questa sfida è di importanza nodale perché la costruzione di un quadro legale non adeguato alle mutate condizioni di organizzazione e di produzione delle imprese rende la norma del tutto inefficace ed alimenta fenomeni di utilizzo abusivo e fraudolento del diritto.

Pertanto, nell'avviare uno studio sulle tecniche di regolazione degli appalti e sui meccanismi di tutela dei lavoratori coinvolti nei processi di esternalizzazione, è prioritario dar conto dell'evoluzione dell'assetto organizzativo dell'impresa e dell'impatto che ciò ha determinato sul diritto del lavoro.

A partire dagli ultimi anni del XX secolo, di pari passo con il progressivo declino della produzione industriale di massa, si è registrato un rivolgimento nella logica di produzione delle imprese.

All'interno del sistema produttivo delineatosi al termine della seconda rivoluzione industriale, l'impresa, dedita alla produzione di beni e/o servizi su ampia scala, conduceva in autonomia l'intero ciclo produttivo, realizzando, nell'ambito della sola propria organizzazione, il prodotto/servizio finale

destinato al mercato. Secondo tale logica, l'impresa incrementava la propria organizzazione produttiva, portando al proprio interno la maggior parte delle funzioni necessarie per il completamento del ciclo produttivo. Costituivano, infatti, oggetto di esternalizzazione soltanto alcuni segmenti marginali dell'organizzazione aziendale (es. servizio di pulizia, attività di manutenzione, facchinaggio, vendita, servizi di trasporto). Le restanti funzioni erano prerogativa dell'impresa principale, la cui struttura si caratterizzava per essere gerarchica e centralizzata.

In sostanza, il funzionamento dell'impresa manageriale classica, il cui sistema di produzione era basato sull'integrazione verticale, assicurava - attraverso una tecnostuttura concentrata - lo svolgimento dell'integrale processo produttivo.

Sul finire del XX secolo, si è assistito all'emersione di un nuovo paradigma organizzativo, al cui centro sono stati posti - più che la novità degli strumenti di produzione - il capitale umano, l'alta specializzazione del *know-how*, la velocità della produzione e la sua capacità di adattarsi con reattività alle continue fluttuazioni del mercato.

Questa metamorfosi dei processi produttivi - assecondata anche dallo sviluppo tecnologico e dall'evoluzione dell'organizzazione del lavoro - ha indotto l'impresa ad assumere un assetto organizzativo tale da permetterle di concentrarsi su di un *set di core competencies* e di esternalizzare molte attività che non rappresentavano l'essenza della propria specializzazione e della propria vocazione produttiva.

L'impresa ha, dunque, colto la possibilità e l'opportunità di decentrare fasi, anche minute, del ciclo produttivo, nonché collaterali ad esso, quali, la progettazione, il collaudo del prodotto, il controllo di qualità, la contabilità aziendale, la confezione del bilancio, la revisione contabile, la riscossione dei crediti, l'assistenza legale, le pubbliche relazioni, la gestione del personale, la manutenzione, il call center, etc..

Questo processo ha avuto come effetto la deverticalizzazione dell'impresa che prima operava attraverso cicli integrati. L'impresa monolitica si è, dunque, frammentata in una moltitudine di strutture dotate di autonomia economica e funzionale.

Peraltro, l'esternalizzazione di parte del processo produttivo si è attuata talvolta mediante la cessione a terzi di attività che permanevano *intra moenia*, nel perimetro aziendale dell'impresa committente, con utilizzo dello stesso ambiente tecnologico e materiale (per attività quali, ad es., la pulizia, la manutenzione, il trasporto, etc.). In tal caso, quest'operazione ha portato un pluralità di imprese a condividere la medesima unità produttiva, ciascuna svolgendo attività complementari ed essenziali per il perfezionamento del processo produttivo, con inevitabili ripercussioni sotto il profilo della gestione dei rapporti di lavoro e della tutela delle condizioni di sicurezza.

In sostanza, l'impresa tradizionale, caratterizzata dalla concentrazione in un'unica struttura del processo produttivo, è stata pressoché sostituita da una

rete di imprese, ciascuna delle quali ha assunto il compito di svolgere una fase del ciclo di realizzazione del prodotto da destinare al mercato.

1.1 Le ragioni della esternalizzazione dei processi produttivi

La descritta evoluzione degli assetti organizzativi dell'impresa si è registrata sotto la spinta di strategie imprenditoriali volte a riorganizzare il processo produttivo, rendendolo flessibile ed adattabile alle richieste del mercato.

Differenti, sebbene complementari, sono le ragioni che hanno determinato l'imprenditore a segmentare e a decentrare il processo produttivo.

In primo luogo, la struttura a rete consente all'impresa una più esatta conoscenza dei costi necessari per completare il processo di produzione.

L'impresa, infatti, tende ad assumere un assetto organizzativo che le consenta di ottenere un risparmio dei costi di transazione¹. Pertanto, la scelta se optare o meno per una segmentazione del processo produttivo è sottoposta preliminarmente ad una valutazione dei costi di transazione.

Secondo questo ragionamento, con l'internalizzazione di una attività di impresa, da un lato, il contratto con il quale l'imprenditore inserisce nella propria organizzazione un lavoratore subordinato, essendo un contratto di durata, che assoggetta la prestazione lavorativa al potere gerarchico e direttivo dell'imprenditore, non costringe una rinegoziazione continua del contenuto della prestazione di lavoro: sotto questo profilo, quindi, l'internalizzazione della prestazione lavorativa nell'impresa, riducendo il costo da transazione, consente una spiccata ed a prima vista inconsueta flessibilità.

Dall'altro lato, però, la scelta di gestire una attività di impresa con proprie risorse, senza ricorrere al decentramento produttivo, presenta degli alti costi di acquisizione e gestione della forza lavoro, nonché non trascurabili costi di transazione sindacali, entrambi correlati alla crescita delle dimensioni dell'impresa.

I costi organizzativi interni e di acquisizione e di gestione della forza lavoro crescono con la crescita dell'azienda, in considerazione del fatto che spesso la legge e la contrattazione collettiva impongono alle imprese di maggiori dimensioni standard di trattamento (normativo ed economico) più onerosi. Può, inoltre, accadere che, crescendo la forza-lavoro occupata nell'impresa, aumenti la possibilità che l'imprenditore sia chiamato a negoziare con le organizzazioni sindacali su materie intorno alle quali avrebbe altrimenti esercitato il proprio potere decisionale unilaterale.

Pertanto, può essere decisivo, nella scelta dell'impresa di decentrare talune proprie attività, la volontà di recuperare margini di risparmio e ottimizzare i propri processi, sottraendosi all'aumento dei costi - di gestione

¹ R. COASE, *The nature of the Firm*, in *Economica*, 4, 386-405.

delle risorse umane e connessi alle relazioni sindacali - che derivano dall'aumento delle proprie dimensioni.

In secondo luogo, l'esternalizzazione di una parte del ciclo produttivo consente all'impresa committente di ottenere un bene finale con maggiore valore aggiunto, poiché realizzato da un operatore altamente specializzato. In quest'ottica, assume una valenza dirimente la scelta del partner commerciale, condotta principalmente sulla base del *know how* e della specializzazione dimostrata da quest'ultimo.

Peraltro, tale scelta - come si darà atto nel prosieguo - incide fortemente sulla posizione giuridica ed economica del committente. E tanto, in considerazione del fatto che, un modello di produzione basato sulla interazione di più strutture imprenditoriali, di dimensioni variabili, determina, tra l'azienda committente e l'azienda cui è affidato il compito di sviluppare l'attività esternalizzata, non soltanto un coinvolgimento in funzione della realizzazione del prodotto/servizio finale, ma anche una condivisione di responsabilità normative ed, in particolare, giuslavoristiche.

In terzo luogo, il decentramento di una determinata attività permette all'azienda di essere maggiormente reattiva rispetto ad un incremento della domanda, così come, di contro, di affrontare una eventuale riduzione della stessa con una mera riduzione degli ordini alle imprese collegate, senza rallentare l'intera organizzazione o creare l'accumulo di scorte.

In altri termini, la richiesta di flessibilità dei prodotti e dei servizi proveniente dal mercato ha contribuito a generare una frammentazione delle imprese, con una riduzione considerevole della loro dimensione media: le aziende tendono, infatti, a diventare medie o piccole, cercando di fare a meno dei lavoratori subordinati standard e a dotarsi di modelli di organizzazione del lavoro non standard.

In tale quadro, l'instaurazione di rapporti di lavoro atipici non è più relegata alla gestione di situazioni contingenti, ma diventa strategia permanente. È frequente il ricorso a modelli di utilizzazione della forza lavoro a tempo determinato, che consentono, quindi, all'azienda di adattarsi ai condizionamenti della produzione *just in time*, potendo sostenere picchi di produzione che concorrono ad aumentare i volumi di lavoro e, conseguentemente, l'orario lavorativo.

Concludendo, nelle vicende del decentramento delle attività di impresa - e, dunque, sia nel caso dell'appalto, in particolare in quello dell'appalto di servizi a carattere continuativo e della subfornitura, sia in quello della somministrazione di lavoro - ciò che spinge l'imprenditore alla terziarizzazione è la maggiore produttività del fornitore specializzato nel segmento particolare, oltre che, a parità di produttività e di altre condizioni, un risparmio di costi organizzativi interni. In particolare, l'impresa riesce ad ottenere, da una parte, il contenimento dei costi di gestione della forza lavoro e, dall'altra, è capace di rispondere più agevolmente alle esigenze variabili poste dal mercato.

2. Decentramento e tutela dei diritti dei lavoratori

L'evoluzione dei modelli organizzativi di impresa, appena descritta, ha contribuito a generare molteplici problematiche in tema di gestione dei rapporti di lavoro delle risorse coinvolte nel processo di decentramento.

La disarticolazione del tradizionale assetto aziendale ha indotto a rivedere le basi su cui poggia il diritto del lavoro, prima fra tutte la assoluta necessaria coincidenza tra la titolarità del rapporto di lavoro e l'effettiva utilizzazione della prestazione lavorativa. I processi di segmentazione dell'impresa, infatti, hanno messo in crisi l'effettività della disciplina normativa posta a protezione del lavoro subordinato.

In linea di principio, le tecniche di tutela del prestatore di lavoro, nella dimensione classica, si fondano sull'instaurarsi di una relazione diretta con il datore di lavoro. D'altro canto, le relazioni industriali e la tutela degli interessi collettivi dei lavoratori si sviluppano e sono coltivate all'interno di un'unica realtà produttiva, nella quale si crea una comunanza di interessi che giustifica e rende necessaria l'azione sindacale.

Al contrario, il decentramento delle attività di impresa, oltre a segnare la dissociazione tra la titolarità del rapporto di lavoro e la sua effettiva utilizzazione, ha segnato la fine dell'azienda intesa come struttura unitaria, nella quale sono presenti soggetti che condividono le medesime condizioni lavorative.

Tale spiazzamento dei cardini del diritto del lavoro ha indotto una parte della dottrina a guardare, inizialmente, con sospetto ai fenomeni di esternalizzazione². In sostanza, veniva palesato il timore che l'*outsourcing* potesse favorire processi di deresponsabilizzazione delle imprese. Si riteneva, infatti, che affidare la realizzazione di un segmento produttivo ad un'impresa esterna avrebbe permesso al committente di fruire, mediante contratti commerciali, della prestazione lavorativa di risorse estranee al proprio contesto aziendale, con la conseguenza che il rapporto di lavoro sarebbe stato privato della «dimensione personale» che scaturisce dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo dell'imprenditore e sarebbe stato percepito esclusivamente nella sua dimensione di fattore produttivo.

Tuttavia, tale diffidenza è andata attenuandosi nel momento in cui si è preso atto del profilo funzionale e non frodatario del decentramento delle attività di impresa e del suo ruolo essenziale allo sviluppo di un'economia matura³. Del resto, una modernizzazione del quadro legale sulle

² Cfr. V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT – 94/2010, disponibile su www.lex.unict.it.

³ Cfr. R. DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, in *RIDL*, 2007, vol. I, 3.

esternalizzazioni si rendeva necessario, nell'auspicio che ciò potesse sostenere i nuovi modelli di produzione ed organizzazione del lavoro⁴.

Preso atto delle spinte verso la segmentazione del processo produttivo, le riforme del mercato del lavoro - a partire dal pacchetto Treu del 1997, proseguendo con il d.lgs. n. 276/2003 - hanno cercato di contenere e governare quelle insidiose forme di flessibilità non normata e prive di qualsiasi tutela sindacale, che costituivano la prova di come il diritto del lavoro italiano fosse largamente ineffettivo ed incapace di regolare una realtà del mondo produttivo largamente intrisa di lavoro irregolare⁵.

E così, la disciplina normativa del lavoro ha cercato di distinguere le ipotesi di decentramento fittizie da quelle genuine, cercando di regolare - piuttosto che vietare - le scelte imprenditoriali di segmentazione del ciclo produttivo, preservando la tutela dei diritti dei lavoratori coinvolti.

In particolare, con riferimento alle esternalizzazioni realizzate mediante il contratto di appalto, il Legislatore ha previsto particolari tutele in favore dei dipendenti dell'appaltatore: dal distinguo tra appalto lecito e pseudo-appalto illecito, al regime c.d. di codatorialità, alla previsione di un'obbligazione solidale tra appaltante e appaltatore per i crediti dei dipendenti di quest'ultimo. In tale complesso intreccio organizzativo - che lega committente ed appaltatore - l'imputabilità dei rapporti di lavoro dei prestatori impiegati nell'appalto in capo alla sola parte datoriale è stata ritenuta insufficiente a garantire l'effettiva protezione degli interessi dei lavoratori. Pertanto, il legislatore è intervenuto estendendo e moltiplicando le ipotesi di responsabilità, coinvolgendo anche il soggetto che, ancorché non rivesta il ruolo di datore di lavoro, fruisce della prestazione lavorativa. E ciò, con riferimento all'ambito della prevenzione e della sicurezza nei luoghi di lavoro, ma anche per quanto attiene ai crediti dei dipendenti derivanti dal rapporto di lavoro.

In sostanza, dinnanzi alla sopra descritta evoluzione dei modi di produrre e di organizzarsi delle imprese, risultando miope e, comunque, non più possibile negare le forme del decentramento produttivo, si è imposta la necessità di regolare i fenomeni di terziarizzazione delle attività. E tanto, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori ed impedire comportamenti di concorrenza sleale posti in essere da operatori intenzionati a recuperare margini di utile e ad emergere sul mercato, cercando di eludere i costi che derivano dal rispetto dei diritti dei lavoratori.

Una regolazione effettiva ed efficace delle esternalizzazioni - che non si concentri unicamente sull'aspetto sanzionatorio - dovrebbe stimolare le imprese ad organizzarsi e a presentarsi sul mercato come partner commerciali

⁴ Cfr. M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi: un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁵ M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT - 54/2005, disponibile su www.lex.unict.it.

affidabili, con il duplice obiettivo di prevenire il pregiudizio nei confronti del lavoratore coinvolto nei processi di esternalizzazione e arginare fenomeni di concorrenza sleale tra le aziende.

2.1 Decentramento e nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori

La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro impone una forte attenzione ai cambiamenti del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi d'impresa. E tanto, perché tali novità determinano l'emergere di nuovi rischi e di nuove problematiche legate alla sicurezza dei lavoratori, soprattutto di carattere psico-sociale.

Pertanto, un ordinamento giuridico che si ponga l'obiettivo della effettività delle tutele sul piano antinfortunistico deve necessariamente tener conto dell'evoluzione del mercato del lavoro e delle modalità di operare delle imprese.

Come descritto in precedenza, i cambiamenti verificatisi nei modi di produrre e di organizzarsi dell'impresa, negli ultimi trent'anni, hanno provocato profonde modificazioni nei modelli organizzativi del lavoro. Tale processo evolutivo ha portato ad un sempre maggiore utilizzo di forme contrattuali diverse dal prototipo del lavoro standard (subordinato e a tempo indeterminato), all'implementazione di modelli organizzativi efficientisti, al frequente ricorso alla esternalizzazione del lavoro.

La sostituzione dell'impresa monolitica, propria del modello fordista, con un'impresa il cui processo produttivo è frammentato e, per questo, connotato dalla presenza di una molteplicità di centri di imputazione, frequentemente operanti in regime di appalto, ha contribuito all'emergere di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

In particolare, è l'alto livello di frammentazione dei sistemi di produzione integrata ad aumentare il rischio infortuni.

Ciò dipende anzitutto dalla frammentazione dei regimi di responsabilità datoriale. Infatti, nelle realtà produttive caratterizzate da una certa complessità, diventa difficile individuare i soggetti responsabili dell'attuazione dell'obbligo di sicurezza.

I lavoratori dipendenti dalle imprese appaltatrici operano in un ambiente di lavoro predisposto dal committente o, nel subappalto dall'appaltatore, che si configura quale committente. In tale vicenda, perde centralità la figura del datore di lavoro nella predisposizione degli strumenti di tutela della sicurezza del lavoro.

Quindi, la sicurezza negli appalti presenta una peculiarità, derivante da una vera e propria diversificazione dei centri del potere decisionale, a causa della presenza di una molteplicità di imprenditori, con organizzazioni e strutture non sempre omogenee, e dalla conseguente frammentazione dello svolgimento dei lavori.

E così, nell'ambito degli appalti, accade che gran parte degli infortuni sul lavoro sia causata da consistenti vuoti di responsabilità e di organizzazione nella predisposizione degli strumenti di prevenzione. Infatti, è meno complesso per il datore di lavoro attuare una politica della sicurezza, nonché programmare e organizzare le misure di prevenzione e protezione, all'interno della propria azienda, che non attuarla in un ambiente predisposto da altri, nel quale operi contemporaneamente una pluralità di imprese.

Inoltre, le politiche di decentramento produttivo, spesso realizzate attraverso l'appalto, tendono ad assegnare porzioni del processo produttivo ad imprese generalmente di piccole dimensioni nelle quali, per ragioni culturali ed organizzative ed economiche, non è dedicata adeguata attenzione alla sicurezza. La presenza di una fitta rete di piccoli e medi nuclei produttivi, connotati, oltre che da flessibilità, anche da modelli organizzativi e produttivi non accompagnati da un livello corrispondente di conoscenza e di prevenzione del rischio, rende più frequente la ricorrenza del fenomeno infortunistico.

A fronte di tali criticità, le tecniche principali con cui il legislatore ha inteso incrementare l'effettività della prevenzione sono rappresentate, da un lato, dall'attribuzione al committente di responsabilità sotto il profilo della sicurezza sul lavoro dei lavoratori impiegati, ad esempio, nell'appalto e, dall'altro, dalla proliferazione dei soggetti responsabili in materia di sicurezza.

3. Gli strumenti contrattuali dell'impresa integrata

Le dinamiche organizzative descritte si realizzano per mezzo di specifici strumenti giuridici e producono effetti rilevanti per il diritto.

Il decentramento delle attività di impresa si realizza, infatti, attraverso la stipulazione di contratti che consentono all'impresa di disporre dei necessari fattori della produzione. Dunque, l'impresa, per poter acquistare dall'esterno l'opera o il servizio necessari allo svolgimento della propria attività economica, utilizza il contratto di lavoro autonomo, così come i contratti commerciali quali il contratto di appalto, il contratto d'opera, contratti di distribuzione commerciale, la somministrazione di lavoro. Il risultato finale è – come vedremo – una vera e propria integrazione contrattuale tra imprese⁶.

Invero, il meccanismo della segmentazione del processo produttivo, di per sé, non è una novità assoluta del nostro sistema economico. All'interno del settore agricolo e manifatturiero si è spesso verificato che l'azienda committente, invece di procedere alla produzione diretta di un bene o di un servizio, preferisse recuperarlo nel proprio ciclo produttivo, acquistandolo da un'azienda esterna ad essa.

Ciò che con la descritta evoluzione dell'organizzazione di impresa è accaduto è la «*capillare e sistematica frammentazione del processo di*

⁶ L. CORAZZA, «*Contractual integration*» e rapporti di lavoro, 2004, Cedam, Padova.

*produzione in fasi distinte, ciascuna delle quali è affidata ad un diverso soggetto*⁷. In altri termini, il modello dell'integrazione verticale non caratterizza più il comune sistema di produzione e ciò, oltre a ripercuotersi sulla struttura e sulla unitarietà dell'impresa, realizza una frammentazione anche della figura del datore di lavoro: con il decentramento produttivo, l'impresa che acquista l'opera o il servizio di fatto beneficia della prestazione lavorativa resa da manodopera altrui, che utilizza indirettamente, non avendo la titolarità dei relativi rapporti di lavoro. Il che induce a prestare attenzione agli effetti in termini giuslavoristici delle esternalizzazioni.

Questo perché è sempre più l'aspetto delle relazioni tra imprese – e più specificamente, l'aspetto relazionale che lega più imprese in una dinamica di integrazione – a caratterizzare l'assetto organizzativo aziendale. Il contratto commerciale non dà vita ad una semplice relazione negoziale tra due soggetti economici, ma crea un'organizzazione integrata, attraverso la quale l'impresa, mediante il proprio partner commerciale, si procura i fattori della produzione e regola le condizioni e le modalità di utilizzo di tali fattori.

Ciò sta a significare che l'architettura della organizzazione imprenditoriale non è più soltanto costituita dal complesso di beni materiali ed attrezzature finalizzati allo svolgimento del ciclo produttivo ed in possesso dell'impresa, quanto piuttosto dall'insieme delle relazioni commerciali che si instaurano tra più soggetti economici.

Ecco perché, per garantire l'effettività della tutela dei lavoratori coinvolti nelle esternalizzazioni, non è più sufficiente limitarsi a guardare all'assetto organizzativo del datore di lavoro in senso «formale», in quanto effettivo titolare dei rapporti di lavoro, essendo invece imprescindibile tener conto dell'insieme delle relazioni commerciali che legano tra loro l'azienda (datore di lavoro formale) e il proprio partner commerciale (è il caso, ad esempio, della relazione che si instaura tra committente ed appaltatore, nell'ambito della quale la debolezza contrattuale dell'impresa appaltatrice, rispetto al committente, ovvero la necessità di reggere il confronto con i concorrenti nel mercato, può dar luogo a delle criticità che fuoriescono dalla sfera dei rapporti commerciali – sebbene da tale sfera originino – per riguardare i rapporti di lavoro dei lavoratori che rendono la propria prestazione nell'ambito del contratto e finanche la tutela dei loro diritti).

4. L'appalto e le relazioni di lavoro

Uno degli strumenti giuridici attraverso cui si realizza il decentramento delle attività di impresa è il contratto di appalto.

⁷ L. CORAZZA, «*Contractual integration*» e rapporti di lavoro, cit., p. 6.

Ai sensi della disciplina civilistica, contenuta negli articoli 1655 – 1677 c.c., «l'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro».

Sotto il profilo giuslavoristico, ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003, l'appalto si distingue dalla somministrazione proprio per l'organizzazione dei mezzi necessari e per l'assunzione del rischio da parte dell'appaltatore.

Il contratto di appalto è, dunque, un contratto sinallagmatico, affidato *intuitu personae*, rientrante nella categoria dei contratti di impresa. È un contratto a titolo oneroso a effetti obbligatori, che può avere ad oggetto la realizzazione di una o più opere specifiche, oppure l'esecuzione di un servizio.

L'appalto avente ad oggetto il compimento di un'opera richiede l'alterazione e la trasformazione di cose esistenti, finalizzata alla produzione di un nuovo bene ovvero all'apporto di sostanziali modifiche a un bene già disponibile. Diversamente, nell'appalto avente ad oggetto l'attuazione di un servizio, l'appaltatore assume l'obbligo di generare un'utilità o comunque di soddisfare uno specifico interesse del committente, senza che ciò implichi manipolazione della materia.

In ogni caso, il vincolo contrattuale attiene ad una prestazione di fare, che si concreta in un'obbligazione di risultato. Il pagamento del corrispettivo pattuito sarà, quindi, necessariamente subordinato all'adempimento delle obbligazioni ricadenti in capo all'appaltatore e alla verifica dell'idoneità dell'opera/servizio.

Tuttavia, non ogni contratto che ha per oggetto la realizzazione di un'opera o di un servizio può rientrare nella fattispecie contrattuale dell'appalto: l'appalto richiede che l'obbligato renda la relativa attività con un'organizzazione di mezzi e con gestione a proprio rischio, sicché requisito fondamentale di tale fattispecie contrattuale è che l'appaltatore svolga un'attività organizzata in forma di impresa.

Centrale è senz'altro il profilo del rischio di impresa che deve sopportare l'appaltatore: ci si riferisce al normale rischio d'impresa, vale a dire all'eventualità che l'appaltatore non riesca a coprire i costi sostenuti con il corrispettivo pattuito, cui si aggiunge il rischio di non ricevere alcun compenso nel caso in cui questi non sia in grado di realizzare l'opera o il servizio negoziato.

L'assunzione del rischio d'impresa è, infatti, il requisito fondamentale che consente di verificare che il contratto di appalto si configuri come legittimo, essendo l'appaltatore un reale imprenditore e non un mero intermediario, che, ad esempio, si occupi meramente di fornire al committente manodopera per la realizzazione dell'opera o del servizio.

Nell'attuale contesto economico, figlio del descritto percorso evolutivo delle forme di organizzazione dell'impresa, il contratto di appalto, da un lato, è utilizzato nelle attività produttive nelle quali l'impresa opera, su commissione diretta del cliente, per realizzare uno specifico prodotto. La realizzazione

dell'opera avviene secondo gli standard richiesti dal cliente e non sulla base di una produzione seriale. Questa è l'ipotesi del contratto di appalto d'opera.

Dall'altro lato, l'appalto è sempre più uno strumento giuridico centrale nell'ambito delle vicende del decentramento delle attività di impresa, attraverso cui si realizza l'«integrazione contrattuale» tra imprese. In tale ottica, tale fattispecie contrattuale è funzionale all'affidamento, da parte di singole imprese, di uno o più servizi ad altre realtà imprenditoriali, non necessariamente di minori dimensioni, che dimostrano di essere specializzate e tecnicamente preparate a rendere quel servizio. Esempi di tali operazioni sono costituite dall'affidamento in appalto dei servizi di installazione, montaggio, -smontaggio, manutenzione di impianti e/ attrezzature, ovvero dei servizi legati ai sistemi informatici, alle reti, alla pubblicità, all'informazione, al marketing, al *customer service*.

Pertanto, l'appalto non è riconducibile ad una singola tipologia negoziale, quanto piuttosto ad una fattispecie complessa, che – sulla base dell'oggetto – si atteggia come appalto d'opera o di servizi.

Inoltre, la dinamica della segmentazione del processo produttivo può generare una ulteriore articolazione della filiera, qualora l'appaltatore affidi, a sua volta, ad un terza impresa l'opera o il servizio appaltato. Il subappalto è un contratto di appalto stipulato tra l'appaltatore ed un terzo avente ad oggetto l'esecuzione della stessa opera o dello stesso servizio che il primo ha assunto l'incarico di realizzare in favore del committente. L'appaltatore opera, dunque, come committente nei confronti del subappaltatore. Peraltro, al fine di consentire che l'opera possa essere realizzata anche da un'impresa diversa dalla prescelta, il subappalto è legittimo soltanto se è autorizzato dal committente.

Tanto premesso, molteplici sono gli aspetti che inducono ad analizzare tale fattispecie contrattuale sotto il profilo giuslavoristico e che – come emergerà all'esito del presente studio – attengono alla regolarità dei rapporti di lavoro, ma anche alla concorrenza tra le imprese.

Nelle forme di integrazione verticale – che si realizzano anche attraverso la stipulazione dei contratti di appalto – spesso l'impresa (appaltatrice) assume una posizione di debolezza contrattuale nei confronti del committente, in special modo se opera in regime di monocommittenza. Ciò espone i lavoratori impiegati nell'appalto al rischio che, nella negoziazione commerciale tra le imprese, si pattuisca l'erogazione di un servizio o la realizzazione di un opera a condizioni economiche che, per essere remunerative dei fattori di produzione, e dunque anche del costo del lavoro, inducono l'azienda appaltatrice a eludere la disciplina normativa e contrattuale collettiva a tutela dei rapporti di lavoro. Tale condotta, evidentemente illegittima, oltre ad arrecare un pregiudizio ai lavoratori impiegati nell'appalto, altera la leale concorrenza tra le imprese che operano in un determinato mercato.

Le descritte criticità, che emergono, sotto il profilo giuslavoristico, nella gestione e nell'esecuzione dei contratti di appalto e subappalto, hanno indotto il

legislatore a predisporre una normativa *ad hoc*, volta a tutelare le posizioni lavorative di coloro che sono impiegati in queste forme di frazionamento organizzativo delle imprese.

Più in particolare, l'evoluzione del quadro normativo – preso atto della inevitabilità del decentramento produttivo – ha reso evidente l'esigenza di stemperare la rigidità del principio secondo cui il titolare formale del contratto di lavoro debba necessariamente coincidere con l'effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa.

Il legislatore ha, infatti, cercato di individuare i casi in cui il rapporto interpositorio risponda a legittime esigenze aziendali, distinguendoli dalle ipotesi in cui il ricorso all'appalto sia meramente strumentale ad un aggiramento delle tutele di legge e di contratto collettivo. E ciò, nell'ottica di evitare una deresponsabilizzazione del committente, che è l'effettivo beneficiario della prestazione lavorativa.

Sicché, l'apparato normativo mira a distinguere l'interposizione fraudolenta, capace di oscurare il datore di lavoro reale e di finalizzare l'*outsourcing* a scopi di mera deresponsabilizzazione di quest'ultimo, dall'appalto genuino di opere e servizi, strumento lecito delle esternalizzazioni, giustificato da obiettive esigenze di politica industriale.

Oltre a questo - come si dirà diffusamente in seguito - il committente è, in parte, anche chiamato a rispondere dell'eventuale inadempimento, di cui si sia reso responsabile l'appaltatore, rispetto ad obblighi contrattuali connessi ai rapporti di lavoro cui è stata data esecuzione nell'ambito dell'appalto.

5. L'appalto genuino e l'illecita interposizione di manodopera

Con la disintegrazione verticale dell'impresa, in cui l'esternalizzazione è utilizzata come strumento di flessibilità nella produzione, il nostro ordinamento ha cercato di responsabilizzare le imprese e, al contempo, assicurare una giusta tutela ai lavoratori coinvolti nel decentramento produttivo.

Tale approdo, tuttavia, è il frutto di una evoluzione della disciplina dei rapporti interpositori, che negli ultimi anni ha subito una profonda modificazione, di pari passo con i descritti cambiamenti che hanno riguardato le modalità di organizzazione dell'impresa.

Storicamente, infatti, uno dei pilastri del nostro diritto del lavoro è stato quello della necessaria coincidenza tra il titolare formale del contratto di lavoro e colui che concretamente utilizza la prestazione lavorativa⁸.

Pertanto, nell'impianto normativo e valoriale della l. n. 1369/1960, chi beneficiava delle utilità derivanti da una prestazione di lavoro doveva essere

⁸ M. BIAGI, (continuato da) M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffré, Milano, 2012, 300. Si veda anche G. DE SIMONE, *Titolarità del rapporto e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, F. Angeli, Milano, 1995.

colui che rivestiva, quindi anche formalmente, la posizione di datore di lavoro⁹. E tanto non soltanto perché l'intento del legislatore era quello di porre un argine a forme di sfruttamento del lavoro, ma anche perché vi era un atteggiamento di fondo di forte diffidenza nei confronti delle forme di dissociazione imprenditoriale. Il diritto del lavoro, di fatto, imponeva un modello organizzativo fondato sulla relazione diretta tra chi svolge l'attività lavorativa e chi ne beneficia.

Seguendo tale logica, la l. n. 1369/1960 limitava ogni fenomeno interpositorio e, conseguentemente, vietava: a) la somministrazione di lavoro, e, dunque, l'assunzione da parte del datore di lavoro di manodopera al solo fine di fornirla ad un utilizzatore, che in concreto avrebbe organizzato e diretto la prestazione lavorativa; b) l'appalto di mera manodopera, nella quale il datore di lavoro formale (titolare dunque dei rapporti di lavoro) organizza e dirige la prestazione lavorativa, ma espletando un servizio riguardante l'attività imprenditoriale del committente. In questa fattispecie, l'appalto non avrebbe potuto riguardare soltanto la gestione delle risorse umane, ma, per essere legittimo, avrebbe dovuto comportare l'impiego, da parte dell'appaltatore, di mezzi, attrezzature e capitali propri. Per l'effetto, qualora l'appaltatore avesse impiegato, per l'esecuzione del servizio appaltato, mezzi, attrezzature e capitali del committente – quand'anche dietro il pagamento di un corrispettivo – ciò avrebbe dato luogo alla fattispecie vietata di appalto di manodopera.

L'accertamento della fornitura di mera manodopera avrebbe determinato la sanzione della costituzione di un rapporto di lavoro diretto con l'utilizzatore effettivo dell'opera del lavoratore.

L'imprenditore – al di fuori delle enunciate ipotesi vietate – poteva comunque affidare ad altra impresa il compimento di un'opera o di un servizio, peraltro, anche all'interno del ciclo produttivo dell'impresa appaltante (c.d. appalti interni o endoaziendali).

Con riferimento agli appalti interni o endoaziendali, numerose incertezze circondavano l'esatto significato da attribuire a tali tipologie di appalti¹⁰.

Secondo un primo orientamento, il legislatore avrebbe inteso riferirsi ad un criterio meramente topografico: pertanto, solo le attività svolte nei locali del committente avrebbero potuto integrare l'ipotesi dell'appalto interno. Un successivo orientamento, proponendo una lettura più estensiva, riteneva che si dovesse far riferimento ad ogni attività che rientrasse nel ciclo produttivo del

⁹ O. MAZZOTTA, *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1979; P. ICHINO, *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, in *DLRI*, 1999, 203.

¹⁰ Così la giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui l'espressione «nell'interno delle aziende» non va intesa nel senso che l'attività dell'appaltatore debba necessariamente svolgersi nell'interno dello stabilimento dell'appaltante, ma nel senso che debba riguardare un settore dell'organizzazione tecnica propria dell'impresa concedente l'appalto, ossia del suo ciclo produttivo. Si veda Cass. n. 4237 del 5 aprile 2000; ed anche Cass. n. 7384 del 19 marzo 2008, Cass. n. 1104 del 23 agosto 2000 e Cass. n. 7917 del 9 giugno 2000.

committente, non rilevando il fatto che la prestazione venisse eseguita all'interno dei locali del committente o meno.

Tale incertezza interpretativa non era certamente di poco conto dal momento che, per tali tipologie di appalto, il committente e l'appaltatore erano solidalmente responsabili affinché ai dipendenti dell'appaltatore fosse riconosciuto il medesimo trattamento economico e normativo di cui godevano i dipendenti del committente.

Peraltro, non si comprendevano a pieno le ragioni sottese alla scelta di assicurare una protezione più forte ai prestatori di lavoro impiegati nell'appalto interno e non anche alle risorse utilizzate in appalti esterni, ugualmente a rischio di sotto tutela.

E così, la norma sulla parità di trattamento e sulla relativa responsabilità solidale ha finito con il trovare una scarsa applicazione, sia per la difficoltà di comprendere quando si integrasse l'ipotesi dell'appalto interno, sia perché non era un'operazione affatto semplice individuare il trattamento economico normativo da applicare ai dipendenti dell'appaltatore.

Con l'abrogazione della l. n. 1369/1960, il d.lgs. n. 276/2003 – come modificato dall'art. 6 del d.lgs. n. 251/2004 – ha predisposto una nuova disciplina del lavoro negli appalti, nel tentativo di superare alcune rigidità contenute nella precedente normativa e ridare effettività ad una regolazione che appariva tanto rigida sul piano formale quanto inefficace sul piano applicativo, così come era dimostrato dalle forti spinte all'utilizzo del lavoro irregolare (con l'abusivo ricorso a forme non lecite di appalto di servizi o di lavoro non dipendente) o informale¹¹.

E così, mediante la disposizione contenuta nell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003, il legislatore ha individuato gli indici rivelatori di un appalto lecito.

Pertanto, l'appalto *«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»*.

Invero, già l'art. 1655 c.c. prevedeva, tra i tratti qualificanti l'appalto, l'organizzazione, da parte dell'appaltatore, dei mezzi necessari al compimento dell'opera o del servizio, unitamente al rischio di impresa che quest'ultimo avrebbe dovuto sopportare.

Tuttavia, il citato articolo 29 ha il pregio di specificare, ai fini lavoristici, che l'organizzazione dei mezzi può risultare anche dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo dei lavoratori utilizzati nell'appalto.

In altri termini, *«l'organizzazione dei mezzi non coincide con il diretto e personale conferimento delle attrezzature destinate al servizio, ma*

¹¹ M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, cit., 26.

principalmente con l'assunzione e la direzione degli operatori impiegati. I mezzi materiali possono essere perciò forniti anche dal soggetto che riceve il servizio, purché la responsabilità del loro utilizzo rimanga in capo all'appaltatore e purché attraverso la fornitura di tali mezzi non sia invertito il rischio di impresa, che deve in ogni caso gravare sull'appaltatore»¹². Così che, è illecito l'appalto svolto a mezzo di una prestazione di lavoro subordinato dove sia del tutto assente il tratto qualificante della direzione tecnica ed organizzativa della prestazione da parte dell'appaltatore¹³.

Pertanto, l'organizzazione dei mezzi può ben consistere nella sola organizzazione del lavoro senza l'impiego di rilevanti capitali ed attrezzature, ma ciò soltanto quando il tipo di opera o di servizio da realizzare siano tali per cui debba ritenersi principale o prevalente l'organizzazione del lavoro rispetto all'impiego di macchinari ed attrezzature¹⁴. A tal proposito, basti pensare al settore informatico e, quindi, ai servizi di gestione siti web o intranet, di tenuta archivi o data base, ovvero alla realizzazione di software applicativi o di sistemi operativi. Conseguentemente, l'utilizzo di strumenti di proprietà del committente non costituisce, di per sé, elemento decisivo per la qualificazione del rapporto in termini di appalto o di interposizione vietata.

Tanto chiarito, l'esercizio da parte dell'appaltatore del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei propri dipendenti non può consistere nei soli compiti di gestione amministrativa dei rapporti di lavoro (retribuzione, pianificazione dei turni e delle ferie, etc.). Ed infatti, l'appalto è genuino se l'appaltatore implementa una reale organizzazione della prestazione lavorativa delle risorse che operano nell'ambito dell'appalto, che sia orientata al perseguimento di un risultato produttivo autonomo rispetto all'attività svolta dal committente¹⁵.

Una uniforme indicazione in tal senso proviene anche dalla prassi: il Ministero del lavoro, con la circolare n. 5/2011, aveva chiarito, infatti, che negli appalti c.d. *labour intensive*, che non richiedono un rilevante impiego di beni strumentali (es. servizi di facchinaggio, pulizia, servizi informatici), la genuinità dell'appalto poteva risultare da un accertamento su chi, concretamente esercita il potere organizzativo e direttivo sui lavoratori utilizzati, che effettua, quindi, il coordinamento organizzativo del *know how*¹⁶.

Da quanto esposto deriva che determinati indici fattuali – tra cui, ad esempio, la circostanza che i dipendenti dell'appaltatore giustificino le proprie assenze al committente, l'appaltante provveda al pagamento delle loro retribuzioni, i presunti dipendenti lavorino sotto il controllo diretto dei

¹² Cfr., tra le molte, Tar Brescia, n. 1627 del 13 novembre 2008.

¹³ Cfr., Trib. Novara, 13 marzo 2007; Trib. Pisa, n. 268 del 10 luglio 2009.

¹⁴ Cfr., Trib. Roma, n. 6263 del 7 marzo 2007.

¹⁵ Cfr., Cass., n. 16788 del 21 luglio 2006.

¹⁶ Al riguardo, si veda S. SALVATO, *Il quadro normativo in materia di appalti. Commento alla circolare ministeriale 11 febbraio 2011, n. 5*, in *DRI*, 2011, n. 2; M. TIRABOSCHI, S. SALVATO, *Appalti: le linee guida del Ministero del lavoro*, in *GLav*, 2011, 8, 12.

dipendenti del committente o di preposti incaricati, senza alcun confronto e accordo con l'appaltatore, il committente decida le ferie e i permessi e gli aumenti retributivi, il committente eserciti il potere gerarchico e disciplinare sui dipendenti del presunto appaltatore – costituiscono, per la giurisprudenza, sintomi di un appalto non genuino e, dunque, di una interposizione illecita¹⁷.

In ogni caso, sono da ritenersi senz'altro legittime quelle forme di coordinamento funzionale e tecnico tra committente e appaltatore che determinano il primo a dare al secondo delle indicazioni sulle modalità di esecuzione del servizio o dell'opera, così come è lecito il controllo sulla conformità del risultato dell'attività dell'appaltatore rispetto agli accordi stipulati. Il tutto trova una giustificazione razionale nella necessaria coordinazione tra i servizi appaltati e le attività proprie dell'impresa appaltante¹⁸. In quest'ottica, si può escludere l'interposizione illecita se le istruzioni del committente si rivolgono all'appaltatore, che poi provvede a trasmetterle ai propri dipendenti, così da uniformare il prodotto dell'attività alle necessità di chi lo ha commissionato.

Infine, gli ulteriori due aspetti da tenere in considerazione per distinguere l'appalto genuino dall'interposizione illecita di manodopera sono: a) la natura delle prestazioni lavorative; b) la tipologia del compenso.

Quanto alle attività richieste all'appaltatore, queste devono rientrare innanzitutto tra le attività tipiche svolte dall'appaltatore. Inoltre, l'opera o il servizio appaltato devono avere un carattere contingente e temporaneo. In ultimo, la prestazione lavorativa dei dipendenti impiegati nell'appalto: 1) non deve determinare un loro inserimento stabile nella organizzazione del committente; 2) non deve essere assimilabile alle mansioni tipiche dei dipendenti del committente; 3) non deve riguardare l'attività che rientra nelle finalità sociali del committente.

Con riferimento, invece, al compenso – perché sia effettivo il rischio di impresa in capo all'appaltatore – deve essere predeterminato e da erogarsi alla realizzazione dell'opera o del servizio (e non in funzione delle ore di lavoro svolte) e non può limitarsi a coprire i costi sostenuti dall'appaltatore (peraltro, l'interposizione illecita è punita anche nelle ipotesi in cui tra committente e pseudo appaltatore non sia stato negoziato alcun compenso).

6. La tutela dei crediti dei lavoratori impiegati nell'appalto: l'azione diretta contro il committente, ex art. 1676 cod. civ..

La convinzione che la responsabilità sociale di un'impresa moderna, rispettosa della *sicurezza*, della *libertà* e della *dignità umana* dei lavoratori (cfr., art. 41 Cost.), passi attraverso la ricerca di un contemperamento tra le

¹⁷ Cfr., tra le molte: Cass. n. 10314 del 22 settembre 1999; Cass. n. 4046 del 23 aprile 1999.

¹⁸ Cfr. Trib. Milano, n. 4110 del 31 ottobre 2006.

esigenze dei lavoratori, interessati a vedere tutelate le proprie posizioni creditorie (soprattutto patrimoniali), e le ragioni dell'impresa, nella sua aspirazione a mutare la propria struttura produttiva secondo le proprie valutazioni organizzative ed economiche, ha indotto il legislatore a introdurre strumenti che responsabilizzino entrambe le aziende parti stipulanti del contratto di appalto.

In particolare, si è previsto che degli inadempimenti di natura retributiva, contributiva e relativi alla sicurezza sul lavoro, di cui l'appaltatore si sia reso responsabile, a danno dei lavoratori impiegati nell'appalto, possa essere chiamato a rispondere, a talune condizioni, anche il committente. Questo, peraltro, non incide sul vincolo di subordinazione, né sul profilo causale del contratto di lavoro: l'appaltatore resta, infatti, l'unico datore di lavoro, titolare di tutte le situazioni attive e passive connesse al rapporto di lavoro. Pur tuttavia, il committente, ancorché soggetto estraneo al rapporto di lavoro, è coinvolto, in una certa misura, nel corretto assolvimento dei predetti obblighi che originano dal rapporto di lavoro legato al contratto di appalto.

Ebbene, la prima e risalente disposizione di specifica salvaguardia dei «*diritti degli ausiliari dell'appaltatore*» è l'art. 1676 c.c., in base al quale «*coloro che, alle dipendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda*».

Quindi, il lavoratore che ha reso la propria prestazione nell'ambito dell'appalto può esercitare un'azione diretta nei confronti del committente e, ciò a prescindere dalla tipologia di appalto (d'opera o di servizi, interno o esterno), e con la possibilità di una estensione anche alla fattispecie del subappalto.

Tuttavia, affinché il lavoratore-creditore possa legittimamente ricorrere all'azione diretta *ex art. 1676 c.c.* è necessario che ricorrano contestualmente i seguenti quattro presupposti¹⁹:

1) L'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze di un imprenditore che, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, esercita un'attività diretta al compimento di un'opera o di un servizio nei confronti di un determinato committente verso un corrispettivo (art. 1655 c.c.). Ciò sta a significare, quindi, che i legittimati attivi sono soltanto i lavoratori che hanno prestato la propria opera «*alle dipendenze dell'appaltatore*». Non hanno, dunque, diritto a ricorrere a tale strumento i lavoratori autonomi, i professionisti e in genere tutti coloro che, pur avendo

¹⁹ Cfr., sul punto, L. IMBERTI, *La disciplina delle responsabilità solidali negli appalti e nei subappalti: lo stato dell'arte in continuo movimento (aggiornato al decreto legge 97/2008)*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT – 72/2008, disponibile su www.lex.unict.it.

prestato la propria opera nell'ambito dell'appalto, non siano legati da un vincolo di subordinazione all'appaltatore²⁰.

2) L'esecuzione della prestazione lavorativa per il compimento di quella particolare opera o di quello specifico servizio commissionati da quel determinato committente.

3) L'esistenza di un credito di lavoro in capo ai suddetti lavoratori, inadempito da parte dell'appaltatore o datore di lavoro (art. 2099 e segg. c.c.).

Peraltro, l'azione è esperibile anche nel caso di fallimento dell'appaltatore. In tal modo, gli ausiliari dell'appaltatore potranno soddisfare il loro credito in via preferenziale rispetto agli altri creditori dell'appaltatore²¹.

4) L'esistenza di un credito dell'appaltatore verso il committente, in relazione al compimento dell'opera o del servizio commissionatogli (art. 1657 c.c.).

Ricorrendo tutti questi elementi, i lavoratori, mediante l'esercizio di un'azione contro il committente, possono conseguire direttamente da quest'ultimo la minor somma fra quanto loro spetta in conseguenza del rapporto di lavoro e quanto è dovuto dal committente all'appaltatore in relazione al contratto d'appalto. Ed infatti, a seguito della domanda, il committente si aggiunge all'appaltatore in via solidale nella posizione debitoria, ancorché limitatamente al valore del debito esistente al momento della proposizione della domanda stessa. Ciò determina che, con l'esercizio dell'azione diretta *ex art. 1676 c.c.*, qualora il committente provveda ugualmente ad estinguere il debito nei confronti dell'appaltatore, non può comunque sottrarsi all'azione e permane, dunque, obbligato nei confronti del lavoratore, nei limiti del valore del credito di cui quest'ultimo è titolare.

7. La responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore

Come si è detto in precedenza, negli anni mutevole è stato l'atteggiamento dell'ordinamento di fronte ai processi di c.d. esternalizzazione

²⁰ Cfr., Cass. n. 23489 del 19 novembre 2010; Cass. n. 3559 del 10 marzo 2001. Sul punto, si veda anche C. ROSSI CHAUVENET, *La legittimazione all'azione diretta a tutela dei crediti degli ausiliari dell'appaltatore*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2011, 4, 269. Secondo una parte della dottrina, invece, (cfr. E. RUSSO-CRIACO, *L'appalto privato*, Utet, 2005, 127), sarebbero legittimati anche i lavoratori non subordinati in quanto anche a loro sarebbe riferibile l'espressione «ausiliari dell'appaltatore» usata dal legislatore nella norma in parola. Invero, la dicitura «alle dipendenze dell'appaltatore», sembra dirimente della necessità di un rapporto di lavoro subordinato idoneo a giustificare questa particolare tutela. È, invece, da ritenersi senz'altro ammessa l'azione diretta contro l'appaltatore nei limiti del debito di quest'ultimo verso il subappaltatore, in ragione della identità tra appalto e subappalto per quanto concerne la normativa applicabile.

²¹ Cfr. Cass. n. 4051 del 10 luglio 1984, secondo cui il sopravvenuto fallimento dell'appaltatore non determina l'improcedibilità dell'azione proposta dai suoi dipendenti nei confronti dell'appaltante, poiché «l'apertura di quel procedimento concorsuale non può precludere l'esperimento di un'azione tra terzi espressamente accordata dalla legge».

ed oscillante il relativo grado di rigidità regolativa, anche in considerazione di un approccio che, quanto meno in un primo momento, ha risentito della diffidenza che il legislatore nutriva nei confronti del decentramento produttivo.

In ogni caso e a prescindere dall'impianto valoriale sotteso alle scelte compiute, il legislatore ha sempre cercato di assicurare una tutela ai lavoratori operanti nell'appalto attraverso l'instaurazione di un legame tra committente ed appaltatore, così che, al ricorrere di determinati presupposti e condizioni, costoro dovessero rispondere solidalmente per le obbligazioni aventi causa nelle prestazioni lavorative rese dai dipendenti coinvolti nei fenomeni di *outsourcing*.

La responsabilità solidale sorge quando due o più soggetti sono obbligati per una stessa prestazione e, pertanto, il creditore può rivolgersi ad uno dei debitori, per pretendere l'intero e l'adempimento di un debitore libera gli altri.

In sostanza, la solidarietà rafforza la tutela del creditore. Ai sensi dell'art. 1292 c.c., infatti, ciascun debitore può essere costretto all'adempimento per la totalità della prestazione e, in tal caso, l'adempimento da parte di un coobbligato libera tutti gli altri.

Nei rapporti interni, tuttavia, ciascun condebitore è tenuto soltanto per la sua parte. Pertanto, il debitore che ha pagato l'intero può rivalersi verso gli altri condebitori, perché ciascuno gli rimborsi la sua parte.

Ebbene, il legislatore ha ritenuto che il meccanismo della solidarietà – che, come detto, rafforza la tutela del creditore – potesse utilmente essere applicato a protezione della posizione patrimoniale dei lavoratori operanti in regime di appalto. Il vincolo solidale, che avrebbe unito i soggetti economici componenti della filiera, avrebbe ridotto il rischio che i lavoratori coinvolti in un processo produttivo frammentato potessero subire un pregiudizio proprio dalla dissociazione tra il datore di lavoro formalmente titolare dei rapporti di lavoro e colui che effettivamente utilizza la prestazione.

In altri termini, la tutela del lavoratore sarebbe stata garantita da una moltiplicazione dei soggetti responsabili.

E così, il vincolo di solidarietà che lega il committente all'appaltatore rispetto al trattamento economico e normativo riservato ai dipendenti di quest'ultimo ha trovato la sua prima fonte nella l. n. 1369/1960 ove, all'art. 3, comma 1, veniva stabilito 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 con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, sono tenuti in solido con quest'ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inderogabile retributivo ed ad assicurare un trattamento normativo, non inferiori a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti»*. Inoltre, il comma 3 aggiungeva che *«gli imprenditori sono altresì tenuti in solido con l'appaltatore, relativamente ai lavoratori da questi dipendenti, all'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi di previdenza ed assistenza»*. Peraltro, in caso di inosservanza delle disposizioni di cui all'art. 3, il successivo art. 6 prevedeva la

responsabilità penale dell'appaltatore. Inoltre, i lavoratori avrebbero potuto agire nei confronti del committente, per la soddisfazione del proprio credito, entro il termine di decadenza di un anno dalla cessazione dell'appalto. Invece, con riferimento agli appalti «esterni» e agli appalti indicati nell'art. 5 della l. n. 1369/1960 (es. appalti per costruzioni edilizie all'interno di stabilimenti; appalti per l'installazione e il montaggio di impianti e macchinari; lavori di manutenzione straordinaria; appalti riferiti a particolari attività produttive, etc.), l'unica azione esperibile sarebbe stata quella disciplinata dall'art. 1676 c.c..

La disciplina sulla solidarietà contenuta nella l. n. 1369/1960, ancorché limitata rispetto all'ambito di applicazione oggettivo – i c.d. appalti interni – aveva una forza maggiore rispetto alla disciplina del codice civile. E tanto per due ordini di motivi: 1) la responsabilità del committente non era limitata alla ricorrenza e all'ammontare del debito nei confronti dell'appaltatore; 2) doveva rendere possibile la parità di trattamento – normativo ed economico – tra i dipendenti del committenti e quelli dell'appaltatore e, per tale via, scongiurare il rischio che il ricorso all'appalto avvenisse unicamente allo scopo di beneficiare di una riduzione del costo del lavoro²².

Vero è, tuttavia, che – come accennato in precedenza – l'individuazione di un esatto significato alla locuzione «appalti interni» costituiva un'operazione tutt'altro che agevole, al punto che la dottrina aveva inizialmente sostenuto una interpretazione di tipo «topografico», per poi, successivamente, accogliere, anche suffragata dall'orientamento assunto dalla giurisprudenza²³, un criterio «funzionale». E così, se secondo la prima interpretazione, doveva ritenersi interno l'appalto che si svolgeva all'interno dei locali individuati nel perimetro dello stabilimento aziendale, diversamente, secondo il criterio «funzionale», il carattere «interno» di un appalto era determinato dal fatto che l'attività oggetto dell'appalto fosse inerente al «ciclo produttivo» ed organizzativo dell'impresa committente, nel senso che realizzava una o più fasi connesse all'attività tipica dell'impresa committente²⁴.

Nonostante l'intensità della tutela accordata ai lavoratori dalla disciplina sulla solidarietà introdotta con la l. n. 1369/1960, il suo essersi rivelata inapplicata e inapplicabile ha comunque determinato un vuoto di tutele, causato non dall'assenza di norme, ma dalla loro ineffettività.

La circostanza che si fosse preso a riferimento il criterio della inerenza al ciclo produttivo come criterio di distinzione tra appalti interni ed esterni se, da

²² Sul punto, si veda M. T. CARINCI, *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro. Somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo*, Giappichelli, Torino, 2008.

²³ Cfr., *ex multis*, Cass. 5 aprile 2000, n. 4237; Cass. 17 novembre 2003, n. 17400; Cass. 19 marzo 2008, n. 7384; in precedenza v. Cass. 25 gennaio 1993, n. 814, in *Mass. giur. lav.*, 1993, 334.

²⁴ Cfr. L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Discipline legislative e contrattuali*, Milano, 1979, spec. 180-186.

un lato, ben si adattava al modello di produzione verticale e accentrato – in cui le fasi del processo produttivo venivano tendenzialmente gestite all'interno dell'impresa e il ricorso all'appalto era limitato e circoscritto ad ipotesi determinate – esso, tuttavia, risultava inadeguato all'esito del processo di evoluzione dei modelli organizzativi di impresa, che ha determinato un ricorso fisiologico e non più occasionale allo strumento dell'appalto. La inadeguatezza di tale apparato protettivo stava proprio nel fatto che il principio della parità di trattamento – da dover assicurare ai dipendenti dell'appaltatore rispetto alle condizioni economiche e normative di cui godevano i dipendenti del committente – e la responsabilità solidale rispetto all'adempimento di tale principio avrebbero dovuto riguardare di fatto indistintamente tutti gli appalti. Inoltre, sotto un profilo operativo, il principio di parità di trattamento, imponendo di assicurare ai dipendenti dell'appaltatore un trattamento economico e normativo non inferiore a quello dei dipendenti del committente, esigeva una comparazione tra i contratti collettivi di appaltatore e committente che spesso risultava impossibile, anche e soprattutto per la diversità di mansioni da questi disimpegnate.

Le criticità evidenziate e l'inadeguatezza della disciplina normativa rispetto ad un modello di impresa deverticalizzato e reticolare hanno portato il legislatore, con il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (c.d. Legge Biagi), ad abrogare l'intera legge del 1960 e, contestualmente, ad introdurre, con l'art. 29 del decreto, una nuova disciplina della solidarietà negli appalti.

Una disciplina che, in un primo momento, era limitata agli appalti di servizi. Il comma 2 dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003, nel testo originario, stabiliva, infatti, che *«in caso di appalto di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti»*. Questa limitazione, a ben vedere, poteva dar luogo ad una incertezza operativa, in ragione del fatto che l'appalto di servizi e di opera, ancorché distinti sul piano fenomenologico, costituivano l'oggetto di una disciplina normativa, all'interno del codice civile, invero unitaria²⁵. Non di poco momento erano anche i profili di illegittimità costituzionale ravvisabili, posto che il legislatore aveva previsto un trattamento diverso a seconda che i lavoratori fossero impiegati nell'ambito di un appalto di opera o di servizi.

A seguito dei numerosi rilievi critici circa la formulazione originaria dell'art. 29, comma 2, l'art. 6 del d.lgs. n. 251 del 2004, «correttivo» del d.lgs. n. 276/2003, ha previsto (*«salvo diverse previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative»*), tanto in caso di appalto di opere, quanto di servizi che *«il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla*

²⁵ M. BIAGI, (continuato da) M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, cit., 318.

cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti»²⁶. L'estensione della responsabilità solidale tra committente ed appaltatore a tutte le ipotesi di appalto ha ampliato notevolmente la platea di lavoratori che avrebbero potuto beneficiare di questo strumento a tutela del credito. Sotto un complementare profilo, poi, la piena corresponsabilizzazione del committente rispetto ai trattamenti retributivi e contributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto – a prescindere dall'oggetto dell'appalto – ha indotto il committente a porre l'attenzione sulla scelta dell'impresa appaltatrice, nella consapevolezza che eventuali inadempimenti di quest'ultima, ai danni dei lavoratori coinvolti, avrebbero riverberato i propri effetti anche sulla propria posizione giuridica.

Inoltre, si è previsto che *«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»*. È stato escluso, così, dal regime di responsabilità solidale il committente persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale (in sostanza, il semplice committente privato senza propri dipendenti). Peraltro, questa disposizione sembra doversi interpretare nel senso che non sono sottoposti al regime della solidarietà le persone fisiche – anche imprenditori o professionisti – che ricorrono all'appalto per esigenze non connesse con la propria attività professionale.

La modifica più significativa recata all'art. 29 dal d.lgs. n. 251 del 2004 (ossia la facoltà per la contrattazione collettiva di escludere la solidarietà) è stata, tuttavia, eliminata con l'art. 1, comma 911, l. 27 dicembre 2006, n. 296, che ha elevato, altresì, a due anni il limite temporale della responsabilità solidale.

La l. n. 296/2006 ha, poi, esteso la solidarietà del committente anche ai subappaltatori, prevedendo che *«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 ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti»*. In tal modo, si è registrata una moltiplicazione dei centri di imputazione della responsabilità patrimoniale solidale, tale per cui il lavoratore impiegato nell'ultimo subappalto può rivolgere le proprie pretese creditorie nei confronti – oltre che del proprio datore di lavoro – anche del committente imprenditore o datore di lavoro, nonché dell'appaltatore e di tutti i subappaltatori collocati «a monte» del subappalto per il quale il lavoratore presta la sua opera. Tale provvedimento normativo ha, inoltre, elevato a due anni dalla cessazione dell'appalto il limite temporale entro cui i lavoratori interessati possono agire –

²⁶ Cfr. M. T. CARINCI, L. IMBERTI, *La tutela dei lavoratori negli appalti dopo il d.lgs. n. 251/2004*, in *Il «correttivo» alla legge di riforma del mercato del lavoro*, tomo V del *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, coordinato da F. CARINCI, Ipsoa, Milano, 2005, pag. 87 e segg..

per far valere la responsabilità solidale – nei confronti del committente, dell'appaltatore, nonché degli eventuali subappaltatori.

Inoltre, è bene ricordare che la solidarietà si estende a tutto il credito retributivo maturato dal lavoratore e non è contenuta nei limiti del debito che il committente ha verso l'appaltatore al tempo della domanda (come invece accade ai sensi dell'art. 1676 c.c.).

Il tema della responsabilità solidale negli appalti è stato al centro anche dei recenti interventi di riforma del lavoro che si sono susseguiti nell'ultimo triennio.

In primo luogo l'art. 21, comma 1, del d.l. n. 5/2012 (convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2012) ha precisato il contenuto della obbligazione solidale ed ha introdotto un particolare regime processuale²⁷. Si tratta, invero, della terza modifica al comma 2 dell'art. 29, del d.lgs. n. 276/2003, dopo il d.lgs. n. 251/2004 e la l. n. 296/2006 e la *ratio* sottesa alla riforma pare essere la medesima che ha caratterizzato le modifiche precedenti. Il legislatore è intervenuto per meglio precisare il contenuto del vincolo solidale e circondare il rapporto di lavoro nell'appalto delle medesime tutele che assistono il rapporto di lavoro subordinato tradizionale. Pur senza dichiarare di intervenire sul punto in via di interpretazione autentica, il citato d.l. n. 5/2012 ha incluso nei trattamenti retributivi oggetto di responsabilità solidale i ratei di TFR – specificando dunque che nell'oggetto di protezione vi rientra anche la retribuzione differita e non soltanto la retribuzione diretta – ha aggiunto ai contributi previdenziali i premi assicurativi ed ha escluso dagli uni e dagli altri le sanzioni civili derivanti dall'eventuale relativo inadempimento.

In sostanza, la riforma del 2012 non ha apportato una estensione rispetto all'ambito soggettivo attivo di applicazione della responsabilità solidale, la quale comunque interessa già tutti gli attori della filiera dell'appalto. Per quanto riguarda l'ambito soggettivo passivo, nonostante la legge non effettui alcuna specifica, il Ministero del lavoro, con la circolare n. 5/2011 aveva dato l'indicazione di estendere il meccanismo della solidarietà in favore di tutti i lavoratori impiegati in un determinato appalto e nell'eventuale subappalto, ivi inclusi i lavoratori «in nero». Continuavano, tuttavia, a restare al di fuori del perimetro della solidarietà tutte quelle fattispecie contrattuali che, pur integrando sostanzialmente la fattispecie dell'appalto, se ne differenziano per determinate peculiarità (es. il nolo a caldo, la subfornitura, il merchandising, il franchising), lasciando le parti di tali contratti libere dai gravosi oneri che connotano il contratto di appalto.

Il d.l. n. 5/2012 ha stabilito poi il beneficio di preventiva escussione a favore del committente. In sostanza, il creditore dovrà rivolgersi, in primo luogo, al debitore principale, ovvero sia all'impresa appaltatrice, e solo successivamente, in caso di infruttuosa escussione, e quale ulteriore garanzia,

²⁷ Per un commento si veda G. GAMBERINI, M. TIRABOSCHI, *Responsabilità solidale negli appalti: ancora novità*, in *GLav*, 2012, n. 9, *Gli speciali di GLav*, X.

all'altro creditore solidale previsto dalla legge, ed estraneo al rapporto di lavoro, ovvero al committente (cd. *beneficium excussionis*).

Il legislatore, tuttavia, nel disciplinare tale beneficio ha distinto due ipotesi: a) se l'imprenditore committente è convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore, il primo può eccepire, nella prima difesa, tale beneficio nei confronti del patrimonio del secondo, con la conseguenza, esplicitata dal legislatore, che «*il giudice accerta la responsabilità solidale di entrambi 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*»; b) se l'appaltatore non è stato convenuto in giudizio, il committente può sì invocare il beneficio della preventiva escussione, ma «*deve indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi*». La norma novellata precisa che il committente o datore di lavoro che ha eseguito il pagamento «può esercitare l'azione di regresso nei confronti del co-obbligato secondo le regole generali».

Ebbene, è stato affermato che l'orientamento della norma intende, apprezzabilmente, mettere ordine tra i debitori solidali nell'appalto. Ma sono state segnalate delle criticità nella nuova formulazione in considerazione del fatto che il beneficio della preventiva escussione è pieno solo quando c'è una chiamata in giudizio congiunta del committente e dell'appaltatore. Quando invece è solo il committente a essere chiamato in giudizio, questi gode di questo beneficio solo se è in grado di indicare i beni dell'appaltatore sui quali il creditore può «agevolmente soddisfarsi». Il che può non essere facile e comunque aggrava il committente di un onere che sembra improprio²⁸.

La responsabilità solidale è stata oggetto di un intervento di modifica anche da parte della c.d. Riforma del lavoro Monti-Fornero (l. n. 92/2012). In particolare, la lett. b) dell'art. 4, comma 31 della l. n. 92/2012, ha riformulato nuovamente l'art. 29, comma 2, stabilendo – contrariamente alla precedente versione del disposto – un litisconsorzio necessario fra il committente e l'appaltatore e gli eventuali ulteriori subappaltatori («*Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori*») e prevedendo che il committente può eccepire nella prima difesa il beneficio della preventiva escussione, senza dover più sostenere alcun onere probatorio²⁹. E così, si è stabilito che «*In tal caso il giudice accerta*

²⁸ Cfr. T. TREU, *Responsabilità solidale negli appalti*, in *Contratti e contrattazione collettiva*, 2012, n. 5, 4.

²⁹ Al riguardo, cfr. P. TOSI, *"Appalto di opere e servizi" e solidarietà dopo la L. n. 92/2012*, in *LG*, 2012, 10, 977. L'Autore ritiene che le modifiche contenute nella legge di riforma abbiano avuto il merito di eliminare il dubbio che il beneficio di escussione preventiva non potesse accordarsi anche per i debiti previdenziali ed assicurativi. Invece, l'indistinto riferimento, nella nuova formulazione, a tutti i crediti oggetto di responsabilità solidale permette di sostenere che il beneficio riguardi anche i contributi previdenziali ed assicurativi richiesti dagli Enti. Sul punto, si veda anche S. CASSAR, *La responsabilità solidale negli appalti alla luce delle recenti modifiche legislative*, in *MGL*, 2012, 11, 845.

la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti dell'imprenditore o datore di lavoro committente solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori».

Il secondo comma dell'art. 28 del d.lgs. n. 175/2014 (il c.d. decreto sulle semplificazioni fiscali emanato nell'ambito del Governo Renzi) ha, poi, aggiunto un inciso all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, con il quale si è stabilito che, nei casi in cui il committente provveda al pagamento delle retribuzioni, per l'operare della responsabilità solidale, questi è tenuto, ove previsto, ad assolvere agli obblighi del sostituto di imposta, ai sensi del d.P.R. n. 600/1973.

La Riforma Monti-Fornero ha, inoltre, reinserito, rimodulandola, un'apertura nei confronti della contrattazione collettiva – già presente nella versione dell'art. 29, come modificata dal d.lgs. n. 251 del 2004 – affinché possano essere costruiti meccanismi di responsabilità e tecniche di tutela alternative o parzialmente difformi rispetto alla solidarietà. L'art. 4, comma 31, lett. a) della legge n. 92/12 ha aggiunto, infatti, al primo periodo dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 una premessa a tenore della quale la responsabilità solidale ivi regolata opera «*salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle 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*». Tale inciso ha segnato una importante novità nell'ambito delle tecniche regolatorie dell'appalto, sino a quel momento ancorate al vincolo di corresponsabilità imposto dalla solidarietà. Questa novità, invece, ha significato un'apertura verso metodi e procedure nuovi in grado di garantire la regolarità complessiva dell'appalto e, dunque, la tutela dei lavoratori. Ma vi è di più. Nella costruzione di un sistema di controllo della genuinità delle filiere contrattuali, sono state invitate a dare il loro apporto le parti sociali: trasparente, dunque, una manifestazione di fiducia accordata alla contrattazione collettiva quale strumento che meglio sa interpretare le istanze di regolazione di una particolare filiera produttiva, all'interno di uno specifico settore merceologico³⁰.

Infine, da ultimo, anche la Riforma Letta-Giovannini (d.l. n. 76/2013, convertito nella l. n. 99/2013), è intervenuta sul contenuto della responsabilità solidale, sotto due profili.

Da un lato, è stato previsto che il vincolo di solidarietà dovesse valere «*anche in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo*».

Dall'altro lato, l'art. 9, comma 1, del citato d.l., come convertito nella l. n. 99/2013, ha ristretto e depotenziato la capacità dei contratti collettivi di

³⁰ Per un approfondimento si veda G. GAMBERINI, D. VENTURI, *La responsabilità solidale negli appalti*, in M. TIRABOSCHI, M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 205.

derogare alla responsabilità solidale. Ed infatti, l'individuazione da parte della contrattazione collettiva di metodi attraverso cui verificare la regolarità dell'appalto consente di liberare il committente/appaltatore dal vincolo di solidarietà nei confronti dell'appaltatore/subappaltatore, ma unicamente in relazione ai trattamenti retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto, con esclusione, quindi, di qualsiasi effetto in relazione ai contributi previdenziali e assicurativi³¹.

8. La responsabilità solidale fiscale del committente, dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori

Il c.d. "Decreto Bersani" (d. l. n. 223 del 4 luglio 2006) ha introdotto una ulteriore ipotesi di responsabilità solidale concernente gli obblighi di natura previdenziale e fiscale connessi ai rapporti di lavoro sottesi alla esecuzione dell'appalto.

In particolare, l'originaria formulazione dell'art. 35, commi da 28 a 34, del d.l. n. 223/2006 stabiliva – con particolare riferimento alla relazione tra appaltatore e subappaltatore – che *«l'appaltatore risponde in solido con il subappaltatore della effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti a cui è tenuto il subappaltatore»*. Il vincolo della solidarietà sarebbe venuto meno qualora l'appaltatore avesse verificato, acquisendo la relativa documentazione prima del pagamento del corrispettivo in favore del subappaltatore, che gli adempimenti di cui al comma 28, connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati, fossero stati correttamente eseguiti dal subappaltatore. A tal fine, l'appaltatore aveva diritto di sospendere il pagamento fino alla ricezione della documentazione. In ogni caso, la solidarietà era limitata all'ammontare del corrispettivo dovuto dall'appaltatore al subappaltatore. Quanto al committente, si prevedeva che questi potesse provvedere al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore previa esibizione della documentazione attestante che i predetti adempimenti – di cui al citato comma 28 – fossero stati correttamente eseguiti dall'appaltatore.

L'efficacia delle disposizioni limitative della solidarietà era stata, tuttavia, rinviata all'adozione di un decreto ministeriale incaricato di stabilire la disciplina di dettaglio relativa alla documentazione richiesta per l'esenzione dalla solidarietà. Il Decreto del Ministero dell'Economia attuativo è stato

³¹ G. GAMBERINI, *La responsabilità solidale negli appalti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, Milano, 2013, 492.

emanato il 25 febbraio 2008, ma il d.l. 3 giugno 2008, n. 97, convertito in l. 2 agosto 2008, n. 129, ha abrogato i commi da 29 a 34 del decreto lasciando in vita solo il comma 28 dell'art. 35 del Decreto Bersani: restava inalterato, dunque, il regime di solidarietà tra appaltatore e subappaltatore, ma era venuto meno il meccanismo di esonero dalla responsabilità solidale.

Il citato art. 35 è stato nuovamente rivisitato con l'entrata in vigore del c.d. «Decreto Sviluppo» (d.l. n. 83/2012, conv. in l. n. 134/2012). E' stata prevista una forma speciale di responsabilità, che avrebbe investito sia il committente sia l'appaltatore, relativamente all'assolvimento degli obblighi fiscali dell'appaltatore o del subappaltatore, in relazione alle ritenute sui redditi di lavoro dipendente (Irpef) e all'imposta sul valore aggiunto (Iva), collegati alle prestazioni effettuate nell'ambito di un contratto di appalto o di subappalto. Il legislatore ha, dunque, definito una forma di responsabilità per fatto altrui, o meglio per l'altrui omissione in ambito fiscale, che rientra per espressa previsione normativa nel novero delle obbligazioni solidali ed ha, al contempo, previsto un sistema normativo speciale di «*due diligence*» che consente l'esonero dalla responsabilità stessa per il soggetto obbligato solidalmente che acquisisca dall'obbligato principale documentazione idonea ad attestare l'assolvimento dei relativi obblighi³². Peraltro, le modalità di esonero dalla responsabilità solidale sono state chiarite dalla Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 40-E dell'08 ottobre 2012³³ e consistono nella attestazione dell'avvenuto adempimento degli obblighi fiscali tramite asseverazioni prestate dai CAF Imprese e dai professionisti abilitati, oppure tramite dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000. A tal proposito, l'Amministrazione Finanziaria, nella parte conclusiva della citata circolare del 2012, aveva precisato che la predetta dichiarazione sostitutiva deve: a) indicare il periodo nel quale l'Iva relativa alle fatture concernenti i lavori eseguiti è stata liquidata, specificando se dalla suddetta liquidazione è scaturito un versamento di imposta, ovvero se in relazione alle fatture oggetto del contratto è stato applicato il regime dell'Iva per cassa oppure la disciplina del *reverse charge*; b) recare l'indicazione del periodo nel quale le ritenute sui redditi di lavoro dipendente sono state versate, mediante scomputo totale o parziale; c) riportare gli estremi del Modello F24 con il quale i versamenti dell'Iva e delle ritenute non scomputate, totalmente o parzialmente, sono stati effettuati; d) contenere l'affermazione che l'Iva e le ritenute versate includono quelle riferibili al contratto di appalto/subappalto per il quale la dichiarazione viene resa.

³² D. VENTURI, *La responsabilità solidale negli appalti: un sistema in continua evoluzione*, in *Il Giurista del lavoro*, 2012, 21.

³³ Cfr. www.bollettinoadapt.it, 15 ottobre 2012, n. 36. Sul punto, si veda E. BARRACO, *Appalti: L'aggravamento della responsabilità solidale, anche sul versante fiscale*, in *DRI*, 2012, 4, 1167.

Successivamente, l'art. 50 del d.l. n. 69/2013³⁴, come convertito dalla l. n. 98/2013 (il cd. «Decreto del Fare») ha cancellato la responsabilità solidale dell'appaltatore [o del committente] per il versamento dell'IVA, da parte del subappaltatore [dell'appaltatore], in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto [appalto].

Da ultimo, sul regime della responsabilità solidale fiscale è intervenuto il d.lgs. n. 175/2014, che, con l'art. 28, ha previsto l'abrogazione dei commi 28, 28 bis e 28 ter dell'art. 35 del d.l. n. 223/2006 (conv. in l. n. 248/2006).

Questo intervento di riforma ha di fatto sancito il venir meno del vincolo di solidarietà fiscale che, sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2004, legava appaltatore e subappaltatore, di tal che il primo rispondeva in solido con il secondo, nei limiti dell'ammontare del corrispettivo dovuto, del versamento all'Erario delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente dovute dal subappaltatore in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto. Prima di tale intervento abrogativo, peraltro, il committente poteva provvedere al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore solo previa esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante i predetti adempimenti fiscali da parte dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori, tant'è che lo stesso committente poteva sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della relativa documentazione. Il mancato rispetto di tali disposizioni normative avrebbe comportato l'irrogazione in capo al committente di una sanzione amministrativa pecuniaria, sebbene il committente non fosse responsabile solidale.

In sostanza, con il d.lgs. n. 175/2014, si verifica il definitivo superamento della responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore per quanto concerne il versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente dei lavoratori impiegati nell'appalto e viene cancellata la sanzione amministrativa prevista per i committenti. Resta tuttavia invariato il regime di responsabilità propriamente «lavoristico», di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs n. 276/2003, essendo chiarito che il committente, chiamato a rispondere solidalmente del mancato pagamento delle retribuzioni dei lavoratori impiegati nell'appalto, è tenuto, qualora ne ricorrano i presupposti, ad assolvere gli oneri del sostituto di imposta, ai sensi del d.P.R. n. 600/1973.

9. La responsabilità solidale e la sicurezza sul lavoro

Il principio di corresponsabilità che lega i soggetti che sono espressione della filiera produttiva si estende anche ai profili attinenti alla sicurezza del lavoro delle risorse coinvolte nel decentramento produttivo.

³⁴ G. GAMBERINI, D. VENTURI, *Le modifiche alla disciplina della responsabilità fiscale negli appalti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, Milano, 2013, 492.

Si è già osservato, infatti, come l'evoluzione delle modelli organizzativi di impresa impatti non soltanto sotto il profilo della gestione dei rapporti di lavoro, ma determini anche l'emergere di nuovi rischi e di nuove problematiche legate alla sicurezza dei lavoratori.

Per tali ragioni, l'ordinamento si è dotato di un meccanismo che permetta ai lavoratori di godere di una tutela rafforzata, anche sotto il profilo della tutela della salute e della sicurezza – che consiste nella responsabilità solidale di committente, appaltatore ed eventuale subappaltatore – e questo a prescindere da un accertamento della colpa del committente.

E così, in tema di responsabilità solidale e sicurezza sul lavoro, il comma 4 dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 prevede che: *«Ferme restando le disposizioni di legge vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, l'imprenditore committente risponde in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato per opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici».*

La nuova disciplina – che sostituisce quanto previsto dall'art. 7, comma 3-bis del d.lgs. n. 626/1996 – da un lato, amplia opportunamente il campo di applicazione soggettivo della norma anche ai lavoratori IPSEMA; dall'altro lato, limita l'ambito oggettivo di applicazione della responsabilità solidale, escludendo, appunto, i danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

In altri termini, sembra che i danni oggetto di responsabilità solidale – purché provocati da rischi *«non specifici»*, ovvero estranei all'attività tipica dell'appaltatore o del subappaltatore – siano: a) i danni non indennizzati dagli istituti assicurativi obbligatori contro gli infortuni sul lavoro perché legati ad eventi infortunistici non coperti dalle relative tutele; b) i danni riguardanti soggetti non compresi nella tutela; c) i danni differenziali (biologico temporaneo e differenziale, morale ed esistenziale) derivanti da eventi comunque di origine professionale, riconosciuti dalle relative assicurazioni obbligatorie. Deve, invece, ritenersi senz'altro esclusa la responsabilità solidale in ordine al risarcimento dei medesimi danni se conseguenti ad infortuni derivanti da rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici.

Il presupposto per l'applicazione di questa responsabilità è, dunque, il medesimo di quello richiesto dall'articolo 29 del d.lgs. n. 276/2003, e cioè l'esecuzione da parte del lavoratore di prestazioni di lavoro nell'ambito del contratto di appalto stipulato tra committente ed appaltatore. Ne consegue che, una volta accertata la responsabilità del datore di lavoro per l'infortunio, il

committente sarà responsabile in solido con esso per l'intera somma dovuta a titolo di risarcimento.

Peraltro, la disposizione in esame induce a ritenere che tale responsabilità prescindendo dall'accertamento della imputabilità dell'inadempimento di tutela congiunta che ha dato luogo all'infortunio. In altri termini, tale responsabilità, di carattere oggettivo, è rivolta ad offrire una maggiore tutela al credito del lavoratore in caso di infortunio, senza che sia necessario che vi sia la prova che il committente abbia violato, con colpa ed in concorso con l'appaltatore, uno degli obblighi antinfortunistici. Ecco che, da tale responsabilità, si deve dedurre un obbligo di controllo attivo, tanto in capo al committente, quanto in capo all'appaltatore e al subappaltatore, circa il rispetto delle misure antinfortunistiche, per escludere o limitare i rischi derivanti dalle interferenze.

In ogni caso, il d.lgs. n. 81/2008 non si limita a stabilire un principio di responsabilità solidale tra committente, appaltatore e subappaltatori nella materia della salute e sicurezza sul lavoro. Al fine di rafforzare l'effettività degli obblighi di prevenzione, alcune disposizioni normative regolano in maniera specifica gli adempimenti cui è tenuto il committente nel caso di utilizzo di lavoratori dipendenti da soggetti terzi.

In particolare, l'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 pone in capo al committente – in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che il committente abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo – l'obbligo di verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi di cui si avvale. Ma vi è di più: il committente deve fornire loro «*dettagliate informazioni*» sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate.

Un altro obbligo è quello di coordinare l'attuazione delle misure di prevenzione dei rischi che possono ricadere sulle attività oggetto dell'appalto cui sono esposti i lavoratori. Tale obbligo deve essere adempiuto mediante l'elaborazione di un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze tra le diverse imprese coinvolte, fatti salvi i rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi.

A tal riguardo, la disciplina è stata oggetto di recente revisione da parte dell'art. 32, comma 1 del d.l. n. 69/2013, conv. in l. n. 98/2013. In particolare, si prevede che il datore di lavoro committente realizzi le predette attività di cooperazione e coordinamento, elaborando un unico documento di valutazione dei rischi, attraverso cui siano indicate le misure adottate per eliminare o, quanto meno, ridurre al minimo i rischi da interferenze. In alternativa a ciò, il committente, limitatamente ai settori di attività a basso rischio di infortuni e malattie professionali, individua un proprio incaricato, in possesso di

formazione, esperienza e competenza professionali adeguate e specifiche in relazione all'incarico conferito, nonché di periodico aggiornamento e di conoscenza diretta dell'ambiente di lavoro, per sovrintendere a tali attività di cooperazione e coordinamento. Dell'individuazione dell'incaricato o della sua sostituzione deve essere data immediata evidenza nel contratto di appalto o di opera. Qualora venga redatto il DUVRI, esso deve essere allegato al contratto di appalto o di opera e deve essere adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture.

Con il citato d.l. n. 69/2013, è stato precisato, altresì, che l'obbligo di redazione del DUVRI ovvero l'individuazione dell'incaricato, non si applica ai servizi di natura intellettuale, alle mere forniture di materiali o attrezzature, ai lavori o servizi la cui durata non è superiore a cinque uomini-giorno, sempre che essi non comportino rischi derivanti dal rischio di incendio di livello elevato, ai sensi del decreto del Ministro dell'interno 10 marzo 1998 o dallo svolgimento di attività in ambienti confinati o dalla presenza di agenti cancerogeni, mutageni o biologici, di amianto o di atmosfere esplosive.

Le parti contrattuali devono, inoltre, indicare nel contratto, a pena di nullità, i costi relativi alla sicurezza del lavoro, con particolare riferimento a quelli connessi all'appalto. Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto, il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro.

10. La responsabilità solidale come stimolo per le imprese a scegliere partner commerciali affidabili

Preso atto del ruolo e della portata che hanno assunto le esternalizzazioni, come nuove modalità organizzative dell'impresa e come strumenti di flessibilità del processo produttivo, la principale problematica che ha dovuto affrontare il legislatore è stata, per un verso, quella di non frenare una evoluzione virtuosa dei cambiamenti organizzativi e, per l'altro, di responsabilizzare le imprese ed assicurare una tutela ai lavoratori coinvolti.

Superate le remore pregiudiziali nei confronti del decentramento delle attività di impresa – che avevano indotto più di un commentatore³⁵ ad esprimere il timore che tali forme di segmentazione del processo produttivo

³⁵ V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, cit. p. 7; P. CHIECO, *Le nuove esternalizzazioni tra fornitura di prestazioni lavorative (somministrazione e distacco) e appalti labour intensive*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Bari, 2006; P. CHIECO, *Lavoro e responsabilità solidale negli appalti: dalla legge Bersani alla Finanziaria 2007*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 52/2007, disponibile su www.lex.unict.it.

potessero tradursi in una riduzione delle tutele per il lavoro – l’ordinamento ha assunto un approccio regolatorio, a garanzia del corretto svolgimento dei rapporti di lavoro. Centrale è, in questo quadro, il ruolo assunto dalla responsabilità solidale tra partner commerciali, come strumento in grado di assicurare una tutela patrimoniale ai lavoratori operanti nell’appalto.

In sostanza, il legislatore, dinnanzi ad un sistema economico sempre più governato da dinamiche globali, che hanno innescato una destrutturazione dell’organizzazione industriale, ha, da un lato, favorito una liberalizzazione delle esternalizzazioni – rendendo, ad esempio, nel caso dell’appalto, meno restrittiva la relativa disciplina – e, dall’altro, ha invitato le imprese e gli operatori economici ad impostare le relazioni commerciali su di un rapporto di reciproca serietà e trasparenza. E ciò è avvenuto anche attraverso l’operatività della responsabilità solidale tra committente, appaltatore e subappaltatori.

Il meccanismo della responsabilità solidale – in virtù del quale il committente risponde di taluni inadempimenti compiuti dall’appaltatore/subappaltatore in danno ai lavoratori – induce ad una responsabilizzazione complessiva dei soggetti economici che compongono la filiera. Conseguentemente, l’imprenditore-committente ha interesse ed è indotto ad adottare strategie e metodi di scelta dei propri partner commerciali che gli consentano di individuare operatori economici affidabili. E tanto, al precipuo scopo di scongiurare il rischio di dover rispondere, nell’esecuzione dei contratti commerciali, dell’inadempimento di obbligazioni non proprie, ma da imputare all’appaltatore/subappaltatore e connesse ai rapporti di lavoro instaurati con dipendenti non propri.

Questa tecnica regolatoria ha, per certi versi, dei punti di contatto con l’apparato rimediabile tipico dei sistemi di *common law* ed, in particolare, della *Joint Employment Doctrine* statunitense³⁶. Questa tesi attribuisce la qualifica di datore di lavoro a ciascuno degli imprenditori che codeterminano le condizioni di svolgimento del rapporto di lavoro (ciò accade, ad esempio, se l’imprenditore committente ha un’influenza rispetto alla gestione dei rapporti di lavoro, alla supervisione quotidiana e all’esercizio del potere disciplinare nei confronti dei lavoratori dell’appaltatore, ovvero dei dipendenti del fornitore di manodopera). Per effetto di tale ragionamento, ogni qual volta sia possibile accertare il verificarsi di un condizionamento del rapporto di lavoro da parte di due operatori economici, ancorché distinti e con propria soggettività giuridica, costoro rivestono la qualifica di datore di lavoro. Ciò determina una corresponsabilità delle imprese, anche rispetto alla corretta erogazione dei minimi salariali e all’osservanza dell’orario di lavoro. In sostanza, quello che emerge dalle tecniche regolative che riguardano i fenomeni di *outsourcing* negli Stati Uniti è un approccio non oppositivo e contrastante rispetto ai processi di decentramento dell’organizzazione imprenditoriale: piuttosto,

³⁶ Cfr. M. LINDER, *The Joint Employment Doctrine: clarifying joint legislative – judicial confusion*, in *Hamline Journal of Public Law and Policy*, 1989, 321.

l'intento del legislatore è quello di costruire dei meccanismi – quale è quello dell'attribuzione di responsabilità congiunte agli operatori economici che beneficiano della medesima prestazione lavorativa – tali da indurre gli imprenditori a scegliere con cura i partner contrattuali con cui dovranno condividere doveri e responsabilità proprie del datore di lavoro

Analogo meccanismo dovrebbe innescare la responsabilità solidale prevista dal nostro ordinamento. In questo senso, il pericolo, per il committente, di esser chiamato a rispondere per la non corretta gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti dell'appaltatore impiegati nell'appalto, è lo stimolo per il medesimo a valutare attentamente il partner commerciale con cui collaborare. La moltiplicazione dei centri di imputazione delle responsabilità può spingere l'impresa committente verso comportamenti socialmente responsabili, nell'ambito delle esternalizzazioni, atteso che – data la responsabilità congiunta – essa farà volentieri affidamento su appaltatori solidi, con i quali poter instaurare relazioni commerciali equilibrate³⁷.

Il meccanismo della responsabilità solidale, infatti, scatta nel momento in cui si verifica una irregolarità nella gestione dell'appalto (es. mancata corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori impiegati nell'appalto). Quindi, il timore di incappare nel vincolo di solidarietà induce il committente a prestare massima attenzione nella scelta dell'azienda cui appaltare una determinata opera o un servizio³⁸. E tanto in virtù dell'attribuzione di obbligazioni relative ai rapporti di lavoro al soggetto imprenditoriale che non è parte formale del rapporto, ma che di fatto ne beneficia in misura più o meno intensa.

Peraltro, è il caso di rilevare come il richiamato meccanismo di responsabilizzazione del committente è stato giustificato da una parte della dottrina sulla base non tanto della teoria della codatorialità, quanto piuttosto in ragione del contatto sociale che si realizza tra il committente ed i dipendenti dell'appaltatore. In altri termini, il committente non potrebbe essere estraneo rispetto alle vicende dei lavoratori che, attraverso la propria prestazione, realizzano l'opera/il servizio commissionati all'appaltatore, perché, se è vero che nessun contratto lega il committente ai dipendenti dell'appaltatore, è tuttavia innegabile che entrambi siano partecipi della medesima operazione economica³⁹.

Concludendo, il meccanismo della solidarietà – inteso sia come espressione di codatorialità sia come vincolo derivante dal contatto sociale che si instaura tra committente e lavoratori operanti in regime di appalto – agisce

³⁷ L. CORAZZA, «Contractual integration» e rapporti di lavoro, cit., p. 252.

³⁸ Cfr. D. VENTURI, *Responsabilità solidale e regolazione nei processi di esternalizzazione*, in *DRI*, 2010, 3, 839. L'autore ritiene che «la protezione assicurata ai lavoratori attraverso il vincolo della solidarietà valorizza il collegamento contrattuale tra le operazioni commerciali delle imprese (contratti di appalto, di somministrazione di lavoro, di cessione d'azienda o di ramo d'azienda) ed i contratti di lavoro che interessano i lavoratori coinvolti».

³⁹ C. CASTRONOVO, *Liability between contract and tort*, in T. WILHELMSSON, *Perspectives of Critical Contract Law*, Aldershot, Dartmouth, 1993, 273.

come stimolo per le imprese a scegliere partner commerciali affidabili e, quindi, come tecnica indiretta di controllo e regolazione del mercato degli appalti.

Ciò nonostante ha, in sé, il limite di operare *ex post*, realizzando la tutela del lavoratore quando, ormai, la irregolarità si è verificata. Quindi, appare utile che l'ordinamento si doti di uno strumento che consenta al committente di comprendere – *ex ante* – se l'azienda appaltatrice individuata sia o meno seria e, dunque, gli fornisca degli elementi oggettivi per individuare il partner commerciale che garantisca la corretta esecuzione dell'opera/servizio appaltati e, soprattutto, che la gestione dei rapporti di lavoro, correlati all'appalto, sia rispettosa delle norme di legge e di contratto collettivo.

CAPITOLO SECONDO

LA SELEZIONE DEGLI OPERATORI VIRTUOSI NEL MERCATO: IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Sommario: 1. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di corretta gestione dei rapporti di lavoro, sicurezza sul lavoro e qualità dei processi produttivi: verso un sistema di qualificazione delle imprese. - 2. L'introduzione del concetto di impresa qualificata nel Testo Unico Salute e Sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione nella prevenzione del fenomeno antinfortunistico. - 3. La qualificazione delle imprese: l'articolo 26 e l'articolo 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009. - 4. I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione e le novità contenute nel "Decreto del Fare" (d.l. n. 69/2013, conv. in L. n. 98/2013). - 5. Le potenzialità della qualificazione delle imprese. - 6. Qualificazione delle imprese e responsabilità solidale: il possesso dello status di impresa qualificata quale causa di esclusione della responsabilità solidale del committente.

1. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di corretta gestione dei rapporti di lavoro, sicurezza sul lavoro e qualità dei processi produttivi: verso un sistema di qualificazione delle imprese

Nella prima parte del presente studio, si è cercato di ricostruire la dinamica evolutiva dei sistemi organizzativi di impresa avvenuta negli ultimi decenni, dando risalto all'impatto che tali cambiamenti hanno generato sul lavoro e sulle regole che ne sono alla base.

L'assetto organizzativo dell'impresa e i processi produttivi hanno conosciuto una vera e propria metamorfosi all'esito della quale si è registrato, da un lato, il declino dell'impresa manageriale classica, che, attraverso una tecnostuttura concentrata e verticale, assicurava lo svolgimento dell'integrale processo produttivo, e dall'altro, l'emergere di un nuovo paradigma organizzativo, che ha permesso all'impresa di concentrarsi su di un *set* di *core competencies* e di esternalizzare molte attività che non rappresentano l'essenza della propria specializzazione e della propria vocazione produttiva. Gli operatori economici, assunto questo nuovo assetto organizzativo, per vincere la competizione sul mercato, hanno posto al centro – più che la novità degli strumenti di produzione – il capitale umano, l'alta specializzazione del *know-how*, la velocità della produzione e la sua capacità di adattarsi con reattività alle continue fluttuazioni della domanda. In questo contesto, si è rafforzato il legame – e, quindi, l'integrazione contrattuale – tra le imprese, chiamate sempre più a cooperare, nella realizzazione del processo produttivo, che si compie grazie all'operatività di un sistema integrato di enti con soggettività

giuridiche distinte, sebbene compartecipi della medesima operazione economica.

Questi cambiamenti hanno rappresentato un'ennesima sfida per il giuslavorista e, più in generale, per il diritto del lavoro, sottoposto ancora una volta ad uno strutturale, quanto necessario, percorso di riforma. Del resto, la prima – e certamente la più dirompente – conseguenza che la diffusione dei fenomeni di esternalizzazione delle attività di impresa ha determinato sui rapporti di lavoro è rappresentata dal fatto che colui che è il titolare formale dei rapporti di lavoro (datore di lavoro) non coincide più necessariamente con il soggetto che, in concreto, beneficia delle utilità derivanti dalla prestazione lavorativa resa dai lavoratori coinvolti (utilizzatore).

Tuttavia, questa continua tensione al cambiamento del dato legale, che governa e disciplina il mercato del lavoro e le strutture economiche e sociali ad esso sottostanti, non è certo un elemento di novità. Tant'è che questa necessaria ed inevitabile propensione del diritto del lavoro a riformare se stesso ha fatto di questa branca della esperienza giuridica una sorta di diritto di frontiera, ma, al contempo, anche una frontiera del diritto⁴⁰. E tanto perché la norma giuslavoristica è chiamata costantemente a qualificare realtà nuove o in continuo movimento, a meno di non tradursi in mero formalismo, privo di effettività e di esigibilità.

Pertanto, preso atto dei cambiamenti che hanno interessato l'assetto organizzativo dell'impresa, il legislatore è intervenuto per rimodulare i cardini del diritto del lavoro, al fine di assicurare un sistema di regole maggiormente aderente alla diversa realtà dei modi di produrre e di lavorare.

E così, gli interventi di riforma del mercato del lavoro, realizzati prima con la l. n. 196/1997 e, in seguito, con il d.lgs. n. 276/2003, attuativo della delega contenuta nella l. n. 30/2003, hanno avuto come spirito comune quello di contribuire ad una modernizzazione del mercato del lavoro, che fosse in grado di superare veti e pregiudiziali ideologiche e di arginare fenomeni di «*destrutturazione e deregolamentazione strisciante del mercato del lavoro [...] che, a loro volta, rappresentano al tempo stesso causa ed effetto di una fiorente economia sommersa di dimensioni addirittura due o tre volte superiori a quella presente nei Paesi industrializzati*»⁴¹.

In questo tentativo di costruire un diritto del lavoro effettivo e, per questo, efficace, la norma giuslavoristica non può più soltanto tradursi in mera disciplina del rapporto di lavoro e sistema di regole a tutela del lavoratore *all'interno del rapporto di lavoro*, bensì deve assicurare una protezione *all'interno del mercato del lavoro*. Il diritto del lavoro, del resto, non è unicamente un diritto unilaterale di tutela del contraente debole, ma assolve

⁴⁰ M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?*, in *Working paper Adapt*, n. 38/2006, p. 1.

⁴¹ M. BIAGI, *Progettare per modernizzare*, introduzione alla documentazione progettuale raccolta in T. TREU, *Politiche del lavoro*, Il Mulino, 2001.

anche ad altre funzioni, tra cui quella di assicurare e tutelare la leale concorrenza tra le imprese⁴².

Ebbene, in considerazione dei descritti fenomeni di segmentazione del processo produttivo e di esternalizzazione delle attività di impresa, che hanno indotto le aziende ad operare sempre più diffusamente in *partnership* con altri operatori economici, il diritto del lavoro riesce ad assicurare un effettivo sistema di tutele al lavoratore soltanto se opera anche come strumento di regolazione della concorrenza tra le imprese. In altri termini, la tutela del lavoro – nel mercato moderno – è assicurata anche dalla introduzione di meccanismi in grado di preservare la leale concorrenza tra le imprese e bloccare fenomeni di *dumping* sociale innescati da operatori che si presentano sul mercato offrendo l'erogazione di un servizio o la realizzazione di un'opera a condizioni economiche che, per essere remunerative dei fattori di produzione, e dunque anche del costo del lavoro, presuppongono la violazione della disciplina normativa e contrattuale collettiva a tutela dei rapporti di lavoro.

Il diritto del lavoro, dunque, è sempre più complementare rispetto al diritto della concorrenza: garantire il rispetto della normativa giuslavoristica (anche posta dal contratto collettivo) consente la leale concorrenza; al contempo, arginare i comportamenti di concorrenza sleale significa prevenire il *dumping* sociale e proteggere il lavoro.

Peraltro – come si è avuto modo di rappresentare – la sostituzione dell'impresa monolitica, propria del modello fordista, con un'impresa il cui processo produttivo è frammentato e, per questo, connotato dalla presenza di una molteplicità di centri di imputazione, frequentemente operanti in regime di appalto, ha contribuito anche all'emergere di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. L'alto livello di frammentazione dei sistemi di produzione integrata, infatti, contribuisce ad aumentare il rischio di infortuni.

Ecco che, preso atto del sempre più frammentato assetto organizzativo dell'impresa moderna, connotato dal ricorso diffuso alle esternalizzazioni, la tutela del lavoro – e del suo svolgersi in condizioni di sicurezza – è fortemente connessa con la regolazione del mercato e dipende dalla capacità dell'ordinamento di assicurare una leale concorrenza tra le imprese.

Sono, dunque, tali considerazioni che hanno indotto il legislatore ad immaginare – all'interno del diritto del lavoro ed, in particolare, nell'ambito del Testo Unico recante la disciplina normativa a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, il d.lgs. n. 81/2008 – uno strumento che argini le condotte sleali di imprese operanti in spregio alle norme sul lavoro e che, invece, privilegi l'ingresso nel mercato di operatori economici in grado di realizzare la propria attività produttiva, nel rispetto della normativa sul lavoro e garantendo la sicurezza dei propri dipendenti.

⁴² M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Torino, Giappichelli, 1999.

Questa idea è stata tradotta nella disposizione normativa di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 che accenna all'introduzione, nell'ordinamento giuridico, di un sistema di qualificazione delle imprese, sia pur demandando la sua concreta disciplina ed implementazione ad un decreto del Presidente della Repubblica. Uno strumento di cui – nonostante la indeterminatezza della norma – se ne possono intuire le enormi potenzialità, prima fra tutte la capacità di dare evidenza del valore morale, tecnico, professionale dell'impresa, così da porre ai margini del mercato gli operatori non adeguatamente preparati o che agiscono violando le regole.

Nelle intenzioni del legislatore, probabilmente, vi era la volontà di ispirarsi ai sistemi di qualificazione delle imprese già esistenti nel nostro ordinamento e che sono stati sviluppati nel settore degli appalti di lavori pubblici (Legge n. 109 del 1994, Decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000), con il fine di massimizzare i criteri di efficacia, efficienza e trasparenza nelle attività delle pubbliche amministrazioni. A tale scopo, la normativa sugli appalti di lavori pubblici definisce determinati requisiti volti a valutare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice o subappaltatrice. La procedura di qualificazione è basata sulla certificazione del possesso di requisiti tecnico-amministrativi, economico-finanziari e morali, nonché sull'attestazione di qualità aziendale.

Alla luce delle richiamate analogie, è stato rilevato come sarebbe stato preferibile che il legislatore fosse intervenuto direttamente sul sistema degli appalti pubblici. E tanto in considerazione del ruolo svolto dalle Società Organismi di Attestazione (SOA), le quali verificano la capacità tecnica e professionale dei soggetti che intendono partecipare ai bandi pubblici⁴³. In particolare, le SOA sono chiamate a valutare molteplici profili delle imprese appaltatrici, che impattano anche sulla capacità di prevenzione del rischio, tanto in termini ambientali, quanto sotto il profilo antinfortunistico e della corretta gestione dei rapporti di lavoro. Tanto non si è verificato, probabilmente per un difetto di raccordo tra gli estensori del d.lgs. n. 81/2008 e del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006).

É per tali motivi, evidentemente, che, nonostante le sovrapposizioni, una parte della dottrina ha rilevato come i sistemi di qualificazione previsti nel settore degli appalti di lavori pubblici perseguano finalità diverse da quelle che sono alla base dei sistemi di qualificazione nel settore degli appalti privati: i primi perseguono, principalmente, la finalità di preselezionare gli operatori del mercato, anche al fine di contrastare le infiltrazioni criminali nelle gare ad evidenza pubblica; diversamente, i secondi sarebbero soprattutto funzionali a garantire la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro⁴⁴.

⁴³ M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 119-128.

⁴⁴ F. NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, fasc. 1, p. 61 - 77.

Di certo, un sistema che riconosca la capacità di un'impresa di presentarsi sul mercato come «*qualificata*» ha senz'altro il merito di determinare una «*selezione naturale*» dei soggetti operanti in quel determinato mercato, alla luce della rispondenza a particolari standard virtuosi, anche in tema di tutela della salute e della sicurezza. Più a monte, il sistema di qualificazione delle imprese stimola una organizzazione dell'impresa in chiave prevenzionistica, soprattutto alla luce delle integrazioni apportate all'articolo 27 dal decreto correttivo n. 106 del 2009 (si veda *infra*).

2. L'introduzione del concetto di impresa qualificata nel Testo Unico Salute e Sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione nella prevenzione del fenomeno antinfortunistico

Non è affatto casuale che una disposizione normativa di regolazione del mercato – che costringe le imprese ad incidere sul proprio assetto organizzativo – sia stata collocata all'interno del corpus normativo a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro.

E tanto perché la garanzia della sicurezza del lavoro è strettamente correlata all'adozione di strategie di prevenzione.

E' evidente, infatti, come, nel delicato ambito della sicurezza sul lavoro, ogni intervento di carattere sanzionatorio che si spieghi *ex post*, nel momento in cui l'infortunio si è ormai verificato, non è in grado di realizzare una tutela risarcitoria che sia realmente soddisfattiva del bene giuridico leso.

Ecco che l'idea del legislatore di introdurre un sistema di qualificazione delle imprese muove proprio dalla consapevolezza della opportunità di valorizzare il ruolo della prevenzione, come principale strumento di garanzia della sicurezza del lavoro. Perché ciò accada, quindi, prima ancora della realizzazione di un corpus normativo organico, accompagnato da un apparato sanzionatorio severo, è necessario che le imprese modernizzino i propri contesti organizzativi e produttivi, di modo da arginare il fenomeno infortunistico attraverso una seria opera di prevenzione⁴⁵.

Del resto, sempre più spesso accade che ad essere totalmente ignorate siano le più elementari e collaudate regole di sicurezza, quand'anche tali condotte integrino fattispecie penalmente rilevanti e sanzionate in maniera intensa. A resistere, finanche dinnanzi al precetto penale, sono un complesso intreccio di fattori culturali e comportamentali che sono talvolta talmente radicati negli ambienti di lavoro da non essere minimamente scalfiti dal rigido formalismo della norma sanzionatoria. Tali considerazioni, evidentemente, non intendono svilire il ruolo dell'apparato sanzionatorio, che pure esercita un'importante azione deterrente. Tuttavia, la vera sfida per il mondo politico e

⁴⁵ M. TIRABOSCHI, *Prevenzione innanzitutto. Sicurezza, la chiave della prevenzione*, in *Boll. Adapt*, 2008, speciale n. 4.

sindacale, sul terreno della sicurezza del lavoro, è sempre più incentrata sulla modernizzazione dei contesti organizzativi e dei modelli gestionali del lavoro.

Per tali ragioni, prima con il d.lgs. n. 626/1994 e, poi, con il d.lgs. n. 81/2008, il legislatore è intervenuto per favorire un diverso approccio alla prevenzione. E così, con l'emanazione del Testo Unico Salute e Sicurezza, la tutela prevenzionistica è stata incentrata sulla formazione, sulla valutazione dei rischi, oltre che sulla chiara definizione degli obblighi posti in capo a datori di lavoro, dirigenti, preposti e lavoratori, nonché sulla realizzazione di modelli di organizzazione e gestione, con l'obiettivo di implementare una prevenzione di tipo organizzativo⁴⁶.

Ebbene, l'introduzione del sistema di qualificazione delle imprese sottende proprio l'idea secondo cui un'efficace prevenzione presuppone un'adeguata organizzazione qualitativamente apprezzabile. Ciò dovrebbe dar luogo ad un circuito virtuoso che sia premiale per le aziende più diligenti, organizzate, esperte e formate in materia di sicurezza e che, per l'effetto, «escluda» dal mercato quegli operatori che non abbiano considerato la sicurezza, quale fattore organizzativo, in funzione del quale adeguare il proprio contesto produttivo⁴⁷.

Del resto, quanto appena detto è confermato dal fatto che la disposizione di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 – sul sistema di qualificazione – è collocata all'interno della Sezione I, Capo III del Testo Unico, che raccoglie le previsioni in tema di gestione della prevenzione nei luoghi di lavoro. Tale collocazione, evidentemente, riflette lo scopo cui tende la norma: dare evidenza delle capacità organizzative dell'impresa, al punto da indurre a pensare che l'attribuzione dell'attestato di impresa (o lavoratore autonomo) qualificata(o) dipenda dalla capacità di gestione e di organizzazione (anche) della sicurezza nel luogo di lavoro. Per questo, nonostante la genericità del precetto normativo, se ne intravedono le virtù, tra le quali senz'altro quella di contribuire ad implementare una cultura della sicurezza, che ha per presupposto un'organizzazione interna all'azienda in grado di garantire determinati livelli minimi di tutele e che sia anche condivisa dai vertici aziendali e dai lavoratori. L'esatto contrario dell'impresa priva di un modello organizzativo costruito nel rispetto della normativa a tutela del lavoro, in cui la superficialità e l'improvvisazione costituiscono le principali cause degli episodi di infortunio sul lavoro.

⁴⁶ M. LEPORE, *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo organizzativo*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 52.

⁴⁷ N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsa, Milano, 2008, 313-324; G. NATULLO, *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 61; J. TSCHÖLL, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, in *GLav*, 2008, n. 20, 23.

Peraltro, sono le stesse imprese a porre sempre più l'attenzione sul proprio assetto organizzativo e a voler dimostrare ai propri partner commerciali che il processo produttivo che compiono avviene secondo logiche e criteri di qualità, certificate da soggetti terzi ed indipendenti.

E' sempre più diffuso, infatti, il ricorso delle imprese alle certificazioni di qualità, attestanti la qualità del processo, ovvero l'eccellenza dei processi messi in atto dall'azienda per la realizzazione del prodotto. Le certificazioni coinvolgono ormai svariati settori (agroalimentare, turismo, sport e benessere, P.A. e territorio, servizi pubblici, cultura), diverse divisioni all'interno della stessa struttura (salute e sicurezza dell'ambiente di lavoro, sicurezza delle informazioni, rintracciabilità dei dati ed altro), nonché diversi aspetti legati alla commercializzazione del prodotto (certificazione del ciclo di vita del prodotto o certificazione di filiera per la vendita di prodotti agroalimentari).

Mediante la certificazione di qualità, l'impresa è in grado di dimostrare agli *stakeholders* che il proprio modo di operare avviene secondo determinati standard e con un'organizzazione consapevole e non improvvisata. D'altro canto, scegliendo un'azienda che abbia un sistema di qualità, il cliente è ragionevolmente sicuro che questa sarà in grado, con continuità nel tempo, di fornire prodotti e servizi conformi a determinati requisiti concordati.

Sotto un complementare profilo, la tendenza alla certificazione dei processi produttivi testimonia l'esigenza – e forse anche la necessità – tanto per i committenti quanto per le aziende clienti, di ricorrere a sistemi di autodisciplina e di autocontrollo, capaci di regolare taluni aspetti del ciclo produttivo e, conseguentemente, di produrre interessanti effetti sia nei confronti della singola impresa sia, in termini macro, rispetto al mercato di riferimento.

In particolare, i sistemi di autodisciplina e di autocontrollo inducono l'azienda a: 1) prevenire l'adozione di comportamenti contrari a norme di legge (e di contratto collettivo); 2) valutare il rischio che l'adozione di determinate scelte possa determinare la violazione di norme di legge (e di contratto collettivo); 3) svolgere una costante attività di *due diligence* volta a verificare lo stato di solidità della propria attività produttiva e del proprio assetto organizzativo. D'altra parte, i sistemi di autodisciplina e di autocontrollo agiscono indirettamente, più in generale, sul mercato di riferimento, esercitando un'importante azione di: 1) regolazione del mercato; 2) contrasto ai comportamenti di concorrenza sleale tra le imprese che generano *dumping* sociale.

Orbene, le modalità attraverso cui l'impresa organizza se stessa e il proprio ciclo produttivo è sempre più il metro di valutazione della propria capacità.

Quindi, il legislatore, coerentemente con tale visione, ha, per il momento, soltanto abbozzato la costruzione di un sistema che, osservando la capacità organizzativa dell'impresa, premi le condotte più virtuose, concedendo all'impresa qualificata il beneficio di essere preferita nell'ambito delle gare di

appalto pubbliche, nell'accesso ad agevolazioni finanziarie o a contributi pubblici. Accanto a questo, l'impresa qualificata ha l'occasione di promuovere sul mercato e, dunque, nei confronti dei propri *competitor*, nonché dei propri clienti, della pubblica amministrazione e dei cittadini, la propria immagine di azienda professionalmente credibile ed affidabile.

Il descritto meccanismo premiale, che innesca il sistema di qualificazione, assicura – in via mediata – standard minimi di protezione del lavoro. Ciò conferma che il diritto del lavoro assolve alla propria funzione regolatoria del rapporto del lavoro non più soltanto mediante la costruzione un sistema di tutele in favore del contraente debole, ma anche se è capace di regolare il mercato e di garantire la leale concorrenza tra le imprese.

3. La qualificazione delle imprese: l'articolo 26 e l'articolo 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009

La l. n. 123/2007, recante «*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*», all'art. 1, comma 2, lett. m), aveva delegato il Governo a prevedere «*un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati*».

Sia pur nella estrema indeterminatezza della disposizione normativa – che, nell'affidare all'Esecutivo il compito di prevedere un sistema di qualificazione, non ne definiva i contorni, non chiarendo di fatto in cosa concretamente dovesse consistere – si percepiva nelle intenzioni del legislatore la volontà di agire, indirettamente, anche sul piano della regolazione del mercato, stimolando gli operatori economici ad una maggiore responsabilizzazione.

E tanto avveniva, da un lato, offrendo ai committenti uno strumento che consentisse l'individuazione di imprese «*qualificate*» e, dunque, affidabili sotto il profilo della corretta gestione della sicurezza dei propri lavoratori, e dall'altro lato, chiamando le imprese appaltatrici a misurarsi, le une con le altre, anche sul terreno della qualità della propria organizzazione prevenzionistica.

Il legislatore, nell'attuare la delega conferita in tema di qualificazione delle imprese, ha articolato, all'interno del Testo Unico Salute e Sicurezza, due distinte disposizioni normative.

Per un verso, con l'art. 6, comma 8, lett. g) del d.lgs. n. 81/2008, ha individuato il soggetto deputato – politicamente e tecnicamente – a determinare

nello specifico quella che, all'interno del d.lgs. n. 81/2008, rappresentava «*una felice intuizione teorica con minimi spazi di operatività pratica*»⁴⁸.

E così, la Commissione consultiva permanente, di cui all'art. 6 del medesimo decreto legislativo, avrebbe avuto il compito – quanto meno sino alla conversione in legge del d.l. n. 69/2013 (il cd. Decreto del Fare) – di «*definire criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 27*».

Nello specifico, il sistema di qualificazione delle imprese sarebbe stato disciplinato «*con un decreto del Presidente della Repubblica, acquisito il parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*». Tale d.P.R. avrebbe dovuto essere emanato entro il 15 maggio 2009.

Sotto un complementare profilo, è l'art. 27 del d.lgs. n.81/2008 a recepire tecnicamente il criterio direttivo posto dalla legge delega n. 123/2007, sebbene con una formulazione che non ha rimediato alla genericità dei principi contenuti nella delega.

Secondo la versione originaria del predetto art. 27, si era previsto che «*Nell'ambito della Commissione di cui all'articolo 6, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti da organismi paritetici*», sarebbero stati individuati «*settori e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro*». Più in particolare tale *sistema* si sarebbe «*fondato*» e, dunque, avrebbe permesso alle imprese di conseguire la *qualificazione* – essenzialmente nell'ambito della sicurezza sul lavoro – sulla base del riconoscimento di una «*specifica esperienza, competenza e conoscenza*», che l'azienda avrebbe dovuto dimostrare di possedere non esclusivamente, ma «*anche attraverso percorsi formativi mirati*».

In sostanza, con gli articoli 6 e 27 del d.lgs. n. 81/2008, il legislatore ha demandato il concreto recepimento della delega legislativa alla Commissione consultiva permanente e agli organismi paritetici, ai quali ha attribuito il cruciale compito di definire l'ambito soggettivo ed oggettivo del sistema di qualificazione.

La Commissione consultiva, infatti, avrebbe dovuto non soltanto individuare i settori che avrebbero sperimentato questa innovativa, quanto indefinita, forma di regolazione del mercato, ma avrebbe avuto l'incarico di indicare i criteri sulla base dei quali poter considerare un'impresa qualificata.

Dunque, il legislatore ha agito su due fronti: a) da un lato, ha delegato l'effettiva costruzione del sistema di qualificazione ad un soggetto altamente specializzato sui temi della prevenzione e della sicurezza sul lavoro (la Commissione consultiva), oltre che a collegi in grado di rappresentare le specifiche istanze dei settori produttivi (gli organismi paritetici); dall'altro lato,

⁴⁸ M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, cit., 123.

ha inteso valorizzare, ai fini della valutazione della qualificazione, il possesso da parte dell'impresa di una specifica *esperienza, competenza e conoscenza*, derivanti non soltanto dall'aver compiuto *percorsi formativi mirati*.

Al riguardo, è stato affermato che l'impostazione della legge delega – che attribuiva una valenza determinante ai percorsi formativi, ai fini della qualificazione – rifletteva quanto auspicato nel documento conclusivo dell'assemblea dei quadri e delegati CGIL-CISL-UIL del 12 gennaio 2007, ovvero l'introduzione di criteri per la qualificazione delle imprese mediante obblighi formativi per i datori di lavoro⁴⁹.

Invece, il legislatore, nell'attuare la delega, ha inteso riconoscere che non soltanto i classici percorsi formativi standard sono idonei ad incrementare le competenze dell'impresa, ma che il valore di un'azienda possa emergere anche diversamente e, ad esempio, dalla capacità della stessa di assumere un assetto organizzativo in grado di generare dei risultati positivi in termini di prevenzione del fenomeno infortunistico.

Inoltre, nella formulazione originaria dell'art. 27, il possesso dello status di impresa qualificata aveva un altissimo valore, dal momento che avrebbe costituito *«elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti»*.

In tema di qualificazione delle imprese, è, poi, intervenuto il d.lgs. n. 106/2009, recante *«Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro»*, apportando rilevanti modifiche alla disciplina prevista dall'art. 27.

In sede di intervento correttivo, il legislatore ha cercato di dare forma al sistema di qualificazione, prevedendone un coordinamento con procedure e meccanismi di certificazione dei modelli di organizzazione d'impresa e di gestione del lavoro.

A tal fine, lo schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009, nella formulazione iniziale, prevedeva una presunzione relativa di conformità alla normativa in materia di salute e sicurezza per l'azienda che avesse ottenuto, dalle commissioni di certificazione istituite ai sensi dell'art. 76 del d.lgs. n. 276/2003, la certificazione del modello di organizzazione e gestione (idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche *ex* d.lgs. n. 231/2001), di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008.

Tale disposizione è stata stralciata, ma, in tema di qualificazione delle imprese, è stata, in un certo senso, preservata la volontà del legislatore di codificare dei criteri idonei a selezionare le imprese che intendano accedere ad

⁴⁹ N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 385.

un determinato mercato. E tanto non attraverso l'istituzione di meccanismi burocratici di tipo amministrativo, per certi versi assimilabili alla costituzione di albi, elenchi, registri, o alla concessione di licenze.

L'intendimento del legislatore era, invece, di dare evidenza della capacità dell'azienda di costruire, al proprio interno, un'organizzazione volta a migliorare la qualità del lavoro e, conseguentemente, in grado di prevenire il rischio infortunistico, così che l'azienda potesse utilizzare questa capacità organizzativa per emergere, lealmente, sui propri concorrenti.

Per conseguire tale obiettivo, il legislatore ha conferito un ruolo centrale alla certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, disciplinata dagli articoli 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003.

Ed infatti, l'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 – a seguito dell'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009 e nella formulazione attualmente in vigore – prevede che l'attestato di *impresa qualificata* sia subordinato, oltre che al possesso, da parte dell'azienda, di una specifica *esperienza, competenza e conoscenza*, anche alla «*applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, certificati ai sensi del titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*».

Pertanto, il legislatore, nonostante avesse previsto che la individuazione dei *settori* sui quali sperimentare il sistema, così come la determinazione dei *criteri* di qualificazione, sarebbero stati oggetto dei lavori della Commissione consultiva, di cui al richiamato art. 6 del Testo Unico, e disciplinati all'interno di un decreto del Presidente della Repubblica, ha comunque inteso porre i pilastri di questo innovativo strumento giuridico: 1) il possesso di una comprovata esperienza nel settore di riferimento, unitamente ad una specifica competenza e conoscenza, anche in tema di sicurezza sul lavoro; 2) l'impiego di standard contrattuali e organizzativi certificati.

Tale innovazione legislativa ha assegnato un nuovo ruolo all'istituto della certificazione dei contratti.

Alla luce della disciplina posta dagli articoli 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003, imprese e lavoratori, al fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro, possono ottenere – attraverso l'esperimento di una procedura volontaria – la certificazione dei contratti «*in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro*».

Secondo dunque la *ratio* che ha caratterizzato l'origine dell'istituto della certificazione dei contratti, tale procedimento risponde ad una esigenza di certezza del diritto e di affidamento tra le parti di un rapporto di lavoro, in relazione alle reciproche intese negoziali. E tanto perché nell'ambito dei rapporti di lavoro è avvertito un diffuso senso di instabilità, dovuto anche ad una forte conflittualità, soprattutto in tema di corretta qualificazione del contratto di lavoro. Di qui l'idea, contenuta all'interno del d.lgs. n. 276/2003, di attribuire ad operatori qualificati ed affidabili – enti bilaterali, direzioni territoriali del lavoro, province, Università pubbliche e private, Ministero del

lavoro e consigli provinciali dei consulenti del lavoro – una sorta di controllo *ex ante* sulla corretta qualificazione del rapporto di lavoro e sulla conformità alle norme di legge e di contratto collettivo del relativo regolamento negoziale.

Il provvedimento di certificazione impedisce alle parti la contestazione della qualificazione contrattuale certificata, che può essere impugnata solo davanti all'autorità giudiziaria e resta incontestabile sino alla pronuncia di una sentenza di merito, fatto salvo l'esercizio della tutela giudiziaria di tipo cautelare.

Tali effetti, peraltro, permangono anche verso i terzi: ciò fa sì che il provvedimento di certificazione sospenda, sino alla eventuale sentenza giudiziale, l'esercizio di tutti quei poteri amministrativi che consentono agli organi di vigilanza di accertare unilateralmente la natura giuridica di un rapporto di lavoro e, sulla base di questo accertamento, di avanzare pretese contributive o sanzionatorie.

L'effetto preclusivo della certificazione, nei confronti delle parti e dei terzi, può essere rimosso, con efficacia retroattiva, da una pronuncia giurisdizionale emessa dal Giudice ordinario, in funzione di Giudice del lavoro, o dal TAR, all'esito di una delle azioni che le parti stesse o i terzi possono promuovere.

In ogni caso, è bene comunque precisare che: a) nella qualificazione del contratto di lavoro e nell'interpretazione delle relative clausole, il giudice non può discostarsi dalle valutazioni delle parti, espresse in sede di certificazione, salvo il caso di erronea qualificazione del contratto, di vizi del consenso o di difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione; b) qualora insorga una controversia relativa a un contratto certificato, il ricorso promosso avanti al Giudice del lavoro deve essere preceduto dal tentativo di conciliazione obbligatorio dinnanzi all'organo che ha proceduto alla certificazione; c) il ricorso al TAR è ammesso per violazione del procedimento e per eccesso di potere.

In sostanza, la certificazione attesta che le parti, siglando un dato contratto di lavoro (o di appalto), hanno scelto, consapevolmente, la tipologia contrattuale più congrua e giuridicamente più appropriata, a seguito di una consulenza effettiva condotta da un organo terzo e qualificato, e dimostra un reale consenso delle parti, confermato volontariamente avanti la Commissione di certificazione.

Questa appena descritta è la *ratio* dell'istituto, per come è stato in origine concepito e che, senz'altro, caratterizza ancora il procedimento di certificazione.

Tuttavia, nella costruzione del sistema di qualificazione – ancora evidentemente in forma embrionale – la certificazione può avere un ruolo che va ben oltre la mera verifica formale della conformità di un dato contratto alla disciplina di legge e di contratto collettivo.

Ed infatti, la certificazione dei contratti può svolgere un'azione di stimolo, nei confronti dell'azienda, ad assumere un modello di organizzazione

e gestione del lavoro corretto e, dunque, capace di generare un impatto positivo anche in termini di effettività del sistema prevenzionistico e correlata riduzione del rischio antinfortunistico.

Ciò detto, è evidente come la prospettiva e il ruolo della certificazione dei contratti all'interno del sistema di qualificazione delle imprese non abbiano i contorni definiti, per via di un quadro normativo incerto ed incompleto.

Ad ogni modo, nella connessione tra qualificazione e certificazione si intravedono enormi potenzialità date anche dal fatto che entrambi gli istituti possono costituire tecniche di autoregolazione e controllo dell'attività di impresa (si veda *infra*)⁵⁰.

Nonostante una indubbia genericità della disposizione normativa, il legislatore, con gli emendamenti apportati all'art. 27 del Testo Unico per effetto del d.lgs. n. 106/2009, ha, tuttavia, chiarito che i primi due settori a dover sperimentare questo innovativo strumento di regolazione sarebbero stati il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico – caratterizzato da intensi fenomeni di *dumping* sociale e contrattuale negli appalti (si veda *infra*) – e l'edilizia⁵¹.

Con particolare riferimento all'edilizia, il sistema di qualificazione si dovrebbe realizzare attraverso l'adozione di uno strumento in grado di esercitare una continua verifica sulla idoneità delle imprese (e dei lavoratori autonomi) ad operare nel rispetto delle disposizioni di legge in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tale strumento – che opererebbe come una sorta di *patente a punti* – dovrebbe funzionare mediante l'attribuzione alle imprese (ed ai lavoratori autonomi) di un punteggio iniziale che misuri tale idoneità e che è soggetto a decurtazione con il verificarsi di accertate violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. L'azzeramento del punteggio avrebbe come conseguenza quella di impedire all'impresa (o al lavoratore autonomo) lo svolgimento di attività nel settore edile.

Il meccanismo della patente a punti può essere esteso ad altri settori di attività individuati con uno o più accordi interconfederali stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

⁵⁰ F. PASQUINI, D. VENTURI, *La certificazione dei contratti come modello di autoregolazione e strumento di controllo dell'attività di impresa, ai sensi dell'art. 41, comma 3 della Costituzione*, in *IANUS Diritto e Finanza, Rivista di studi giuridici*, 2011, fasc. 5, 303.

⁵¹ Si segnala che l'unica regolamentazione esistente, in tema di qualificazione delle imprese, è contenuta all'interno del d.P.R. n. 177/2011, relativo ai lavori effettuati nei c.d. *luoghi confinati* (es. silos, cisterne, pozzi, cunicoli e simili). All'art. 2, vengono elencati i requisiti che le imprese e i lavoratori autonomi devono possedere per poter operare come soggetti qualificati negli ambienti sospetti di inquinamento o confinati: es. formazione ed addestramento specifici, anche i considerazione delle forme di rischio tipiche di tali lavorazioni; DPI idonei a prevenire i rischi; presenza di una certa percentuale di personale con elevata esperienza; rispetto delle prescrizioni in tema di regolarità contributiva e applicazione della contrattazione collettiva di riferimento; impiego di tipologie contrattuali differenti dal lavoro subordinato a tempo indeterminato (ivi compreso l'appalto) soltanto se sono preventivamente certificate.

Il d.lgs. n. 106/2009, infine, ha ridimensionato gli effetti del possesso dello status di *impresa qualificata* nell'ambito delle gare di appalto pubbliche: l'art. 27, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, prevede, infatti, che «*il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione [...] costituisce elemento preferenziale (e non più vincolante, n.d.r.) per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti*».

Sul versante degli appalti privati, ai sensi dell'articolo 26, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008, il datore di lavoro-committente ha l'onere di verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi, ai quali abbia affidato l'esecuzione di lavori/servizi/forniture da realizzare all'interno della propria azienda o di una singola unità produttiva ovvero all'interno del ciclo produttivo, purché ciò avvenga in luoghi di cui l'azienda committente abbia la disponibilità giuridica⁵².

Questa attività di verifica, allo stato attuale, avviene mediante l'acquisizione, da parte dell'impresa committente, della seguente documentazione dell'appaltatore: 1) il certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato; 2) l'autocertificazione dell'impresa appaltatrice o dei lavoratori autonomi, rilasciata ai sensi dell'articolo 47 del d.P.R. n. 445/2000, circa del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale.

Invero, la futura realizzazione del sistema di qualificazione andrà a modificare le modalità attraverso cui si realizzerà il predetto accertamento della idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi: l'art. 26, comma 1, prevede, infatti, che i committenti dovranno valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi «*con le modalità previste dal decreto di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g)*», che è, per l'appunto, il d.P.R. che disciplinerà il sistema di qualificazione delle imprese.

4. I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione e le novità contenute nel “Decreto del Fare” (d.l. n. 69/2013, conv. in L. n. 98/2013)

Nell'ambito del quadro delineato dal d.lgs. n. 81/2008 – rimasto inalterato sino alla conversione in legge del d.l. n. 69/2013 (il c.d. Decreto del

⁵² Sul punto, si veda V. PASQUARELLA, *La responsabilità nel sistema degli appalti*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, p. 349: l'A. segnala come sarebbe stato più corretto fare riferimento alla disponibilità fisica o materiale, piuttosto che alla disponibilità giuridica, considerato che, ai fini della responsabilità penale, rileva la materiale disponibilità del luogo di lavoro, a prescindere dall'esistenza di un titolo giuridico. Sicché, secondo la formulazione dell'art. 26, il committente sarebbe responsabile se fosse proprietario o affittuario dei luoghi e non se ne avesse la mera disponibilità concreta, in assenza di un titolo giuridico.

Fare), da parte della l. n. 98/2013 – i soggetti delegati dal legislatore a costruire, in concreto, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi dovevano essere la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza, istituita presso il Ministero del Lavoro, e gli organismi paritetici.

La composizione, il ruolo e le funzioni della Commissione consultiva sono disciplinati all'art. 6 del d.lgs. n. 81/2008.

Questo organo esercita sempre più un'azione di indirizzo rispetto alle politiche concernenti la salute e la sicurezza sul lavoro e non svolge mera attività di tipo istruttorio.

La Commissione è composta da un rappresentante del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali – che la presiede – da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le pari opportunità, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'interno, del Ministero della difesa, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero della solidarietà sociale, della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica; ne fanno altresì parte dieci rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, dieci esperti designati delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale, dieci esperti designati delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro, anche dell'artigianato e della piccola e media impresa, comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Oltre alle funzioni che è chiamata a disimpegnare in tema di qualificazione delle imprese, la Commissione consultiva ha, tra i propri compiti, quello di esaminare i problemi applicativi della normativa di salute e sicurezza sul lavoro e formulare proposte per lo sviluppo e il perfezionamento della legislazione vigente. Nell'ambito di questa fondamentale attività di monitoraggio, si occupa di redigere annualmente una relazione sullo stato di applicazione della normativa di salute e sicurezza e sul suo possibile sviluppo, da trasmettere alle commissioni parlamentari competenti e ai presidenti delle regioni; la Commissione consultiva ha, inoltre, elaborato le procedure standardizzate sulla valutazione dei rischi di cui all'articolo 29, comma 5.

Accanto alle predette attività, la Commissione consultiva svolge un fondamentale ruolo nello sviluppo e nella implementazione di buone pratiche in tema di sicurezza sul lavoro e nella diffusione di comportamenti che siano espressione dei principi di responsabilità sociale di impresa. A tal fine, la Commissione valida le buone prassi in materia di salute e sicurezza sul lavoro e valorizza sia gli accordi sindacali sia i codici di condotta ed etici, adottati su base volontaria, che, in considerazione delle specificità dei settori produttivi di riferimento, orientino i comportamenti dei datori di lavoro, anche secondo i principi della responsabilità sociale, dei lavoratori e di tutti i soggetti interessati, ai fini del miglioramento dei livelli di tutela definiti dalle norme di legge.

Con riferimento alla implementazione della normativa comunitaria in tema di salute e sicurezza, la Commissione consultiva si occupa di valutare le problematiche connesse all'attuazione delle direttive comunitarie e delle convenzioni internazionali stipulate in materia di salute e sicurezza del lavoro. In particolare, la Commissione consultiva redige, ogni cinque anni, una relazione sull'attuazione pratica della direttiva 89/391/CEE del Consiglio e delle altre direttive dell'Unione europea in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Tra gli ulteriori compiti affidati alla commissione consultiva vi è quello di promuovere la considerazione della differenza di genere in relazione alla valutazione dei rischi e alla predisposizione delle misure di prevenzione; di indicare modelli di organizzazione e gestione aziendale ai fini di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 81/2008; di elaborare criteri di qualificazione della figura del formatore per la salute e sicurezza sul lavoro, anche tenendo conto delle peculiarità dei settori di riferimento; di elaborare le indicazioni necessarie alla valutazione del rischio da stress lavoro-correlato.

Al suo interno, la Commissione consultiva può istituire comitati speciali permanenti – dei quali determina la composizione e la funzione – al fine di poter svolgere, con maggiore specializzazione e competenza, la propria azione di indirizzo.

Peraltro, tra i comitati speciali permanenti istituiti in seno alla Commissione consultiva, il comitato n. 3 – costituito presso la Direzione Generale delle Relazioni Industriali e dei Rapporti di Lavoro, già Direzione Generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro, Divisione VI – si occupa del tema della qualificazione delle imprese.

Compongono il comitato n. 3, oltre al coordinatore, dirigente espressione del Ministero del lavoro, esponenti delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, oltre a rappresentanti di Legacoop, della Confindustria, di Confartigianato. Partecipano ai lavori anche membri tecnici, nella qualità di esperti, nominati dai componenti del comitato, oltre a tecnici espressione dei Ministeri di volta in volta coinvolti e delle Regioni.

L'obiettivo assegnato al comitato n. 3 era quello di elaborare un report condiviso – da sottoporre, una volta definito, all'esame ed all'approvazione finale della Commissione consultiva – contenente la struttura essenziale del sistema di qualificazione, la cui disciplina sarebbe stata comunque demandata all'emanazione di un d.P.R..

Pertanto, nell'impianto normativo derivante dagli articoli 6, 26 e 27 del d.lgs. n. 81/2008, il comitato n. 3 e, quindi, la Commissione consultiva avevano il compito di svolgere un lavoro preliminare di individuazione dei settori e dei criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi ed alla sua successiva trasfusione in un Decreto del Presidente della Repubblica.

Nello svolgimento di questa attività preliminare, la regolamentazione della qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi avrebbe dovuto

tenere conto delle esigenze di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori operanti nei settori di riferimento, garantendo, al contempo, il rispetto dei principi di semplicità e comprensibilità e, ove possibile, evitando l'introduzione di nuovi oneri a carico delle imprese e dei lavoratori autonomi.

I lavori condotti in seno al comitato n. 3 – per quasi cinque anni consecutivi – hanno prodotto l'elaborazione di una bozza di report sul sistema di qualificazione, intorno al quale, invero, non si è realizzata una posizione condivisa da parte dei componenti.

Se, da un lato, è stata intensa la discussione in ordine ai settori che avrebbero dovuto sperimentare questa nuova forma di regolazione del mercato, così come in ordine ai criteri da cui poter desumere la qualificazione di un'impresa, dall'altro lato, la difficoltà di raggiungere un consenso unanime rispetto alla descrizione di alcuni settori produttivi ed il timore – paventato da alcuni componenti – di incrementare gli oneri gestionali in capo alle imprese e di aggravare le *start up* hanno rallentato fortemente i lavori del comitato n. 3, al punto da determinarne l'arenarsi nel mezzo di una sorta di «guado istituzionale».

Tuttavia, la bozza – sia pur non definitiva – di relazione prodotta dal comitato n. 3 contiene dei profili di estremo interesse, da cui emergono alcuni elementi significativi in ordine a come potrebbe configurarsi il sistema di qualificazione.

In primo luogo, i settori che – secondo la bozza di relazione – avrebbero dovuto sperimentare la qualificazione delle imprese (oltre ai settori già individuati dal legislatore e, cioè, la sanificazione del tessile e l'edilizia) sono i seguenti: a) contact center/CRM; b) trasporti; c) somministrazione di lavoro; d) lavori in ambienti confinati, ai sensi degli artt. 66 e 121 e dell'allegato IV, punto 3, del d.lgs. n. 81/2008⁵³; e) servizi di vigilanza privata⁵⁴; f) servizi di ristorazione collettiva⁵⁵.

In sostanza, si tratta di settori di attività nei quali sono stati rinvenuti molteplici profili di rischio, alla luce di differenti fattori: da un lato, la rischiosità, in termini di sicurezza del lavoro, è stata ritenuta implicita nella attività produttiva propria del settore individuato; dall'altro lato, si è rinvenuta la necessità di qualificare determinati settori per i profili di alto rischio legati

⁵³ Ci si riferisce, in particolare, ai lavori effettuati in vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti, silos e simili (es.: pozzi, cisterne), connotati da una elevato rischio di infortuni, anche mortali. Al riguardo, si rinvia al d.P.R. n. 177/2011, in vigore dal 28 novembre 2011.

⁵⁴ Ci si riferisce alle attività come definite e disciplinate rispettivamente dall'articolo 133 e ss. del T.U.L.P.S. (Testo Unico delle leggi di Pubblica Sicurezza) e dall'art. 249 e ss. del R.D. n. 635/1931.

⁵⁵ Il settore della ristorazione collettiva ha ad oggetto la attività di fornitura, produzione e somministrazione di alimenti e bevande a gruppi definiti di persone, su incarico di un committente pubblico o privato. Tale servizio è conseguentemente destinato a scuole, ospedali, carceri, comunità, mense aziendali, caserme, etc. ed ha una notevole rilevanza in termini sociali e di sicurezza, data la natura degli utenti finali che possono ricomprendere categorie di soggetti particolarmente a rischio come bambini, anziani e persone malate.

alla frequente gestione del lavoro con modalità irregolari e forme contrattuali errate ovvero per la funzione sociale che svolgono i servizi erogati.

Sotto altro profilo, si è ritenuto di dover fare emergere la qualità delle imprese allo scopo di realizzare una migliore definizione dei rapporti di lavoro, nella convinzione che ciò potesse comprovare la tesi secondo cui l'adozione di standard contrattuali ed organizzativi, adattati alle specifiche esigenze dell'attività produttiva in cui si inseriscono, abbia una valenza strategica per l'innalzamento del livello qualitativo del settore di riferimento.

In secondo luogo, la Commissione è pervenuta alla cristallizzazione, per i settori sopra indicati, di una serie di criteri generali, suddivisi tra inderogabili e preferenziali, idonei a conferire all'azienda lo status di «impresa qualificata», ai quali si affiancano, per ciascun settore, criteri inderogabili aggiuntivi, mutuati dalle norme tecniche di qualità dei processi lavorativi o di qualificazione delle relative figure professionali.

In particolare, tra i requisiti di qualificazione «inderogabili», sono contemplati: a) il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori, di cui al d.lgs. n. 81/2008; b) il rispetto delle previsioni normative in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva; c) la presenza di una certa percentuale del personale in possesso di un'esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta; d) il rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008; e) l'integrale applicazione degli accordi o contratti collettivi di riferimento, compreso l'eventuale versamento della contribuzione all'ente bilaterale di riferimento, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti.

In tale impianto regolatorio, avrebbero costituito requisiti «preferenziali» di qualificazione, che, se posseduti, avrebbero consentito all'impresa di beneficiare di un superiore attestato di qualità, i seguenti: a) la certificazione dei singoli contratti di lavoro e dei singoli contratti di appalto, subappalto, subfornitura e trasporto, ai sensi del titolo VIII, capo I, del d.lgs. n. 276/2003 e nei limiti di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008; b) l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008; c) la volontaria applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese; d) ogni altro elemento espressamente indicato, a questo fine, negli accordi interconfederali o nei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

Vero è, tuttavia, che la bozza di relazione elaborata dal comitato n. 3 non ha specificato in che modo si sarebbero dovuti applicare e coordinare i criteri «inderogabili» e «preferenziali» sopra riportati, rinviando, di fatto, tale problematica all'adozione del d.P.R..

Accanto all'appena descritto problema applicativo connesso con la concreta implementazione del sistema di qualificazione, il comitato n. 3 ha cercato di sciogliere, invero senza successo, la questione relativa al coordinamento tra la qualificazione delle imprese (art. 27, d.lgs. n. 81/2008) e la dimostrazione della idoneità tecnica dell'appaltatore (art. 26, d.lgs. n. 81/2008).

Sul punto, infatti, la disposizione normativa è molto generica: l'art. 26, comma 1, prevede che i committenti – quando verrà alla luce il sistema di qualificazione – dovranno valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi non più attraverso la mera presentazione di un'autodichiarazione, accompagnata dalla iscrizione dell'azienda alla Camera di commercio, bensì «*con le modalità previste dal decreto di cui all'articolo 6, comma 8, lettera g)*», che è, per l'appunto, il d.P.R. che disciplinerà il sistema di qualificazione delle imprese.

Il problema ermeneutico che si è posto – e che comunque renderebbe opportuno un chiarimento da parte del legislatore – è se il possesso dei requisiti di qualificazione sia necessario per consentire all'appaltatore di dimostrare la propria idoneità tecnica, ai sensi dell'art. 26, d.lgs. n. 81/2008, oppure se il d.P.R., disciplinante la qualificazione delle imprese, debba individuare ulteriori requisiti – diversi da quelli funzionali al conseguimento della qualificazione – attraverso i quali le imprese appaltatrici e i lavoratori autonomi, operanti in un determinato settore, possano comprovare, nei confronti dei committenti, la propria idoneità tecnico-professionale.

Come detto, tale nodo interpretativo – peraltro di non poco conto, atteso che è dalla risposta a tale interrogativo che si desumerà la obbligatorietà o meno del possesso dell'attestato di qualificazione per poter operare in un determinato mercato – non è stato ancora risolto. Al contrario, intorno a tale questione, si sono registrate, all'interno del comitato n. 3, posizioni molto discordanti e ciò ha contribuito a rallentare ulteriormente i lavori per la definizione del sistema di qualificazione.

Accanto alla funzione assegnata alla Commissione consultiva, nel procedimento di individuazione dei settori interessati dal sistema di qualificazione e dei criteri fondanti, il legislatore aveva previsto, altresì, un ruolo fondamentale degli organismi paritetici.

Tali organismi, istituiti ad opera dell'art. 20 del d.lgs. n. 62/1994, sono chiamati a svolgere una significativa azione di sostegno alle imprese, anche nell'ottica della promozione di interventi a tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. ee) del d.lgs. n. 81/2008, gli organismi paritetici sono costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei

datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per: la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento.

Con riferimento alla qualificazione delle imprese, gli organismi paritetici avrebbero dovuto operare congiuntamente alla Commissione consultiva, alla quale avrebbero fornito specifiche indicazioni.

Senonché il quadro normativo è mutato, con l'approvazione dell'art. 32, comma 1, del decreto legge n. 69/2013, come convertito dalla Legge n. 98/2013 (il cd. Decreto del Fare). Ai sensi di tale disposizione, infatti, la Commissione consultiva è chiamata non più a definire, ma a «discutere in ordine ai criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 27».

Il Legislatore, inoltre, ha confermato che il sistema di qualificazione delle imprese sarà disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica, acquisito il parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, ma, al contempo ha specificato che il tutto avverrà «*su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali*».

La norma emendata esprime evidentemente l'intento del legislatore di ridurre i tempi di adozione del d.P.R. sulla qualificazione, provvedendo direttamente, su proposta del Ministro del lavoro, senza attendere la conclusione dei lavori in Commissione consultiva.

Questa scelta, pur comprensibile, nell'ottica della semplificazione procedimentale dell'adozione di un sistema che attende di decollare ormai da quasi cinque anni, ha in sé due criticità.

Da un lato, in un solo colpo, si cancella il lavoro portato avanti dal 2010, con sforzo costruttivo ed intensità dialettica dalla predetta Commissione. Così facendo, peraltro, il legislatore accetta il rischio di adottare uno strumento innovativo e dirompente per la regolazione del mercato senza un vero confronto con le parti sociali interessate.

Dall'altro lato, è stato condivisibilmente rilevato come la mancata previsione di un termine temporale per l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica aumenti ancor di più il rischio di frenare la messa a regime di un utile strumento di effettività delle tutele⁵⁶, rispetto al quale già il primo

⁵⁶ Sul punto, si veda N. D'ERARIO, *Le altre semplificazioni in materia di sicurezza sul lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, Milano, 2013, 452.

termine di adozione – 12 mesi dall’entrata in vigore del Testo Unico sicurezza – è ormai ampiamente scaduto.

5. Le potenzialità della qualificazione delle imprese

La qualificazione delle imprese è, dunque, una innovativa intuizione giuridica che, tuttavia, allo stato attuale, è ferma nella fase di elaborazione teorica e, quindi, non operativa. Probabilmente, la generica formulazione della norma di legge, che ne aveva previsto l’introduzione all’interno del Testo Unico Salute e Sicurezza, non ha aiutato i soggetti chiamati a delineare il sistema nella sua concreta costruzione (si veda par. 4 che precede).

Ad ogni modo, se ne possono individuare le enormi potenzialità.

Si è avuto modo di argomentare come, in considerazione della evoluzione dei modelli organizzativi di impresa e della sempre maggiore segmentazione dei processi produttivi, le aziende siano sempre più indotte ad operare in *partnership* (si veda il capitolo primo che precede).

Ciò ha determinato e determina tuttora un’ennesima sfida per il diritto del lavoro, chiamato non più soltanto a tutelare il lavoratore all’interno del rapporto di lavoro, ma a realizzare una sua «protezione indiretta», possibile soltanto se si preserva la leale concorrenza tra le imprese.

Ed infatti, la concorrenza sleale – che è messa in atto da imprese che mirano ad ottenere un risparmio dei costi utilizzando manodopera irregolare o in violazione delle norme di legge e/o di contratto collettivo – crea *dumping* sociale: in tal modo, da un lato, si danneggiano le aziende che, operando nel rispetto delle regole, non riescono a realizzare un prodotto/servizio ad un prezzo altrettanto competitivo e, dall’altro lato, si riducono (e per certi versi si azzerano) le tutele nei confronti dei lavoratori coinvolti nei processi produttivi, evidentemente per nulla protetti da normative che, per quanto severe, se, come avviene, restano inapplicate, sono del tutto inefficaci.

Alla luce di quanto sopra, si può dunque intuire l’impatto che può generare – tanto sotto un profilo della regolazione del mercato, quanto sotto il profilo della tutela del lavoro – l’introduzione di un sistema in grado di dare evidenza del valore morale, tecnico, professionale dell’impresa e, per questo, capace di porre ai margini del mercato gli operatori non adeguatamente preparati o che agiscono violando le regole.

Come detto (si veda il par. 4 che precede), né le disposizioni normative (articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 81/2008), né i lavori del comitato n. 3, istituito in seno alla Commissione consultiva presso il Ministero del lavoro, hanno chiarito se il riconoscimento della qualificazione sia un elemento necessario ed imprescindibile affinché un’impresa possa operare in un dato mercato.

Di certo, qualora l’articolato regolamentare del d.P.R. che disciplinerà la qualificazione delle imprese dovesse stabilire la natura obbligatoria della qualificazione ovvero che la qualificazione è necessaria perché un’impresa

possa dimostrare la propria idoneità tecnico-professionale, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, l'effetto in termini di accesso al mercato da parte delle imprese sarebbe dirompente.

Questo è quanto è avvenuto, con riferimento ai lavori in ambienti confinati o sospetti di inquinamento, con l'adozione del d.P.R. n. 177/2011, che prevede uno specifico sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano in questi ambienti particolarmente a rischio infortuni. La norma regolamentare, infatti, obbliga le imprese che intendono operare in tale settore ad ottenere la qualificazione attraverso un adeguamento del proprio modello di organizzazione e gestione a determinati standard minimi di sicurezza. Per tale via, si prevede che le attività in questione possano essere eseguite soltanto previo possesso di determinati requisiti, indipendentemente dalla circostanza che siano svolte in regime di esternalizzazione produttiva (mediante appalto endoaziendale ovvero mediante rapporti di lavoro autonomo), oppure che restino interne al ciclo produttivo dell'impresa interessata (si pensi ad esempio ad una stazione per il lavaggio delle cisterne dei camion), con la precisazione che, in quest'ultimo caso, sono previsti ulteriori obblighi a carico tanto dell'impresa/lavoratore autonomo che esegue i lavori, quanto del committente⁵⁷.

Ad ogni buon conto, a parere di chi scrive, anche dalla implementazione della qualificazione su base, per così dire, volontaria e non coattiva possono derivare effetti positivi, tanto in termini «micro», sulla capacità dell'impresa di operare con un alto livello di professionalità tecnica e nel rispetto della normativa a tutela del lavoro, quanto in termini «macro», rispetto alla indiretta regolamentazione del mercato.

Sotto il primo profilo – «micro» – il sistema di qualificazione delle imprese opera come strumento di autodisciplina e di autocontrollo, inducendo l'impresa a prevenire l'adozione di comportamenti contrari a norme di legge (e di contratto collettivo).

⁵⁷ L'art. 1, comma 3, d.P.R. n. 177/2011, infatti, precisa che qualora l'attività data in appalto o affidata al lavoratore autonomo sia eseguita nell'ambito dell'impresa committente, o di una singola unità produttiva di essa, ovvero ancora nell'ambito del ciclo produttivo della committente medesima, se quest'ultima mantiene la disponibilità giuridica dei locali di esecuzione dei lavori – allora l'eventuale ricorso al subappalto è consentito solo se espressamente autorizzato dal committente e solo se il contratto di subappalto è certificato (art. 2, comma 2, d.P.R. n. 177/2011). Inoltre, sempre in questa ipotesi di esternalizzazione produttiva di tipo endoaziendale, la norma richiede anche ulteriori prescrizioni procedurali, consistenti da un lato in specifici obblighi informativi da parte del datore di lavoro committente (l'attività informativa deve essere preventiva rispetto all'inizio dei lavori ed adeguatamente dettagliata e sviluppata: la durata di questa attività non può mai essere inferiore ad 1 giorno), e dall'altro lato nella individuazione di una specifica figura di «rappresentante», nell'ambito dell'organizzazione del committente, che ha l'incarico vigilare «in funzione di indirizzo e coordinamento delle attività svolte».

Ed infatti, lo stimolo a conseguire l'attestato di qualificazione fa sì che l'azienda adotti un modello organizzativo e produttivo che le consenta di dimostrare il possesso dei criteri di qualificazione.

In tal modo, l'azienda, avendo interesse a dimostrare il rispetto della normativa in tema di salute e sicurezza sul lavoro, soprattutto per quanto concerne le attività di formazione, informazione, sorveglianza sanitaria, valutazione dei rischi, utilizzo e manutenzione dei DPI, così come il regolare assolvimento degli obblighi previdenziali, l'osservanza del contratto collettivo, il corretto impiego delle forme contrattuali diverse dal lavoro subordinato e a tempo indeterminato, si organizzerà in modo tale da essere conforme alle prescrizioni normative sul punto.

L'azienda, quindi, farà di tutto per evitare un contenzioso da cui possa emergere l'accertamento dell'adozione da parte sua di comportamenti e scelte contrari a norme di legge (e di contratto collettivo). L'impresa tenderà più che ad occuparsi delle conseguenze delle illegittimità commesse, a prevenirne la realizzazione.

Per conseguire questo scopo, l'azienda rafforzerà la propria attenzione sui profili di *accountability* e di *compliance* interni. In altri termini, l'impresa, per poter ottenere la qualificazione e preservarla nel tempo, sarà indotta ad assumere un atteggiamento più responsabile, così da poter conformare la propria azione agli standard stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta. E tanto anche al fine di mostrarsi sul mercato – nei confronti delle altre imprese che potrebbero divenire committenti o, comunque, partner commerciali – come un interlocutore serio ed affidabile.

Ecco che, per implementare questa strategia, l'azienda dovrà valutare il rischio che l'adozione di determinate scelte possa determinare la violazione di norme di legge (e di contratto collettivo).

In questi termini, la qualificazione delle imprese è certamente un istituto giuridico finalizzato alla prevenzione dei conflitti tra le parti contrattuali – intendendo per tali azienda e lavoratori, ma anche azienda appaltatrice e committente – e che, per questo ha anche l'utilità di contribuire a creare nell'azienda una ragionevole certezza sui costi da sostenere.

Ed infatti, la valutazione del rischio che può derivare dalla adozione di una determinata scelta organizzativa (es. ho necessità di ricorrere ad una collaborazione a progetto e, quindi, mi rivolgo ad una Commissione di certificazione che valuta la coerenza normativa della scelta e, quindi, certifica il contratto) permette all'impresa di poter valutare in maniera più cosciente i costi che possono derivare da una tale scelta organizzativa.

Sotto un complementare profilo, quindi, il sistema di qualificazione – stimolando la descritta attività di valutazione del rischio da parte dell'impresa – opera come meccanismo di salvaguardia delle tutele minime delle condizioni di lavoro e, dunque, quale strumento di regolarizzazione delle imprese.

E tanto avviene, da un lato, attraverso l'enfasi posta dal Legislatore sul ruolo della formazione, tanto dei datori di lavoro, quanto dei lavoratori

autonomi⁵⁸. Dall'altro lato, l'obiettivo della garanzia della implementazione di condizioni di lavoro rispettose degli standard contrattuali e normativi, anche in un'ottica prevenzionistica, viene perseguito attraverso l'impiego della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto.

In particolare, la certificazione assume una funzione fondamentale per l'adozione di specifici «standard contrattuali e organizzativi», nell'impiego – diretto e mediato – della manodopera. Più in particolare, la certificazione, andando ben oltre la verifica formale del pieno raggiungimento della conformità alla disciplina vigente in materia di contratti e rapporti di lavoro, assume la funzione di assicurare l'effettività del sistema prevenzionistico, nell'ambito dell'organizzazione d'impresa⁵⁹.

D'altra parte, la qualificazione delle imprese è anche e soprattutto uno strumento organizzativo, nel senso che influenza l'adozione di scelte strategiche aziendali idonee a sviluppare la professionalità e le competenze dell'impresa e ne scoraggia delle altre, che, invece, possono non essere adeguate in termini di rispetto della legge e non coerenti con l'organizzazione aziendale e con gli obiettivi strategici che l'impresa intende perseguire.

In sostanza, la qualificazione delle imprese «costringe» l'azienda ad una costante valutazione del proprio operato che, in concreto, si traduce in una periodica attività di *due diligence* volta a verificare lo stato di solidità della propria attività produttiva e del proprio assetto organizzativo.

Peraltro, di tale attività di *due diligence* – essenziale per l'impresa che intenda ottenere la qualificazione e preservare tale status di impresa qualificata – ne beneficia, indirettamente, anche l'azienda committente al momento della scelta del partner commerciale.

È evidente che, rivolgendosi ad un'azienda qualificata, il committente sa di poter contare sulla professionalità di un operatore economico che ha scelto di adottare un modello organizzativo e produttivo rispettoso della normativa, trasparente e con peculiari e comprovate competenze tecniche.

E questo è ancor più rilevante alla luce del regime di responsabilità solidale che lega committente ed appaltatore (per quanto riguarda il trattamento retributivo, ivi comprese le quote di TFR, e contributivo/assicurativo dei

⁵⁸ Al riguardo, N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCHI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 313-324, rileva come, nell'ottica della promozione della sicurezza, è necessario puntare sulla formazione come elemento necessario e obbligatorio in un corretto sistema di qualificazione. La medesima analisi è condivisa da F. NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, fasc. 1, p. 61 - 77, il quale sostiene che il Legislatore, nell'individuare le fondamenta del sistema di qualificazione avrebbe dovuto assumere un approccio ancora più deciso nei confronti della formazione, in quanto condizione imprescindibile per una preparazione, in materia antinfortunistica, degli operatori presenti sul mercato.

⁵⁹ Sul punto, si veda: M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 119-128.

dipendenti dell'appaltatore, nonché gli obblighi fiscali e i danni non indennizzati dall'INAIL).

Ciò fa sì che un'attività di *due diligence* si renda opportuna non più soltanto in caso di operazioni straordinarie, ma anche nella fase di scelta dell'azienda cui appaltare una determinata opera o un servizio. E questo, per valutare la virtuosità dell'impresa appaltatrice, da cui dipende il non coinvolgimento della committente rispetto a ipotesi di inadempimento nella gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti operanti nell'appalto.

In tale ottica, il sistema di qualificazione delle imprese sarebbe senz'altro di ausilio per l'impresa committente nello svolgimento delle descritte attività di *due diligence*, permettendole di individuare le migliori aziende sul mercato, sotto un profilo della corretta gestione dei rapporti di lavoro, ma anche da un punto di vista della qualità del proprio processo produttivo.

In termini «macro», la qualificazione delle imprese può esercitare una efficace azione di regolamentazione indiretta del mercato, stimolando una sana competitività tra le imprese non «al ribasso», in cui la variabile determinante della scelta di un concorrente sia unicamente il fattore prezzo, ma riportando al centro la qualità del lavoro o del servizio realizzato.

Ciò, quindi, dovrebbe costituire un solido argine contro le diffuse condotte di concorrenza sleale adottate da imprese che – per poter praticare forti sconti sul costo del lavoro/servizio appaltato – non rispettano la normativa a tutela della sicurezza del lavoro, non osservano le previsioni in tema di regolarità contributiva previdenziale, utilizzano manodopera irregolare o ricorrono in maniera fraudolenta a forme contrattuali atipiche.

In conclusione, il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi – per quanto sia ancora una mera intuizione teorica – è un prezioso strumento di autoregolamentazione dell'attività di impresa e contestualmente del mercato, in grado di esercitare una funzione di controllo sui fini sociali a cui la libera iniziativa economica privata deve uniformarsi (art. 41, comma 3 Cost.).

La funzionalizzazione della libera iniziativa economica a fini di utilità sociale, infatti, può derivare non soltanto da modelli di etero controllo diretto – da parte dello Stato – ma può ottenersi anche attraverso l'implementazione volontaria di modelli di autoregolamentazione.

Nell'ambito di queste tecniche regolatorie non scompare del tutto il ruolo dello Stato: nel caso del sistema di qualificazione, infatti, sarà un d.P.R. a stabilire i criteri di qualificazione.

Di certo, questo sistema regolatorio è alternativo al tradizionale potere normativo che lo Stato esercita attraverso la norma (intendendosi per tale il precetto e la relativa sanzione).

Ed infatti, la qualificazione delle imprese agisce non come sistema imperativo – salvo che il legislatore non scelga di regolamentarlo come un meccanismo di selezione obbligatoria e vincolante per le imprese che

intendano operare in un dato mercato – bensì come un incentivo per le imprese a conformare i propri modelli organizzativi a standard di qualità.

E tanto allo scopo di consentire che, nell'ambito di un confronto concorrenziale sano, un'impresa virtuosa possa emergere all'interno di un mercato e, qualora operi nel settore degli appalti pubblici, la stessa possa disporre di un requisito preferenziale (e cioè l'essere qualificata), che le consenta di prevalere sulle altre imprese in gara, ovvero che le permetta di accedere ad agevolazioni, finanziamenti, contributi a carico della finanza pubblica, sempre legati agli appalti.

6. Qualificazione delle imprese e responsabilità solidale: il possesso dello status di impresa qualificata quale causa di esclusione della responsabilità solidale del committente

Ancorché il sistema di qualificazione delle imprese non sia ancora operativo nel nostro ordinamento, stante la mancata attuazione dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, tale strumento può comunque essere utilizzato, in tutte le sue potenzialità precedentemente descritte, dall'autonomia privata collettiva.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore in cui opera l'azienda appaltatrice, nel definire gli standard minimi di carattere qualitativo ed etico che devono essere osservati dalle aziende del settore, può prevedere una griglia di requisiti, il cui possesso consenta all'azienda di potersi definire *qualificata*. E tanto a condizione che la qualificazione derivi dal possesso, da parte dell'azienda, di una «specifica esperienza, competenza e conoscenza» – anche in tema di salute e sicurezza sul lavoro – oltre che dall'utilizzo di contratti di appalto, subappalto e di lavoro, in forme diverse dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, certificati ai sensi al Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo n. 276/2003.

In tal modo, le parti sociali, esercitando il potere di autoregolamentazione e controllo descritto in precedenza, possono indurre le imprese del settore a conformare il proprio operato agli scopi di utilità sociale, cui dovrebbe ispirarsi la libera iniziativa privata, in modo da preservare la «sicurezza», la «libertà» e la «dignità umana» (art. 41, comma 2, Cost.).

La contrattazione collettiva potrebbe, quindi, svolgere un ruolo suppletivo rispetto al vuoto normativo originatosi a causa dell'inerzia del legislatore (o meglio dei soggetti dal medesimo delegati a costruire il sistema di qualificazione: si veda il par. 4 che precede), potendo, a seconda del settore, definire modelli di qualificazione che più si attaglino alle specifiche esigenze.

Peraltro, il modello di qualificazione delineato dalle parti sociali potrebbe non limitarsi soltanto ai profili di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Ed infatti, il contratto collettivo potrebbe individuare una serie di indicatori utili a verificare che l'impresa non soltanto abbia ottemperato alle previsioni normative contenute nel d.lgs. n. 81/2008, ma che sia stata

adempiente, nei confronti della manodopera impiegata, rispetto agli obblighi di carattere retributivo, previdenziale ed assicurativo ovvero che abbia utilizzato forme contrattuali di lavoro non standard in maniera non fraudolenta.

Nell'espletamento di questa attività di verifica, la certificazione dei contratti di lavoro e di appalto – ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo n. 276/2003 – avrebbe un ruolo centrale, da un lato, come strumento di garanzia relativo ai profili di salute e sicurezza e, dall'altro, come strumento idoneo a garantire la trasparenza sul corretto uso degli appalti, delle tipologie contrattuali flessibili e degli adempimenti degli oneri retributivi, contributivi e previdenziali⁶⁰.

Sotto altro profilo, poi, l'attribuzione dell'attestato di qualificazione potrebbe essere subordinata al rispetto e alla implementazione, da parte dell'azienda interessata, di normative tecniche, comportanti, ad esempio, il rilascio di certificazioni di qualità di processo e/o di prodotto. Questo riconoscimento, espresso da un soggetto tecnico e terzo, costituirebbe un ulteriore tassello necessario per comporre un quadro valutativo dell'impresa da cui possa emergere il suo valore qualitativo.

In sostanza, la valutazione dell'impresa che precede il riconoscimento della qualificazione – nell'assetto che del sistema di qualificazione potrebbero dare le parti sociali, nell'esercizio del proprio potere di autonomia privata collettiva – finirebbe per riguardare, più in generale, la capacità e la competenza tecnico-professionale dell'impresa, nell'esecuzione del lavoro/servizio appaltato.

Pertanto, il sistema di qualificazione può essere strutturato in modo tale da comportare l'impiego di «*metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti*», idonei, pertanto, a garantire un controllo sullo svolgimento «a regola d'arte» dell'appalto, oltre che a verificare il corretto adempimento delle obbligazioni retributive e contributive nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto.

Ciò fa sì che, qualora il contratto collettivo nazionale – applicato dall'impresa appaltatrice – preveda un sistema di qualificazione, che sia costruito in modo tale da garantire «*metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti*», il conseguimento, da parte dell'impresa appaltatrice, della qualificazione può produrre gli effetti di cui all'art. 29, comma 2 del d.lgs. n. 276/2003, ossia l'esonero dell'azienda committente dalla responsabilità solidale⁶¹.

⁶⁰ G. GAMBERINI, D. VENTURI, *La facoltà derogatoria della contrattazione collettiva nella responsabilità solidale negli appalti*, in *DRI*, 2013, 3, p. 182.

⁶¹ Il D.L. n. 76/2013, conv. in L. n. 99/2013, ha disposto che le disposizioni di cui all'art. 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 si applicano anche ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori autonomi. Le medesime disposizioni non si applicano ai contratti di appalto stipulati dalla P.A.. Le disposizioni dei contratti collettivi di cui all'articolo 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 hanno effetto esclusivamente in relazione ai trattamenti retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto con esclusione di qualsiasi effetto in relazione ai contributi previdenziali e assicurativi.

E questo perché l'art. 4, comma 31, lett. a) della legge n. 92/12 ha escluso l'operatività del regime di responsabilità solidale tra committente e appaltatore – per il mancato pagamento delle retribuzioni, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, in favore dei dipendenti dell'appaltatore – qualora i contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore individuino metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti.

Ebbene, il sistema di qualificazione – costruito dalle parti sociali – può costituire uno strumento volto a verificare la regolarità complessiva dell'appalto e, dunque, idoneo a determinare l'esonero dalla responsabilità solidale – che lega committente ed appaltatore – ai sensi dell'art. 29, comma 2 del d.lgs. n. 276/2003. Il sistema di qualificazione può, infatti, rappresentare uno strumento di *due diligence* - ancorché previsto in sede di contratto collettivo nazionale di lavoro - a condizione che consenta un controllo sul corretto adempimento, da parte dell'azienda appaltatrice, delle obbligazioni retributive e contributive nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto e sulla regolarità dello svolgimento dell'appalto.

Al riguardo, è tuttavia il caso di precisare che il potere derogatorio conferito alle parti sociali dalla l. n. 92/2012 deve intendersi limitato alla responsabilità solidale di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003⁶².

Si ritiene, infatti, che gli altri regimi di responsabilità normativamente previsti con riferimento ai profili giuslavoristici insiti negli appalti (si veda il capitolo primo che precede) non siano oggettivamente derogabili.

Più precisamente, l'art. 1676 c.c. e l'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008 non sono interessati da eventuali accordi derogatori della responsabilità poiché l'uno configura un'azione diretta e l'altro un diritto individuale del lavoratore. Sotto altro profilo e sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2014 (che ha sancito l'abrogazione della responsabilità in solido di natura fiscale: cfr., par. 8 del capitolo primo), non sarebbe stato possibile derogare alla disciplina di cui all'art. 35, comma 28, del d.l. n. 223/2006, in quanto l'accordo non sarebbe stato opponibile al creditore dell'obbligazione solidale (fiscale), ossia l'Agenzia delle Entrate.

Per quanto concerne, invece, la parte contrattuale la cui contrattazione collettiva sia abilitata a prevedere la deroga alla responsabilità solidale –

⁶² Peraltro, si rammenta che anche l'art. 8 del d.l. n. 138/2011 (conv. in l. n. 148/2011) prevede la derogabilità delle disposizioni di legge e di contrattazione collettiva relative al regime della solidarietà negli appalti, da parte di specifiche intese realizzate dalla contrattazione di prossimità, finalizzate alla maggiore occupazione, alla qualità dei contratti di lavoro, all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori, alla emersione del lavoro irregolare, agli incrementi di competitività e di salario, alla gestione delle crisi aziendali e occupazionali, agli investimenti e all'avvio di nuove attività, fermo restando il limite derivante dal rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro. Anche rispetto a tale fattispecie, la deroga deve intendersi relativa alla responsabilità solidale ex art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003.

nonostante il silenzio della disposizione normativa, sul punto – si ritiene di poter aderire alla interpretazione secondo cui il procedimento di verifica della regolarità dell'appalto, idoneo come tale a determinare l'esonero dalla responsabilità solidale del committente, debba essere previsto all'interno del contratto collettivo applicato dall'azienda appaltatrice⁶³.

Del resto, sono i lavoratori dell'appaltatore ad essere legittimati ad agire per il riconoscimento del proprio credito retributivo nei confronti del proprio datore di lavoro ed in via solidale nei confronti del committente. Ne deriva che una deroga rispetto alla azionabilità di detta responsabilità può essere contenuta soltanto all'interno di un contratto collettivo sottoscritto dalle parti sociali rappresentative delle istanze dei lavoratori interessati.

Tuttavia, non priva di suggestione ed altrettanto valida appare l'opposta interpretazione secondo cui la deroga in parola possa essere prevista anche dalla contrattazione collettiva applicata dal committente. Seguendo questa lettura, infatti, si valorizzerebbe il ruolo del committente – e dunque delle parti sociali che sottoscrivono il contratto collettivo da questi applicato – di provvedere alla implementazione di procedimenti e metodi volti a monitorare la regolarità complessiva della esecuzione dell'appalto commissionato. In quest'ottica, è ancor più evidente il ruolo di *due diligence* nei confronti dell'impresa appaltatrice esercitato dal procedimento di controllo dell'appalto.

Ad ogni buon conto, nonostante la laconicità e le descritte incertezze ermeneutiche delle disposizioni normative interessate - tanto sotto il profilo della qualificazione delle imprese (articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 81/2008) quanto relativamente alla responsabilità solidale tra committente ed appaltatore ed alla sua derogabilità (art. 29 del d.lgs. n. 276/2003) - si evince senz'altro con chiarezza l'intenzione del legislatore di realizzare un'azione di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti nelle filiere che caratterizzano gli appalti. E tanto al fine di rendere il ricorso a strumenti di tipo risarcitorio/indennitario - che agiscono allo scopo di porre un rimedio a condotte inadempimenti, causative di un danno (in termini patrimoniali e non) - l'ultima opzione percorribile.

Di certo, le ragioni sottese a tali scelte di politica del diritto non risiedono affatto nella volontà di frustrare la tutela patrimoniale dei lavoratori impiegati negli appalti. L'intento, infatti, non è quello di privare i titolari di crediti da lavoro di uno strumento necessario per consentirgli di ottenere il dovuto.

Piuttosto, la logica del sistema di qualificazione è di prevenire la realizzazione di fatti di inadempimento. E ciò si realizzerebbe attraverso la costruzione di un sistema di «filtri», a beneficio del committente nella scelta dell'impresa appaltatrice - ovvero la griglia di requisiti di qualità - che, dando alle imprese l'opportunità di emergere come le più virtuose all'interno del mercato, agisca con funzione regolatoria del mercato stesso, eliminando o,

⁶³ G. GAMBERINI, D. VENTURI, *La facoltà derogatoria della contrattazione collettiva nella responsabilità solidale negli appalti*, cit., 186.

quantomeno, riducendo comportamenti di concorrenza sleale tra le imprese e, per l'effetto, determinando una tutela indiretta dei lavoratori.

Pertanto, l'autonomia privata collettiva - nelle more della effettiva entrata in vigore del sistema di qualificazione previsto dal Testo Unico Salute e Sicurezza - può implementare e sperimentare la qualificazione delle imprese, dando vita ad un sistema di autodisciplina e di autocontrollo. Per tale via, le imprese sono indotte a: 1) prevenire l'adozione di comportamenti contrari a norme di legge (e di contratto collettivo); 2) valutare il rischio che l'adozione di determinate scelte possa determinare la violazione di norme di legge (e di contratto collettivo); 3) svolgere una costante attività di *due diligence* volta a verificare lo stato di solidità della propria attività produttiva e del proprio assetto organizzativo.

In altri termini, il sistema di qualificazione, anche se adottato dalla contrattazione collettiva, funge da stimolo per le aziende ad onorare le obbligazioni sulle stesse gravanti nei confronti dei propri lavoratori, oltre che ad adottare una organizzazione della attività produttiva che sia tutelante per la sicurezza dei lavoratori impiegati e che consenta la realizzazione di un prodotto/servizio a regola d'arte e nel rispetto della normativa tecnica.

Pertanto, la circostanza che i lavoratori impiegati da un'impresa qualificata, nel caso in cui quest'ultima non adempia agli obblighi retributivi, non possano rivalersi sul patrimonio del committente - esonerato dal vincolo solidale per via dell'attestato di qualità ottenuto dalla appaltatrice - non è affatto sinonimo di riduzione delle tutele per i prestatori di lavoro (ai quali, peraltro, come già precisato, residua l'azione diretta civilistica esperibile nei confronti del committente, così come non viene meno quanto previsto dall'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008, in tema di sicurezza sul lavoro e dall'art. 35, comma 28, del d.l. n. 223/2006 - ovviamente sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2014 che ne ha disposto l'abrogazione - quanto ai profili di responsabilità fiscale).

La reale protezione del lavoratore, invero, si realizza nel momento in cui si responsabilizzano gli operatori economici, stimolati ad agire nel rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo, piuttosto che, ad inadempimento compiuto, invocando la responsabilità in solido del committente.

Al contrario, una più stringente verifica, anche da parte del committente, sull'operato delle aziende appaltatrici e nella scelta del partner commerciale, appare più efficace rispetto al mero attribuire, in capo al medesimo committente, il dovere di onorare obbligazioni con cui non ha un rapporto diretto e certamente dopo un lungo iter giudiziale sull'accertamento delle effettive responsabilità.

Ancora una volta, anche su questo tema, si dimostra centrale il ruolo assegnato alle relazioni industriali: le parti sociali hanno l'opportunità di intervenire, con slancio progettuale e spirito partecipativo, nella costruzione di un importante strumento di regolazione dei mercati e della concorrenza tra le

imprese, tanto (almeno per il momento) ignorato, quanto carico di forza innovativa.

CAPITOLO TERZO

LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE NEL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO: UN MODELLO SPERIMENTALE

Sommario: 1. Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario. - 2. La valutazione statistica degli infortuni e delle malattie professionali a livello nazionale e comparato. - 3. Il dumping sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori. - 4. Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore. - 5. Un'idea progettuale: sviluppare buone pratiche per il miglioramento dei processi e l'individuazione degli operatori virtuosi nel settore. - 6. La condivisione del progetto sulla qualificazione delle imprese da parte delle organizzazioni sindacali e dell'associazione datoriale del settore: la firma del protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico. - 7. Il sistema di qualificazione delle industrie di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: una nuova tecnica di regolazione degli appalti.

1. Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario

Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico – più correttamente denominato «sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini» – coinvolge le aziende industriali che rendono i servizi di: a) noleggio e sanificazione del tessile; b) noleggio, sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi medici; c) fornitura, noleggio, ricondizionamento e manutenzione di abiti da lavoro e di dispositivi di protezione individuale (DPI), avvalendosi esclusivamente di macchinari ed apparecchiature automatici, che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione (art. 49, comma 1, lett. a, l. n. 88/1989).

Più in particolare, le industrie del settore svolgono, in favore di grandi committenze, le attività di sanificazione della biancheria tessile, degli abiti da lavoro e dei DPI, nonché eseguono l'attività di sterilizzazione dei dispositivi medici (TTR e strumentario chirurgico). I clienti (quali ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili), affidano all'esterno il servizio, allo scopo di concentrare le proprie risorse sugli obiettivi principali della loro attività: la cura, per gli ospedali; l'ospitalità, per

gli alberghi; l'attività produttiva o di vendita, per le imprese manifatturiere e del commercio.

Grazie ad una forte capacità organizzativa, le aziende del settore integrano le suddette attività con ulteriori servizi, quali la logistica presso il cliente, la gestione del guardaroba e del magazzino, l'allestimento della camera operatoria.

Inoltre, il forte percorso di avanzamento tecnologico intrapreso da alcune delle imprese di sanificazione/sterilizzazione ha permesso l'estensione del ciclo lavorativo anche alle attività di fornitura, manutenzione e ricondizionamento degli abiti da lavoro e dello strumentario medico-chirurgico (si fa riferimento, in particolare, alla gestione della sterilizzazione di ferri chirurgici, alla fornitura di articoli sterili monouso, alla gestione della materasseria, in particolare di quella speciale, alla presenza diretta presso l'ente per la gestione del guardaroba).

Il processo industriale in parola è di particolare complessità organizzativa e di spiccata delicatezza sociale. E questo perché: a) il ciclo di lavorazione è destinato a soddisfare i bisogni di realtà collettive quantitativamente significative; b) l'attività realizzata dalle aziende industriali del settore non si limita alla sola fase di igienizzazione, ma, attraverso il noleggio al cliente, ricomprende anche la fornitura al committente di beni decontaminati e sterili; c) stante la *mission* delle aziende industriali del settore – garantire la sicurezza igienica dei prodotti lavorati – il descritto processo industriale concorre a rendere effettivo il diritto alla tutela della salute (quale diritto dell'individuo e interesse della collettività), consacrato in Costituzione.

Da un punto di vista economico ed occupazionale, il settore – il cui valore è pari a circa 4.2 miliardi di euro – è composto da oltre 600 imprese, con una dimensione media di 26 dipendenti, nell'ambito delle quali sono impiegati più di 35.000 lavoratori e si attesta al quinto posto, per numero medio di addetti, tra i settori rilevati dall'Istat nell'ultimo censimento “Industria e Servizi”⁶⁴.

⁶⁴ Dati ASSOSISTEMA - EBLI: ASSOSISTEMA è l'unica associazione che rappresenta le imprese che operano nel settore della sicurezza sui luoghi di lavoro e dei dispositivi tessili e medici. Gli associati producono, distribuiscono ed effettuano la manutenzione dei dispositivi di protezione individuali e collettivi ed erogano servizi di sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi tessili e medici utilizzati presso le grandi committenze, quali ospedali pubblici, comunità assistenziali, case di cura e cliniche private. Suoi obiettivi statutari sono la protezione, la diffusione e il miglioramento dell'attività del settore, nonché la tutela e il coordinamento delle istanze e degli interessi degli associati.

ASSOSISTEMA è socio diretto di Confindustria e, a livello europeo, aderisce all'ETSA.

EBLI è l'ente bilaterale del settore. Tra le attività istituzionali dell'EBLI, rientrano l'incentivazione e la promozione di studi e progetti sul settore, con particolare riguardo all'analisi dei fabbisogni di formazione; la raccolta degli accordi realizzati a livello territoriale ed aziendale; la realizzazione di ricerche relative alla materia della salute e della sicurezza sul lavoro, nell'ambito delle norme di legge e della contrattazione collettiva.

Il settore si caratterizza, inoltre, per: a) un elevato tasso di stabilità dei rapporti di lavoro (circa il 93% degli occupati, infatti, è assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato); b) un'elevata presenza femminile (circa il 65% della forza lavoro totale, infatti, è costituita da donne); c) un'importante incidenza dei lavoratori immigrati, pari circa al 20% della forza lavoro.

Con specifico riferimento alle lavorazioni tipiche delle aziende operanti nel sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, è possibile distinguere le seguenti attività.

a) L'attività di sanificazione del tessile per il settore alberghiero e la ristorazione.

Il servizio di noleggio e di sanificazione di prodotti tessili in favore di imprese che operano nel settore dell'ospitalità e della ristorazione è reso a beneficio di una ampia tipologia di operatori: nell'ospitalità, dalle grandi catene alberghiere ai B&B e ai centri benessere; nella ristorazione, dai grandi ristoranti, alle pizzerie e catene di ristorazione, fino a bar, pub e tavole calde. Da ultimo, nell'ambito del comparto turistico-alberghiero, sta assumendo sempre più rilievo il sistema termale e dei centri benessere. E questo, anche in ragione di un cambiamento in atto presso le aziende del sistema termale, che segna il passaggio dalla funzione strettamente curativa alla valorizzazione del servizio turistico e del benessere. Ciò ha indotto un numero sempre più alto di centri termali ad affidare a soggetti esterni specializzati il servizio di gestione dell'intera attività che ruota attorno alla sanificazione e al ricondizionamento dei materiali tessili.

I prodotti tessili trattati includono biancheria piana, abbigliamento professionale e accessori per l'igiene e la pulizia.

L'attività produttiva in parola consiste in un servizio più ampio delle sole attività di lavaggio e di igienizzazione dei manufatti tessili. Il valore dell'offerta include, infatti, anche la selezione e l'approvvigionamento dei materiali tessili che vengono noleggiati ai clienti e un servizio di logistica (ritiro dello sporco e consegna del pulito).

Si possono, quindi, riscontrare tre principali fasi all'interno del ciclo produttivo: la selezione dei materiali offerti a noleggio; il ciclo del trattamento di sanificazione; e la logistica per il ritiro dello sporco e la consegna del pulito.

La prima fase del ciclo consiste nella selezione e nell'acquisto dei materiali tessili che verranno noleggiati ai clienti. Questa fase è ormai una componente essenziale del *business* di gran parte delle industrie. Inoltre, l'acquisto del tessile da parte dell'azienda permette una personalizzazione del servizio e, pertanto, richiede capacità di selezione dei prodotti più adeguati alle esigenze specifiche di ciascun cliente.

La fase di igienizzazione e ricondizionamento del tessile è quella più tradizionale del servizio. L'organizzazione produttiva deve garantire elevati e

stabili standard di igienizzazione, assicurando, al contempo, un basso impatto ambientale. Il dimensionamento dell'azienda, il bilanciamento degli impianti e la ottimizzazione dei tempi di trattamento sono caratteristiche su cui si fonda la capacità dell'azienda di essere competitiva sul mercato.

Il ciclo produttivo relativo alle attività di igienizzazione e ricondizionamento del tessile procede per *step* ben distinti.

La biancheria sporca, ritirata presso il cliente, arriva in azienda, dove viene suddivisa per cliente e, tramite una linea di smistamento, viene selezionata per tipologia, conteggiata e inviata allo stoccaggio.

Il conteggio del prodotto ritirato, realizzato attraverso un sistema informatizzato, costituisce una fase di fondamentale importanza: permette all'azienda di conoscere l'esatto consumo e la reale necessità del cliente, sì da meglio parametrare le successive forniture rispetto alle reali esigenze. L'intero processo è gestito da un sofisticato sistema computerizzato che, in base alle esigenze produttive, stabilisce il materiale da avviare in lavorazione.

Segue, dopo l'attività di conteggio, la fase del lavaggio vero e proprio, realizzato attraverso impianti industriali molto sofisticati.

Nel corso di tutto il processo, dal ricevimento della biancheria sporca alla consegna di quella pulita, la necessità di evitare la contaminazione microbiologica riveste un'importanza essenziale. Pertanto, nelle imprese del comparto, per raggiungere questo scopo, vengono applicate le specifiche del sistema RABC (*Risk Analysis Biocontamination Control System*), che garantisce un livello prestabilito di qualità microbiologica, in funzione dell'utilizzo specifico dei dispositivi tessili. Il riferimento per le specifiche RABC è la norma europea UNI EN 14065:2004.

L'ultima fase del ciclo, che consiste nella logistica – ritiro dello sporco e consegna del pulito – è una componente del servizio a cui il cliente è particolarmente sensibile. I tempi e la frequenza di consegna e di ritiro devono essere garantiti per evitare i rischi di indisponibilità dei materiali tessili.

b) L'attività di sanificazione e sterilizzazione dei dispositivi medici (tessili, TTR, strumentario chirurgico) per il settore ospedaliero.

Le aziende che operano in tale comparto sono in grado di erogare, in favore di strutture socio-assistenziali ed ospedaliere, un'offerta integrata di prodotti e servizi comprendenti la progettazione e l'erogazione di servizi integrati di noleggio; il ricondizionamento (sanificazione, finissaggio e confezionamento) e la logistica (ritiro e distribuzione presso i centri di utilizzo) di articoli tessili, materasseria e accessori. Di particolare complessità organizzativa e delicatezza è, poi, l'attività di sterilizzazione dello strumentario chirurgico.

Le aziende si occupano spesso anche della gestione dei guardaroba: ciò comporta una pluralità di attività inerenti alla consegna ed alla riconsegna della biancheria ed al loro stoccaggio presso i clienti, che vengono svolte da

dipendenti delle stesse società fornitrici del servizio in locali messi a disposizione presso i presidi ospedalieri.

Nel dettaglio, i principali dispositivi su cui viene svolto il servizio di sanificazione, logistica e guardaroba, sono: biancheria piana (lenzuola, federe, coperte), biancheria confezionata (camici, divise e vestiario), materasseria; DPI ad alta visibilità del soccorso 118.

Il ciclo produttivo attraverso il quale si realizza il servizio inizia con il ritiro della biancheria e/o della materasseria presso i clienti. I dispositivi vengono, quindi, portati nello stabilimento (generalmente quello ubicato più vicino all'ente ospedaliero) e temporaneamente stoccati nell'«area sporco».

Successivamente, vengono caricati nelle macchine per l'effettuazione del ciclo di lavaggio, che, ovviamente, cambia in funzione del tipo di tessuto, della natura dello sporco e del risultato che si deve ottenere.

Una volta terminato il ciclo di lavaggio, si procede con il ciclo di finissaggio, che consiste nell'essiccazione, nella cernita e nella stiratura, nel condizionamento – quando necessario, per il ripristino della funzionalità della biancheria (ad esempio piccolo rammendo) – ed infine, nella piegatura. Dopo quest'ultima fase, i dispositivi sono oggetto di un controllo per verificare la qualità del lavaggio. In questa fase, qualora l'esito del controllo sia negativo, occorrerà procedere ad una sostituzione dell'articolo o a piccole operazioni di manutenzione (rammendo).

Le medesime fasi, seppure semplificate, sono osservate per il servizio di ricondizionamento della materasseria. Questi prodotti, infatti, sono sottoposti al lavaggio in macchine dedicate, successivamente essiccati ed, infine, consegnati ai guardaroba e smistati ai diversi centri di utilizzo (ad esempio reparti ospedalieri). Terminato il ciclo di finissaggio, gli articoli tessili e di materasseria sono confezionati al fine di consentire il loro trasporto presso i clienti finali in condizioni igienico-sanitarie ottimali.

Il processo di produzione si conclude con la consegna dei prodotti al guardaroba, ove la biancheria e la materasseria vengono stoccate, smistate e distribuite.

L'erogazione del servizio descritto richiede, data la natura sanitaria, tempi molto rapidi e certi. Il ritiro della biancheria dai presidi ospedalieri, l'attività di ricondizionamento e la sua riconsegna agli utilizzatori finali non supera indicativamente cinque giorni per la biancheria confezionata e dieci giorni per la biancheria piana.

In ambito ospedaliero, riveste, altresì, un'importanza cruciale l'attività di sterilizzazione dei dispositivi medici, il cui avanzamento tecnologico e gestionale costituisce un momento di prevenzione, rispetto ai fenomeni infettivi, fondamentale e insostituibile.

In particolare, le macro tipologie di dispositivi oggetto del ciclo produttivo di sanificazione e di sterilizzazione sono quattro: a) tessili (biancheria piana e confezionata); b) strumentario chirurgico; c) materiali di medicazione; d) strumentario diagnostico.

Considerata l'importanza, per le strutture ospedaliere, di disporre di dispositivi sterili, si è diffusa l'esigenza di centralizzare le attività della sterilizzazione in strutture appositamente create e con caratteristiche architettoniche e logistiche più idonee a garantire condizioni di sicurezza, affidabilità, alto rendimento del processo ed un risparmio di gestione. Concentrare in un'unica area tutti gli impianti e le macchine che occorrono per svolgere le attività di sterilizzazione consente, infatti, vantaggi in ordine al risultato di sterilità dei materiali, al rendimento degli operatori, degli impianti e delle macchine, al benessere fisico e psicologico del personale e permette maggiori garanzie di standardizzazione dei processi.

In particolare, il ciclo di sterilizzazione si articola nelle seguenti fasi:

a) raccolta dei dispositivi medici nella centrale di sterilizzazione, separazione dei materiali in categorie omogenee, smontaggio ed in ultimo collocazione dei materiali potenzialmente contaminati in contenitori rigidi senza saldature, munito di manici laterali e griglia estraibili da trasportare in carrelli chiusi adibiti al trasporto di materiale potenzialmente contaminato;

b) decontaminazione del materiale;

c) lavaggio: lo scopo di questa fase è quello di rimuovere i residui di sostanze organiche e inorganiche e, di conseguenza, anche i microrganismi, che è la chiave del successo della sterilizzazione;

d) risciacquo con doccia di acqua corrente e poi con doccia di acqua demineralizzata, per rimuovere residui di detergente;

e) asciugatura del materiale, preferibilmente con pistole ad aria compressa. In alternativa, l'asciugatura può essere eseguita con panni di carta o di tela, che non rilasciano fibre;

f) controllo e manutenzione: è una fase fondamentale per garantire il funzionamento e l'integrità del prodotto, a tutela dell'attività chirurgica.

g) confezionamento: viene individuata la tipologia di confezionamento più adeguata rispetto al tipo di dispositivo da trattare. E tanto, al fine di garantire la sterilità del materiale trattato fino al momento dell'uso e ridurre il rischio di contaminazione al momento dell'apertura;

h) sigillo dei pacchi con speciali nastri adesivi indicatori di processo. Sopra il nastro adesivo viene indicata la data di sterilizzazione e/o la data di scadenza.

i) sterilizzazione, le cui metodologie possono essere diverse: sterilizzazione a vapore per mezzo di autoclavi; sterilizzazione ad ossido di etilene per mezzo di un'autoclave a sezione circolare o quadrata; sterilizzazione con gas plasma di perossido di idrogeno per la sterilizzazione a bassa temperatura; sterilizzazione con soluzioni di acido peracetico;

l) stoccaggio per reparto di appartenenza in appositi container di trasporto;

m) consegna e/o trasporto del materiale sterile.

All'interno di questo processo di sterilizzazione, sta assumendo un ruolo crescente la tecnologia informatica, con l'obiettivo di realizzare un sistema

sempre più efficiente di tracciabilità, per ciascun prodotto, di tutte le fasi dell'avvenuto processo di sterilizzazione: data e ora di ogni fase subita, scadenza.

c) L'attività di fornitura, noleggio e sanificazione di DPI per settori come l'industria, la sanità e l'edilizia.

Le industrie di sanificazione possono realizzare anche il servizio integrato di fornitura, lavaggio e ricondizionamento degli abiti da lavoro e DPI, che può prevedere anche la gestione del magazzino (interno od esterno all'azienda) e la distribuzione periodica ai lavoratori dei dispositivi.

Il ciclo produttivo si articola in diverse fasi e prevede un'offerta ai clienti ben più ampia delle sole attività di sanificazione dei manufatti tessili e dei dispositivi. In particolare, il processo di mantenimento in stato di efficienza di un indumento DPI riutilizzabile consiste in una serie di attività periodiche riconducibili al ripristino igienico, al controllo funzionale, alla relativa manutenzione, ivi compreso, se previsto dal fabbricante, il ripristino delle caratteristiche tecniche specifiche del DPI⁶⁵.

Il ripristino igienico degli indumenti da lavoro DPI va effettuato attraverso due distinte operazioni sequenziali: la sanificazione e il finissaggio.

Anche quando tali attività sono eseguite secondo le prescrizioni del fabbricante, o comunque in forma controllata, le aziende del settore, che svolgono tale servizio, si assicurano che, al termine di ogni ciclo, gli indumenti DPI abbiano conservato le caratteristiche tecniche che conferiscono loro i requisiti di DPI previsti dalle normative specifiche (quali ad esempio EN 471, EN 470, EN 571, EN 1149, EN 13034-6, EN 340, EN 342, EN 369, EN 466, EN 467, EN 14126).

A questo riguardo, il servizio offerto al cliente comprende le seguenti fasi:

1) *Selezione, approvvigionamento ed (eventuale) personalizzazione dei dispositivi* – tessili e non tessili – che vengono noleggiati al cliente.

2) *Sanificazione e ricondizionamento dei dispositivi e, infine, verifica della loro funzionalità e della loro integrità*, al momento della riconsegna all'impresa utilizzatrice.

In particolare, la sanificazione determina la detersione e la disinfezione degli indumenti da lavoro DPI. Le modalità di detersione e disinfezione, laddove non sono state esplicitamente indicate nella documentazione tecnica messa a disposizione dal fabbricante, devono essere scelte in modo da rimuovere in modo efficace lo sporco e decontaminare dal punto di vista

⁶⁵ Ministero della salute, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), Fise Auil - Femca Cisl - Filtea Cgil - Uilta Uil, *Linee Operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)*, Roma, marzo 2008.

microbiologico il capo, senza incidere negativamente sulle caratteristiche tecniche dei DPI.

Segue l'attività di finissaggio, che consiste, nel caso di DPI utilizzati come indumenti da lavoro, nell'essiccazione del capo ovvero nella rimozione dell'acqua residua dopo la fase di lavaggio, di modo che lo stesso si presenti completamente asciutto. Anche in tal caso, l'operazione non deve incidere negativamente sulle caratteristiche tecniche dei DPI.

Concluso tale passaggio, l'azienda procede alla verifica delle caratteristiche tecniche. Ciò può avvenire attraverso: a) il controllo strumentale, eseguito mediante apparecchiature che, dal punto di vista scientifico, sono riconosciute idonee alla misurazione dei parametri necessari per valutare il mantenimento delle caratteristiche tecniche specifiche dei DPI; b) il controllo visivo, richiesto per la verifica delle caratteristiche semplici, anche non inerenti con la specifica di DPI.

Lo scarto dell'indumento DPI è effettuato quando lo stesso evidenzia la perdita delle caratteristiche tecniche specifiche; in tal caso i DPI devono essere sostituiti. Diversamente, a fronte di un esito della verifica «favorevole», il processo si conclude con il confezionamento e con la riconsegna dell'indumento DPI all'utilizzatore.

3) *Logistica* – ritiro dello sporco e consegna del pulito – che garantisce al cliente la continua disponibilità di abiti e dispositivi.

In particolare, il ciclo produttivo riguarda i seguenti dispositivi:

a) l'abbigliamento protettivo (es. capi ad alta visibilità, capi ignifughi, anti-impigliamento o di protezione contro l'inquinamento ambientale, etc). I DPI includono, oltre ai capi di abbigliamento, anche altri dispositivi, come caschi, maschere e occhiali, imbragature etc.;

b) abiti da lavoro semplici;

c) *corporate wear*. Questa tipologia ha principalmente lo scopo di identificare e segnalare l'appartenenza ad una azienda o categoria (es. divise, uniformi).

A livello comunitario, il mercato di riferimento è costituito dalle aziende che realizzano l'attività di noleggio, sanificazione e ricondizionamento del tessile e di altri strumenti affini (c.d. *European textile rental market*). Tale mercato, al suo interno, può essere suddiviso, sulla base dello specifico mercato di sbocco, nei seguenti settori: a) industrie; b) sanità, case di cura e case di riposo; c) hotel e ristoranti; d) strumenti per il pulito (tappeti, spazzole, asciugatrici, ecc.).

Da uno studio realizzato dall'associazione di rappresentanza delle aziende del settore a livello comunitario (*European Textile Services Association*, «ETSA»)⁶⁶, è emerso che lo *European textile rental market*, nel

⁶⁶ ETSA, European Textile Services Association, *ETSA Textil Rental Market Survey 2009*, in www.etsa-europe.org, 2010.

2009, registrava un fatturato pari a 10.528 milioni di Euro, incrementato del 6.5% rispetto a quanto accadeva nel 2007.

L'incremento del fatturato dimostra come il settore, a livello comunitario, abbia resistito alla recessione economica del 2008-2009.

Il maggior incremento si è registrato nel settore degli abiti da lavoro (+7.8%), della sanità, delle case di cura e delle case di riposo (+8.73%) e nel settore degli strumenti per il pulito (+7%). Un incremento più modesto, invece, è stato registrato nel settore hotel e ristoranti.

I lavoratori impiegati nello *European textile rental market* ammontano a circa 135.000.

2. La valutazione statistica degli infortuni e delle malattie professionali a livello nazionale e comparato

Da un'indagine condotta dall'Inail, finalizzata ad individuare l'intero complesso dei fattori di rischio cui sono esposti gli addetti al sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, è emersa una panoramica del fenomeno infortunistico nel settore, in Italia, nel decennio 2000-2009⁶⁷.

Nel 2009, gli infortuni sul lavoro denunciati all'Inail dalle aziende del comparto sono stati 707; nel 2008, invece, erano stati 748.

Complessivamente, nel corso dell'indicato decennio, si è registrata una riduzione del fenomeno pari al 14,4%. La flessione rispetto al 2008 è stata, invece, pari al 5.5%. Non si sono registrati infortuni mortali nel triennio 2007-2009.

Per quanto riguarda, invece, i lavoratori stranieri, si è osservato un trend crescente lungo il periodo di riferimento, interrotto da una lieve flessione nel biennio 2008-2009. Si è, infatti, passati dai 74 casi di denuncia Inail del 2000 ai 137 del 2009.

Elevata è la percentuale di infortuni in itinere: la quota degli infortuni che si sono verificati nel percorso casa-lavoro-casa rappresenta il 19% del totale (il 28% per i lavoratori stranieri). Oltre il 50% del fenomeno infortunistico ha riguardato le lavoratrici.

Nel dettaglio, è più rilevante il peso degli infortuni occorsi alle lavoratrici straniere rispetto a quelli di cui sono state vittime le lavoratrici italiane: si è passati, infatti, dal 7,7% del 2000 al 16,9% del 2009.

La metà circa degli infortuni (48%) ha colpito i lavoratori con età compresa tra i 35 e i 49 anni; il 36% degli infortuni, invece, ha riguardato i giovani fino a 34 anni.

⁶⁷ A. BRUSCO, A. MENICOCCI, F. R. MIGNACCA, F. VENANZETTI, *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, in *RIMP*, 2011, fasc. 2, 649 ss..

Le regioni maggiormente interessate dal fenomeno infortunistico sono anche quelle nelle quali si registra la maggiore presenza di aziende del settore.

Segnatamente, il 30% circa degli infortuni si concentra in Lombardia ed Emilia Romagna; il 13,2% nel Lazio; il 10,6% nel Veneto.

Le regioni in cui si sono verificati il maggior numero di infortuni di cui sono stati vittime gli stranieri sono la Lombardia (28 casi nel 2009), il Veneto (24) e l'Emilia Romagna (17).

Le figure professionali che con maggiore frequenza sono state vittime di infortunio sono quelle che operano nell'ambito della produzione vera e propria: considerando il triennio 2007-2009, oltre il 30,6% delle denunce riguarda gli operatori al lavaggio; il 13% gli addetti alla stiratura. Sono stati spesso coinvolti nei fenomeni infortunistici anche gli autisti (6,7%) – che si occupano del ritiro e della consegna del materiale sanificato/sterilizzato – e i meccanici (3,4%), che riparano e controllano la funzionalità delle macchine utilizzate nelle fasi di lavaggio, asciugatura e stiratura.

Per quanto concerne, invece, le conseguenze dell'infortunio, si è osservato come i tre quarti dei casi siano determinati da contusioni e lussazioni; seguono le ferite, pari a circa l'11% del totale dei casi. Più in particolare, circa la metà degli infortuni interessa la mano (23%) e la colonna vertebrale (15%).

Nel periodo di osservazione (2000-2009), si è registrato, invece, un aumento del numero delle malattie professionali. Ciò può essere anche conseguenza della introduzione delle nuove tabelle delle malattie professionali, in cui sono inserite anche le patologie da sovraccarico biomeccanico e da vibrazioni meccaniche: in virtù di ciò, tali patologie sono esonerate dall'onere della prova del nesso causale con l'attività. In particolare, circa l'80% delle denunce afferiscono all'apparato osteo-articolare: si tratta di tenditi, artrosi e sindromi del tunnel carpale.

In sostanza, le maggiori fonti di esposizione al rischio sono caratterizzate da:

a) possibile contatto con capi infetti provenienti da ospedali e ferite per opera di oggetti taglienti. Il fenomeno interessa principalmente la fase della cernita, che, in mancanza di apparecchiature che la rendano completamente automatizzata, viene eseguita manualmente;

b) esposizione a prodotti chimici (acidi corrosivi, detersivi, composti usati per la smacchiatura, ecc.). In particolare, la pericolosità discende, oltre che dalla infiammabilità di talune sostanze, anche dal fatto che il dipendente può inalare gas pericolosi, rilasciati in seguito alla miscelazione di prodotti tra di loro incompatibili;

c) trascinamento per opera delle parti in movimento delle macchine (presse, essiccatoi, stiratrici, ecc.). Ad esempio, il mangano, usato per la stiratura dei capi confezionati, può risultare pericoloso e produrre infortuni per trascinamento di mani o capelli o elementi di vestiario. Si segnala una alta esposizione al rischio per gli addetti alla stiratura, per il contatto con capi bollenti, o parti surriscaldate degli strumenti, che può causare ustioni;

d) *elettrolocazione*;

e) *insorgenza di disturbi muscolo-scheletrici*.

A livello comunitario, secondo l'*outlook* del 2009 dell'Agencia europea per la sicurezza sul lavoro⁶⁸, il maggior rischio per la sicurezza dei lavoratori del settore deriva dalla esposizione ad agenti chimici.

In proposito, l'Agencia osserva come il tasso di incidenza degli infortuni sul lavoro collegato a sostanze pericolose sia generalmente più alto nel PMI rispetto alle aziende più grandi.

Sostiene l'Agencia: «In totale, le PMI rispondono di circa l'80% di tutte le malattie professionali causate da agenti chimici. Ciò indica che un gran numero di lavoratori nelle PMI è esposto a sostanze chimiche che, a causa di una protezione inadeguata e a prassi di lavoro non sicure, possono costituire un rischio per la loro sicurezza e per la loro salute. I lavoratori delle PMI possono essere esposti a sostanze chimiche in svariati settori industriali, ivi compreso quello [...] delle lavanderie [...]».

3. Il *dumping* sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori

Il sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini – come in precedenza più diffusamente descritto – coinvolge le aziende industriali che rendono il servizio di sanificazione e noleggio del tessile, dello strumentario medico chirurgico e dei DPI, avvalendosi esclusivamente di macchinari ed apparecchiature automatici, che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione (art. 49, comma 1, lett. a, l. n. 88/1989).

Il carattere industriale è un tratto caratterizzante di queste aziende: l'articolazione del ciclo produttivo secondo le fasi sopra descritte, unitamente al rispetto della normativa tecnica di settore, garantisce all'utenza una decontaminazione totale dei dispositivi trattati e la loro protezione dalla ricontaminazione, sino al momento dell'effettivo utilizzo.

Del resto, tali garanzie sono fondamentali, considerata la tipologia di utenti cui l'attività di sanificazione e sterilizzazione è rivolta. Come già osservato, infatti, si tratta, per lo più, di grandi committenze (quali ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili), che necessitano di un interlocutore in grado di movimentare grandi quantità di materiali, con tempi molto serrati, capaci di rispondere alle richieste di fornitura e di decontaminazione di dispositivi tessili e/o di strumentario chirurgico, spesso in tempo reale.

⁶⁸ European Agency for Safety and Health at Work, *New and emerging risks in Occupational Safety and Health, Outlook*, 2009.

Quello svolto dalle aziende del settore è, quindi, un processo industriale di particolare complessità organizzativa e di rilevante delicatezza sociale, poiché concorre a rendere effettivo il diritto alla tutela della salute.

Per tali ragioni, l'attività di sanificazione/sterilizzazione deve essere realizzata da aziende industriali specializzate, che adottino cautele ben precise, tanto sotto un profilo organizzativo, quanto sotto un profilo produttivo.

Quanto al profilo organizzativo, è senz'altro indice di affidabilità la circostanza che l'azienda faccia una corretta ed integrale applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini.

Il rispetto del contratto collettivo, infatti, garantisce che l'azienda operi attenendosi a disposizioni volute, consensualmente dalle parti sociali, proprio per andare incontro alle esigenze degli operatori del settore e che consentono, quindi, l'implementazione di soluzioni organizzative appropriate. Ci si riferisce, ad esempio, alle peculiarità regolatorie relative ad alcune tipologie di contratti di lavoro, alla disciplina sull'orario di lavoro, all'articolazione dei turni, al sistema di classificazione del personale e al conseguente trattamento economico previsto, alla sicurezza sul lavoro.

Inoltre, la complessità organizzativa di un'industria di sanificazione – di cui il contratto collettivo del settore tiene conto – è data anche dal fatto che, al suo interno, interagiscono ben quarantanove profili professionali: dall'operatore di produzione sino al responsabile marketing, passando per figure ad alta specializzazione quali, l'ingegnere gestionale, il biologo, l'*energy manager*.

Per quanto riguarda, invece, il profilo produttivo, le aziende possono raggiungere un livello qualitativo ottimale se osservano la disciplina normativa in tema ambientale (ad es. le aziende del settore sono tenute a rispettare il d.lgs. n. 152/2006, in tema di gestione delle acque reflue e tutela dell'ambiente) e talune buone pratiche, che siano garanzia di un effettivo abbattimento della contaminazione microbiologica e, quindi, della sicurezza igienica dei prodotti lavorati.

Sul versante del controllo della contaminazione microbiologica, ad esempio, il riferimento è costituito dalla norma UNI EN 14065:2004 (e segnatamente, se implementata secondo le linee guida ASSOSISTEMA). Il rispetto di tale norma consente di creare un sistema di controllo idoneo per il conseguimento del certificato RABC (*Risk Analysis Biocontamination Control System*).

In particolare, il sistema di controllo così impostato impedisce la c.d. contaminazione crociata. E tanto attraverso la separazione totale della biancheria pulita da quella sporca (mediante barriera fisica, tanto in fase di immissione in processo, quanto in fase di emissione dal processo dei beni lavorati) e la regolamentazione e la limitazione del passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito.

Inoltre, molte imprese hanno puntato sull'acquisizione di una serie di certificazioni a garanzia degli elevati standard con i quali si opera al loro interno. Tra queste, si segnalano le certificazioni relative alle norme tecniche:

1) *UNI EN ISO 9001:2008 Sistema di Gestione per la qualità;*

2) *ISO 14001:2004 Sistemi di Gestione Ambientale – Requisiti e guida all'uso.* Tale certificazione non attesta una particolare prestazione ambientale, né tanto meno ne dimostra un impatto particolarmente basso, ma piuttosto sta a dimostrare che l'organizzazione certificata ha un sistema di gestione adeguato a tenere sotto controllo gli impatti ambientali delle proprie attività, e ne ricerca sistematicamente il miglioramento in modo coerente, efficace e soprattutto sostenibile.

3) *SA 8000:2008 Responsabilità sociale d'impresa.* Con essa si certificano alcuni aspetti della gestione aziendale attinenti alla responsabilità sociale d'impresa, ossia: il rispetto dei diritti umani; il rispetto dei diritti dei lavoratori; la tutela contro lo sfruttamento dei minori; le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro.

4) *OHSAS 18001:1999 Sistemi di Gestione della Sicurezza e della Salute dei Lavoratori.* Attraverso di essa, si garantisce un valido controllo, oltreché in ambito di igiene e sicurezza sul lavoro, anche nel rispetto delle norme cogenti. La norma OHSAS 18001 è compatibile e si integra perfettamente con le norme ISO 9001 e 14001. Detta norma è richiamata, specificamente, dall'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 come modello di gestione in grado di tutelare l'organizzazione anche in caso di incidente o infortunio.

5) *UNI CEI EN ISO 13485:2004 dispositivi medici – Sistemi di gestione della qualità. Requisiti per scopi regolamentari.* La norma è armonizzata alla direttiva dispositivi medici 93/42/CEE, ora revisionata in UNI CEI EN ISO 13485:2012. La sua attuazione fornisce alle organizzazioni che la applicano la presunzione di conformità ai requisiti cogenti previsti dalla direttiva dispositivi medici.

Per quanto riguarda, invece, la corretta manutenzione dei dispositivi di protezione individuale, a seguito della istituzione di un tavolo interistituzionale – composto dal Ministero della salute, dal Ministero del lavoro, dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dall'Associazione unitaria industrie di lavanderia (AUIL, oggi ASSOSISTEMA) e dalle OO.SS. Femca Cisl, Filtea Cgil e Uilta Uil e con l'apprezzamento del Presidente della Repubblica – è stato elaborato un documento che illustra le *Linee operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato in efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI).*

Le *linee operative* sono indirizzate, in primo luogo, ai datori di lavoro, che hanno l'obbligo di fornire e di mantenere in stato di efficienza i DPI; in secondo luogo, ai lavoratori, che hanno il dovere di utilizzare in modo corretto

i DPI ed, infine, agli organi di controllo preposti alla vigilanza sull'applicazione delle vigenti norme in tema di sicurezza⁶⁹.

Ebbene, le appena descritte cautele organizzative e produttive sono adottate da industrie strutturate, con *layout* idonei al rispetto dell'obbligo di separazione dello sporco dal pulito, dotate di impianti tecnologicamente avanzati, di modelli organizzativi efficienti e di personale qualificato, in grado di svolgere test microbiologici rigorosi e sofisticati, di sottoporre gli impianti a piani di manutenzione documentati, di definire programmi specifici di pulitura e disinfezione dei locali, degli impianti e delle apparecchiature⁷⁰.

Alcune aziende del settore, infatti, hanno investito, con lungimirante determinazione, nel recupero energetico, nella gestione delle acque di scarico e nel controllo delle emissioni in atmosfera; nell'innovazione tecnologica e di processo, nella ricerca continua applicata ai vari contesti produttivi; nelle caratteristiche performanti del tessuto tecnico riutilizzabile, nelle tecniche di rintracciabilità dei prodotti e dei processi; nella sicurezza sui luoghi di lavoro e nella sicurezza dell'utente finale.

Accanto a questi operatori virtuosi, però, se ne rintracciano altri che, trascurando gli accorgimenti organizzativi e produttivi di cui si è appena detto, offrono al mercato un servizio qualitativamente scadente, ad un prezzo più basso.

Tale stortura del mercato è resa possibile dall'assenza di una normativa cogente che imponga adeguati livelli di qualità del servizio e di sicurezza degli operatori e degli utenti finali. L'adozione di tali cautele, infatti, è rimessa alla responsabilità sociale di ciascuna azienda, che – come è evidente – è spesso messa a dura prova dalla condotta spregiudicata di alcuni operatori che, avendo come unico obiettivo quello dell'abbattimento dei costi e del prezzo finale, ignorano del tutto qualità e sicurezza.

Ne deriva che, l'ampia implementazione di prassi virtuose è decisamente ostacolata dalla presenza di pratiche di concorrenza sleale adottate da taluni operatori del mercato, che, per sottrarsi ai costi che una produzione accorta e di qualità impone, operano senza rispettare il contratto collettivo di settore e

⁶⁹ Più ampiamente, Ministero della salute, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), Fise Auil - Femca Cisl - Filtea Cgil - Uilta Uil, *Linee Operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato di efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)*, cit.. L'opuscolo è stato premiato, tra le migliori buone pratiche, al concorso nazionale *Le Buone Pratiche sulla manutenzione sicura*, nato nell'ambito della campagna *Ambienti di lavoro sani e sicuri*, promossa dall'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) in collaborazione con la Presidenza dell'Unione europea. La rassegna ha premiato le aziende e le organizzazioni che si sono distinte con contributi eccezionali e innovativi finalizzati a promuovere un approccio gestionale integrato alla manutenzione sicura in materia di sicurezza sul lavoro.

⁷⁰ P. FERRI, *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in M. GIOVANNONE, P. FERRI (a cura di) *Qualificazione delle imprese e sicurezza: i percorsi virtuosi*, in *Boll. ADAPT*, 2010, speciale, n. 29.

trascurando il rispetto della normativa tecnica in tema di sicurezza igienica dei prodotti lavorati.

Tale meccanismo genera produzioni sempre più a buon mercato (non remunerative di tutti i fattori produttivi necessari a realizzare un ciclo produttivo corretto) e, quindi, situazioni di concorrenza sleale.

Ciò crea un vero e proprio *dumping* sociale, che incide sul settore sotto due profili.

Da un lato, la presenza sul mercato di realtà imprenditoriali che operano senza rispettare (neppure) la norma UNI EN 14065:2004, senza applicare il contratto collettivo di settore ed in spregio alla normativa ambientale, determina la realizzazione di un ciclo produttivo non a regola d'arte. Da ciò deriva che il materiale processato potrebbe non essere del tutto sanificato e/o sterilizzato e, dunque, suscettibile di incrementare il rischio biologico in coloro che si trovino a manipolarlo (operatori delle imprese e utenti finali). Con evidente frustrazione dell'obiettivo principale che le aziende del settore aspirano a perseguire: la tutela della salute.

Dall'altro lato, l'atteggiamento superficiale degli operatori che, a discapito della qualità del servizio, offrono un servizio ad un prezzo più basso, finisce con il sottrarre ampi spazi di mercato alle aziende virtuose.

Paradossalmente, gli operatori che dimostrano responsabilità sociale, scrupoloso rispetto della normativa sui rapporti di lavoro e sulla sicurezza del lavoro, piena attenzione alla tutela dell'ambiente potrebbero dover scontare una riduzione delle commesse. E questo perché il rispetto delle regole induce le aziende responsabili a richiedere un prezzo più alto, che sia effettivamente remunerativo di tutti i fattori produttivi impiegati per rendere un'attività di alta qualità.

È (anche) per tali ragioni che, in questo contesto, un effetto regolatore può scaturire dalla adozione di un sistema di qualificazione (*ex art. 27 del d.lgs. n. 81/2008*) delle industrie di sanificazione e sterilizzazione, che appare, quindi, uno strumento potenzialmente idoneo ad arginare i descritti deprecabili fenomeni di concorrenza sleale.

4. Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore

L'impegno dimostrato dalle aziende del settore per innovare il ciclo produttivo della sanificazione e della sterilizzazione, al fine di renderlo, da un lato, sempre più qualitativamente efficace e, dall'altro, sostenibile da un punto di vista dell'impatto ambientale, ha favorito lo sviluppo di un modello virtuoso a cui molte aziende hanno ispirato i propri comportamenti organizzativi.

Ciò nonostante – come si è appena detto – alcuni operatori presenti sul mercato della sanificazione, incuranti della qualità del servizio, del suo impatto sull'ambiente e del rispetto dei diritti dei lavoratori, non dovendo sostenere i costi di una gestione aziendale socialmente responsabile, offrono un servizio

qualitativamente non adeguato, ma ad un prezzo più basso dei concorrenti virtuosi.

Ed infatti, le condotte di concorrenza sleale possono indurre committenze non tanto attente all'efficacia del processo di sanificazione, quanto piuttosto al costo che la realizzazione di un tale servizio comporta, ad affidarsi ad operatori i cui processi produttivi non sono certificati, i cui dipendenti non sono adeguatamente tutelati sotto il profilo della salute e della sicurezza e non ricevono il trattamento economico e normativo previsto dal CCNL di settore.

Da ciò deriva che ad essere frustrato è proprio l'obiettivo centrale dell'attività di sanificazione/sterilizzazione: salvaguardare il diritto alla salute attraverso il completo abbattimento della carica microbiologica presente in dispositivi non puliti/infetti.

Quello che si crea è, quindi, un vero e proprio fenomeno di *dumping* sociale che può porre ai margini del mercato le aziende che, invece, operano a regola d'arte e con coscienza (cfr. par. 3 che precede).

È per tutti i motivi sopra richiamati, quindi, che il settore è stato opportunamente individuato dal legislatore (insieme all'edilizia) come «pilota» per la sperimentazione del «*sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*», di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, la cui introduzione è subordinata alla promulgazione di un decreto del Presidente della Repubblica, invero ad oggi non ancora emanato (cfr. capitolo secondo che precede).

Il sistema consentirà (in particolar modo ai committenti, sia pubblici, che privati) di individuare, tra le imprese operanti in un determinato mercato, quelle che possono definirsi *qualificate*. E tanto, sulla base di determinati indici di qualificazione individuati all'interno dello specifico d.P.R., adottato su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed a seguito di una discussione sul punto, condotta in seno alla Commissione consultiva permanente istituita presso il Ministero del lavoro, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 81/2008. Il citato d.P.R., peraltro, avrà il compito di individuare i settori (ulteriori rispetto a quello della sanificazione del tessile dell'edilizia) per i quali dovrà operare il sistema di qualificazione.

Di certo, costituiranno indici della qualificazione dell'azienda, poiché individuati dal legislatore all'interno dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008:

a) il possesso di una specifica esperienza ovvero l'aver acquisito competenze e conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, anche attraverso percorsi formativi mirati;

b) l'«*applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera [...] certificati ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*».

Quanto ai benefici per l'impresa che riesce ad ottenere l'attestato di qualificazione, da un lato, vi è il fatto di presentarsi sul mercato – e, dunque, di fronte ai clienti (possibili committenti) e alle altre aziende concorrenti – come un'impresa scrupolosa che opera nel rispetto delle regole e, dall'altro lato, di

disporre di un elemento (sia pur preferenziale) per la partecipazione alle gare relative ad appalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti, contributi a carico della finanza pubblica, sempre legati agli appalti.

Nella seconda parte del presente studio, si è avuto modo di sviluppare alcune considerazioni in ordine alle potenzialità del sistema di qualificazione, tanto in termini di indiretta regolamentazione del mercato quanto, più specificatamente, rispetto alla capacità di questo strumento giuridico di stimolare l'impresa ad operare con un alto livello di professionalità tecnica e nel rispetto della normativa a tutela del lavoro.

Il sistema di qualificazione dovrebbe invogliare l'azienda a rispettare la normativa in tema di salute e sicurezza sul lavoro, soprattutto per quanto concerne le attività di formazione, informazione, sorveglianza sanitaria, valutazione dei rischi, utilizzo e manutenzione dei DPI, così come il regolare assolvimento degli obblighi previdenziali, l'osservanza del contratto collettivo, il corretto impiego delle forme contrattuali diverse dal lavoro subordinato e a tempo indeterminato. Questo perché l'impresa, per poter ottenere la qualificazione e preservarla nel tempo, deve dimostrare di aver conformato la propria azione agli standard stabiliti da leggi, regolamenti, linee guida etiche o codici di condotta.

Ecco che, per implementare questa strategia, l'azienda è tenuta valutare il rischio che l'adozione di talune scelte possa determinare la violazione di norme di legge (e di contratto collettivo).

Peraltro, proprio questa attività di valutazione del rischio, condotta dall'impresa *su se stessa*, opera come meccanismo di salvaguardia delle tutele minime delle condizioni di lavoro e, dunque, quale strumento di regolarizzazione del mercato. In sostanza, la qualificazione delle imprese costringe l'azienda ad una costante valutazione del proprio operato che, in concreto, si traduce in una periodica attività di *due diligence* volta a verificare lo stato di solidità della propria attività produttiva e del proprio assetto organizzativo.

Ebbene, in un settore quale quello oggetto della presente indagine, in cui la concorrenza sleale può far diventare il rispetto delle regole come un fattore addirittura penalizzante per le aziende virtuose, è determinante costruire un sistema che, invece, dia evidenza e rivaluti il processo produttivo di qualità.

Il sistema di qualificazione ha, in sé, la forza di consentire una selezione degli operatori sul mercato basata non su meri requisiti formali e burocratici, bensì sull'effettiva capacità delle imprese di realizzare un prodotto, di rendere un servizio, secondo determinati standard di qualità nell'organizzazione del lavoro, nell'erogazione della formazione, nella gestione degli appalti e dei subappalti e nell'impiego di forza lavoro atipica e temporanea.

L'introduzione del sistema nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico-chirurgico può, quindi, contribuire, da un lato, alla crescita del livello qualitativo del servizio reso dalle imprese che vi operano e, dall'altro, può costituire uno stimolo all'implementazione di buone pratiche,

per quanto riguarda la corretta gestione dei rapporti di lavoro e la tutela della loro sicurezza.

E tanto, favorendo un percorso di crescita culturale, all'esito del quale sia *normale* l'agire dell'impresa virtuosa e si riduca il raggio di azione delle imprese che operano al di fuori delle regole⁷¹.

Perché ciò accada, è auspicabile che, per le industrie di sanificazione e sterilizzazione del tessile e dello strumentario chirurgico, il riconoscimento dello status di *impresa qualificata* sia subordinato alla implementazione delle seguenti cautele di carattere organizzativo e produttivo.

1) La corretta ed integrale applicazione del *contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini*. L'osservanza di tale contratto, infatti, assicura, quanto meno formalmente, che l'azienda operi nel rispetto di standard organizzativi adeguati rispetto alle peculiarità del settore. Ciò significa anche che il trattamento normativo e retributivo previsto da tale contratto è quello che meglio risponde alle esigenze – tanto delle aziende quanto dei lavoratori – che operano nel settore.

2) Il rispetto delle previsioni normative in materia di contribuzione assicurativa, previdenziale e assistenziale.

3) Il rispetto delle previsioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di cui al d.lgs. n. 81/2008.

4) La realizzazione del ciclo produttivo di sanificazione/sterilizzazione mediante l'impiego di macchinari e di apparecchiature automatici che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo della lavorazione e che siano validati ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati.

5) L'adozione di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004, in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili e il conseguimento della certificazione RABC (*Risk Analysis Biocontamination Control*). L'osservanza e l'implementazione della citata normativa tecnica garantisce che: a) la separazione tra la zona sporco e la zona pulito avvenga mediante barriera fisica; b) sia regolamentato e limitato il passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito; c) sia garantita la salubrità dei locali e osservata la normativa vigente in materia di scarichi dei reflui, approvvigionamento idrico, emissioni in atmosfera, idoneità dei locali e dei servizi.

6) La certificazione dei modelli contrattuali (di lavoro, soprattutto se diversi dal contratto di lavoro subordinato e a tempo indeterminato, e di appalto), ai sensi al Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo n. 276/2003.

⁷¹ In proposito, si veda M. GIOVANNONE, P. FERRI, *La qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro: il ruolo di Assosistema*, in N. D'ERARIO, M. VIOLA (a cura di) *La sicurezza nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico*, in *Boll. Adapt*, 2011, speciale, n. 45.

Nonostante il settore abbia raggiunto, già da tempo, standard molto elevati nella erogazione dei propri servizi, la spinta verso la qualità e la selezione degli operatori virtuosi, che il sistema di qualificazione è potenzialmente in grado di favorire, sarà di prezioso supporto per le imprese migliori nella lotta contro i descritti fenomeni di *dumping*.

Peraltro, una migliore regolazione, oltre che innalzare il livello qualitativo del settore, può costituire un'occasione di crescita anche per «*le esigenze dello Stato, nei termini di diritto alla salute e al lavoro dei cittadini, nonché di incremento del reddito interno lordo e, quindi, del prelievo fiscale*»⁷².

Più in particolare, la piena realizzazione del sistema di qualificazione permetterebbe di fare emergere ampie fette di economia sommersa – con un sicuro impatto positivo, per l'appunto, sul fronte della lotta all'evasione fiscale – tramite l'introduzione di standard minimi qualitativi attinenti anche alla sicurezza sul lavoro.

Conseguentemente, sarebbero penalizzate le aziende non disposte ad adeguarsi agli standard minimi richiesti, con ricadute positive in termini di lotta alla concorrenza sleale (lavoro nero, *dumping*, etc.). Invece, le aziende più dinamiche e organizzate conoscerebbero un incremento dei volumi di produzione, con conseguenti riflessi positivi sulla capacità di generare reddito, occupazione, investimenti e, quindi, anche gettito fiscale⁷³.

Sotto un complementare profilo, l'introduzione del sistema di qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile consentirebbe ai committenti pubblici e privati di individuare, fra le tante presenti sul mercato, le aziende attente alla qualità della propria attività produttiva, ad una corretta gestione dei rapporti di lavoro, alla tutela della sicurezza dei propri dipendenti⁷⁴.

⁷² P. FERRI, *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, cit..

⁷³ Per tali riflessioni, si veda P. FERRI, *Qualificazione delle imprese: perché la sua introduzione nel settore è una opportunità e non una minaccia*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 4 ottobre 2012, n. 2.

⁷⁴ Sul punto, si veda M. F. EUSEPI, *Sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 13 dicembre 2012, n. 3 che, al riguardo, così argomenta: «*Riteniamo che l'implementazione di un sistema che dia visibilità alle aziende di qualità sia certamente in grado di determinare due effetti positivi. Da un lato, garantire che, in un settore così delicato per la protezione della salute della persona, non si facciano sconti sulla qualità dei prodotti realizzati e dei servizi erogati. Dall'altro lato, arginare insidiosi fenomeni di concorrenza sleale - praticati da operatori disposti ad offrire un servizio ad un prezzo più basso, ma scadente - che non fanno altro che sottrarre ampi spazi di mercato alle aziende virtuose*».

5. Un'idea progettuale: sviluppare buone pratiche per il miglioramento dei processi e l'individuazione degli operatori virtuosi nel settore

Nonostante il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico – insieme all'edilizia – sia stato individuato dal legislatore tra i primi a dover implementare questo innovativo strumento di regolazione del mercato (art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009), la lentezza che ha caratterizzato i lavori della Commissione consultiva, costituita presso il Ministero del lavoro, dovuta anche ad una difficoltà, per i suoi componenti, di raggiungere un consenso unanime sul tema, ha, nei fatti, impedito l'effettiva entrata a regime del *sistema*, che ha finito con l'arenarsi nel mezzo di una sorta di «guado istituzionale» (cfr. par. 4 del capitolo secondo).

Eppure, in questa circostanza, alla farraginosità dell'iter istituzionale si è (positivamente) contrapposta una dialettica propositiva e partecipativa delle relazioni industriali, all'interno del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.

Sul tema della qualificazione delle imprese, le parti sociali di questo settore hanno mostrato, infatti, sin dal principio, una visione condivisa⁷⁵, unanimemente concordi nel ritenere che tale strumento fosse un'opportunità per il settore, per riuscire definitivamente ad abbattere il *dumping* sociale e favorire le condizioni per lo sviluppo di una concorrenza leale tra le imprese.

Ecco che le parti sociali – perfettamente rappresentate in seno all'ente bilaterale del settore – consapevoli delle potenzialità di questo strumento e degli enormi benefici che ne sarebbero potuti derivare dalla sua implementazione nel settore, hanno deciso di avviare un innovativo percorso di sperimentazione.

E così, nel gennaio 2012, ADAPT (Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e le Relazioni Industriali), in collaborazione con ASSOSISTEMA (l'unica associazione datoriale rappresentativa delle imprese che operano nel settore della sicurezza sui luoghi di lavoro e dei dispositivi tessili e medici⁷⁶) ed EBLI (l'ente bilaterale delle industrie di sanificazione e sterilizzazione del tessile e dello strumentario chirurgico⁷⁷), hanno dato avvio al progetto di ricerca finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, denominato *Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese: buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori virtuosi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, con il supporto

⁷⁵ Cfr. l'appello congiunto del 27 febbraio 2012 di ASSOSISTEMA, FEMCA CISL, FILCTEM CGIL, UILTA UIL, all'allora Ministro del lavoro Elsa Fornero «per l'urgente definizione del sistema di qualificazione delle imprese in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro».

⁷⁶ Cfr. nota n. 1, all'interno del par. 1, del presente capitolo.

⁷⁷ Cfr. nota n. 1, all'interno del par. 1, del presente capitolo.

scientifico del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi, dell'Università di Modena e Reggio Emilia⁷⁸.

La ricerca, si proponeva di individuare buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori nel settore dei servizi di sanificazione del tessile, strumentario chirurgico e servizi medici affini, mediante: a) l'analisi e lo studio del ciclo produttivo seguito da cinque *aziende pilota*; b) la individuazione delle soluzioni organizzative in grado di garantire un ciclo produttivo di qualità; c) l'applicazione della certificazione di cui al d.lgs. n. 276 del 2003 (c.d. Legge Biagi) agli standard organizzativi e contrattuali, ivi inclusi gli appalti e i contratti di lavoro atipici.

Lo studio si proponeva di fornire al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spunti progettuali, derivanti anche da un'analisi empirica, per la realizzazione di un sistema di qualificazione delle imprese, costruito sulla base delle peculiarità produttive ed organizzative del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, come previsto dall'art. 27, d.lgs. n. 81 del 2008.

In particolare, la ricerca è stata condotta nel periodo in cui erano attivi i lavori della Commissione consultiva, che – prima della conversione in legge del d.l. n. 69/2013 (il c.d. Decreto del Fare), da parte della l. n. 98/2013 – era chiamata a definire (e non soltanto a discutere su) i settori ed i criteri per il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi.

La prima parte del progetto è stata dedicata ad una ricognizione del quadro fenomenologico, normativo, contrattuale ed organizzativo relativo al comparto della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, con il coinvolgimento attivo di cinque *aziende pilota*, associate ad ASSOSISTEMA⁷⁹.

Le aziende prese in considerazione per l'espletamento della sperimentazione sono state le seguenti: Demi S.p.A. di Assemini (Cagliari); Chima Florence S.p.A. di Scarperia (Firenze); Servizi Italia S.p.A. (stabilimento di Bolzaneto, Genova; AlSCO Italia S.r.l. (stabilimento di Pomezia, Roma); la ZBM di Arco (Trento).

La scelta delle *aziende pilota* è stata indirizzata verso imprese modello del sistema associativo, tanto sotto un profilo di qualità del processo produttivo realizzato quanto per ciò che concerne gli standard contrattuali ed organizzativi implementati. E ciò, allo scopo di individuare le migliori condizioni per la realizzazione del servizio di sanificazione/sterilizzazione e stabilire i margini di miglioramento e di ottimizzazione dei processi.

⁷⁸ Progetto di Ricerca. n. 2178, finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (D.D. n. 190/2011).

⁷⁹ Per una descrizione delle successive fasi del progetto, si veda M. GIOVANNONE, *Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese nella sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: un progetto innovativo e condiviso*, e D. COSTA, N. D'ERARIO, M. VIOLA, *Kick-off meeting presso Assosistema*, entrambi in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1.

Individuate le *imprese pilota*, si è proceduto all'analisi dei relativi processi produttivi e dei modelli organizzativi, da cui sono emersi, sotto un profilo giuslavoristico, tra gli altri, i seguenti dati:

- una scrupolosa attenzione alle prescrizioni normative derivanti dal d.lgs. n. 81/2008, con particolare riguardo alla valutazione dei rischi (soprattutto a seguito di modifiche agli impianti) ed alla formazione dei lavoratori;

- l'impiego di tipologie contrattuali diverse dal contratto di lavoro subordinato e a tempo indeterminato quali, ad esempio, il lavoro a tempo determinato (soprattutto stagionale), il lavoro in somministrazione, il lavoro a progetto e l'apprendistato;

- l'applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini e di accordi sindacali aziendali.

Acquisite tali informazioni preliminari, sono state effettuate presso ognuna delle *imprese pilota* delle visite aziendali, mediante le quali il gruppo di ricerca ha preso cognizione del ciclo produttivo e delle peculiarità organizzative di ciascuna realtà aziendale analizzata.

Ciò ha permesso al gruppo di ricerca di conoscere il processo produttivo delle imprese, le peculiarità delle mansioni svolte dagli operatori all'interno del ciclo di sanificazione/sterilizzazione (anche in considerazione del relativo mercato di sbocco delle attività: turistico alberghiero; sanitario; abiti da lavoro e DPI⁸⁰) e le eventuali criticità o i dubbi sulla tipologia di contratto (commerciale/di lavoro) da utilizzare nell'ambito di una determinata funzione aziendale. Il tutto, anche in considerazione di quanto eventualmente convenuto in sede di contrattazione aziendale.

Le aziende pilota selezionate, infatti, costituiscono un'efficace espressione della diversificazione delle attività produttive del settore.

In particolare,

- la *Demi S.p.A.* realizza le attività di noleggio e di sanificazione del tessile tanto nei confronti delle aziende alberghiere e della ristorazione, quanto nei confronti delle strutture operanti nel settore sanitario, quali ospedali e case di cura. Pertanto, l'azienda, in funzione di questa duplice specializzazione del servizio svolto, ha una divisione strutturale al proprio interno in due aree distinte e separate fisicamente tra loro. Nelle strutture ospedaliere, la *Demi S.p.A.* ha implementato un servizio di guardaroba, attraverso il quale è in grado di accogliere il materiale lavorato e riconsegnato al cliente, coordinare l'attività di ricezione della teleria e lo smistamento verso i vari reparti.

- La *Chima S.p.A.* realizza le attività di noleggio e di sanificazione del tessile nei confronti delle aziende alberghiere e della ristorazione e, nel campo

⁸⁰ Per un approfondimento sulle lavorazioni tipiche delle aziende operanti nel sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, si veda il par. 1 del presente capitolo.

sanitario, nei confronti di strutture adibite a ricovero e degenza, alle quali fornisce biancheria piana destinata alle camere e realizza le attività di sanificazione di indumenti personali per gli ospiti di queste strutture. In funzione di questa duplice tipologia del servizio svolto, l'azienda è organizzata al proprio interno in modo tale da rendere l'attività di igienizzazione a regola d'arte, secondo le specifiche esigenze del cliente.

- La *Z.B.M. S.p.A.* (nelle more divenuta incorporanda di Servizi Italia S.p.A.) rivolge i propri servizi (noleggio, sanificazione e logistica) alle strutture sanitarie e assistenziali (ospedali, cliniche, case di riposo e di cura), fornendo tutti gli articoli necessari all'espletamento delle attività alberghiero-sanitarie e gli abiti da lavoro e DPI richiesti per il personale operativo o di supporto.

- La *Alsco Italia S.r.l.* è specializzata nel servizio professionale di noleggio, lavaggio e manutenzione di indumenti da lavoro e biancheria piana, in favore di aziende del settore industriale, del commercio, della sanità e del terziario. Il processo produttivo – appositamente adeguato alle esigenze del cliente – contempla: 1) la scelta del più appropriato materiale tessile; 2) la confezione di abiti personalizzati e rintracciabili in ogni fase del processo; 3) il ripristino con lavaggio e manutenzione; 4) appropriati trattamenti ad alta tecnologia per capi indossati in ambienti critici ed eventuale sterilizzazione; 5) la gestione e logistica con ritiro e consegna presso il cliente.

- La *Servizi Italia S.p.A.* (capogruppo delle società appartenenti al Gruppo Servizi Italia) articola le sue attività nelle aree di business dei servizi di lavanolo, sterilizzazione di biancheria, sterilizzazione di strumentario chirurgico e forniture per procedure chirurgiche. A tal fine, la Servizi Italia opera attraverso una piattaforma produttiva articolata in stabilimenti di lavanderia industriale, centrali di sterilizzazione biancheria e centrali di sterilizzazione di strumentario chirurgico. Per quanto riguarda il servizio di lavanolo, la società garantisce il ricondizionamento di dispositivi riutilizzabili quali articoli tessili, materasserie ed accessori. La Servizi Italia fornisce, infine, anche il servizio di sterilizzazione dello strumentario chirurgico proveniente dai comparti operatori del presidio ospedaliero.

Alla luce dell'analisi delle realtà aziendali coinvolte, è stato elaborato un prototipo di sistema di qualificazione, strutturato nella forma del d.P.R.: nel modello delineato all'esito del progetto di ricerca, sono stati specificati: a) gli effetti della qualificazione; b) i criteri di qualificazione; c) le sanzioni, in caso di omessa osservanza delle disposizioni contenute all'interno del d.P.R..

Quanto agli *effetti della qualificazione*, è stato specificato che «[...] il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti».

In particolare, «Le pubbliche amministrazioni sono tenute, in sede di aggiudicazione di appalti e subappalti pubblici e ove debbano precedere alla erogazione di agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza

pubblica, alla preventiva verifica del possesso, da parte dei soggetti interessati, della relativa qualificazione ai sensi del presente regolamento. In ogni caso, entro tre mesi dalla entrata in vigore del presente regolamento, le amministrazioni pubbliche provvedono a modificare i capitolati degli appalti in via di definizione stabilendo a favore dei soggetti qualificati un punteggio non inferiore a 25 punti su 100».

È stato previsto nel prototipo di d.P.R. che «il possesso dei requisiti di qualificazione delle imprese di cui al presente regolamento comporta la riduzione del premio assicurativo da corrispondere all'Inail, nella misura e secondo le procedure stabilite con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da adottarsi entro e non oltre tre mesi dalla entrata in vigore del presente regolamento [...]. Il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione delle imprese di cui al presente regolamento costituisce titolo per ottenere un credito di imposta, nella misura massima del 50% delle spese sostenute per l'adeguamento della organizzazione del lavoro ai requisiti di cui al presente regolamento».

Quanto ai *criteri di qualificazione*, lo schema di d.P.R. prevede la verifica della qualificazione sulla base del possesso dei seguenti requisiti: a) corretta ed integrale applicazione del CCNL di settore; b) possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva; c) rispetto delle previsioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di cui al d.lgs. n. 81/2008; d) utilizzo di macchinari ed apparecchiature automatici che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo della lavorazione e validati ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati; e) adozione di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004, in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili (secondo le linee guida ASSOSISTEMA) e conseguimento della certificazione RABC (*Risk Analysis Biocontamination Control*); f) presenza di personale, prevalentemente a tempo indeterminato e in percentuale non inferiore al 30% degli addetti, con esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta; g) certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, ai sensi al Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo n. 276/2003⁸¹.

A tal riguardo, nel corso delle attività progettuali, sono state svolte delle attività preliminari alla certificazione dei prototipi dei contratti di lavoro e di appalto utilizzati dalle imprese, con il supporto scientifico del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi, dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

Per agevolare l'attività di certificazione dei contratti, ognuna delle aziende partecipanti al progetto ha avuto un incontro tecnico specifico con i

⁸¹ Sul punto, si veda P. FERRI, *Presentazione del progetto di ricerca: Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, DD 190/2011, n. 2178, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1.

componenti della Commissione di Certificazione, istituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi, all'esito dei quali è stata effettuata una analisi dei contratti maggiormente utilizzati da parte delle società del comparto della sanificazione del tessile, accompagnata da rilievi tecnici propedeutici alla certificazione dei modelli contrattuali impiegati.

Infine, quanto alle *sanzioni*, lo schema di d.P.R. prevede che *«ferma restando l'applicazione delle disposizioni di legge vigenti in materia di salute e sicurezza che prevedano sanzioni penali o amministrative in capo al soggetto contravventore, il mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente regolamento comporta la esclusione dalle gare o dagli appalti o subappalti pubblici ai quali l'impresa o il lavoratore autonomo abbia partecipato sul presupposto del possesso dei medesimi requisiti o la perdita del diritto alle erogazioni relative ai finanziamenti, erogazioni o contributi a carico della finanza pubblica che siano state ottenute sul medesimo presupposto»*.

6. La condivisione del progetto sulla qualificazione delle imprese da parte delle organizzazioni sindacali e dell'associazione datoriale del settore: la firma del protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico

Anche alla luce dei risultati della descritta attività progettuale, all'esito della quale, dopo un'attenta analisi teorica e pratica delle peculiarità organizzative e produttive del settore, sono state tracciate le linee guida per l'adozione di un sistema di selezione degli operatori economici virtuosi nel mercato di riferimento, il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico ha acquistato una sempre maggiore consapevolezza rispetto all'opportunità di implementare un sistema di qualificazione delle imprese.

E tale consapevolezza è maturata tanto nell'associazione datoriale ASSOSISTEMA, in prima linea per l'adozione di uno strumento di regolazione del settore, quanto nelle organizzazioni sindacali.

Già nel febbraio del 2012, infatti, ASSOSISTEMA, FEMCA CISL, FILCTEM CGIL, UILTA UIL avevano chiesto all'allora Ministro del lavoro Elsa Fornero un intervento deciso *«per l'urgente definizione del sistema di qualificazione delle imprese in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro»*.

Con tale appello congiunto, le parti sociali avevano ritenuto necessario che venisse data effettiva attuazione all'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, quanto meno con riferimento al settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.

Peraltro, la volontà di imprimere un'accelerazione al processo verso l'introduzione di questo strumento di regolazione del mercato avveniva proprio mentre la discussione sul sistema di qualificazione presso la Commissione

consultiva permanente, in seno al Ministero del lavoro, registrava un ritardo nella conclusione dei lavori di oltre due anni e mezzo, rispetto al termine posto in origine dal legislatore.

Nonostante la lentezza delle istituzioni, le parti sociali credevano che la *qualificazione* avrebbe permesso di spiegare una forte azione di contrasto all'economia sommersa e all'evasione fiscale, tramite l'introduzione di standard minimi qualitativi attinenti al ciclo produttivo, all'organizzazione del lavoro ed alla sicurezza dei lavoratori, che avrebbero indotto almeno il 20% delle aziende del settore ad organizzarsi per raggiungere tali obiettivi, regolarizzando la propria posizione sul mercato.

Conseguentemente, le aziende non in grado di rispondere agli standard minimi richiesti sarebbero state estromesse dal mercato, con ricadute positive in termini di lotta alla concorrenza sleale.

D'altro canto, l'incremento dei volumi di produzione delle aziende più dinamiche e organizzate avrebbe determinato riflessi positivi sulla capacità di generare reddito, occupazione, investimenti e gettito fiscale.

In altri termini, all'ingorgo decisionale che, di fatto, aveva finito con il paralizzare i lavori della Commissione consultiva – troppo divisa al suo interno per le visioni discordanti dei componenti sul tema della qualificazione delle imprese – ha fatto da contraltare un atteggiamento non antagonista, ma dialogante delle relazioni industriali, all'interno del settore⁸².

Sul tema della qualificazione delle imprese, infatti, si è registrato un consenso unanime tra le parti sociali, nella convinzione che l'introduzione – anche attraverso forme di autoregolamentazione – di requisiti specifici di idoneità tecnico-professionale avrebbe permesso di arginare i descritti gravi fenomeni distorsivi della concorrenza, restituendo valore al lavoro e all'impresa.

Pertanto, le difficoltà emerse in sede di Commissione consultiva – che lasciavano trasparire la tortuosità e l'incertezza del percorso che avrebbe portato all'introduzione del sistema di qualificazione attraverso l'adozione del d.P.R., così come previsto dall'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008 – hanno indotto ASSOSISTEMA e le organizzazioni sindacali a costruire uno strumento di autoregolamentazione del settore, adottato su base volontaria, in attesa dell'attuazione dell'istituto contenuto all'interno del Testo Unico Salute e Sicurezza.

⁸² Sul punto, si veda M. F. EUSEPI, *Sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, relazione al convegno *Governance del territorio e politica industriale*, Genova, Servizi Italia S.p.A., 30 novembre 2012. Il relatore spiega come il sistema di qualificazione possa consentire «di individuare, fra le tante presenti sul mercato, le aziende attente alla qualità della propria attività produttiva, ad una corretta gestione dei rapporti di lavoro, alla tutela della sicurezza dei propri dipendenti», evidenziando che «su questo fronte [...] le Organizzazioni Sindacali non hanno mai fatto mancare il proprio sostegno. Ricordo l'appello congiunto al Ministro Fornero per l'urgente recepimento di quanto delegato dal TU alla Commissione Salute e Sicurezza insediata sul tema da oltre 2 anni».

Del resto, le parti sociali del settore avevano espresso una concorde volontà di creare un sistema che desse visibilità alle aziende di qualità e che, per questo, fosse in grado di determinare due effetti positivi⁸³. Da un lato, garantire che, in un settore così delicato per la protezione della salute della persona, non si facciano sconti sulla qualità dei prodotti realizzati e dei servizi erogati. Dall'altro lato, arginare insidiosi fenomeni di concorrenza sleale - praticati da operatori disposti ad offrire un servizio ad un prezzo più basso, ma scadente - che non fanno altro che sottrarre ampi spazi di mercato alle aziende virtuose.

E così, le parti sociali nazionali, ASSOSISTEMA, FEMCA CISL, FILCTEM CGIL, e UILTEC UIL, all'esito della negoziazione che ha condotto al rinnovo del contratto collettivo di categoria, il 13 giugno 2013, hanno sottoscritto il *Protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, ribadendo la «condivisione dell'obiettivo di accrescere la tutela dei lavoratori e di lotta ai fenomeni di illegalità, concorrenza sleale e lavoro sottocosto»⁸⁴.

Con la firma del protocollo, invero, gli agenti negoziali non potevano dare attuazione al sistema di qualificazione, per come immaginato all'interno del Testo Unico Salute e Sicurezza, la cui disciplina specifica, infatti, è stata affidata dal legislatore ad un atto di natura regolamentare contenuto in un d.P.R.. In assenza, quindi, di una delega da parte del legislatore all'autonomia privata collettiva, le parti sociali non avrebbero potuto costruire un sistema di qualificazione a cui attribuire gli effetti giuridici previsti dagli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 81/2008 e, cioè:

1) far sì che, con il conseguimento della qualificazione, l'impresa disponga di un «*elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti o subappalti*»;

2) stabilire una nuova modalità di accertamento della idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi.

Per tali ragioni, il protocollo sottoscritto da ASSOSISTEMA e dalle organizzazioni sindacali del settore, nel delineare i tratti dell'impresa *qualificata*, non mira soltanto ad individuare le aziende affidabili sotto il profilo della corretta gestione della sicurezza dei propri lavoratori e della efficacia della propria organizzazione prevenzionistica.

⁸³ Si veda M. F. EUSEPI, *Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, relazione al convegno "Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese: buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori virtuosi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico", Roma, Confindustria, 16 aprile 2013.

⁸⁴ Si veda, *Sanificazione per le gare c'è il Bollino Blu*, in *Repubblica.it - Economia e Finanza*, 14 ottobre 2013.

Le parti firmatarie, infatti, hanno convenuto sull'opportunità di impiegare il sistema di qualificazione delle imprese, più in generale, come strumento di regolazione degli appalti.

E così, il protocollo recepisce la delega contenuta nell'art. 4, comma 31 della L. n. 92/2012 (la c.d. «Legge Fornero») e riconosce che il sistema di qualificazione delle imprese possa costituire uno strumento adatto a controllare e a verificare la complessiva regolarità degli appalti.

L'acquisizione della *qualificazione* costringe l'impresa a compiere un percorso di autoregolamentazione e controllo mediante il quale l'impresa stessa è indotta a: 1) prevenire l'adozione di comportamenti contrari a norme di legge (e di contratto collettivo); 2) valutare il rischio che l'adozione di determinate scelte possa determinare la violazione di norme di legge (e di contratto collettivo); 3) svolgere una costante attività di *due diligence* volta a verificare lo stato di solidità della propria attività produttiva e del proprio assetto organizzativo.

In altri termini, il sistema di qualificazione – adottato dalla contrattazione collettiva – funge da stimolo per le aziende ad onorare le obbligazioni sulle stesse gravanti nei confronti dei propri lavoratori, oltre che ad adottare un'organizzazione della attività produttiva che sia tutelante per la sicurezza dei lavoratori impiegati e che consenta la realizzazione di un prodotto/servizio a regola d'arte e nel rispetto della normativa tecnica.

L'aspirazione del sistema di qualificazione – per come delineato all'interno del *Protocollo* – è, dunque, di responsabilizzare gli operatori coinvolti nella filiera e prevenire i fatti di inadempimento, tanto ai danni del committente, quanto ai danni dei lavoratori impiegati nell'appalto.

Nello specifico, le parti sociali hanno costruito un sistema di qualificazione calibrato per il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico attraverso un'autoregolamentazione basata su parametri normativi e tecnico-qualitativi.

La procedura disciplinata dal protocollo consente alle imprese del settore di ottenere un attestato di virtuosità, a condizione che le stesse siano ritenute, da un'apposita Commissione di verifica, costituita presso l'Ente Bilaterale Nazionale ed ispirazione delle parti sociali firmatarie del protocollo, in possesso di ben specifici requisiti di carattere normativo, tecnico e qualitativo (si veda *infra*, par. 7 che segue).

Le imprese che intendano avvalersi della procedura di qualificazione devono presentare apposita istanza alla Commissione di verifica. Quest'ultima potrà anche rinviare o avvalersi delle Commissioni di certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, a condizione, però, che abbiano adottato apposito regolamento interno coerente con i contenuti del protocollo.

Quindi, la Commissione effettua le necessarie verifiche per mezzo del proprio personale e rilascia, in coerenza con il proprio regolamento interno, apposita attestazione, con efficacia di un anno dal rilascio.

Alle aziende che si sottoporranno volontariamente alle verifiche necessarie ai fini della qualificazione e saranno ritenute *qualificate* dalla Commissione di verifica sarà assegnato un marchio definito «*etichetta/marchio sociale ed ambientale*», che le inserirà in canali privilegiati di interlocuzione anche con la P.A.⁸⁵.

In ogni caso, potranno fregiarsi del marchio sociale ed ambientale solo le imprese, associate ad ASSOSISTEMA, che applicano il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini e che si sono dotate di un proprio codice di condotta ovvero hanno recepito il codice di condotta che sarà definito dalla apposita Commissione paritetica di livello nazionale.

7. Il sistema di qualificazione delle industrie di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: una nuova tecnica di regolazione degli appalti

Il *Protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico* – come chiaramente espresso dalle parti firmatarie, nell'incipit del preambolo – è stato siglato nell'ambito di una strategia condivisa dalle parti sociali, volta ad «*accrescere la tutela dei lavoratori*» e a contrastare i «*fenomeni di illegalità, concorrenza sleale e lavoro sottocosto*».

Associazione datoriale e organizzazioni sindacali, consapevoli delle criticità che affliggono il settore (cfr. par. 3 del presente capitolo), nel tentativo di ridare valore alla qualità del lavoro e delle imprese, hanno compiuto tre scelte coraggiose.

Innanzitutto, hanno dimostrato di essere artefici di relazioni industriali mature, dialoganti, in grado di negoziare secondo una logica non antagonista, ma partecipativa. Inoltre, la conoscenza delle peculiarità del ciclo produttivo e del mercato di riferimento – propria delle relazioni industriali più prossime al tessuto produttivo – ha consentito loro di intervenire su un tema intorno al quale le istituzioni si sono dimostrate incapaci di assumere una decisione netta (cfr. par. 4 del capitolo secondo).

In secondo luogo, con la firma del *Protocollo*, le parti sociali hanno delineato un *quadro normativo*, per il sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, che non è frutto dell'esercizio del potere normativo statale, imposto e calato *dall'alto*.

⁸⁵ Sul punto, si veda M. F. EUSEPI, *Il protocollo sulla qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, relazione al convegno “*Giornata di studio. Il sistema di qualificazione delle imprese*”, Roma, Confindustria, 16 aprile 2013, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 18 aprile 2013, n. 4.

Ed infatti, il sistema di qualificazione, per come è stato delineato all'interno del *Protocollo*, è uno strumento di autoregolamentazione dell'attività di impresa – disegnato in maniera condivisa all'interno delle relazioni industriali – che opera come un incentivo per le imprese a conformare i propri modelli organizzativi e produttivi a standard di qualità (cfr. par. 1 del capitolo secondo).

In terzo luogo, le parti sociali hanno dimostrato di volere, consapevolmente, proteggere il lavoro non tanto attraverso la costruzione di un sistema di regole che tutelasse il lavoratore all'interno del rapporto di lavoro, con il consueto meccanismo del precetto (che deve essere osservato dal datore di lavoro) e della sanzione (che ristora il danno sofferto dal lavoratore in conseguenza dell'inadempimento compiuto dal datore di lavoro).

Piuttosto, l'opzione regolatoria che emerge dall'esame del *Protocollo* denota la volontà delle parti firmatarie di costruire un argine a protezione del lavoro e dell'impresa, intervenendo sul piano della regolazione del mercato, perché sia garantita la leale concorrenza tra le imprese.

E ciò avviene non certamente imponendo alle industrie di sanificazione di adottare determinati accorgimenti organizzativi/produttivi: un simile intervento sulla libertà di impresa non avrebbe potuto essere l'oggetto di un atto di autonomia privata collettiva. Non a caso, peraltro, nel testo dell'accordo è specificato che «*le parti firmatarie della presente intesa intendono adottare, in via sperimentale e su base volontaria, un sistema di qualificazione delle imprese [...]»*.

Quello che invece il *Protocollo* afferma e procedimentalizza e l'iter che deve compiere un'industria di sanificazione affinché, valutata da una Commissione di verifica istituita in seno all'Ente Bilaterale del settore, possa conseguire un attestato di virtuosità, che le consenta, quindi, di porsi sul mercato, dinnanzi ai committenti e agli altri concorrenti, come un'impresa di qualità.

In altri termini, il *Protocollo* aspira a reprimere fenomeni di illegalità e di violazione delle norme a tutela del lavoro, che generano *dumping* sociale, non tanto mediante l'introduzione di soluzioni/accorgimenti a tutela del contraente debole, all'interno del rapporto di lavoro, ma attraverso la previsione di un sistema di valutazione delle imprese, una sorta di *rating* delle industrie di sanificazione che, stimolandole ad accettare un confronto concorrenziale sano, regoli indirettamente il mercato e prevenga la violazione di norme di legge e di contratto collettivo.

La disciplina di dettaglio del sistema di qualificazione e dei criteri di valutazione delle imprese è contenuta all'interno dell'*allegato al Protocollo*.

In particolare, con questo documento, le parti sociali hanno definito:

- a) il *campo di applicazione* dell'accordo;
- b) i *requisiti di qualità*;
- c) il *procedimento*; e

- d) gli *effetti* del conseguimento da parte dell'impresa dell'attestato di qualità.

Il campo di applicazione dell'accordo

L'articolo 1 dell'*allegato al Protocollo* precisa come il settore su cui le parti sociali hanno inteso sperimentare la qualificazione delle imprese è il sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini.

Le aziende che potranno sperimentare su base volontaria la qualificazione sono le industrie di sanificazione del tessile e di sterilizzazione dello strumentario chirurgico.

In particolare – specifica l'*allegato al Protocollo* – si tratta di industrie che «*effettuano l'intero ciclo di lavorazione per mezzo di macchinari e apparecchiature automatici che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione, nonché validate ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati. L'attività svolta con le suddette attrezzature, risulterà, conseguentemente, rivolta a grandi committenze costituite, a titolo esemplificativo, da ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili, etc. ai sensi dell'articolo 49, comma 1, lett. a), della legge 1989, n. 88*».

I requisiti di qualità

L'articolo 2 dell'*allegato al Protocollo* elenca i requisiti di qualità – tra cui alcuni ritenuti «*inderogabili*» ed altri «*preferenziali*» – che le imprese devono dimostrare di possedere al fine di ottenere il *bollino blu*.

Tra i requisiti «*inderogabili*» per il conseguimento della *qualificazione*, si segnalano:

- a) il rispetto della disciplina del Testo Unico Salute e Sicurezza.

In particolare, è richiesto il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori e, segnatamente, il compiuto svolgimento delle attività di informazione e formazione ai sensi degli artt. 34, 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008, nonché l'osservanza delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008.

- b) Il rispetto delle previsioni normative in materia di contribuzione assicurativa, previdenziale e assistenziale.

In particolare, il Protocollo richiede la verifica del rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva.

- c) L'impiego di personale prevalentemente a tempo indeterminato e con esperienza almeno triennale.

In sostanza, le parti sociali, volendo considerare come un indice di qualità dell'assetto organizzativo/produttivo dell'azienda l'impiego razionale e non fraudolento del lavoro temporaneo, hanno voluto ribadire la necessità che l'organico di un'azienda di qualità sia costituito in prevalenza da personale assunto con contratto di lavoro subordinato e a tempo indeterminato.

Al tempo stesso, sono state fatte salve le percentuali di lavoro temporaneo (a tempo determinato, in somministrazione) stabilite dal contratto collettivo di settore⁸⁶.

Inoltre, gli agenti negoziali hanno ritenuto che almeno il 60% degli addetti dovesse avere maturato un'esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione svolta.

L'intesa non precisa se la percentuale indicata debba valere per stabilimento o sia da riferirsi all'intera azienda.

A parere di chi scrive, stante anche la ratio della previsione contrattuale – ossia individuare un criterio che sia indicativo di esperienza, professionalità e qualità nella realizzazione del ciclo produttivo – la predetta percentuale dovrebbe essere osservata in ciascun stabilimento produttivo (a maggior ragione se ciascun stabilimento produttivo dell'azienda compie autonomamente dall'inizio alla fine il processo realizzativo del servizio).

d) L'integrale applicazione degli accordi e dei contratti collettivi di riferimento, compreso il versamento della contribuzione all'Ente Bilaterale Nazionale di cui all'art. 4 del contratto collettivo⁸⁷, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti.

e) L'assenza di condanne definitive in giudizio per comportamenti antisindacali o per licenziamenti discriminatori.

Nonostante la perentorietà e la genericità dell'inciso, questa previsione contrattuale deve essere interpretata in maniera sistematica, avuto riguardo alla ratio ed alle finalità complessive del protocollo.

Ed infatti, stando anche agli obiettivi del sistema di qualificazione, per come espressi nel preambolo del *Protocollo*, con l'indicazione del requisito in parola, le parti sociali hanno inteso escludere dal sistema di valutazione quelle aziende che si siano rese responsabili di comportamenti molto gravi – violativi della libertà sindacale o dal carattere discriminatorio, accertati con sentenza passata in giudicato – da cui emerga una consapevole volontà dell'azienda di ledere i predetti diritti costituzionalmente garantiti e che ciò sia artatamente posto in essere al fine di realizzare comportamenti di concorrenza sleale.

Rispetto alla verifica di tale requisito – ma come del resto anche per gli altri – senz'altro le parti sociali, in sede di implementazione della procedura di

⁸⁶ Cfr. art. 26 del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini, vers. 15/12/2009.

⁸⁷ Cfr. art. 4 del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini, vers. 15/12/2009.

qualificazione, riconosceranno margini di autonomia valutativa alla Commissione di verifica, al fine di scongiurare un'applicazione troppo rigida dei requisiti di qualità, che possa non tener conto, incautamente, della valutazione complessiva dell'azienda.

f) L'adozione, secondo le Linee Guida ASSOSISTEMA, di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004, in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili trattati dalle imprese di sanificazione e sterilizzazione ed il conseguimento della certificazione RABC (*Risk Analysis Biocontamination Control*).

In particolare, il sistema di controllo così impostato impedisce la c.d. contaminazione crociata. E tanto attraverso la separazione totale della biancheria pulita da quella sporca (mediante barriera fisica, tanto in fase di immissione in processo, quanto in fase di emissione dal processo dei beni lavorati) e la regolamentazione e la limitazione del passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito.

g) la certificazione, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. 276/2003, delle forme contrattuali flessibili utilizzate e dei singoli contratti di appalto o subappalto, fornitura, subfornitura e trasporto.

Come diffusamente illustrato in precedenza (cfr., par. 3 del capitolo secondo), alla luce della disciplina posta dagli articoli 75 e ss. del d.lgs. n. 276/2003, imprese e lavoratori, al fine di ridurre il contenzioso in materia di lavoro, possono ottenere – attraverso l'esperimento di una procedura volontaria – la certificazione dei contratti «*in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro*».

In sostanza, la certificazione attesta che le parti, siglando un dato contratto di lavoro (o di appalto), hanno scelto, consapevolmente, la tipologia contrattuale più congrua e giuridicamente più appropriata, a seguito di una consulenza effettiva condotta da un organo terzo e qualificato, e dimostra un reale consenso delle parti, confermato volontariamente avanti la Commissione di certificazione.

Questa appena descritta è la *ratio* dell'istituto, per come è stato in origine concepito e che, senz'altro, caratterizza ancora il procedimento di certificazione.

Tuttavia, nel sistema di qualificazione, la certificazione può avere un ruolo che va ben oltre la mera verifica formale della conformità di un dato contratto alla disciplina di legge e di contratto collettivo.

Ed infatti, la certificazione dei contratti può svolgere un'azione di stimolo, nei confronti dell'azienda, ad assumere un modello di organizzazione e gestione del lavoro corretto e, dunque, capace di generare un impatto positivo anche in termini di effettività del sistema prevenzionistico e correlata riduzione del rischio antinfortunistico.

Invece, costituiscono requisiti «*preferenziali*» – e come tali, dunque, non imprescindibili ai fini del conseguimento dell'attestato di qualità, ma,

evidentemente, idonei a riconoscere all'azienda un'attestazione di maggior valore – i seguenti:

a) l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001. Detti modelli si presumono idonei ove previamente certificati;

b) l'applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese.

Il procedimento

Gli articoli 3 e 4 dell'*allegato al Protocollo* tracciano, in linea generale, la procedura per il rilascio dell'attestato di qualità (più correttamente definito «*etichetta/marchio sociale ed ambientale*»). Invero, le modalità e le procedure di applicazione del *Protocollo* saranno oggetto di un successivo regolamento che le parti sociali hanno assunto l'impegno di adottare entro il termine (non perentorio) di tre mesi dalla stipula dell'intesa.

In particolare, è previsto che le imprese che intendano avvalersi della procedura di qualificazione debbano presentare apposita istanza alla Commissione di verifica, di cui all'articolo 4 dell'*allegato al Protocollo*.

La Commissione di verifica è istituita presso l'Ente Bilaterale Nazionale ed ha il compito di garantire il controllo sul possesso dei requisiti per ottenere e mantenere la qualificazione: in particolare, effettua le necessarie verifiche per mezzo del proprio personale e rilascia, in coerenza con il proprio regolamento interno, apposita attestazione, con validità di un anno dal rilascio.

La Commissione di verifica – precisa l'accordo – potrà anche rinviare o avvalersi delle commissioni di certificazione di cui al d.lgs. n. 276/2003, «a condizione che abbiano adottato apposito regolamento interno coerente ai contenuti della presente intesa»⁸⁸.

L'intesa non definisce nello specifico gli step necessari per il conseguimento della qualificazione, ma delega l'Ente Bilaterale Nazionale affinché adotti un apposito regolamento interno e le procedure per il rilascio della relativa attestazione di qualificazione.

Gli effetti del conseguimento da parte dell'impresa dell'attestato di qualità

Ebbene, nell'ottica degli agenti negoziali, il *Protocollo*, procedimentalizzando l'attribuzione di un attestato di qualità per le aziende del

⁸⁸ Al riguardo l'art. 2, comma 3 dell'*allegato al Protocollo* precisa che «Ai fini della presente intesa sono organi abilitati alla certificazione di cui alle lettere h) ed i) esclusivamente le Università pubbliche e gli enti bilaterali costituiti ex articolo 2, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 276/2003».

settore, opera, di fatto, come un sistema di regolazione del mercato e permette un'azione di controllo della regolarità degli appalti.

E questo perché:

a) l'impresa appaltatrice qualificata può porsi sul mercato come un'azienda virtuosa, in possesso di un visto di conformità rispetto a ben specifici requisiti normativi e di qualità tecnico-organizzativa, rilasciato da un ente terzo;

b) il committente, potendo esternalizzare la realizzazione di un determinato servizio in favore di un'impresa di qualità, è guidato nell'attività di *due diligence* che effettua prima di individuare il proprio partner commerciale;

c) l'attestazione di virtuosità dell'impresa appaltatrice, per quanto concerne la qualità del servizio reso, il trattamento dei lavoratori impiegati nell'appalto, l'adempimento degli obblighi previdenziali, consente di prevenire il compimento di comportamenti illegittimi nell'esecuzione dell'appalto.

Pertanto, il *Protocollo*, nel delineare un sistema di qualificazione per le industrie di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico che sia anche strumento di controllo e di verifica della regolarità dell'appalto, garantisce, ai committenti che si affidino ad un'azienda qualificata, un più favorevole regime di responsabilità, per il caso di mancato pagamento, da parte della medesima azienda appaltatrice, delle retribuzioni ai lavoratori impiegati nell'appalto, in deroga a quanto previsto dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 27672003 (come modificato dall'art. 4, comma 31 della L. n. 92/2012), che, in linea generale, pone un vincolo di solidarietà in capo a committente ed appaltatore (cfr., par. 7 del capitolo primo).

Ciò è possibile per il fatto che il *Protocollo* induce le aziende ad operare nel rispetto delle regole e a dare evidenza di tale loro virtuosità: in questo modo, il sistema di qualificazione previene - *ex ante* - fenomeni di inadempimento, che, altrimenti, una volta verificatisi, non possono che essere perseguiti - *ex post* - con il coinvolgimento nella responsabilità di tutti i soggetti interessati dall'appalto (responsabilità solidale).

In altri termini, in un'ottica di innalzamento del livello di *compliance* del mercato e allo scopo ultimo di accrescere la tutela dei lavoratori e di contrastare i fenomeni di concorrenza sleale, le parti sociali hanno ritenuto opportuno passare da un'azione sanzionatoria (che scatta al verificarsi dell'inadempimento commesso ai danni del lavoratore e che afferma la responsabilità solidale di committente e appaltatore) ad un'azione regolatoria, il cui obiettivo non è tanto quello di individuare il responsabile della condotta illegittima, quanto quello di prevenire che la condotta illegittima si realizzi.

E ciò avviene chiamando ad una assunzione di responsabilità l'appaltatore, che, per ottenere l'attestazione di qualità, deve adottare un processo produttivo ed organizzativo conforme alle prescrizioni normative e di contratto collettivo.

Le parti sociali, dunque, hanno accolto l'idea che la regolarità dell'appalto e la tutela dei lavoratori richiedano uno sforzo ed una maggiore responsabilizzazione delle imprese appaltatrici.

Al contempo, l'aver traslato la responsabilità della corretta esecuzione dell'appalto sull'azienda affidataria consente al committente di non essere chiamato a rispondere – automaticamente – in via solidale con l'azienda appaltatrice, per eventuali inadempimenti di natura retributiva compiuti ai danni dei lavoratori coinvolti nell'appalto.

Ad ogni buon conto, le parti firmatarie, allo scopo di prevenire pratiche elusive dello spirito dell'accordo, hanno inserito una clausola di chiusura, tra le *disposizioni applicative* del *Protocollo*, secondo cui la commissione di gravi inadempimenti, da parte dell'impresa appaltatrice, rispetto al trattamento retributivo e contributivo dei lavoratori impiegati nell'appalto, valutati come tali dalla commissione di verifica, può impedire il conseguimento della qualificazione ovvero determinare la revoca dell'etichetta/marchio sociale ed ambientale e far rivivere l'ordinario regime di responsabilità solidale di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003.

Al riguardo, il *Protocollo*, così come le *disposizioni applicative* e l'*allegato*, non dettagliano i casi che determinerebbero il pieno ripristino della responsabilità in solido. Pertanto, l'emanando regolamento, che disciplinerà il funzionamento della Commissione di verifica e la procedura di rilascio della qualificazione, dovrà definire anche tale importante aspetto.

CONCLUSIONI

L'implementazione del sistema di qualificazione delle imprese, da parte dell'autonomia privata collettiva, come tecnica di tutela dei lavoratori impiegati nell'appalto, imprime una revisione epocale dell'impianto valoriale del diritto del lavoro con riguardo ai fenomeni di esternalizzazione, stabilendo che si può proteggere il lavoro dando valore alla qualità dell'impresa.

Alla tradizionale logica indennitaria – che mira a ristorare il danno economico sofferto dal lavoratore, nello svolgimento della prestazione in regime di appalto/subappalto – si affianca un meccanismo regolatorio, che sia, invece, capace di prevenire tali condotte di inadempimento.

E così, l'aspirazione del sistema di qualificazione ad operare la predetta azione di prevenzione degli illeciti realizza l'effetto di proteggere il lavoratore proprio nel momento in cui stimola l'impresa appaltatrice a compiere un percorso di crescita sotto il profilo organizzativo e produttivo.

Ciò non significa reprimere l'evoluzione dell'impresa verso forme di ottimizzazione dei processi produttivi, ma costruire un'organizzazione efficiente, che sia, al tempo stesso, rispettosa dei diritti fondamentali dei lavoratori, con il risultato di consentire lo sviluppo di un'impresa *socialmente responsabile*, che preservi la *sicurezza*, la *libertà* e la *dignità umana* dei lavoratori (cfr., art. 41 Cost.).

Ed in questo, la qualificazione delle imprese – ancorché formalmente non operativa, per come immaginata dal legislatore all'interno del Testo Unico a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro – se fatta propria dall'autonomia privata collettiva, può rivelare delle enormi potenzialità.

In primo luogo, il sistema di qualificazione delle imprese – adottato dall'autonomia privata collettiva – opera come strumento di autodisciplina e di autocontrollo, inducendo l'impresa a prevenire l'adozione di comportamenti contrari a norme di legge (e di contratto collettivo): lo stimolo a conseguire l'attestato di qualificazione, infatti, fa sì che l'azienda adotti un modello organizzativo e produttivo che le consenta di dimostrare il possesso dei criteri di qualificazione e a preservarlo nel tempo.

Per conseguire questo scopo, l'azienda rafforzerà la propria attenzione sui profili di *accountability* e di *compliance* interni, valutando attentamente il rischio che l'adozione di determinate scelte possa determinare la violazione di norme di legge (e di contratto collettivo) e, dunque, la revoca dell'attestato di qualificazione.

In questo modo, la descritta attività di valutazione del rischio da parte dell'impresa determina una garanzia implicita delle tutele minime delle condizioni di lavoro.

In secondo luogo, la qualificazione delle imprese esercita – indirettamente – una efficace azione di regolamentazione indiretta del mercato, prevenendo una competitività tra le imprese «al ribasso».

Come hanno dimostrato di saper fare le parti sociali del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, i protagonisti delle relazioni industriali hanno l'opportunità di impiegare questo strumento come tecnica di regolazione del mercato e della concorrenza tra le imprese.

Per tale via, è possibile realizzare una reale protezione del lavoratore responsabilizzando gli operatori economici che beneficiano della prestazione di lavoro, così da indurli ad agire nel rispetto delle norme di legge e di contratto collettivo.

**LA DIMENSIONE LAVORISTICA NEI FENOMENI DI
ESTERNALIZZAZIONE DEI PROCESSI PRODUTTIVI E
L'IMPATTO DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE**

*La qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e
dello strumentario chirurgico: un modello sperimentale*

LITERATURE REVIEW

INDICE

INTRODUZIONE ALLA LITERATURE REVIEW.....108

PARTE PRIMA

**L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI ORGANIZZATIVI DI IMPRESA E LE
TECNICHE DI TUTELA DEI LAVORATORI NELL'APPALTO**

1. Il nuovo paradigma organizzativo dell'impresa: dall'azienda monolitica e verticale al decentramento produttivo dell'impresa rete.....	111
1.1 Le ragioni della esternalizzazione dei processi produttivi.....	115
2. Decentramento e tutela dei diritti dei lavoratori.....	116
2.1 Decentramento e nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori.....	117
3. Gli strumenti contrattuali dell'impresa integrata.....	119
4. L'appalto e le relazioni di lavoro.....	120
5. L'appalto genuino e l'illecita interposizione di manodopera.....	124
6. La tutela dei crediti dei lavoratori impiegati nell'appalto: l'azione diretta contro il committente, ex art. 1676 cod. civ.....	128
7. La responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore.....	130
8. La responsabilità solidale fiscale del committente, dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori.....	137
9. La responsabilità solidale e la sicurezza sul lavoro.....	139
10. La responsabilità solidale come stimolo per le imprese a scegliere partner commerciali affidabili.....	140

PARTE SECONDA

**LA SELEZIONE DEGLI OPERATORI VIRTUOSI NEL MERCATO: IL
SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE**

1. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di corretta gestione dei rapporti di lavoro, sicurezza sul lavoro e qualità dei processi produttivi: verso un sistema di qualificazione delle imprese.....	143
--	-----

2.	L'introduzione del concetto di <i>impresa qualificata</i> nel Testo Unico Salute e Sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione nella prevenzione del fenomeno infortunistico.....	144
3.	La qualificazione delle imprese: l'art. 26 e l'art. 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009.....	146
4.	I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione e le novità contenute nel "Decreto del Fare" (d.l. n. 69/2013, conv. in L. n. 98/2013).....	147
5.	Le potenzialità della qualificazione delle imprese.....	148
6.	Qualificazione delle imprese e responsabilità solidale: il possesso dello <i>status</i> di <i>impresa qualificata</i> quale causa di esclusione della responsabilità solidale del committente.....	152

PARTE TERZA

LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE NEL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO: UN MODELLO SPERIMENTALE

1.	Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario.....	154
2.	La valutazione statistica degli infortuni e delle malattie professionali a livello nazionale e comparato.....	155
3.	Il dumping sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori.....	156
4.	Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore.....	159
5.	Un'idea progettuale: sviluppare buone pratiche per il miglioramento dei processi e l'individuazione degli operatori virtuosi nel settore.....	161
6.	La condivisione del progetto sulla qualificazione delle imprese da parte delle organizzazioni sindacali e dell'associazione datoriale del settore: la firma del protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.....	163
7.	Il sistema di qualificazione delle industrie di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: una nuova tecnica di regolazione degli appalti.....	165

INTRODUZIONE ALLA LITERATURE REVIEW

Si è ormai consolidato quel percorso di metamorfosi del paradigma organizzativo e produttivo dell'impresa classica che, da tecnostuttura concentrata, capace di svolgere l'integrale processo produttivo, tende sempre più a concentrare la propria organizzazione su specifiche *core competencies* e ad esternalizzare le attività che non rappresentano l'essenza della propria specializzazione produttiva.

L'evoluzione dei sistemi produttivi verso formule di impresa sempre più disarticolate e la conseguente emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori hanno indotto il Legislatore ad immaginare soluzioni normative in grado di favorire l'ingresso nel mercato di operatori capaci di rendere una prestazione di qualità, garantendo la sicurezza del lavoro.

Di qui, l'intuizione del Legislatore di introdurre, nell'ambito del decreto legislativo n. 81/2008 (il Testo unico salute e sicurezza sul lavoro), un sistema di qualificazione delle imprese: ossia uno strumento normativo in grado di dare evidenza del valore morale, tecnico, professionale dell'impresa e, conseguentemente, di consentire alle aziende committenti, ma anche ai lavoratori, di individuare gli operatori non adeguatamente preparati o che si muovono al di fuori delle regole.

E tanto nella convinzione che per garantire ambienti di lavoro più sicuri, soprattutto nell'ambito di articolate "catene" di appalto e subappalto, è cruciale, ancor più della forza cogente della Legge, che le imprese modernizzino i propri contesti organizzativi e produttivi, di modo da arginare il fenomeno infortunistico, attraverso una seria opera di prevenzione.

Il decreto legislativo n. 106 del 2009, correttivo del Testo Unico, ha indicato, tra i settori in cui avviare le prime sperimentazioni del sistema di qualificazione delle imprese, il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico - caratterizzato da intensi fenomeni di dumping sociale e contrattuale negli appalti - e il settore dell'edilizia, con la previsione del nuovo comma 1-bis dello stesso articolo 27, che introduce, per quest'ultimo settore, un sistema di qualificazione delle imprese basato su una sorta di "patente a punti".

Il decreto correttivo, inoltre, ha specificato che la qualificazione sarà legata all'«applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera», con particolare riferimento agli appalti e alle tipologie contrattuali di lavoro flessibile, «certificati, ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276» e che costituirà non più elemento vincolante, ma preferenziale per la partecipazione delle imprese alle gare relative ad appalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti, contributi a carico della finanza pubblica, sempre legati agli appalti.

Lo strumento giuridico è portatore di una spiccata innovazione organizzativa, utile a stimolare una ottimizzazione dei processi produttivi, con riflessi positivi non soltanto in termini di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, ma, più in generale, di crescita qualitativa dell'impresa. E tanto per più ordini di ragioni.

Il sistema di qualificazione è senz'altro una innovativa e moderna logica di selezione dei soggetti abilitati a operare in un determinato mercato.

Il sistema di qualificazione opera come meccanismo di salvaguardia delle tutele minime delle condizioni di lavoro e, dunque, quale strumento di regolarizzazione delle imprese.

Infine, il sistema di qualificazione delle imprese può svolgere la funzione di strumento di *due diligence* a disposizione dell'azienda committente, al momento della scelta del partner commerciale.

Alla luce del regime di responsabilità solidale che lega committente ed appaltatore (per quanto riguarda il trattamento retributivo, ivi comprese le quote di TFR, e contributivo/assicurativo dei dipendenti dell'appaltatore, nonché gli obblighi fiscali e i danni non indennizzati dall'INAIL) si rende opportuna un'attività di *due diligence* non più soltanto in caso di operazioni straordinarie, ma anche nella fase di scelta dell'azienda cui appaltare una determinata opera o un servizio. E ciò, per valutare la virtuosità dell'impresa appaltatrice, da cui dipende il non coinvolgimento della committente rispetto a ipotesi di inadempimento nella gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti operanti nell'appalto.

Il sistema di qualificazione delle imprese può essere utilizzato, in tutte le sue potenzialità precedentemente descritte, anche dall'autonomia privata collettiva.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore in cui opera l'azienda appaltatrice, nel definire gli standard minimi di carattere qualitativo ed etico che devono essere osservati dalle aziende del settore, può prevedere una griglia di requisiti, il cui possesso consenta all'azienda di potersi definire qualificata. E tanto, a condizione che la qualificazione derivi dal possesso, da parte dell'azienda, di una «specifica esperienza, competenza e conoscenza», oltre che dall'utilizzo di contratti di appalto, subappalto e di lavoro, in forme diverse dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, certificati ai sensi al Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo n. 276/2003.

Peraltro, qualora il sistema di qualificazione sia strutturato in modo tale da comportare l'impiego di «metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti», idonei, pertanto, a garantire un controllo sul corretto adempimento delle obbligazioni retributive e contributive nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto, la sua previsione, da parte del CCNL, può determinare l'esonero dalla responsabilità solidale del committente (art. 4, comma 31, lett. a) della legge n. 92/2012).

Interessanti spunti al riguardo derivano dal protocollo che sperimenta il sistema di qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, sottoscritto da tutte le parti sociali del settore.

PARTE PRIMA

L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI ORGANIZZATIVI DI IMPRESA E LE TECNICHE DI TUTELA DEI LAVORATORI NELL'APPALTO

Sommario: 1. Il nuovo paradigma organizzativo dell'impresa: dall'azienda monolitica e verticale al decentramento produttivo dell'impresa rete. - 1.1 Le ragioni della esternalizzazione dei processi produttivi. - 2. Decentramento e tutela dei diritti dei lavoratori. - 2.1 Decentramento e nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori. - 3. Gli strumenti contrattuali dell'impresa integrata. - 4. L'appalto e le relazioni di lavoro. - 5. L'appalto genuino e l'illecita interposizione di manodopera. - 6. La tutela dei crediti dei lavoratori impiegati nell'appalto: l'azione diretta contro il committente, *ex art.* 1676 cod. civ.. - 7. La responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore. - 8. La responsabilità solidale fiscale del committente, dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori. - 9. La responsabilità solidale e la sicurezza sul lavoro. - 10. La responsabilità solidale come stimolo per le imprese a scegliere partner commerciali affidabili.

1. Il nuovo paradigma organizzativo dell'impresa: dall'azienda monolitica e verticale al decentramento produttivo dell'impresa rete

- A partire dagli ultimi anni del XX secolo, si è registrato un ennesimo rivolgimento nella logica di produzione delle imprese, che ha segnato l'emergere di un nuovo paradigma organizzativo. Il funzionamento dell'impresa manageriale classica assicurava - attraverso una tecnostruttura concentrata - lo svolgimento dell'integrale processo produttivo. L'evoluzione organizzativa ha, invece, indotto l'impresa a concentrarsi su di un *set* di *core competencies* e a esternalizzare molte attività che non rappresentano l'essenza della propria specializzazione e della propria vocazione produttiva (da talune funzioni propriamente legate alla produzione ad attività quali l'assistenza legale, le pubbliche relazioni, la gestione del personale, l'accounting, la manutenzione, il call center, etc.).

- Questo processo ha come effetto la deverticalizzazione dell'impresa abituata ad operare attraverso cicli integrati. L'impresa monolitica tende a frammentarsi in una moltitudine di strutture dotate di una certa autonomia economica e funzionale. Sul punto, si veda R. DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, in *RIDL*, 2007, vol. I, 3, che sottolinea come spesso l'esternalizzazione di parte del processo produttivo si attui mediante la cessione

a terzi di attività che permangono *intra moenia*, nel perimetro aziendale dell'impresa committente, con utilizzo dello stesso ambiente tecnologico e materiale (per attività quali, ad es., la pulizia, la manutenzione, il trasporto, etc.); si veda anche P. ICHINO, *Le nuove forme del decentramento produttivo*, in *RIDL*, 1999, vol. III, 149, che, nel ricostruire l'evoluzione dei modi di produrre, ricorda come, dopo molti decenni nei quali è parsa prevalere la scelta da parte dell'impresa di fare in proprio, quindi di incrementare l'organizzazione produttiva, portando al suo interno la maggior parte possibile delle funzioni necessarie per la costruzione del prodotto finale, nell'ultimo quarto di secolo sembra invece aver prevalso la tendenza alla specializzazione, al concentrarsi dell'impresa sul suo *core business*, facendo fare ad altri ciò che essi sanno fare in modo più efficiente.

- Ond'è che l'impresa tradizionale, caratterizzata dalla concentrazione in un'unica struttura del processo produttivo, viene sostituita da una rete di imprese, ciascuna delle quali assume il compito di svolgere una fase del ciclo e con lo scopo di realizzare un prodotto finito da destinare al mercato. Al riguardo, si veda V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT – 94/2010, disponibile su www.lex.unict.it; U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *DLRI*, 2004, 1; A. PERULLI, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: problemi e prospettive*, in *RIDL*, 2007, I, 29; B. BUSACCA, *Decentramento produttivo e processi di esternalizzazione: il mutamento della organizzazione produttiva*, in *DRI*, 2005, II, 324; F. SCARPELLI, *"Esternalizzazioni e diritto del lavoro": il lavoratore non è una merce*, in *DRI*, 1999, 351 ss.; P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2000, 379 ss.; R. DEL PUNTA, *Mercato o gerarchia? Il disagio del diritto del lavoro nell'era delle esternalizzazioni*, in *DML*, 2000, 49; R. DE LUCA TAMAJO, *Le esternalizzazioni tra cessione di ramo d'azienda e rapporti di fornitura*, in R. DE LUCA TAMAJO (a cura di), *I processi di esternalizzazione. Opportunità e vincoli giuridici*, ESI, Napoli, 2002, 9 ss.; L. CORAZZA, *Il modello statunitense dello Staff leasing e la somministrazione di manodopera: qualche appunto in una prospettiva di riforma*, in *DRI*, 2002, n. 4, 553; M. BIAGI, *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in *GLav*, 1997, 3, 10; P. CHIECO, *Poteri dell'imprenditore e decentramento produttivo*, Giappichelli, Torino, 1996.

- La presenza di contesti produttivi statici, di grandi dimensioni e con forza lavoro stabile, tipici dei modelli di organizzazione del lavoro di stampo fordista e taylorista stanno, quindi, registrando un forte declino. Ed infatti, solo il 20% dei lavoratori, in prevalenza concentrati nel Sud o Est Europa, svolge ancora le proprie prestazioni in un contesto di organizzazione del lavoro di tipo tradizionale. Al riguardo, si veda: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE

IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Working conditions in the European Union: Work organisation*, 2009, in www.adapt.it, indice A-Z, voce *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (studi e inchieste sulla)*; A. BARBONI, C. BIZZARRO, M. GIOVANNONE, F. PASQUINI, M. TIRABOSCHI, *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 67-93.

- Orbene, la richiesta di flessibilità dei prodotti e dei servizi proveniente dal mercato ha indotto le aziende a dotarsi di modelli di organizzazione del lavoro non standard, attraverso l'instaurazione di rapporti di lavoro atipici, non più considerati strumenti utilizzabili solo in situazioni contingenti, ma diventati strategia permanente. Accanto a questo l'evoluzione dei sistemi organizzativi aziendali ha determinato una frammentazione delle imprese, con una riduzione considerevole della dimensione media delle imprese, che tendono a diventare medie o piccole, cercando di fare a meno dei lavoratori subordinati standard. Da ciò ne è derivata la dispersione di attività solitamente concentrate in un'unica impresa, con la conseguenza di centinaia di imprese e migliaia di salariati che lavorano per imprese clienti, spesso con sedi geograficamente molto distanti tra loro. Il risultato è la creazione di una catena-rete, i cui anelli sono per lo più composti da personale a tempo, capace di adattarsi ai condizionamenti della produzione *just in time* e, quindi, ai picchi di produzione che determinano la necessità di aumentare i carichi di lavoro e dilatare l'orario lavorativo. Sul punto si veda, M. GIOVANNONE, *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in A. ANTONUCCI, M. GIOVANNONE (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier Adapt, n. 4 del 25 maggio 2009, in www.adapt.it.

- Il decentramento produttivo non riguarda soltanto l'esternalizzazione organizzativa, di attività o di *business*. Sempre più frequente è, infatti, il caso del decentramento della funzione di reclutamento del personale e, talvolta, la stessa titolarità dei rapporti di lavoro. Si veda, R. DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, cit., 7.

- Tra quanti, in dottrina, sollecitavano una revisione del quadro legale sulle esternalizzazioni, nell'auspicio di una moderna normativa adeguata a sostenere i nuovi modelli di produzione e organizzazione del lavoro, cfr., in particolare, M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi: un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003, 141 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Le esternalizzazioni tra cessioni di ramo d'azienda e rapporti di fornitura*, in R. DE LUCA TAMAJO (a cura di),

I processi di esternalizzazione. Opportunità e vincoli giuridici, ESI, Napoli, 2002, 9 ss.; P. ICHINO, *La disciplina della segmentazione del processo produttivo*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, Giuffrè, Milano, 2000, 3 ss. e 361 ss..

- Di specializzazione e sostegno alla innovazione dei processi produttivi e di organizzazione del lavoro parla, a più riprese, anche il Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001, in www.bollettinoadapt.it, indice A-Z, *Riforma Biagi*.

- In particolare, cfr. M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT – 54/2005, disponibile su www.lex.unict.it. L'autore ritiene che i recenti cambiamenti, che hanno investito i modi di produrre e organizzare il lavoro, nell'evidenziare nuove strategie di gestione del personale, giustificavano un adeguamento del quadro legale di riferimento. E ciò soprattutto in Paesi come il nostro, in cui i processi di esternalizzazione risultavano governati da una disciplina tanto rigida sul piano formale, quanto largamente ineffettiva nella prassi applicativa. Con la conseguenza di alimentare fenomeni selvaggi di esternalizzazione attraverso un massiccio, quanto spesso abusivo, ricorso ad appalti di servizi, ma anche a contratti di lavoro non dipendente, quali le collaborazioni coordinate e continuative, che hanno finito con il rappresentare una forma individualizzata ed estrema di *outsourcing* con grave danno per la dotazione di capitale umano del nostro Paese. Frequentemente appalti di servizi fittizi hanno nascosto, in assenza di ogni capacità, struttura e competenza organizzativa in capo all'appaltatore, ipotesi di somministrazione di lavoro irregolare (perché svolte da soggetti non autorizzati) e anche fraudolenta (perché diretta a eludere le norme inderogabili a tutela del lavoro, a partire dai minimi contrattuali). Sul punto, si veda C. BIZZARRO, M. TIRABOSCHI, *Abolire lo staff leasing per tornare al lavoro nero e agli appalti fittizi...quando anche il Ministero del lavoro finisce nella trappola degli appalti di servizi irregolari*, in *Bollettino Adapt*, del 29 giugno 2007, n. 29, disponibile su www.fmb.unimore.it. Gli Autori sostengono che la somministrazione di lavoro, da un lato, sia idonea, per gli oneri di responsabilità e controllo che ne derivano in capo ai committenti, a spiazzare dal mercato dei servizi proprio quegli operatori che, in assenza di specifiche competenze organizzative e professionali, speculano sul lavoro altrui senza alcun apporto caratterizzante che giustifichi il loro profitto; e dall'altro, potrebbe incentivare quelle forme di specializzazione produttiva tanto necessarie al nostro Paese. Al riguardo, si veda anche M. TIRABOSCHI, *Il lavoro temporaneo in Italia*, in *DRI*, 1992, n. 1, 83; M. SACCONI, P. REBOANI, M. TIRABOSCHI, *La società attiva – Manifesto per nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia, 2004.

- Di contro, si è andato formando un orientamento dottrinale che ha manifestato perplessità sulla positività dell'impatto della rinnovata disciplina dei fenomeni interpositori e della esternalizzazione delle relazioni di lavoro, per come derivante dalle novità contenute nel d.lgs. n. 276/2003. E' stato, infatti, sostenuto che le nuove disposizioni in materia di somministrazione di lavoro (ma anche in materia di appalto, distacco e trasferimento di azienda) avessero come unico obiettivo quello di incrementare le già pur considerevoli possibilità di segmentazione dei processi produttivi e di scorporo aziendale: si veda L. CORAZZA, *"Contractual integration" e rapporti di lavoro. Uno studio sulle tecniche di tutela del lavoratore*, Cedam, Padova, 2005, e ivi ampi riferimenti bibliografici. Così, nel quadro di una approfondita disamina della nuova disciplina scaturita dal d.lgs. n. 276/2003, P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, qui 92. Nella stessa prospettiva, cfr. V. SPEZIALE, *Somministrazione di lavoro*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, spec. 277-279, e F. SCARPELLI, *Appalto*, ivi, p. 437.

1.1 Le ragioni della esternalizzazione dei processi produttivi

- La descritta evoluzione degli assetti organizzativi dell'impresa si è registrata sotto la spinta di strategie imprenditoriali di riorganizzazione flessibile della produzione. In particolare, come bene illustra R. DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, cit., 7, la struttura a rete consente all'impresa una più esatta conoscenza dei costi necessari per completare il processo di produzione. In secondo luogo, spiega l'Autore, l'affidamento di una parte del ciclo produttivo ad un'impresa consente di ottenere un bene finale con maggiore valore aggiunto, poiché realizzato da un operatore altamente specializzato. Inoltre, il decentramento di una determinata attività permette all'Azienda di essere maggiormente reattiva rispetto ad un incremento della domanda e di affrontare un eventuale riduzione della domanda con una mera riduzione degli ordini alle imprese collegate, senza rallentare l'intera organizzazione o creare l'accumulo di scorte.

- Sulla stessa scorta, P. ICHINO, *Le nuove forme del decentramento produttivo*, cit., 149, il quale ritiene che, sia nel caso dell'appalto (in particolare in quello dell'appalto di servizi a carattere continuativo e della subfornitura), sia in quello della somministrazione di lavoro, ciò che spinge l'imprenditore alla terziarizzazione è la maggiore produttività del fornitore specializzato nel segmento particolare, oltre che, a parità di produttività e di altre condizioni, un risparmio di costi organizzativi interni. Si veda, altresì, P. RAUSEI,

Somministrazione di lavoro, appalto e distacco, IPSOA, Milano, 2009, 119, il quale ricorda come i vantaggi del decentramento produttivo e, più in particolare, della somministrazione di lavoro emergano sotto un duplice aspetto: a) si garantisce il contenimento dei costi di gestione della forza lavoro; b) la maggiore elasticità dell'impresa le consente di rispondere più agevolmente alle esigenze variabili poste dal mercato.

2. Decentramento e tutela dei diritti dei lavoratori

- La decisione dell'impresa di acquisire dall'esterno un prodotto/servizio, rinunciando così a realizzarlo al proprio interno, può dar luogo ad una pluralità di tipologie contrattuali attraverso cui sono regolati i rapporti tra la committente e l'impresa erogatrice del prodotto/servizio. Si tratta, pertanto, di vicende negoziali ritenute lecite dall'ordinamento, ancorché circondate da particolari tutele in favore dei dipendenti dell'appaltatore. Le tecniche di tutela sono molteplici: dal distinguo tra appalto lecito e pseudo-appalto illecito, al regime c.d. di codatorialità, alla previsione di un'obbligazione solidale tra appaltante e appaltatore per i crediti dei dipendenti di quest'ultimo. Si veda, R. DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, cit., 12.

- Dinanzi alla sopra descritta evoluzione dei modi di produrre e di organizzarsi delle imprese, protagoniste di un mercato sempre più necessariamente globale, risultando miope e, comunque, non più possibile negare le forme del decentramento produttivo, si è imposta la necessità di regolare i fenomeni di terziarizzazione delle attività. E tanto, al fine di: a) garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori; b) impedire comportamenti di concorrenza sleale posti in essere da operatori intenzionati a recuperare margini di utile e ad emergere sul mercato, cercando di eludere i costi che derivano dal rispetto dei diritti dei lavoratori.

- E' stato, in più occasioni, rappresentato dalla dottrina il pericolo che nei processi integrati di produzione o di distribuzione si verificino riduzioni delle tutele dei lavoratori. Ond'è che il diritto del lavoro deve perseguire lo scopo di tutelare la persona del lavoratore per impedire che la sua "gestione" quale fattore della produzione si traduca nella lesione di diritti fondamentali. Sul punto, si veda V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, cit, 52;

- Orbene, di pari passo con l'evoluzione dei modi di produrre e con il ricorrere di fenomeni di decentramento, si è determinata una moltiplicazione dei centri di imputazione di responsabilità degli operatori economici. E tanto, in particolare, nei confronti dei lavoratori inseriti nel contesto produttivo-

organizzativo disarticolato (c.d. segmentazione del ciclo produttivo). Come rileva S. VARVA, *Tutela del lavoratore mediante la moltiplicazione dei centri di imputazione delle responsabilità*, in *LG*, 2011, 11, 45, a seguito del fenomeno di frammentazione dell'impresa post-fordista più imprese e più lavoratori (subordinati e autonomi) si trovano spesso ad operare in un medesimo "teatro lavorativo". In tale complesso intreccio organizzativo, ove l'imputabilità in capo alla sola parte datoriale spesso è insufficiente a garantire l'effettiva protezione degli interessi dei lavoratori, il legislatore è intervenuto estendendo e moltiplicando le ipotesi di responsabilità, coinvolgendo soggetti che non assumono il ruolo di datore di lavoro. E ciò, con riferimento all'ambito della prevenzione e della sicurezza nei luoghi di lavoro, ma anche per quanto attiene ai crediti dei dipendenti derivanti dal rapporto di lavoro.

- In altri termini il legislatore, prendendo atto della necessità di apprestare misure di protezione ulteriori in caso di frammentazione o segmentazione dell'attività imprenditoriale, ha emanato una normativa finalizzata alla promozione dell'effettiva tutela dei principi lavoristici costituzionalmente protetti quali, salute, sicurezza, retribuzione, protezione sociale. Sotto un diverso, ma complementare, profilo, tale disciplina risponde anche all'esigenza di contenere le distorsioni del mercato, proteggendo la "buona concorrenza" dalle manifestazioni più o meno rilevanti di *dumping* sociale.

2.1 Decentramento e nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori

- La tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro impone una forte attenzione ai cambiamenti del mercato del lavoro e dei modelli organizzativi d'impresa. E tanto, perché tali novità determinano l'emergere di nuovi rischi e di nuove problematiche legate alla sicurezza dei lavoratori, soprattutto di carattere psico-sociale. Pertanto, un ordinamento giuridico che si ponga l'obiettivo della effettività delle tutele sul piano antinfortunistico deve necessariamente tener conto dell'evoluzione del mercato del lavoro e delle modalità di operare delle imprese. Tale processo evolutivo ha portato ad un sempre maggiore utilizzo di forme contrattuali diverse dal prototipo del lavoro standard (subordinato e a tempo indeterminato), all'implementazione di modelli organizzativi efficientisti, al frequente ricorso alla esternalizzazione del lavoro.

- I cambiamenti verificatisi nel mercato del lavoro dei paesi industrializzati, negli ultimi venti anni, hanno provocato profonde modificazioni nei modelli organizzativi del lavoro, tali da indurre a studiarne l'incidenza sulla salute e sicurezza dei lavoratori. In materia si veda, in particolare, M. QUINLAN, *The Implications of Labour Market Restructuring*

in *Industrialized Societies for Occupational Health and Safety*, in *Economic and Industrial Democracy*, 1999, vol. 20, n. 3, 427-460. È sempre più frequente, infatti, la tendenza delle imprese ad operare attraverso strutture di dimensioni contenute (*downsizing*), utilizzando nuovi schemi di flessibilità organizzativa. In particolare, vengono sperimentati esempi di flessibilità funzionale – attraverso cui il lavoratore è chiamato a svolgere una pluralità di compiti, in base ai cambiamenti della struttura organizzativa dell'impresa – ed esempi di flessibilità numerica – mediante l'utilizzo di forme di contratto di lavoro temporanee e/o attraverso modelli di organizzazione flessibile dell'orario di lavoro. Sul punto si veda, M. GIOVANNONE, *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in A. ANTONUCCI, M. GIOVANNONE (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier Adapt, n. 4 del 25 maggio 2009, in www.adapt.it, la quale esamina le differenti modalità di impiego modulato della manodopera e l'impatto che hanno sulla sicurezza dei lavoratori. In particolare, l'Autrice evidenzia, ad esempio, come il lavoro notturno sia divenuto ormai fattore organizzativo strategicamente rilevante, per le imprese, al fine di migliorare la produttività e rendersi maggiormente competitive sul mercato; accanto a questo, la sempre più marcata specializzazione delle attività, dovuta allo sviluppo tecnologico e alla complessa integrazione dei processi produttivi moderni e alle nuove possibilità di coordinamento a distanza fra produttori, ha permesso un notevole sviluppo delle esternalizzazioni, sollevando problematiche giuridiche e organizzative per i lavoratori impegnati in appalti o subappalti di indubbia complessità.

- L'impresa monolitica, propria del modello fordista, viene sostituita da un'impresa il cui processo produttivo è frammentato e, per questo, connotato dalla presenza di una molteplicità di centri di imputazione, frequentemente operanti in regime di appalto. Sicché, i nuovi modelli di impegno della manodopera hanno contribuito all'emergere di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori (per una sintesi dell'evoluzione dei modelli organizzativi ed i principali rischi emergenti, si veda T. KOUKOULAKI, *New trends in work environment – New effects on safety*, Safety Sciences, Delft University of Technology, the Netherlands, 2009; sulla frammentazione del ciclo di produzione e le prospettive in materia di salute e sicurezza, si vedano P. JAMES, *Regulating supply chains to improve health and safety*, in *Industrial law journal*, 2007, vol. 36, n. 2; C. WINKLER, J.N. IRWIN, *Contractorisation – Aspects of health and safety in the supply chain*, HSE Books, Sudbury, 2003).

- Ed infatti, i nuovi modelli organizzativi delle imprese, il fenomeno del *downsizing*, il ricorso alle esternalizzazioni di segmenti della propria attività produttiva hanno avuto un notevole impatto sulle condizioni di lavoro, rendendo più difficile il conseguimento di un equilibrio tra benessere del

lavoratore e puntuale svolgimento dell'attività lavorativa. Al riguardo, si veda, INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Emerging risks and new patterns of prevention in a changing world of work*, Geneva, 2010.

- Peraltro, come evidenziato da P. JAMES, R. JOHNSTONE, M. QUINLAN, D. WALTERS, *Regulating supply chains to improve health and safety*, in *ILJ*, 2007, vol. 36, n. 2, 163-187, sarebbe, soprattutto, la frammentazione dei sistemi di produzione integrata ad aumentare il rischio infortuni.

- Come rileva, infatti, M. LEPORE, *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo organizzativo*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 50, nella seconda metà degli anni novanta, gli infortuni e gli infortuni mortali dei dipendenti dell'industria sono aumentati del 30%; tale dato ha raggiunto il 70%, nelle piccole aziende. Ciò riflette la fine della stagione delle grandi aziende pubbliche e private e la nascita di una fitta rete di piccoli e medi nuclei produttivi, connotati, oltre che da flessibilità, anche da modelli organizzativi e produttivi non accompagnati da un livello corrispondente di conoscenza e di prevenzione del rischio, quale fattore centrale per la qualità del lavoro.

- Sulla medesima linea si pongono anche gli studi condotti dall'Agenzia Europea per la salute e sicurezza dei lavoratori, che sottolineano come i cambiamenti nel mondo del lavoro abbiano condotto alla necessità di migliorare le condizioni di vita lavorativa. Da tale punto di vista, le imprese necessitano di incoraggiamento e aiuto, per sviluppare principi e sistemi preventivi che si adattino a situazioni di gestione aziendale più complicate o a nuove aree di rischio. Si veda, in proposito, EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, *The changing world of work: trends and implications for occupational safety and health in the European Union*, Bilbao, 2002, n. 5, nonché EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, *New trends in accident prevention due to the changing world of work*, Bilbao, 2002. Al riguardo, si veda anche EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, *New and emerging risks in Occupational Safety and Health, Outlook*, 2009.

3. Gli strumenti contrattuali dell'impresa integrata

- Le dinamiche organizzative descritte si realizzano per mezzo di specifici strumenti giuridici e producono effetti rilevanti per il diritto. In particolare, l'integrazione tra imprese è attuata per mezzo di contratti commerciali di vario tipo (appalto, franchising, contratti di distribuzione

commerciale, somministrazione, subfornitura etc.). L'integrazione contrattuale tra imprese diventa uno strumento essenziale ai fini della costituzione di un particolare assetto organizzativo. E così, il contratto commerciale non dà vita ad una semplice relazione negoziale tra due soggetti, ma crea un'organizzazione integrata, che consente all'impresa di procurarsi i fattori della produzione e regola le condizioni e le modalità di utilizzo di tali fattori. Sul punto, si veda, V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, cit., 47; L. CORAZZA, «*Contractual integration*» e rapporti di lavoro, 2004, Cedam, Padova.

4. L'appalto e le relazioni di lavoro

- Ai sensi della disciplina civilistica, contenuta negli articoli 1655 – 1677 c.c., “*l'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro*”. Si tratta, dunque, di un contratto sinallagmatico, affidato *intuitu personae*, rientrante nella categoria dei contratti di impresa. È un contratto a titolo oneroso a effetti obbligatori, che può avere ad oggetto la realizzazione di un opus, oppure l'esecuzione di un servizio. L'appalto avente ad oggetto il compimento di un'opera richiede l'alterazione e la trasformazione di cose esistenti, finalizzata alla produzione di un nuovo bene ovvero all'apporto di sostanziali modifiche a un bene già disponibile. Diversamente, nell'appalto avente ad oggetto l'attuazione di un servizio, si aspira a generare un'utilità o a soddisfare uno specifico interesse del committente, senza che ciò implichi manipolazione della materia. In ogni caso, oggetto del vincolo contrattuale è una prestazione di fare, che si concreta in un'obbligazione di risultato. Per un più generale quadro sulla disciplina normativa in materia di appalti e subappalti, si veda V. BUONOCORE, *Manuale di diritto commerciale*, 4. ed., Torino, Giappichelli, 2003, p. 943; F. GALGANO, *Diritto commerciale*, Zanichelli, Bologna, 2004; G. F. CAMPOBASSO, *Manuale di Diritto Commerciale*, Utet, Torino, 2003, 385; M. FRIGENTI, D. NOVIELLO, *Il contratto di appalto nel diritto civile e pubblico*, Ebc, Milano, 1992, p. 4; M. STOLFI, *Appalto*, *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, p. 630.

- Sotto il profilo giuslavoristico, il contratto in esame consente al committente di avvantaggiarsi indirettamente della *performance* dei lavoratori impiegati dall'appaltatore per l'assolvimento dell'obbligo contrattuale. Sul punto, si veda M. T. CARINCI, in *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo. Diritto del lavoro e nuove forme di organizzazione dell'impresa*, Giappichelli, Torino, 2008. L'Autrice precisa che si parla di “acquisizione indiretta di lavoro tutte le volte in cui un soggetto diviene a pieno

titolo il datore di lavoratori non per averli assunti direttamente, ma in conseguenza del trasferimento del complesso organizzato in cui i lavoratori stessi sono inseriti. È l'ipotesi del trasferimento d'azienda o di un suo ramo". Si parla invece di "utilizzo indiretto del lavoro tutte le volte in cui un soggetto dispone o beneficia dell'attività di lavoratori non assunti da lui, ma da un altro soggetto che ne è il datore di lavoro". Queste ultime ipotesi sono quelle, rispettivamente, della somministrazione/distacco e dell'appalto/sub-appalto.

- L'utilizzo corretto del contratto presuppone che l'appalto sia genuino. In altri termini, l'appaltante non deve operare come un committente finto, che gestisce direttamente il personale soltanto formalmente dipendente dall'appaltatore. In tal caso, l'appalto è solo un contratto simulato che serve a nascondere il reale oggetto del contratto: la fornitura di mere prestazioni di lavoro. Sotto la forma di appalto di servizi si è spesso nascosto l'affitto di manodopera. In merito, si veda M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, cit.; C. BIZZARRO, M. TIRABOSCHI, *Abolire lo staff leasing per tornare al lavoro nero e agli appalti fittizi...quando anche il Ministero del lavoro finisce nella trappola degli appalti di servizi irregolari*, cit..

- Gli aspetti giuslavoristici insiti nei contratti di appalto e subappalto hanno indotto il legislatore a predisporre una normativa *ad hoc*, volta a tutelare le posizioni lavorative di coloro che sono impiegati in queste forme di frazionamento organizzativo delle imprese. Più in particolare, l'evoluzione del quadro normativo ha reso evidente l'esigenza di stemperare la rigidità del principio secondo cui il titolare formale del contratto di lavoro debba necessariamente coincidere con l'effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa. Il Legislatore ha, infatti, cercato di individuare i casi in cui il rapporto interpositorio risponda a legittime esigenze aziendali, rispetto a quelli in cui il ricorso a soggetti che si interpongono tra datore di lavoro e utilizzatore sia meramente strumentale ad un aggiramento delle tutele di legge e di contratto collettivo. E ciò, nell'ottica di evitare una deresponsabilizzazione del beneficiario della prestazione lavorativa. Al riguardo, cfr., M. BIAGI, (continuato da) M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, 300.

- Del resto, il nuovo modo di concepire l'attività d'impresa (si veda *supra sub* Capitolo I) rivoluziona anche i modi di concepire i rapporti di lavoro. I descritti processi di riorganizzazione dell'attività economica impongono al giurista l'elaborazione di nuovi schemi cognitivi e interpretativi per adeguare i dati normativi ai mutati contesti fattuali. Cfr., R. DE LUCA TAMAJO, *Metamorfosi dell'impresa e nuova disciplina dell'interposizione*, in *RIDL*, n. I, 2003, p. 172; A. PERULLI, *Diritto del lavoro e decentramento*

produttivo in una prospettiva comparata: problemi e prospettive, op. cit., p. 30. Sicché, l'apparato normativo mira a distinguere l'interposizione fraudolenta, capace di oscurare il datore di lavoro reale e di finalizzare l'outsourcing a scopi di mera deresponsabilizzazione di quest'ultimo, dall'appalto genuino di opere e servizi (...), strumento lecito delle esternalizzazioni, giustificato da obiettive esigenze di politica industriale. Così, R. DE LUCA TAMAJO, *Metamorfosi dell'impresa e nuova disciplina dell'interposizione*, op. cit., p. 173.

- Rispetto agli aspetti giuslavoristici dell'appalto, si veda, altresì, la Circolare n. 5 emanata l'11 febbraio 2011 dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali. Al riguardo, si veda S. SALVATO, *Il quadro normativo in materia di appalti. Commento alla circolare ministeriale 11 febbraio 2011, n. 5*, in *DRI*, 2011, n. 2; M. TIRABOSCHI, S. SALVATO, *Appalti: le linee guida del Ministero del lavoro*, in *GLav*, 2011, 8, 12.

- Lo svolgimento della prestazione lavorativa nell'ambito dei contratti di appalto è particolarmente sensibile al rischio infortunistico. E questo perché la frammentazione dei regimi di responsabilità datoriale incrina quella connessione lineare che, nel rapporto di lavoro subordinato, lega imprenditore, ambiente e prestazione lavorativa e fa sì che il datore di lavoro, nell'esercizio dei suoi poteri organizzativi, sia tenuto a predisporre un ambiente di lavoro sicuro per la salute dei suoi dipendenti. In regime di appalto, infatti, è più complicata la individuazione dei soggetti responsabili dell'attuazione dell'obbligo di sicurezza ed evanescente la figura del datore di lavoro. Da ciò discende che gran parte degli infortuni sul lavoro è causata da consistenti vuoti di responsabilità e di organizzazione, intercorrenti tra i soggetti. Questa tipicità fisiologica si ripercuote non solo sulla delimitazione e sull'imputazione delle responsabilità, ma anche sulla stessa azione di prevenzione. Inoltre, le politiche di decentramento produttivo, realizzate attraverso l'appalto, tendono a concentrare le attività produttive presso imprese generalmente di piccole dimensioni, nelle quali, per ragioni culturali, organizzative ed economiche, non è dedicata adeguata attenzione alla sicurezza.

- Sulla elevata rischiosità delle prestazioni di lavoro rese nell'ambito degli appalti, si veda J. TSCHÖLL, *Committenti e Appaltatori*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffré, Milano, 2009, p. 119-128; M. GIOVANNONE, *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in A. ANTONUCCI, M. GIOVANNONE (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier Adapt, n. 4 del 25 maggio 2009, in *www.adapt.it*; P. TULLINI, *Sicurezza e regolarità del lavoro negli appalti*, in *ADL* 2007, 890 ss.; J. TSCHÖLL, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, in *GLav*, 2008, n. 20, 19 ss.; V. PASQUARELLA, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e*

rimedi giurisdizionali, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 87; F. MATTIUZZO, *Le nuove responsabilità del committente, appaltatore e subappaltatore*, in *LG*, 2007, n. 6, 559.

- Tali considerazioni hanno indotto la Giurisprudenza e il Legislatore a rivedere l'obbligo di tutela della integrità del prestatore di lavoro, che, ai sensi dell'art. 2087 c.c., è attribuito in capo al datore di lavoro, rispetto ai lavoratori subordinati. L'inadeguatezza di questa interpretazione, infatti, emerge con l'evoluzione dell'organizzazione aziendale verso strutture fortemente decentrate e che sempre più spesso operano appaltando all'esterno alcune specifiche attività accessorie. Alla luce di tali cambiamenti, la Giurisprudenza e, quindi, il Legislatore, hanno preferito dare prevalenza all'elemento oggettivo, così da estendere l'obbligo prevenzionistico anche nei confronti di soggetti che, pur formalmente non titolari del rapporto di lavoro, abbiamo però la responsabilità dell'impresa o di una sua unità.

- E così, l'art. 26 del decreto legislativo n. 81/2008, in caso di affidamento dei lavori ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi all'interno dell'azienda del committente o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima - sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo - prevede l'obbligo dell'appaltante di verificare l'idoneità professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi, in relazione ai lavori da compiere; di fornire agli stessi dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui andranno ad operare; di cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e di protezione; di coordinare gli interventi, anche al fine di eliminare i pericoli dovuti alle interferenze tra i lavori affidati alle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva, a tal fine elaborando un unico documento di valutazione dei rischi (c.d. DUVRI).

- In proposito, si veda il recente contributo di D. IARUSSI, *Responsabilità solidale dell'appaltatore e del terzo per infortunio del dipendente presso altra impresa*, in *LG*, 2012, n. 3, 276, che affronta il tema della ripartizione degli obblighi di sicurezza tra committente e appaltatore; G. BENEDETTI, *Gli adempimenti di sicurezza sul lavoro nel contratto di appalto pubblico e privato*, in *ISL*, 2011, n. 10, 697; J. TSCHÖLL, *Committenti e appaltatori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 298; G. DE ANTONIIS, *La valutazione dei rischi da interferenze delle lavorazioni e i costi della sicurezza nei luoghi e negli appalti privati*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, cit., 589; M. MASI, *La valutazione dei rischi da interferenze e la stima dei costi della sicurezza nei*

contratti pubblici di forniture o servizi, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 607; F. BACCHINI, *Committenti e appaltatori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008; V. PASQUARELLA, *La responsabilità nel sistema degli appalti*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, p. 349.

5. L'appalto genuino e l'illecita interposizione di manodopera

- In considerazione della forte disintegrazione verticale dell'impresa, in cui l'esternalizzazione è utilizzata come strumento di flessibilità nella produzione, il nostro ordinamento ha adottato degli strumenti che permettano, da un lato, una responsabilizzazione delle imprese e, dall'altro, assicurino una giusta tutela ai lavoratori interessati da tali fenomeni di decentramento produttivo.

- Si è già precedentemente osservato come l'imprenditore, per conseguire taluni risultati di produzione, possa ritenere più opportuno o efficiente ricorrere alla collaborazione con altre imprese, che si occupino di realizzare una determinata opera o di fornire un certo servizio, piuttosto che avvalersi della propria organizzazione di mezzi e persone. A tal fine, tale imprenditore stipulerà un contratto di appalto, ossia quel *contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro*. Al riguardo, si sottolinea che il servizio oggetto di appalto può coincidere con qualsiasi fase del ciclo produttivo del committente. Per cui, l'imprenditore può affidare in appalto (lecito) tutte le attività in grado di fornire un autonomo risultato produttivo. E tanto anche qualora il committente sia in grado di eseguire direttamente la lavorazione. Del resto, sfugge al sindacato del giudice ogni valutazione in merito alla validità delle ragioni per il ricorso all'appalto. Cfr., F. PIRELLI, *Appalto genuino e indici rivelatori*, in *DPL*, 2010, n. 7, inserto.

- In un'ottica giuslavoristica, è fondamentale che, anche nell'ambito di un appalto, il datore di lavoro sia effettivamente l'imprenditore alle dipendenze del quale e sotto la cui direzione il lavoratore presta il proprio lavoro. Ciò è sintomo di un appalto genuino: ed infatti, la manodopera impiegata nell'appalto è a tutti gli effetti alle dipendenze dell'appaltatore. Diversamente accade nell'interposizione illecita di manodopera, che si realizza quando le prestazioni lavorative vengono utilizzate dal committente a fronte di un'imputazione formale del rapporto di lavoro in capo allo pseudo appaltatore.

Ecco che al fine di evitare un trattamento sia sotto il versante economico, sia sotto quello normativo, pregiudizievole per il lavoratore, perché non corrispondente alle prestazioni rese e non parametrato alla reale inserzione delle sue prestazioni nell'organizzazione produttiva dell'impresa, vero datore di lavoro dovrà considerarsi quello che effettivamente utilizza le prestazioni lavorative, ancorché i lavoratori siano stati formalmente assunti da un altro (datore apparente). Sul punto, si veda S. ITALIA, *L'appalto nel diritto del lavoro*, Working Paper Adapt , 19 aprile 2010, n. 107, M. BIAGI, (continuato da) M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, 315; Cass., sez. un., 26 ottobre 2006, n. 22910, in *RIDL*, 2007, II, 296, con nota di F. PATERNÒ, *Interposizione illecita e titolarità della responsabilità datoriale*; G. DE SIMONE, *Titolarità del rapporto e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, F. Angeli, Milano, 1995, O. MAZZOTTA, *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1979; P. ICHINO, *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, in *DLRI*, 1999, 203.

- L'intento di rimuovere la pericolosità potenziale delle forme d'interposizione nei rapporti di lavoro ha portato alla nascita di una disciplina normativa che, quanto meno inizialmente, aveva rivelato una certa rigidità nei confronti dei fenomeni interpositori e, per questo motivo, ritenuta di scarsa effettività. Sul punto, si veda M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, cit.; C. BIZZARRO, M. TIRABOSCHI, *Abolire lo staff leasing per tornare al lavoro nero e agli appalti fittizi...quando anche il Ministero del lavoro finisce nella trappola degli appalti di servizi irregolari*, cit.. L'Autore ritiene che la tendenza a comprimere l'autonomia negoziale privata nella formazione ed esecuzione di contratti differenti rispetto al lavoro subordinato ha contribuito in maniera incisiva alla deregolamentazione dei rapporti di lavoro e alla nascita dell'economia informale. L'economia non ufficiale non è necessariamente sinonimo di patologia e pericolosità sociale. Spesso i fenomeni atipici – che per sopravvivere sono relegati nel sommerso – sono solo espressione di prassi organizzative del lavoro che non trovano cittadinanza nell'ordinamento giuridico, per motivazioni legate a pregiudizi ideologici, più che da istanze di tutela dei lavoratori. Cfr., altresì, M. BIAGI, *Progettare per modernizzare*, introduzione alla documentazione progettuale raccolta in T. TREU, *Politiche del lavoro*, Il Mulino, 2001; M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 22.

- Pertanto, l'obiettivo che il legislatore si è detto voler conseguire è quello di costruire uno strumento normativo in grado di far “*distinguere con certezza tra “interposizione fraudolenta, capace di oscurare il datore di lavoro reale e di finalizzare l'outsourcing a scopi di mera deresponsabilizzazione di*

quest'ultimo, dall'appalto genuino di opere e servizi (...), strumento lecito delle esternalizzazioni, giustificato da obiettive quanto ineludibili esigenze di politica industriale", cfr. R. DE LUCA TAMAJO, *Metamorfosi dell'impresa e nuova disciplina dell'interposizione*, op. cit., p. 173.

- Con la legge n. 1369/1960, si è inteso impedire qualsiasi forma di interposizione nei rapporti di lavoro, vietando l'affidamento in appalto o in subappalto dell'esecuzione di mere prestazioni di lavoro, mediante l'impiego di manodopera assunta e retribuita direttamente dall'appaltatore o dall'intermediario. Inoltre, veniva considerato appalto di mere prestazioni di lavoro ogni forma di appalto in cui l'appaltatore avesse impiegato capitali macchine e attrezzature fornite dall'appaltante, anche se per il loro uso fosse stato corrisposto un compenso al medesimo appaltante. Sul punto, cfr., M. LAMBERTI, *L'appalto nel diritto del lavoro*, in R. PESSI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, UTET, Torino, 2011, 417, che ricostruisce i caratteri della citata disciplina normativa, anche con riferimento alla disciplina degli appalti endoaziendali, rispetto ai quali sussisteva la parità di trattamento tra i dipendenti dell'appaltatore e i dipendenti del committente e la responsabilità solidale tra committente e appaltatore per il trattamento normativo e retributivo dei dipendenti coinvolti nell'appalto. Tale tutela non spettava ai dipendenti coinvolti in appalti "esterni". Su tale aspetto, si veda L. CORAZZA, *Appalti interni all'azienda: inadeguatezza del criterio topografico alla luce delle tecniche di esternalizzazione dell'impresa*, in *MGL*, 1998, 848.

- L'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 individua quali criteri distintivi dell'appalto lecito: a) l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore; b) l'assunzione da parte dell'appaltatore del rischio di impresa. In assenza di una struttura organizzativa e/o nell'ipotesi in cui i lavoratori non siano diretti e organizzati dall'appaltatore, quest'ultimo non sarà in grado di produrre un'opera o un servizio che siano suscettibili di essere oggetto di un appalto. Pertanto, è indice di un appalto genuino «che i lavori appaltati siano effettivamente svolti da un'impresa che abbia concretamente la forma e la sostanza di una impresa, sia con riguardo al profilo tecnico, sia sotto l'aspetto strettamente economico ed organizzativo». Cfr. P. RAUSEI, *Somministrazione di Lavoro*, Ipsoa, Milano, 2007, 3a ed., 353. E tanto, perché è essenziale, per la sussistenza di un appalto lecito e regolare, che i lavori appaltati siano svolti da un'impresa che possa essere definita tale dal punto di vista tecnico, economico ed organizzativo e che non ci si trovi in presenza di un apparente imprenditore senza alcuna struttura. Cfr., N. FIACCHINI, *Ispezione sugli appalti*, in *DPL*, 2009, n. 34, 2018; L. VALENTE, *Appalto (diritto del lavoro)*, in *DDPCom*, 2007, 50; R. DEL PUNTA, *Le molte vite del divieto di interposizione nel rapporto di lavoro*, in *RIDL*, 2008, I, 129 ss.; R. ROMEI, *L'elisir di lunga vita del divieto di interposizione*, in *RIDL*, 2005, II, 726 ss.; M. TIRABOSCHI, *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo*

decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?, in *Working paper Adapt*, n. 38/2006, p. 1.

- Orbene, l'appalto è genuino se l'appaltatore, oltre ad assumere il rischio d'impresa, è responsabile dell'organizzazione dei mezzi e, quindi, esercita i poteri datoriali anche quando i lavoratori operino presso l'organizzazione dell'appaltante. L'appalto scivola, invece, «nella mera somministrazione di lavoro se l'appaltatore, dopo aver assunto i lavoratori, li abbandona nella sfera organizzativa dell'appaltante, il quale li guida e li dirige». Cfr. R. DE LUCA TAMAJO e F. PATERNO' in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, Cedam, Padova, 2007, 432.

- Peraltro, l'organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore per l'adempimento dell'appalto può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto. Si enfatizza, dunque, il fatto che non è indispensabile una componente materiale nella gestione dell'appalto, essendo comunque sufficiente una organizzazione con gestione a rischio dell'appaltatore. Sul punto, si veda M. BIAGI, (continuato da) M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012, 315.

- Con la circ. 11 febbraio 2011, n. 5, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è intervenuto per fare chiarezza sulla disciplina normativa in materia di appalti e subappalti. In particolare, il dicastero ha precisato che, nel caso di appalti che non richiedono un rilevante impiego di beni strumentali, in cui la consistenza dell'appaltatore sia esigua, riducendosi all'organizzazione del lavoro, la genuinità dell'appalto può anche risultare da un accertamento su chi, concretamente, esercita il potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori assunti per l'esecuzione della prestazione. Pertanto, la distinzione tra appalto e somministrazione di lavoro consiste nella diversità dell'oggetto: un "fare" nell'appalto, giacché l'appaltatore fornisce al committente un'opera o un servizio, da realizzare tramite la propria organizzazione di mezzi, assumendosi il rischio d'impresa; un "dare" nella somministrazione, nella quale il somministratore si limita a fornire a un terzo forza lavoro da lui assunta, affinché questi ne utilizzi la prestazione secondo le proprie necessità, adattandole al proprio sistema organizzativo. Ulteriore elemento indispensabile ai fini dell'accertamento della genuinità dell'appalto è l'assunzione del rischio d'impresa ad opera dell'appaltatore, della cui sussistenza vengono elencati nella circolare ministeriale, a titolo esemplificativo, alcuni indici rivelatori: preesistenza di un'attività imprenditoriale che viene esercitata abitualmente; svolgimento di una propria attività produttiva in maniera evidente e comprovata; pluricommitenza da più tempo o nel medesimo arco di tempo

considerato. Al riguardo, il Ministero del lavoro ha ulteriormente chiarito che il solo utilizzo di strumenti di proprietà del committente non costituisce di per sé un elemento decisivo che pregiudica la genuinità di un appalto, considerata la necessità di verificare tutte le circostanze concrete dell'appalto, la natura e le caratteristiche dell'opera. Cfr., M. TIRABOSCHI, *La vera partita si gioca sul know how*, in Bollettino Adapt, 23 ottobre 2009. Per un commento specifico sulla circolare cfr. M. TIRABOSCHI, S. SALVATO, *Appalti: le linee guida del Ministero del lavoro*, in *GLav*, 2011, 8, 12; S. SALVATO, *Il quadro normativo in materia di appalti. Commento alla circolare ministeriale 11 febbraio 2011, n. 5*, in *DRI*, 2011, 2.

- Pertanto, per effetto della nuova nozione di appalto, risultano leciti anche quei contratti a bassa intensità organizzativa e ad elevata intensità di lavoro, in cui non è rilevante l'uso di beni materiali, ma piuttosto il *know how*. E ciò, purché sia l'appaltatore ad organizzare la forza lavoro e ad esercitare i poteri datoriali nei confronti del personale. Di contro, ogni qual volta l'appaltatore si limiti ad assumere i lavoratori, che vengono diretti e organizzati dall'appaltante, confluendo nella sua sfera organizzativa, ci si trova nell'ambito della somministrazione di lavoro. In questa ipotesi, infatti, il fornitore, invece di provvedere a realizzare il servizio o il prodotto oggetto dell'appalto, si limita ad inviare, presso il committente, dei lavoratori, che saranno, dal medesimo committente, diretti, controllati ed organizzati. In merito, cfr., M. T. CARINCI, *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro. Somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo*, Giappichelli, Torino, 2008, 102; R. DE LUCA TAMAJO, F. PATERNO', *Sub art. 29 (Appalto)*, in R. DE LUCA TAMAJO, G. SANTORO PASSARELLI (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, Cedam, Padova, 2007, 432; M. LAMBERTI, *L'appalto nel diritto del lavoro*, cit., 423, che precisa come, anche alla luce di un consolidato orientamento della giurisprudenza della Suprema Corte, ai fini della liceità del contratto di appalto, sia necessario che l'appaltatore sopporti effettivamente il rischio di impresa, ossia svolga un'attività che sia produttiva non solo di utili, ma anche di perdite.

6. La tutela dei crediti dei lavoratori impiegati nell'appalto: l'azione diretta contro il committente, ex art. 1676 cod. civ..

- La convinzione che la responsabilità sociale di un'impresa moderna, rispettosa della *sicurezza*, della *libertà* e della *dignità umana* dei lavoratori (cfr., art. 41 Cost), passi attraverso la ricerca di un contemperamento tra le esigenze dei lavoratori, interessati a vedere tutelate le proprie posizioni creditorie, e le ragioni dell'impresa, nella sua aspirazione a mutare la propria struttura produttiva secondo le proprie valutazioni organizzative ed

economiche, ha indotto il legislatore a introdurre strumenti che responsabilizzino entrambe le aziende parti stipulanti del contratto di appalto. In particolare, si è previsto che degli inadempimenti di natura retributiva di cui l'appaltatore si sia reso responsabile, a danno dei lavoratori impiegati nell'appalto, possa essere chiamato a rispondere, a talune condizioni, anche il committente.

- Ebbene, la prima e risalente disposizione di specifica salvaguardia dei «diritti degli ausiliari dell'appaltatore» è l'art. 1676 c.c., in base al quale «coloro che, alle dipendenze dell'appaltatore, hanno dato la loro attività per eseguire l'opera o per prestare il servizio possono proporre azione diretta contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto, fino alla concorrenza del debito che il committente ha verso l'appaltatore nel tempo in cui essi propongono la domanda». L'azione, pertanto, si fonda su quattro presupposti: 1) l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze di un imprenditore che, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, esercita un'attività diretta al compimento di un'opera o di un servizio nei confronti di un determinato committente verso un corrispettivo (art. 1655 c.c.); 2) l'esecuzione della prestazione lavorativa per il compimento di quella particolare opera o di quello specifico servizio commissionati da quel determinato committente; 3) l'esistenza di un credito di lavoro in capo ai suddetti lavoratori, inadempito da parte dell'appaltatore o datore di lavoro (art. 2099 e segg. c.c.); in pari tempo, 4) l'esistenza di un credito dell'appaltatore verso il committente, in relazione al compimento dell'opera o del servizio commissionatogli (art. 1657 c.c.). Ricorrendo tutti questi elementi, la legge prevede che i lavoratori, mediante l'esercizio di un'azione contro il committente, possano conseguire direttamente da quest'ultimo la minor somma fra quanto loro spetta in conseguenza del rapporto di lavoro e quanto è dovuto dal committente all'appaltatore in relazione al contratto d'appalto. Sul punto, si veda L. IMBERTI, *La disciplina delle responsabilità solidali negli appalti e nei subappalti: lo stato dell'arte in continuo movimento (aggiornato al decreto legge 97/2008)*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT – 72/2008, disponibile su www.lex.unict.it; M. T. CARINCI, *La fornitura di lavoro altrui*, in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2000, pag. 474; F.A. CIRRI, *Sull'azione degli ausiliari dell'appaltatore verso il committente*, in *Giust.Civ.*, 1990, I, 2199; C. ROSSI CHAUVENET, *La legittimazione all'azione diretta a tutela dei crediti degli ausiliari dell'appaltatore*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2011, 4, 269.

- Peraltro, l'azione diretta, spettante agli ausiliari dell'appaltatore, è indipendente dalle vicende che riguardano il contratto di appalto. Pertanto, il sopravvenuto fallimento dell'appaltatore non determina l'improcedibilità dell'azione proposta dai suoi dipendenti nei confronti dell'appaltante, poiché «l'apertura di quel procedimento concorsuale non può precludere l'esperimento

di un'azione tra terzi espressamente accordata dalla legge» (Cass., 10 luglio 1984, n. 4051). In altri termini, se l'azione ex art. 1676 c.c. è già stata promossa, non ricorre nei confronti della stessa alcun profilo di improcedibilità, né sussistono violazioni della par condicio creditorum prevista dalla legge fallimentare (Cass., 14 marzo 2001, n. 3559) o, tantomeno, vizi di costituzionalità dell'art. 1676 c.c. con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. per lo specifico beneficio accordato ad alcuni lavoratori. Sul punto, si veda Pret. Torino, 12 luglio 1994, in *Mass.Giur.Lav.*, 1994, pag. 726, con nota di A. CAIAFA, *Fallimento ed azione diretta degli ausiliari nei confronti del committente*; Cass., 10 luglio 1984, n. 4051, in *Giust.Civ.*, 1985, I, pag. 1744, con nota di V. CAPPUCILLI, *Azione diretta degli ausiliari dell'appaltatore, pubblica amministrazione, fallimento*; F.A. CIRRI, *Sull'azione degli ausiliari dell'appaltatore verso il committente*, in *Giust.Civ.*, 1990, I, pag. 2199.

7. La responsabilità solidale del committente, dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori

- Negli anni, pur se mutevole è stato l'atteggiamento dell'ordinamento di fronte ai processi di c.d. esternalizzazione ed oscillante il relativo grado di rigidità regolativa, il legislatore ha sempre cercato di assicurare una tutela ai lavoratori attraverso l'instaurazione di un legame tra gli imprenditori che stipulano il contratto di appalto, i quali, al cospetto di determinati presupposti, rispondono solidalmente per le obbligazioni aventi causa nelle prestazioni lavorative rese dai dipendenti coinvolti nei fenomeni di *outsourcing*. Cfr., L. IMBERTI, *La disciplina delle responsabilità solidali negli appalti e nei subappalti: lo stato dell'arte in continuo movimento (aggiornato al decreto legge 97/2008)*, cit.; L. MONTESARCHIO, *Lavoro, appalto e responsabilità solidali*, in *NGCC*, 2011, 213; CAPURRO F., *La responsabilità solidale e le altre tecniche di tutela dei diritti dei lavoratori negli appalti*, in *D&L Riv. crit. dir. lav.*, 2012, 3, 615 - 640; RIVELLINI F., *Appalto e responsabilità solidale*, in *DPL*, 2009, 26, 31, 1806 - 1810; MINEO A., *Aspetti critici in tema di responsabilità solidale negli appalti e subappalti per le obbligazioni contributive*, in *Inform. previd.*, 2008, 4, 905 - 918.

- La responsabilità solidale sorge quando due o più soggetti sono obbligati per una stessa prestazione e, pertanto, il creditore può rivolgersi ad uno dei debitori il cui adempimento libera gli altri. Ai sensi dell'art. 1292 c.c., infatti, ciascun debitore può essere costretto all'adempimento per la totalità della prestazione e, in tal caso, l'adempimento da parte di un coobbligato libera tutti gli altri. Il debitore che ha pagato l'intero, però, può rivalersi verso gli altri, ripetendo da ciascuno solo la parte per cui è obbligato. Sul tema delle obbligazioni solidali, si veda, *ex multis*, G. AMORTH, *L'obbligazione solidale*, Giuffrè, Milano, 1959; G. BRANCA, *Obbligazioni solidali, correali, collettive*,

in *Riv. Dir. Civ.*, 1957, 150 ss.; F. D. BUSNELLI, voce *Obbligazioni divisibili, indivisibili, solidali*, in *Enc. Giur.*, 1990, XXI; L. CORAZZA, *Appunti in tema di obbligazioni solidali e rapporti di lavoro*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 1997, I, 77 ss.; M. DE ACUTIS, *Solidarietà ed eadem causa obligandi in presenza di diverse fonti contrattuali di responsabilità*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1976, II, 360; A. DI MAJO, voce *Obbligazioni solidali (e indivisibili)*, in *Enc. Dir.*, XXIX, Milano, 1979; S. FRASSON, *Le obbligazioni in solido*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1976, II, 134 ss.; M. GIORGIANNI, voce *Obbligazione solidale e parziaria*, in *Nov. Dig. It.*, XI, Torino, 1965, 675 ss.; A. GIAQUINTO, *Delle obbligazioni in solido*, in *Commentario D'amelio-Finzi*, Barbera Editore, Firenze, 1948; A. GNANI, *La responsabilità solidale*, Milano, 2005; C. M. MAZZONI, *Le obbligazioni solidali e indivisibili*, in *Trattato di Diritto privato*, diretto da P. RESCIGNO, IX, Giappichelli, Torino, 1984; D. RUBINO, *Obbligazioni alternative, obbligazioni in solido, obbligazioni divisibili e indivisibili: artt. 1285-1320*, in *Comm. Cod. Civ. Scialoja-Branca, Zanichelli-Foro Italiano*, Bologna-Roma, 1968; M. TICOZZI, *L'obbligazione solidale*, Cedam, Padova, 2001.

- La responsabilità solidale del committente nei confronti dei dipendenti dell'appaltatore ha la sua prima fonte nella l. n. 1369/1960 ove, all'art. 3, comma 1, è stabilito 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 con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, sono tenuti in solido con quest'ultimo a corrispondere ai lavoratori da esso dipendenti un trattamento minimo inderogabile retributivo ed ad assicurare un trattamento normativo, non inferiori a quelli spettanti ai lavoratori da loro dipendenti». Il comma 3 aggiunge che «gli imprenditori sono altresì tenuti in solido con l'appaltatore, relativamente ai lavoratori da questi dipendenti, all'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dalle leggi di previdenza ed assistenza». A tal proposito, giurisprudenza e dottrina si sono interrogate sul: a) significato della locuzione «interno delle aziende» (svolgimento delle attività all'interno del perimetro dei locali aziendali o loro inerenza al ciclo produttivo); b) il significato della locuzione «trattamento minimo inderogabile retributivo» (se quello di fatto praticato, o quello del Ccnl, o quello risultante anche dagli accordi aziendali). Al riguardo, cfr., P. TOSI, *"Appalto di opere e servizi" e solidarietà dopo la L. n. 92/2012*, in *LG*, 2012, 10, 977; L. IMBERTI, *La disciplina delle responsabilità solidali negli appalti e nei subappalti: lo stato dell'arte in continuo movimento (aggiornato al decreto legge 97/2008)*, cit., 10. Come precisato dalla giurisprudenza, «nell'interpretazione della l. n. 1369/1960, art. 3, l'espressione "nell'interno delle aziende" non va intesa come mero riferimento topografico nel senso che l'attività dell'appaltatore debba necessariamente svolgersi nell'interno dello stabilimento dove ha sede l'attività produttiva dell'appaltante, bensì nel senso che debba riguardare un settore dell'organizzazione tecnica propria dell'impresa concedente l'appalto, ossia del suo ciclo produttivo» (così, *ex multis*, *Cass.* 5

aprile 2000, n. 4237; Cass. 17 novembre 2003, n. 17400; Cass. 19 marzo 2008, n. 7384; in precedenza v. Cass. 25 gennaio 1993, n. 814, in *Mass. giur. lav.*, 1993, 334). Tra i sostenitori in dottrina del criterio funzionale, si veda, L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Discipline legislative e contrattuali*, Milano, 1979, spec. 180-186. Nel tempo è, tuttavia, emersa una difficoltà nel distinguere concretamente quali siano le funzioni essenziali dell'impresa e quali le accessorie: cfr. R. SE LUCA TAMAJO, *I processi di terziarizzazione intra moenia ovvero la fabbrica multisocietaria*, in *DML*, 1999, 72 ss. (anche in *Studi in onore di Gino Giugni*, Bari, 1999, 383 ss.); E. LORIGA, *La disciplina giuridica del lavoro in appalto*, Milano, 1965, 171 ss..

- La decadenza, testualmente sancita in capo ai lavoratori dall'art. 4, l. n. 1369/1960 («I diritti spettanti ai prestatori di lavoro ai sensi dell'articolo precedente potranno essere esercitati nei confronti dell'imprenditore appaltante durante l'esecuzione dell'appalto e fino ad un anno dopo la data di cessazione dell'appalto»), è stata ritenuta inapplicabile agli enti previdenziali ed assicurativi per orientamento giurisprudenziale assolutamente consolidato. Cfr., ex pluribus, Cass. 17 gennaio 2007, n. 996.

- Il d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (c.d. Legge Biagi) abroga l'intera legge del 1960, incluso ovviamente il suo art. 3, e introduce all'art. 29 una nuova disciplina della solidarietà negli appalti, limitandola agli appalti di servizi. Il comma 2 dell'art. 29, nel testo originario, stabiliva che «in caso di appalto di servizi il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro i limiti di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti».

- A seguito dei numerosi rilievi critici circa la formulazione originaria dell'art. 29, comma 2, (cfr., M.T. CARINCI, L. IMBERTI, *La tutela dei lavoratori negli appalti dopo il d.lgs. n. 251/2004*, in *Il «correttivo» alla legge di riforma del mercato del lavoro*, tomo V del Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, coordinato da F. CARINCI, Ipsoa, Milano, 2005, pag. 87 e segg.; P. CHIECO, *Le nuove esternalizzazioni tra fornitura di prestazioni lavorative (somministrazione e distacco) e appalti labour intensive*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006, spec. pagg. 202-207; FONTANA G., *Somministrazione di manodopera e rapporti di lavoro negli appalti*, in *Arg. dir. lav.*, 2013, 1, 211 - 229; M. MAGNANI, *Le esternalizzazioni e il nuovo diritto del lavoro*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, spec. pagg. 293-296; V. SPEZIALE, *Appalti e trasferimento d'azienda*, in W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona",

n. 41/2006, spec. pagg. 17-21) l'art. 6 del d.lgs. n. 251 del 2004, «correttivo» del d.lgs. n. 276/2003, ha previsto («salvo diverse previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative»), tanto in caso di appalto di opere, quanto di servizi che «il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti». Inoltre, si è previsto che «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». E' stato escluso, così, dal regime di responsabilità solidale il committente persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale (in sostanza, il semplice committente privato senza propri dipendenti). Cfr., L. IMBERTI, *La disciplina delle responsabilità solidali negli appalti e nei subappalti: lo stato dell'arte in continuo movimento (aggiornato al decreto legge 97/2008)*, cit., 13; ORRÚ T., *Appalto e somministrazione di lavoro. Codatorialità e tecniche di tutela*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2014, 65, 1, 143 - 168; CAMA R.M., *Appalto e subappalto: la responsabilità solidale verso gli enti previdenziali*, in *Inform. previd.*, 2012, 1 - 16.

- La modifica più significativa recata all'art. 29 dal d.lgs. n. 251 del 2004 (ossia la facoltà per la contrattazione collettiva di escludere la solidarietà) viene eliminata con l'art. 1, comma 911, l. 27 dicembre 2006, n. 296, che eleva, altresì, a due anni il limite temporale della responsabilità solidale. Inoltre, la l. 296/2006 dispone che «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 ulteriori subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti». Si realizza, quindi, una moltiplicazione dei centri di imputazione della responsabilità patrimoniale solidale, tale per cui il lavoratore impiegato nell'ultimo subappalto può rivolgere le proprie pretese creditorie nei confronti – oltre che del proprio datore di lavoro – anche del committente imprenditore o datore di lavoro, nonché dell'appaltatore e di tutti i subappaltatori collocati “a monte” del subappalto per il quale il lavoratore presta la sua opera. Inoltre, la solidarietà si estende a tutto il credito retributivo e non é contenuta nei limiti del debito che il committente ha verso l'appaltatore al tempo della domanda (come invece accade ai sensi dell'art. 1676 c.c.). Al riguardo, cfr. P. CHIECO, *Lavoro e responsabilità solidale negli appalti: dalla legge Bersani alla Finanziaria 2007*, in *W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*, n. 52/2007 e in *LG*, n. 5/2007, pag. 467 e segg.; M.T. CARINCI, *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro*, cit., 119-125; P. TULLINI, *Sicurezza e regolarità del lavoro negli appalti*, in *ADL*, 2007, I, pag. 895; E. BARRACO, *Nuova disciplina lavoristica degli appalti*, in *DPL*, 2007, 1505; G. FALASCA, *Con la*

Finanziaria cambia ancora la disciplina degli appalti, in *GLav.*, n. 4/2007, 39; F. ROTONDI, *Appalto, lavori atipici, P.A. e maternità: novità nella Finanziaria*, in *DPL*, 2007, 223. Peraltro, P. CHIECO, *Lavoro e responsabilità solidale negli appalti: dalla legge Bersani alla Finanziaria 2007*, cit., 467 e M.T. CARINCI, *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro*, cit., 119 affermano la sussistenza della responsabilità solidale del committente (e, analogamente, dell'appaltatore) solo nei confronti dei lavoratori dipendenti dall'appaltatore o dai subappaltatori e impiegati nello specifico appalto (o subappalto).

- Più recentemente, l'art. 21, comma 1, d.l. n. 5/2012 (convertito con modificazioni dalla l. n. 35/2012) ha precisato il contenuto della obbligazione solidale (per un commento si veda G. GAMBERINI, M. TIRABOSCHI, *Responsabilità solidale negli appalti: ancora novità*, in *GLav*, 2012, n. 9, *Gli speciali di GLav*, X) ed ha introdotto un particolare regime processuale (per una breve analisi si veda G. GAMBERINI, *Responsabilità solidale negli appalti: ecco le novità processuali*, in *GLav*, 2012, n. 17, *Gli speciali di GLav*, V; sul punto si segnalano anche le indicazioni operative fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso la circ. Min. lav. n. 2/2012 recante ad oggetto *D.l. n. 5/2012 (c.d. Decreto semplificazioni) – novità in materia di lavoro e legislazione sociale – primi chiarimenti interpretativi per il personale ispettivo* e dall'Inps attraverso la circ. Inps n. 106/2012 avente ad oggetto *Solidarietà contributiva in materia di appalti* – per un cui commento si veda S. IMBRIACI, *Solidarietà contributiva negli appalti: le istruzioni operative dell'Inps*, in *GLav*, 2012, n. 34, 67 –, entrambe consultabili in www.adapt.it, A-Z index, voce *Appalto e subappalto*); T. TREU, *Responsabilità solidale negli appalti*, in *Contratti e contrattazione collettiva*, 2012, n. 5, 4.

- Pur senza dichiarare di intervenire sul punto in via di interpretazione autentica, il citato d.l. n. 5/12 include nei trattamenti retributivi oggetto di responsabilità solidale i ratei di TFR, aggiunge ai contributi previdenziali i premi assicurativi ed esclude dagli uni e dagli altri le sanzioni. Il decreto stabilisce poi una caotica disciplina del beneficio di preventiva escussione a favore del committente distinguendo due ipotesi: a) se l'imprenditore committente è convenuto in giudizio unitamente all'appaltatore, il primo può eccepire, nella prima difesa, tale beneficio nei confronti del patrimonio del secondo, con la conseguenza, esplicitata dal legislatore, che «il giudice accerta la responsabilità solidale di entrambi 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»; b) se l'appaltatore non è stato convenuto in giudizio, il committente può sì invocare il beneficio della preventiva escussione, ma «deve indicare i beni del patrimonio dell'appaltatore sui quali il lavoratore può agevolmente soddisfarsi». La norma novellata precisa che il committente o datore di lavoro

che ha eseguito il pagamento «può esercitare l'azione di regresso nei confronti del co-obbligato secondo le regole generali». Al riguardo, si veda P. TOSI, *"Appalto di opere e servizi" e solidarietà dopo la L. n. 92/2012*, cit., 977; CHIECO P., *Appalti e solidarietà nei recenti sviluppi di una legislazione in continuo cambiamento*, in *DRI*, 2012, 4, 997 - 1023; DI CARLO T., *Il regime della solidarietà negli appalti: una questione indefinita*, in *Lav. e prev. oggi*, 2013, 1-2, 84 - 90; SALAZAR P., *Appalti: responsabilità solidale*, in *DPL*, 2012, 29, 44, 2771 - 2777..

- La lett. b) dell'art. 4, comma 31 della legge n. 92/12, modifica l'art. 29, comma 2, stabilendo un litisconsorzio necessario fra il committente e l'appaltatore e gli eventuali ulteriori subappaltatori («Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori») e prevedendo che il committente può eccepire nella prima difesa il beneficio della preventiva escussione senza alcun onere probatorio. «In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti dell'imprenditore o datore di lavoro committente solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori». Viene altresì ribadita la precisazione secondo cui il committente che ha pagato può rivalersi sull'obbligato principale. Al riguardo, P. TOSI, *"Appalto di opere e servizi" e solidarietà dopo la L. n. 92/2012*, cit., 977 ritiene che le modifiche contenute nella legge di riforma hanno il merito di eliminare il dubbio che il beneficio di escussione preventiva non sia accordato per i contributi previdenziali ed assicurativi. L'indistinto riferimento, nella nuova formulazione, a tutti i crediti oggetto di responsabilità solidale non consente di dubitare che il beneficio riguardi anche i contributi previdenziali ed assicurativi richiesti dagli Enti. Sul punto, si veda anche S. CASSAR, *La responsabilità solidale negli appalti alla luce delle recenti modifiche legislative*, in *MGL*, 2012, 11, 845.

- Il decreto legge n. 76/2013, convertito nella legge n. 99/2013, intervenendo nuovamente sul contenuto della responsabilità solidale, prevede che il vincolo di solidarietà vale “*anche in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo*”. Sul punto, si veda G. GAMBERINI, *La responsabilità solidale negli appalti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, Milano, 2013, 492; Casotti A., Gheido M. R., *Contratto di appalto e responsabilità solidale*, in *DPL*, 2013, 30, 2, 90 - 96; MARINI G., MURATORI M., *Responsabilità solidale nel contratto di appalto: i recenti interventi in materia*, in *Amm. &*

Fin., 2013, 28, 4, 45 - 48; BARRACO E., *Appalti e responsabilità solidale*, in *DPL*, 2013, 30, 3, 192 - 198.

- Sul tema della responsabilità solidale, il secondo comma dell'art. 28 del d.lgs. n. 175/2014, prevede che, nei casi in cui il committente provveda al pagamento delle retribuzioni, per l'operare della responsabilità solidale, questi è tenuto, ove previsto, ad assolvere agli obblighi del sostituto di imposta. Al riguardo, si veda A. ASNAGHI, G. TOLVE, *Appalti: la responsabilità solidale fiscale dopo il c.d. decreto semplificazioni fiscali*, in *www.bollettinoadapt.it*, 1 dicembre 2014, n. 42. Gli Autori segnalano come, sull'onere in capo al committente di svolgere le funzioni del sostituto di imposta, si fosse già pronunciata l'Agenzia delle Entrate con la risoluzione n. 481/E del 19 dicembre 2008 che aveva affermato l'applicabilità dell'art. 23 del dPR n. 600/1973 anche ove il committente avesse corrisposto, a titolo di responsabile in solido, redditi di lavoro ai lavoratori dell'appaltatore. Gli Autori rilevano, altresì, come non appaiano chiare le modalità di effettuazione delle ritenute da parte del coobbligato, dal momento che «*il committente non ha alcun rapporto diretto con il lavoratore (dipendente dell'appaltatore o addirittura autonomo) né quindi possiede alcun elemento utile per poter effettuare le operazioni più tipiche del sostituto di imposta (conguagli, detrazioni, compensazioni da 730, detassazione, addizionali, etc.)*».

- L'art. 4, comma 31, lett. a) della legge n. 92/12 aggiunge al primo periodo dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 una premessa a tenore della quale la responsabilità solidale ivi regolata opera «salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle 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» (per un approfondimento si veda G. GAMBERINI, D. VENTURI, *La responsabilità solidale negli appalti*, in M. TIRABOSCHI, M. MAGNANI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012, 205). Si veda anche Sul punto, si veda anche S. CASSAR, *La responsabilità solidale negli appalti alla luce delle recenti modifiche legislative*, cit., 846; IZZI D., *La responsabilità solidale nell'appalto: una tutela in declino?*, in *Diritti lavori mercati*, 2013, 3, 635 - 669.

- Tuttavia, l'art. 9, comma 1, del decreto legge n. 76/2013, convertito nella legge n. 99/2013, restringe la capacità dei contratti collettivi di derogare alla responsabilità solidale. Ed infatti, l'individuazione da parte della contrattazione collettiva di metodi che consentano di verificare la regolarità dell'appalto consente di liberare il committente/appaltatore dal vincolo di solidarietà nei confronti dell'appaltatore/subappaltatore, ma unicamente in relazione ai trattamenti retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto,

con esclusione, quindi, di qualsiasi effetto in relazione ai contributi previdenziali e assicurativi. Sul punto, si veda G. GAMBERINI, *La responsabilità solidale negli appalti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, Milano, 2013, 492; FREDIANI M., *Solidarietà negli appalti: il perimetro oggettivo e soggettivo della responsabilità*, in *LG*, 2013, 11, 57 - 62, GAVELLI G., SIRRI M., *Responsabilità solidale sugli appalti tra modifiche approvate e mancate*, in *Corriere tributario*, 2013, 39, 3088 - 3093; RAIMONDI E., *La garanzia dei crediti dei lavoratori negli appalti*, in *Riv. giur. lav. e della prev. sociale*, 2013, 2, 226 - 240; MALANDRINI S., *Responsabilità solidale e tutela del committente*, in *DPL*, 2014, 31, 7, 396 - 402; SFERRAZZA M., VENDITTI V., *Responsabilità solidale negli appalti: la nuova disciplina*, in *DPL*, 2014, 31, 6, 318 - 324.

8. La responsabilità solidale fiscale del committente, dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori

- Un ulteriore intervento sulla disciplina delle responsabilità in materia di appalto si è registrato con il c.d. "Decreto Bersani" (d.l. n. 223 del 4 luglio 2006). Con tale intervento normativo, si è introdotto un regime di solidarietà tra committenti e appaltatori e tra appaltatori e subappaltatori relativamente alle ritenute fiscali ed ai contributi previdenziali e assicurativi. Tuttavia la solidarietà sarebbe venuta meno se l'appaltatore avesse verificato, acquisendo la relativa documentazione prima del pagamento del corrispettivo, che gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati erano stati correttamente eseguiti dal subappaltatore. Peraltro, l'appaltatore aveva diritto di sospendere il pagamento fino alla ricezione della documentazione. In ogni caso, la solidarietà era limitata all'ammontare del corrispettivo dovuto dall'appaltatore al subappaltatore. L'efficacia delle disposizioni limitative della solidarietà era rinviata all'adozione di un decreto ministeriale incaricato di stabilire la disciplina di dettaglio relativa alla documentazione richiesta per l'esenzione dalla solidarietà. Il Decreto Ministero Economia e Finanza Attuativo è stato emanato il 25 febbraio 2008, ma il d.l. 3 giugno 2008, n. 97, convertito in l. 2 agosto 2008, n. 129, ha abrogato i commi da 29 a 34 del decreto lasciando in vita solo il comma 28 dell'art. 35 del Decreto Bersani, secondo cui solo appaltatore e il subappaltatore rispondono in solido dell'effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente, nonché del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

dei dipendenti a cui è tenuto il subappaltatore. Sul punto, si veda P. CHIECO, *Lavoro e responsabilità solidale negli appalti: dalla legge Bersani alla Finanziaria 2007*, cit., 467 e M.T. CARINCI, *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro*, cit., 119; L. IMBERTI, *La disciplina delle responsabilità solidali negli appalti e nei subappalti: lo stato dell'arte in continuo movimento (aggiornato al decreto legge 97/2008)*, cit., 20.

- L'articolo 35, comma 28, decreto legge n. 223/2006, convertito da legge n. 248/2006 (così come da ultimo modificato dall'articolo 13-ter, decreto legge n. 83/2012, convertito da legge n. 134/2012) prevede una obbligazione solidale tra committente, appaltatore e subappaltatore avente ad oggetto il «versamento all'erario delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e [il] versamento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta dal subappaltatore [o dall'appaltatore] all'erario in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto [o di appalto]». L'obbligazione non opera «se l'appaltatore [o il committente] verifica, acquisendo la documentazione prima del versamento del corrispettivo, che gli adempimenti [oggetto dell'obbligazione], scaduti alla data del versamento, sono stati correttamente eseguiti dal subappaltatore [o dall'appaltatore]». Le modalità di esonero dalla responsabilità sono chiarite dalla Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 40-E dell'08 ottobre 2012 (vedila in www.bollettinoadapt.it, 15 ottobre 2012, n. 36) e consistono nella attestazione dell'avvenuto adempimento degli obblighi fiscali tramite asseverazioni prestate dai CAF Imprese e dai professionisti abilitati, oppure tramite dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000. Sul punto, si veda E. BARRACO, *Appalti: L'aggravamento della responsabilità solidale, anche sul versante fiscale*, in *DRI*, 2012, 4, 1167; D. VENTURI, *La responsabilità solidale negli appalti: un sistema in continua evoluzione*, in *Il Giurista del lavoro*, 2012, 21.

- L'art. 50 del decreto legge n. 69/2013, come convertito dalla Legge n. 98/2013 (il cd. Decreto del Fare) cancella la responsabilità solidale dell'appaltatore [o committente] per il versamento dell'IVA da parte del subappaltatore [appaltatore], in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto [appalto]. Sul punto, si veda G. GAMBERINI, D. VENTURI, *Le modifiche alla disciplina della responsabilità fiscale negli appalti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, Milano, 2013, 492. Si veda anche A. BORGOGGIO, *Le novità fiscali del "Decreto del Fare" convertito in legge*, in *Fisco*, 2013, 32, 5014; P. MURGO, *Applicazione della responsabilità solidale prevista negli appalti dopo l'abrogazione ai fini Iva*, in *Fisco*, 2014, 10, 943; G. SARDO, *La nuova responsabilità fiscale dell'appaltatore e del*

subappaltatore: problemi civilistici aperti, in *Corriere Giur.*, 2013, 10, 1257; CARPENTIERI C., *La responsabilità solidale negli appalti senza IVA e i problemi legati alla certificazione delle ritenute*, in *Corriere tributario*, 2013, 29, 2282 - 2286; POLO G., *Disposizioni in materia di responsabilità fiscale del committente e dell'appaltatore (e dell'eventuale subappaltatore) nei contratti di appalto di opere, servizi e forniture*, in *Boll. tribut. d'informazioni*, 2013, 80, 4, 253 - 260, GIOVAGNOLI S., *La responsabilità fiscale nell'ambito dei contratti d'appalto*, in *Dirigenza bancaria*, 2013, 37, 159, 43 - 47; ORSATTI M., *Appalti: responsabilità solidale fiscale*, in *DPL*, 2013, 30, 22 1431 - 1438.

- Da ultimo, sul regime della responsabilità solidale fiscale è intervenuto il d.lgs. n. 175/2014, che, con l'art. 28, ha previsto l'abrogazione dei commi 28, 28 bis e 28 ter dell'art. 35 del d.l. n. 223/2006 (conv. in l. n. 248/2006).

Questo intervento di riforma ha di fatto sancito il venir meno del vincolo di solidarietà fiscale che, sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2004, legava appaltatore e subappaltatore, di tal che il primo rispondeva in solido con il secondo, nei limiti dell'ammontare del corrispettivo dovuto, del versamento all'Erario delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente dovute dal subappaltatore in relazione alle prestazioni effettuate nell'ambito del rapporto di subappalto. Prima di tale intervento abrogativo, peraltro, anche il committente doveva provvedere al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore solo previa esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante i predetti adempimenti fiscali da parte dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori, tant'è che lo stesso committente poteva sospendere il pagamento del corrispettivo fino all'esibizione della documentazione. Il mancato rispetto di tali disposizioni normative avrebbe comportato l'irrogazione in capo al committente di una sanzione amministrativa pecuniaria. Sul punto, si veda A. ASNAGHI, G. TOLVE, *Appalti: la responsabilità solidale fiscale dopo il c.d. decreto semplificazioni fiscali*, in *www.bollettinoadapt.it*, 1 dicembre 2014, n. 42; G. BONATI, *Abrogata definitivamente la responsabilità solidale fiscale*, in *Guida al lavoro*, 2014, 48, 34.

9. La responsabilità solidale e la sicurezza sul lavoro

- In tema di responsabilità solidale e sicurezza sul lavoro, il comma 4 dell'art. 26, d.lgs. n. 81/2008 prevede che: «Fermo restando le disposizioni di legge vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, l'imprenditore committente risponde in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato per opera

dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici». La nuova disciplina, da un lato, amplia opportunamente il campo di applicazione soggettivo della norma anche ai lavoratori IPSEMA; dall'altro lato, limita l'ambito oggettivo di applicazione della responsabilità solidale, escludendo appunto i danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici. In altri termini, sembra che i danni oggetto di responsabilità solidale – purché provocati da rischi “non specifici”, ovvero estranei all'attività tipica dell'appaltatore o del subappaltatore – siano ora i danni non indennizzati dagli istituti assicurativi obbligatori contro gli infortuni sul lavoro perché legati ad eventi infortunistici non coperti dalle relative tutele; i danni riguardanti soggetti non compresi nella tutela; i danni differenziali (biologico temporaneo e differenziale, morale ed esistenziale) derivanti da eventi comunque di origine professionale, riconosciuti dalle relative assicurazioni obbligatorie. Deve, invece, ritenersi esclusa la responsabilità solidale in ordine al risarcimento dei medesimi danni se conseguenti ad infortuni derivanti da rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici. Sul punto, si veda P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”*, n. 73/2008, 96-106; PASQUARELLA V., *Appalto e sicurezza sul lavoro : tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2, 2007, 87; BERTOCCO S., *Comm. Sub. art. 26*, in CARINCI F., GRAGNOLI E. (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet, Torino, 2010, 288; PASQUARELLA V., *La responsabilità nel sistema degli appalti*, in L. ZOPPOLI, P.PASCUCCI, G.NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 366; LUDOVICO G., *Sui limiti e contenuti della responsabilità solidale negli appalti per i danni da infortunio e malattia professionale*, in *ADL Arg. Dir. Lav.*, 2011, 3, 567 - 598.

10. La responsabilità solidale come stimolo per le imprese a scegliere partner commerciali affidabili

- Il regime di solidarietà in materia di appalti suggerisce all'imprenditore strategie di scelta di partner commerciali affidabili. E tanto, al precipuo scopo di scongiurare il rischio di dover rispondere, nell'esecuzione dei propri contratti commerciali, dell'inadempimento di obbligazioni non proprie e connesse ai rapporti di lavoro con dipendenti non propri. A tal fine, il pericolo, per il committente, di esser chiamato a rispondere per la non corretta gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti dell'appaltatore impiegati nell'appalto, è

lo stimolo per il medesimo committente a valutare attentamente il partner commerciale con cui collaborare, eventualmente avvalendosi di talune accortezze a garanzia della virtuosità dell'impresa appaltatrice. Il meccanismo della responsabilità solidale, infatti, scatta nel momento in cui si verifica una irregolarità nella gestione dell'appalto (es. mancata corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori impiegati nell'appalto). Quindi, il timore di incappare nel vincolo di solidarietà induce il committente a prestare massima attenzione nella scelta dell'azienda cui appaltare una determinata opera o un servizio. Al riguardo, cfr. D. VENTURI, *Responsabilità solidale e regolazione nei processi di esternalizzazione*, in *DRI*, 2010, 3, 839. L'autore ritiene che «la protezione assicurata ai lavoratori attraverso il vincolo della solidarietà valorizza il collegamento contrattuale tra le operazioni commerciali delle imprese (contratti di appalto, di somministrazione di lavoro, di cessione d'azienda o di ramo d'azienda) ed i contratti di lavoro che interessano i lavoratori coinvolti». Quindi, per monitorare il corretto comportamento dell'azienda appaltatrice ed eventualmente minimizzare il rischio di una responsabilità solidale è utile: inserire clausole fideiussorie e vincoli assicurativi nel contratto di appalto; inserire clausole che vietino il subappalto e la cessione di contratto, pena la risoluzione del contratto ex art. 1456 cod. civ.; richiedere copia del DURC, l'estrazione delle registrazioni contenute nel libro unico del lavoro, la copia delle comunicazioni di assunzione al Centro per l'impiego.

- Per un approfondimento del tema della solidarietà in relazione con il concetto di codatorialità tipico della *Joint Employment Doctrine*, si veda L. CORAZZA, «*Contractual integration*» e rapporti di lavoro, cit., p. 252; M. LINDER, *The Joint Employment Doctrine: clarifying joint legislative – judicial confusion*, in *Hamline Journal of Public Law and Policy*, 1989, 321.

- In sostanza, nei processi di esternalizzazione, l'impresa committente non può sottrarsi agli obblighi di buona fede e correttezza correlati ai contratti di lavoro che intercorrono tra i lavoratori coinvolti nell'appalto e l'azienda appaltatrice. E tanto, non in virtù di una relazione contrattuale che, di fatto, non sussiste. Quanto piuttosto in ragione del contatto sociale che si realizza tra committente e lavoratori dell'appaltatore. Del resto, se è vero che nessun contratto lega il committente ai dipendenti dell'appaltatore, è tuttavia innegabile che entrambi siano partecipi della medesima operazione economica. Al riguardo, si veda C. CASTRONOVO, *Liability between contract and tort*, in T. WILHELMSSON, *Perspectives of Critical Contract Law*, Aldershot, Dartmouth, 1993, 273.

- Il meccanismo della solidarietà, pur agendo come stimolo per le imprese a scegliere partner affidabili, ha il limite di operare *ex post*, a tutela del lavoratore, ma quando ormai la irregolarità si è verificata. In considerazione della crescente responsabilizzazione dell'impresa che decida di ricorrere alla

esternalizzazione di segmenti della propria attività produttiva, appare utile che l'ordinamento si doti di uno strumento che consenta al committente di comprendere se l'azienda scelta come appaltatrice del servizio sia o meno seria e, dunque, gli fornisca degli elementi oggettivi per individuare il partner commerciale affidabile.

PARTE SECONDA

LA SELEZIONE DEGLI OPERATORI VIRTUOSI NEL MERCATO: IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

Sommario: 1. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di corretta gestione dei rapporti di lavoro, sicurezza sul lavoro e qualità dei processi produttivi: verso un sistema di qualificazione delle imprese. - 2. L'introduzione del concetto di impresa qualificata nel Testo Unico Salute e Sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione nella prevenzione del fenomeno antinfortunistico. - 3. La qualificazione delle imprese: l'articolo 26 e l'articolo 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009. - 4. I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione e le novità contenute nel "Decreto del Fare" (d.l. n. 69/2013, conv. in L. n. 98/2013). - 5. Le potenzialità della qualificazione delle imprese. - 6. Qualificazione delle imprese e responsabilità solidale: il possesso dello status di impresa qualificata quale causa di esclusione della responsabilità solidale del committente.

1. Il bisogno di favorire prassi virtuose in tema di corretta gestione dei rapporti di lavoro, sicurezza sul lavoro e qualità dei processi produttivi: verso un sistema di qualificazione delle imprese

- L'evoluzione dei sistemi produttivi verso formule di impresa sempre più disarticolate e l'emersione di nuovi rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori hanno indotto il Legislatore ad immaginare soluzioni normative in grado di privilegiare l'ingresso nel mercato di operatori capaci di rendere una prestazione di qualità, garantendo la sicurezza del lavoro. Il tema della affidabilità del contraente e della qualità della prestazione che questi è in grado di realizzare è di particolare delicatezza, soprattutto per quei settori in cui l'attività produttiva risulta segmentata tra più soggetti, operanti in regime di appalto.

- Di qui, l'intuizione del legislatore di introdurre nell'ordinamento giuridico italiano un sistema di qualificazione delle imprese: ossia uno strumento normativo in grado di dare evidenza del valore morale, tecnico, professionale dell'impresa e, conseguentemente, di escludere dal mercato operatori non adeguatamente preparati o non regolari.

- I sistemi di qualificazione delle imprese sono stati sviluppati principalmente nel settore degli appalti pubblici (Legge n. 109 del 1994, Decreto del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000), con il fine di massimizzare i criteri di efficacia, efficienza e trasparenza nelle attività delle

pubbliche amministrazioni. A tal fine, la normativa in materia definisce determinati requisiti volti a valutare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice o subappaltatrice. La procedura di qualificazione è basata sulla certificazione del possesso di requisiti tecnico-amministrativi, economico-finanziari e morali, nonché sull'attestazione di qualità aziendale. Il potenziamento di tale strumento, come fattore organizzativo atto a determinare una selezione dei soggetti operanti nel mercato, alla luce della rispondenza a particolari standard virtuosi, anche in tema di tutela della salute e della sicurezza, rappresenta uno dei tratti salienti del decreto legislativo n. 81 del 2008, soprattutto alla luce delle integrazioni apportate all'articolo 27 dal decreto correttivo n. 106 del 2009. Per una preliminare ricostruzione della dottrina in materia si veda N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCHI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsa, Milano, 2008, 313-324; M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 119-128.

- Per una più recente analisi sul tema, si veda F. NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, fasc. 1, p. 61 - 77: al riguardo, l'Autore rileva come i sistemi di qualificazione, applicati nel settore degli appalti di lavori pubblici, perseguano, principalmente, la finalità di preselezionare gli operatori del mercato, anche al fine di contrastare le infiltrazioni criminali nelle gare ad evidenza pubblica; invece, nel settore degli appalti privati sono, soprattutto, funzionali a garantire la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

2. L'introduzione del concetto di *impresa qualificata* nel Testo Unico Salute e Sicurezza: il ruolo cruciale della qualità dell'organizzazione nella prevenzione del fenomeno antinfortunistico

- L'idea di introdurre un sistema di qualificazione delle imprese muove dalla consapevolezza della opportunità di valorizzare il ruolo della prevenzione, come strumento di garanzia della sicurezza del lavoro. Ed infatti, per garantire ambienti di lavoro più sicuri è cruciale, prima ancora della realizzazione di un corpus normativo organico, accompagnato da un apparato sanzionatorio severo, che le imprese modernizzino i propri contesti organizzativi e produttivi, di modo da arginare il fenomeno infortunistico attraverso una seria opera di prevenzione. Al riguardo, si veda M. TIRABOSCHI, *Prevenzione innanzitutto. Sicurezza, la chiave della prevenzione*, in *Boll. Adapt*, 2008, speciale n. 4. Come precisa M. LEPORE, *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo*

organizzativo, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffr , Milano, 2009, p. 52, prima con il Decreto Legislativo n. 626 del 1994 e, poi, con il Decreto Legislativo n. 81 del 2008, il Legislatore   intervenuto per favorire un diverso approccio alla prevenzione. E cos  - prosegue l'Autore - con l'emanazione del Testo Unico, la tutela prevenzionistica viene incentrata sulla formazione, sulla valutazione dei rischi, oltre che sulla chiara definizione degli obblighi posti in capo a datori di lavoro, dirigenti, preposti e lavoratori e sulla realizzazione di modelli di organizzazione e gestione, con l'obiettivo di implementare una prevenzione di tipo organizzativo.

- Ebbene, l'introduzione del sistema di qualificazione delle imprese sottende proprio l'idea secondo cui un'efficace prevenzione presuppone un'adeguata organizzazione qualitativamente apprezzabile. Ci  dovrebbe dar luogo ad un circuito virtuoso, grazie al quale siano posti ai margini del mercato quegli operatori che non abbiano considerato la sicurezza, quale fattore organizzativo, in funzione del quale adeguare il proprio contesto. Sul punto, si veda N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 313-324; P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, Pesaro, 2008, p. 122; F. NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, fasc. 1, p. 61 - 77.

- Sulla qualificazione delle imprese come fattore organizzativo si vedano: G. NATULLO, *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettivit  delle tutele normative*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 61; F. BACCHINI, *Le tutele lavoristico-infortunistiche negli appalti di impresa ed endoaziendali. Commento all'art. 3, comma 1, lett. a), b)*, in F. BACCHINI (a cura di), *Legge 3 agosto 2007, n. 123. Commentario alla sicurezza del lavoro. Misure in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*, Ipsoa Indicalia, Milano, 119; P. TULLINI, *Sicurezza e regolarit  del lavoro negli appalti*, in *ADL* 2007, 890 ss.; J. TSCHÖLL, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, in *GLav*, 2008, n. 20, 19 ss.; V. PASQUARELLA, *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 87; F. MATTIUZZO, *Le nuove responsabilit  del committente, appaltatore e subappaltatore*, in *LG*, 2007, n. 6, 559.

3. La qualificazione delle imprese: l'articolo 26 e l'articolo 27 d.lgs. n. 81/2008 prima e dopo l'intervento correttivo del d.lgs. n. 106/2009

- La Legge n. 123 del 2007 aveva previsto, tra i criteri che dovevano guidare il Legislatore delegato nella redazione del Testo Unico Salute e Sicurezza, la creazione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati. Il decreto legislativo n. 81 del 2008, quindi, allo scopo di attuare tale delega, ha affidato alla Commissione consultiva permanente, istituita presso il Ministero del Lavoro, ai sensi dell'articolo 6, il compito di individuare - anche sulla base delle indicazioni provenienti dagli organismi paritetici - i settori per i quali dovrà operare il sistema di qualificazione, nonché i criteri sulla cui base si dovrà valutare la qualificazione di un'impresa. Il Legislatore delegato ha, tuttavia, precisato che la qualificazione dipenderà dalla «specifica esperienza, competenza e conoscenza» acquisite da imprese e lavoratori autonomi, «anche» (ma non più esclusivamente) attraverso una adeguata formazione.

- Quanto agli effetti della qualificazione, questa avrebbe dovuto rappresentare – nell'impianto originario del Testo Unico – un «elemento vincolante» per la partecipazione alle gare per l'affidamento di appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti e subappalti.

- Inoltre, con riferimento agli appalti privati, l'articolo 26, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008 ha posto in capo al datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori alla impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, la verifica della idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi, secondo i criteri stabiliti dalla Commissione consultiva permanente ai sensi dell'articolo 6, comma 8, lettera g). La introduzione della disciplina sulla qualificazione è subordinata alla promulgazione di un decreto del Presidente della Repubblica, ad oggi non ancora emanato.

- Il decreto legislativo n. 106 del 2009, correttivo del Testo Unico, ha apportato significative modifiche alla disciplina della qualificazione. In particolare, il decreto correttivo ha indicato, tra i settori in cui avviare le prime sperimentazioni del sistema di qualificazione delle imprese, il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico - caratterizzato da intensi fenomeni di *dumping* sociale e contrattuale negli appalti - e il settore dell'edilizia, con la previsione del nuovo comma 1-*bis* dello stesso articolo 27, che introduce, per quest'ultimo settore, un sistema di qualificazione delle

imprese basato su una sorta di “patente a punti”. Il decreto correttivo, inoltre, ha specificato che la qualificazione sarà legata all’«applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell’impiego della manodopera», con particolare riferimento agli appalti e alle tipologie contrattuali di lavoro flessibile, «certificati ai sensi del Titolo VIII, capo I, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276» e che costituirà non più elemento vincolante, ma preferenziale per la partecipazione delle imprese alle gare relative ad appalti pubblici e per l’accesso ad agevolazioni, finanziamenti, contributi a carico della finanza pubblica, sempre legati agli appalti. Per una prima analisi del sistema di qualificazione delle imprese, alla luce anche delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 106 del 2009 e sul rapporto tra la qualificazione delle imprese e la verifica della idoneità tecnico professionale delle aziende appaltatrici e dei lavoratori autonomi, si veda F. NUTI, *La qualificazione delle imprese nell’ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, fasc. 1, p. 61 - 77; N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 313-324; M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffré, Milano, 2009, p. 119-128; J. TSCHÖLL, *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, in *GLav*, 2008, n. 20, 19 ss.; M. MASI, *Qualificazione delle imprese: idoneità tecnico professionale nel nuovo Testo Unico*, in *A&S*, 2009, n. 5, 18; G. SCUDIER, G. CASELLA, *Idoneità tecnico professionale: nuove regole per gli appalti*, in *A&S*, 2008, n. 1, 60.

4. I soggetti chiamati a delineare il sistema di qualificazione e le novità contenute nel “Decreto del Fare” (d.l. n. 69/2013, conv. in L. n. 98/2013)

- Nell’ambito del quadro delineato dal decreto legislativo n. 81 del 2008 e sino alla conversione del decreto legge n. 69/2013 (il c.d. Decreto del Fare), la Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza, istituita presso il Ministero del Lavoro, e gli organismi paritetici erano stati chiamati e svolgere una funzione cruciale per la costruzione del sistema di qualificazione delle imprese. In particolare, la Commissione aveva un ruolo, oltre che istruttorio, attivo e di indirizzo, volto a definire i settori per i quali avrebbe dovuto operare il sistema di qualificazione, nonché i criteri sulla cui base si sarebbe dovuto valutare la qualificazione di un’impresa.

- Nel procedimento di individuazione dei settori interessati dal sistema di qualificazione e dei criteri fondanti, il Legislatore aveva previsto, altresì, un ruolo fondamentale degli organismi paritetici. Istituiti ad opera dell’art. 20 del

decreto legislativo n. 62 del 1994, tali organismi sono chiamati a svolgere una significativa azione di sostegno alle imprese, nell'ottica della promozione di interventi a tutela della salute e sicurezza sul lavoro. Con riferimento alla qualificazione delle imprese, gli organismi paritetici avrebbero dovuto operare congiuntamente alla Commissione, alla quale avrebbero fornito specifiche indicazioni.

- Sul ruolo della Commissione consultiva permanente e degli organismi paritetici, si veda: NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, fasc. 1, p. 61 - 77; N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCHI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 313-324; M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 119-128.

- Sennonché, il quadro normativo è mutato, con l'approvazione dell'art. 32, comma 1, del decreto legge n. 69/2013, come convertito dalla Legge n. 98/2013 (il cd. Decreto del Fare). Ai sensi di tale disposizione, infatti, la Commissione consultiva è chiamata non più a definire, ma a “*discutere in ordine ai criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 27*”. Il Legislatore, inoltre, conferma che il sistema di qualificazione delle imprese sarà disciplinato con decreto del Presidente della Repubblica, acquisito il parere della Conferenza per i rapporti permanenti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, ma specifica che il tutto avverrà “*su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali*”. Sul punto, si veda N. D'ERARIO, *Le altre semplificazioni in materia di sicurezza sul lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, cit., 452.

5. Le potenzialità della qualificazione delle imprese

- Orbene, la disciplina relativa ai sistemi di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 27 del decreto legislativo n. 81 del 2008 introduce, nel nostro ordinamento, una innovativa e moderna logica di selezione dei soggetti abilitati a operare in un determinato mercato. Rispetto ai

sistemi formalistici di selezione, come ad esempio i sistemi di autorizzazione nel campo della fornitura professionale di manodopera ovvero i criteri di valutazione della idoneità tecnico-professionale delle imprese per la concessione dei lavori in appalto, la qualificazione delle imprese di cui al Testo Unico affida a valutazioni sostanziali, legate alle competenze e al rispetto di determinati standard organizzativi e contrattuali, l'accesso a un determinato mercato. Ed infatti, ai sensi dell'art. 26, comma 1, lettera a), qualora il datore di lavoro intenda affidare dei lavori ad un'impresa appaltatrice o a prestatori autonomi taluni lavori da svolgersi nei locali aziendali o nell'ambito del ciclo produttivo della stessa - sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo, dovrà verificare - attraverso il sistema di qualificazione la idoneità tecnico professionale dell'azienda appaltatrice o del lavoratore autonomo.

- Il sistema di qualificazione svolge tale funzione di preselezione degli operatori sul mercato anche con riferimento agli appalti pubblici: il possesso dei requisiti della qualificazione costituisce, infatti, requisito preferenziale (anche se nella prima versione concepita dal Legislatore costituiva elemento vincolante) per la partecipazione delle imprese alle gare relative ad appalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti, contributi a carico della finanza pubblica, sempre legati agli appalti. Sul sistema di qualificazione, inteso come strumento di preselezione degli operatori sul mercato, si veda: NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, fasc. 1, p. 61 - 77; N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 313-324; M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 119-128; M. MASI, *Qualificazione delle imprese: idoneità tecnico professionale nel nuovo Testo Unico*, in *A&S*, 2009, n. 5, 18; G. SCUDIER, G. CASELLA, *Idoneità tecnico professionale: nuove regole per gli appalti*, in *A&S*, 2008, n. 1, 60.

- Sotto un complementare profilo, il sistema di qualificazione opera come meccanismo di salvaguardia delle tutele minime delle condizioni di lavoro e, dunque, quale strumento di regolarizzazione delle imprese. E tanto avviene, da un lato, attraverso l'enfasi posta dal Legislatore sul ruolo della formazione, tanto dei datori di lavoro, quanto dei lavoratori autonomi. Al riguardo, N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008, 313-324, rileva come, nell'ottica della promozione della sicurezza, è necessario puntare sulla formazione come elemento necessario e obbligatorio in un corretto sistema di qualificazione. Ciò

soprattutto perché - sottolinea l'Autrice - i requisiti della "conoscenza" e "competenza", al contrario di quello dell'"esperienza", non possono che derivare dallo studio e, quindi, anche dalla frequenza di appositi corsi formativi. La medesima analisi è condivisa da NUTI, *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, fasc. 1, p. 61 - 77, il quale sostiene che il Legislatore, nell'individuare le fondamenta del sistema di qualificazione avrebbe dovuto assumere un approccio ancora più deciso nei confronti della formazione, in quanto condizione imprescindibile per una preparazione, in materia antinfortunistica, degli operatori presenti sul mercato.

- Dall'altro lato, l'obiettivo della garanzia della implementazione di condizioni di lavoro rispettose degli standard contrattuali e normativi, anche in un'ottica prevenzionistica, viene perseguito attraverso l'impiego della certificazione dei contratti di lavoro e di appalto. In particolare, la certificazione assume una funzione fondamentale per l'adozione di specifici «standard contrattuali e organizzativi», nell'impiego – diretto e mediato – della manodopera. Più in particolare, la certificazione, andando ben oltre la verifica formale del pieno raggiungimento della conformità alla disciplina vigente in materia di contratti e rapporti di lavoro, assume la funzione di assicurare l'effettività del sistema prevenzionistico, nell'ambito dell'organizzazione d'impresa. Sul punto, si veda: M. TIRABOSCHI, *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 119-128; PASQUINI F., TIRABOSCHI M., *La certificazione dopo il collegato lavoro (L. 183/2010)*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2011.

- Con riferimento all'impiego della certificazione dei contratti come strumento di autocontrollo dell'attività di impresa, si veda F. PASQUINI, D. VENTURI, *La certificazione dei contratti come modello di autoregolazione e strumento di controllo dell'attività di impresa, ai sensi dell'art. 41, comma 3 della Costituzione*, in *IANUS Diritto e Finanza, Rivista di studi giuridici*, 2011, fasc. 5, 303.

- Il sistema di qualificazione delle imprese può svolgere la funzione di strumento di *due diligence* a disposizione dell'azienda committente al momento della scelta del partner commerciale.

- Il termine *due diligence* può letteralmente essere tradotto dalla lingua inglese con l'espressione "dovuta diligenza". Si tratta di un procedimento diretto ad accertare e valutare lo stato di "salute" di un'azienda, non solo con riferimento alla solidità economica, finanziaria e patrimoniale, ma anche in relazione all'avvenuta osservanza e rispetto delle leggi vigenti da parte di chi

ha amministrato la società dal momento della sua costituzione. Questa operazione si rende necessaria nel momento in cui la società oggetto della futura *due diligence* si relaziona con soggetti esterni intenzionati, in qualche modo ad entrare a far parte della compagine societaria, mediante acquisto di partecipazioni o dell'azienda o semplicemente di un ramo di essa. Al fine di valutare l'opportunità e la convenienza della transazione ma anche al fine di determinare il "prezzo" di acquisto, è quanto mai doveroso accertarsi dello stato di salute del "prodotto" che si intende acquistare. E' agevole comprendere come, più la struttura della società sia complessa e articolata - con riferimento sia alla compagine che all'attività - maggiormente laborioso e delicato risulterà essere il procedimento di *due diligence*. La *due diligence* rappresenta, quindi, una delicata indagine conoscitiva posta in essere nel caso di operazioni straordinarie, al fine di offrire una visione completa della realtà aziendale oggetto della trattativa. In materia di *due diligence* cfr. M. SANTINI, M. FERRACCI, *Lo sviluppo dei processi di due diligence in ambito internazionale*, in *www.diritto.it*, 29 maggio 2008; V. SANGIOVANNI, *Due diligence, trattative e fattispecie di responsabilità civile*, in *Danno e Resp.*, 2011, 8, 9, 801; L. BRAGOLI, *La due diligence legale nell'ambito delle operazioni di acquisizione*, in *Contratti*, 2007, 1125 ss.; A. CAMAGNI, *La due diligence nelle operazioni di acquisizione e valutazione di aziende*, in *Riv. dott. comm.*, 2008, 191 ss.; C. F. GIAMPAOLINO, *Ruolo della Due Diligence e onere di informarsi*, in *AIDA*, 2009, 29 ss.; L. PICONE, *Trattative, due diligence ed obblighi informativi delle società quotate*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2004, I, 234 ss. In tema di trattative e fasi preparatorie delle operazioni di fusione v. G. COLTRARO, *Le trattative e gli accordi preparatori all'operazione di fusione: prime riflessioni*, in *Vita not.*, 2009, 1103 ss.; V. MARTÍ MOYA, *La fase preliminare delle operazioni di fusione e scissione: configurazione giuridica del progetto e responsabilità precontrattuale*, in *Riv. dir. impr.*, 2009, 63 ss..

- Ebbene, alla luce del regime di responsabilità solidale che lega committente ed appaltatore (per quanto riguarda il trattamento retributivo, ivi comprese le quote di TFR, e contributivo/assicurativo dei dipendenti dell'appaltatore, nonché gli obblighi fiscali e i danni non indennizzati dall'INAIL) si rende opportuna un'attività di *due diligence* non più soltanto in caso di operazioni straordinarie, ma anche nella fase di scelta dell'azienda cui appaltare una determinata opera o un servizio. E ciò, per valutare la virtuosità dell'impresa appaltatrice, da cui dipende il non coinvolgimento della committente rispetto a ipotesi di inadempimento nella gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti operanti nell'appalto.

- In tale ottica, il sistema di qualificazione delle imprese sarebbe senz'altro di ausilio per l'impresa committente nello svolgimento delle descritte attività di *due diligence*, permettendole di individuare le migliori

aziende sul mercato, sotto un profilo della corretta gestione dei rapporti di lavoro, ma anche da un punto di vista della qualità del proprio processo produttivo.

6. Qualificazione delle imprese e responsabilità solidale: il possesso dello status di impresa qualificata quale causa di esclusione della responsabilità solidale del committente

- Ancorché il sistema di qualificazione delle imprese non sia ancora vigente nel nostro ordinamento, stante la mancata attuazione dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, che lo prevede, tale strumento può comunque essere utilizzato, in tutte le sue potenzialità precedentemente descritte, dall'autonomia privata collettiva.

- Il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore in cui opera l'azienda appaltatrice, nel definire gli standard minimi di carattere qualitativo ed etico che devono essere osservati dalle aziende del settore, può prevedere una griglia di requisiti, il cui possesso consenta all'azienda di potersi definire *qualificata*. E tanto a condizione che la qualificazione derivi dal possesso, da parte dell'azienda, di una «specifica esperienza, competenza e conoscenza», oltre che dall'utilizzo di contratti di appalto, subappalto e di lavoro, in forme diverse dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, certificati ai sensi al Titolo VIII, Capo I, del decreto legislativo n. 276/2003.

- Ebbene, qualora il sistema di qualificazione sia strutturato in modo tale da comportare l'impiego di «metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti», idonei, pertanto, a garantire un controllo sul corretto adempimento delle obbligazioni retributive e contributive nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto, la sua previsione, da parte del CCNL, può determinare l'esonero dalla responsabilità solidale del committente.

- Come precedentemente evidenziato, infatti, l'art. 4, comma 31, lett. a) della legge n. 92/12 ha escluso l'operatività del regime di responsabilità solidale tra committente e appaltatore, per il mancato pagamento delle retribuzioni e per il mancato versamento della contribuzione previdenziale in favore dei dipendenti dell'appaltatore, se i contratti collettivi nazionali sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore individuino metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti.

- Ebbene, a tal fine, uno strumento di due diligence può essere rappresentato dal sistema di qualificazione - ancorché previsto in sede di

contratto collettivo nazionale di lavoro - ma a condizione che consenta un controllo sul corretto adempimento, da parte dell'azienda appaltatrice, delle obbligazioni retributive e contributive nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto.

- Per un approfondimento del tema della esclusione della responsabilità solidale del committente, si veda G. GAMBERINI, D. VENTURI, *La responsabilità solidale negli appalti*, cit., 206. Gli autori sottolineano come, a seguito dell'intervento di riforma della L. n. 92/2012, venga affidato alle parti sociali il compito di individuare una procedura dalla quale debba emergere l'osservanza di alcuni comportamenti e la produzione di alcuni documenti idonei ad evidenziare, in maniera inequivocabile, il comportamento diligente del soggetto obbligato in solido. Al riguardo, si veda anche G. GAMBERINI, D. VENTURI, *La facoltà derogatoria della contrattazione collettiva nella responsabilità solidale negli appalti*, in *DRI*, 2013, 3, p. 182.

- Interessanti gli spunti teorici e pratici evidenziati da G. GAMBERINI, *Gli accordi di gruppo per derogare alla responsabilità solidale nelle esternalizzazioni*, in E. ALES, M.T. CARINCI, D. GOTTARDI (a cura di), *Atti del Convegno Internazionale di Studio "Dall'impresa a rete alle reti d'impresa (scelte organizzative e Diritto del lavoro)"*, 26-27 giugno 2014, Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto, 2014, con riferimento alla possibilità di utilizzare modelli di self – regulation per la corretta determinazione della responsabilità solidale, nell'ambito dei gruppi di imprese e per il tramite di accordi sindacali di gruppo.

PARTE TERZA

LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE NEL SETTORE DELLA SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO: UN MODELLO SPERIMENTALE

Sommario: 1. Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario. - 2. La valutazione statistica degli infortuni e delle malattie professionali a livello nazionale e comparato. - 3. Il dumping sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori. - 4. Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore. - 5. Un'idea progettuale: sviluppare buone pratiche per il miglioramento dei processi e l'individuazione degli operatori virtuosi nel settore. - 6. La condivisione del progetto sulla qualificazione delle imprese da parte delle organizzazioni sindacali e dell'associazione datoriale del settore: la firma del protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico. - 7. Il sistema di qualificazione delle industrie di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: una nuova tecnica di regolazione degli appalti.

1. Il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: dimensione e caratteristiche a livello nazionale e comunitario

- Il decreto legislativo n. 106 del 2009, modificando l'art. 27, comma 1 del decreto legislativo n. 81 del 2008, ha indicato, tra i settori in cui avviare le prime sperimentazioni del sistema di qualificazione delle imprese, oltre al settore dell'edilizia, anche il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico.

- Si tratta di un sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, che coinvolge le aziende che rendono il servizio di sanificazione e noleggio del tessile e dello strumentario medico chirurgico, avvalendosi esclusivamente di macchinari ed apparecchiature automatici, che escludono l'intervento manuale nel ciclo di lavorazione.

- L'attività più tradizionale delle lavanderie industriali consiste nel lavaggio, ricondizionamento, disinfezione e sterilizzazione di materiali tessili (biancheria, abbigliamento da lavoro, materassi e altri accessori). I clienti sono imprese dei servizi, del commercio e dell'industria che affidano all'esterno il servizio, allo scopo di concentrare le risorse sugli obiettivi principali della loro attività: la cura, per gli ospedali; l'ospitalità, per gli alberghi; l'attività produttiva o di vendita, per le imprese manifatturiere e del commercio.

L'organizzazione delle imprese è di tipo industriale con processi produttivi che presentano una elevata intensità di capitale e utilizzano macchinari fortemente automatizzati. Soltanto le fasi di movimentazione dei dispositivi trattati e di controllo qualità presentano una elevata intensità di lavoro.

- Con riferimento alla strutturazione del settore e all'articolazione del ciclo produttivo, si veda EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali, Primo rapporto*, 20 giugno 2006; A. BRUSCO, A. MENICOCCHI, F.R. MIGNACCA, F. VENANZETTI, *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, in *Rimp*, 2011, fasc. 2, p. 649 e ss..

- Malgrado la struttura delle imprese e l'organizzazione produttiva siano di tipo industriale, la classificazione statistica delle attività economiche (ATECO 2002) utilizzata dall'ISTAT per le rilevazioni ufficiali definisce il settore delle lavanderie industriali come Attività delle lavanderie per alberghi ristoranti enti e comunità e gli attribuisce il codice 93.01.1. La collocazione del settore al capitolo 93 della classificazione ATECO è una palese incongruenza rispetto alle caratteristiche dell'attività esercitata. Così collocato, il settore si trova, infatti, inserito tra i servizi alle famiglie, assieme ad attività come le lavasecco, i barbieri e le palestre per il fitness. Invece, attività economiche affini a quelle svolte dalle imprese del settore, che realizzano cioè trasformazioni di natura chimica su supporti tessili, quali ad esempio quelle dei finissaggi tessili, sono collocate al capitolo 17 della classificazione ATECO, nell'ambito delle attività industriali manifatturiere. Al riguardo si veda, EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali, Primo rapporto*, 20 giugno 2006: i dati emersi dall'attività condotta dall'Osservatorio confermano la natura industriale delle imprese che, pur realizzando principalmente un servizio destinato ad altre imprese, hanno una dimensione media e una struttura occupazionale totalmente estranee ai parametri tipici delle attività dei servizi e assimilabili, invece, ai parametri delle imprese industriali e manifatturiere.

2. La valutazione statistica degli infortuni e malattie professionali a livello nazionale e comparato

- Per una valutazione sull'andamento infortunistico nel settore, con riferimento al periodo 2000 – 2009, si veda A. BRUSCO, A. MENICOCCHI, F.R. MIGNACCA, F. VENANZETTI, *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, in *Rimp*, 2011, fasc. 2, p. 649 e ss.. Da tale studio è emersa una riduzione del 14,4% del fenomeno, derivante da una progressiva diffusione della cultura della sicurezza sul lavoro, oltre che da una maggiore automazione dei processi industriali. Di contro, si è registrato un aumento del numero delle

malattie professionali. Particolarmente rischiose sono apparse le mansioni svolte dagli addetti alle mansioni di lavaggio e strizzatura. Le maggiori fonti di esposizione al rischio sono caratterizzate da: possibile contatto con capi infetti provenienti da ospedali, ferite per opera di oggetti taglienti, esposizione a prodotti chimici (acidi corrosivi, detersivi, composti usati per la smacchiatura, etc.), trascinarsi per opera delle parti in movimento delle macchine (presse, essiccatoi, stiratrici, etc.), elettrolocazione e insorgenza di disturbi muscolo-scheletrici. Sul punto, si veda anche R. LOMBARDI, A. LEDDA, R. CURINI, S. TARCHIANI, A. MAESTRIPIERI, P. NUTI, F. MARRANGONI, G. MODI, *Criteri di indirizzo per la gestione del rischio biologico in una lavanderia industriale*, in *www.ispesl.it*, 2010.

- A livello internazionale ed europeo, si veda EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, *New and emerging risks in Occupational Safety and Health, Outlook*, 2009, da cui emerge la particolare rilevanza del rischio derivante dalla esposizione ad agenti chimici e, ancorché focalizzati su specifici profili di rischio, si vedano gli studi di P. KINES, H. HANNERZ, KL. MIKKELSEN, F. TUCHSEN, *Industrial sectors with high risk of women's hospital treated injuries*, in *Am. J. Ind. Med.*, 2007, p. 13 e ss.; B. H. PEDERSEN, H. HANNERZ, KL. MIKKELSEN, F. TUCHSEN, *Industry and injury related hospital contacts: a follow up study of injuries among workers in Denmark*, in *J. Occup. Health*, 2010, p. 147 e ss..

3. Il dumping sociale quale problematica di gestione e fonte di rischio per i lavoratori

- Il processo industriale realizzato dalle aziende del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico è di grande complessità. E questo perché: a) il ciclo di lavorazione è destinato a soddisfare i bisogni di realtà collettive quantitativamente significative, b) l'attività realizzata ricomprende anche la fornitura al committente di beni decontaminati; c) il processo industriale concorre a rendere effettivo il diritto, costituzionalmente tutelato, alla salute. Per tali ragioni, quindi, è fondamentale che le aziende del settore operino secondo standard produttivi e organizzativi ottimali, tali, cioè, da garantire al committente un prodotto/servizio di qualità.

- Tuttavia, un'ampia implementazione di tali prassi virtuose è decisamente ostacolata dalla presenza di pratiche di concorrenza sleale adottate da taluni operatori del mercato, che, per sottrarsi ai costi che una produzione accorta e di qualità impone, operano senza rispettare il contratto collettivo di settore e trascurando il rispetto della normativa tecnica in tema di sicurezza igienica dei prodotti lavorati. In proposito, si veda M. GIOVANNONE, P. FERRI, *La qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro: il ruolo di*

Assosistema, in N. D'ERARIO, M. VIOLA (a cura di) *La sicurezza nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico*, in *Boll. Adapt*, 2011, speciale, n. 45; P. FERRI, *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in M. GIOVANNONE, P. FERRI (a cura di) *Qualificazione delle imprese e sicurezza: i percorsi virtuosi*, in *Boll. Adapt*, 2010, speciale, n. 29, la quale spiega come nonostante la presenza di un'utenza sempre più sensibile alla sicurezza dei prodotti e alla qualità dei servizi utilizzati, esiste, tuttavia, una parte del mercato troppo poco sensibile alla qualità dei prodotti e troppo interessato al mero taglio dei costi. Meccanismo che genera produzioni sempre più a buon mercato (non remunerative di tutti i fattori produttivi) e meccanismi di concorrenza sleale. Si veda, inoltre, EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *L'Ente Bilaterale Lavanderie Industriali, progetti e prospettive*, (atti del convegno), 20 giugno 2006.

- Il perseguimento degli obiettivi di qualità dei processi produttivi e sicurezza igienica impone che l'attività di sanificazione sia realizzata da aziende industriali specializzate, che adottino cautele ben precise, tanto sotto il profilo organizzativo, quanto sotto il profilo produttivo. Quanto al profilo organizzativo, è senz'altro indice di affidabilità la circostanza che l'azienda faccia una corretta ed integrale applicazione del ccnl di settore. Al riguardo si veda *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di servizi tessili e medici affini*, 15 dicembre 2009, in N. D'ERARIO, M. VIOLA (a cura di) *La sicurezza nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico*, in *Boll. Adapt*, 2011, speciale, n. 45. L'implementazione di tale contrattazione consente l'impiego di soluzioni organizzative immaginate per andare incontro a peculiari esigenze degli operatori del settore. Trattasi, in particolare, di peculiarità regolatorie relative ad alcune tipologie di contratti di lavoro (ad es. In tema di contratto a tempo determinato), alla disciplina sull'orario di lavoro, all'articolazione dei turni, al sistema di classificazione del personale e al conseguente trattamento economico, alla sicurezza sul lavoro.

- Un ruolo centrale per il settore è svolto dall'EBLI, l'Ente Bilaterale del Sistema Industriale Integrato di Servizi Tessili e Medici Affini – costituito nel 1999 – da ASSOSISTEMA (nella sua precedente denominazione di AUIL, Associazione Unitaria Industrie di Lavanderia) e dalle Organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative del settore: FEMCA-CISL, FILCTEM-CGIL e UILTA-UIL. L'EBLI nasce con l'obiettivo di dare vita ad una delle prime realtà bilaterali in Italia per la disamina delle componenti che influenzano il mercato delle aziende di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e la condizione dei lavoratori.

- Il compito dell'EBLI è, pertanto, quello di delineare, attraverso la ricerca, la conoscenza e l'approfondimento, in che modo gli attori delle relazioni industriali possono contribuire all'innalzamento del tasso di competitività dell'intero comparto e, contemporaneamente, alla crescita dell'occupazione e all'incremento delle competenze professionali dei lavoratori. Centro privilegiato, quindi, di analisi dei rapporti tra relazioni industriali e *governance*, è in esso che si discute, anche, la connessione tra contrattazione collettiva e dialogo sociale e l'interazione tra attore delle relazioni industriali e politiche nazionali del lavoro e dell'occupazione. Al riguardo si veda, EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *Statuto*, art. 3, in www.eblinazionale.it.

- L'Ebli, tra le varie attività avviate, ha curato, nell'ambito dell'Osservatorio sul settore delle lavanderie industriali, il Primo Rapporto, presentato al CNEL il 20 giugno 2006 (si veda EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali, Primo rapporto*, 20 giugno 2006); ha finanziato un progetto di ricerca realizzato dal CESAD - Centro Studi di Amministrazione e Direzione Aziendale dell'Università Bocconi - avente ad oggetto l'individuazione di un costo di riferimento "medio normale" per i servizi erogati dalle aziende di lavanderia operanti nel settore sanitario e socio-assistenziale (si veda EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *Analisi dei costi e della redditività*, in www.eblinazionale.it); si è dotato di un sistema interattivo di formazione sul tema della sicurezza sul lavoro, attraverso una piattaforma di apprendimento a distanza (si veda EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *Sicurezza su lavoro*, in www.eblinazionale.it).

- I fenomeni di dumping e di concorrenza sleale sono contrastati anche attraverso l'implementazione di buone pratiche. E ciò con particolare riguardo agli aspetti legati alla idoneità degli impianti e dei processi produttivi, rispetto all'abbattimento della carica microbiologica e alla sicurezza igienica dei prodotti lavorati.

- A tal riguardo, un efficace controllo della contaminazione microbiologica avviene attraverso il rispetto della norma tecnica UNI EN 14065:2004 (secondo le linee guida Assosistema). Il rispetto di tale norma, infatti, consente di creare un sistema di controllo idoneo per il conseguimento del certificato RABC (Sistema di Analisi e Controllo della Biocontaminazione). Ciò richiede che le imprese adottino soluzioni organizzative e produttive tali da evitare la c.d. contaminazione crociata: questo avviene separando totalmente la biancheria pulita da quella sporca, mediante barriera fisica, tanto in fase di immissione in processo, quanto in fase di emissione dal processo dei beni lavorati. A tal fine, inoltre, l'impresa deve

regolamentare e limitare il passaggio di personale e di attrezzature tra zona sporco e zona pulito. In proposito, si veda *Linee Guida RABC - Manuale pratico per l'applicazione dei requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004*, approvato dal Consiglio Direttivo Assosistema il 30 giugno 2010.

- Inoltre, con riferimento al tema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nell'ambito di una collaborazione instaurata tra Ebli e l'Inail, il settore si è dotato di un sistema interattivo di formazione per i lavoratori delle aziende aderenti all'ente bilaterale, attraverso una piattaforma di apprendimento a distanza (si veda EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *Sicurezza su lavoro*, in www.eblinazionale.it).

- Per quanto riguarda, invece, la corretta manutenzione dei dispositivi di protezione individuale, a seguito della istituzione di un tavolo interistituzionale - composto dal Ministero della Salute, dal Ministero del Lavoro, dall'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL), dall'Associazione Unitaria Industrie di Lavanderia (AUIL, oggi Assosistema) e dalle OO.SS. Femca Cisl, Filtea Cgil e Uilta Uil - è stato elaborato un documento che illustra le "Linee Operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato i efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)". Le "Linee Operative" sono indirizzate ai datori di lavoro, che hanno l'obbligo di fornire e di mantenere in stato di efficienza i DPI; ai lavoratori, che hanno il dovere di utilizzare in modo corretto i DPI; agli organi di controllo preposti alla vigilanza sull'applicazione delle vigenti norme in tema di sicurezza. In proposito, si veda MINISTERO DELLA SALUTE, MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, ISTITUTO SUPERIORE PER LA PREVENZIONE E LA SICUREZZA DEL LAVORO (ISPESL), FISE AUIL - FEMCA CISL - FILTEA CGIL - UILTA UIL, *Linee Operative per l'organizzazione aziendale della pulizia e del mantenimento dello stato i efficienza degli indumenti di protezione individuale (Indumenti DPI)*, Roma, marzo 2008.

4. Le prospettive della qualificazione delle imprese nel settore

- L'introduzione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico-chirurgico può contribuire, da un lato alla crescita del livello qualitativo del servizio reso dalle imprese che vi operano e, dall'altro, può costituire un stimolo all'implementazione di buone pratiche, per quanto riguarda la corretta gestione dei rapporti di lavoro e la tutela della loro sicurezza. E tanto, favorendo un percorso di crescita culturale, all'esito del quale sia possibile ritenere "ordinario", "normale" l'agire dell'impresa

virtuosa e si riduca il raggio di azione delle imprese che operano al di fuori delle regole.

- In proposito, si veda M. GIOVANNONE, P. FERRI, *La qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro: il ruolo di Assosistema*, in N. D'ERARIO, M. VIOLA (a cura di) *La sicurezza nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico*, in *Boll. Adapt*, 2011, speciale, n. 45. Le Autrici, in particolare, affermano come i servizi tessili e medici affini meritino a pieno titolo di rientrare nel sistema di qualificazione. E questo perché, nonostante il settore abbia già da tempo raggiunto standard molto elevati nella erogazione dei propri servizi di spiccata utilità sociale, la spinta verso la qualità e la selezione degli operatori virtuosi, cui il sistema di qualificazione condurrà, sarà di prezioso supporto per le imprese migliori, nella lotta contro i fenomeni di *dumping*, con cui da tempo quest'ultime devono fare i conti.

- Sul punto, si veda anche P. FERRI, *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in M. GIOVANNONE, P. FERRI (a cura di) *Qualificazione delle imprese e sicurezza: i percorsi virtuosi*, in *Boll. Adapt*, 2010, speciale, n. 29, la quale, dopo aver illustrato le peculiarità operative del settore della sanificazione e la delicatezza sociale del loro impatto, spiega, in maniera puntuale, come una migliore regolazione, oltre che innalzare il livello qualitativo del settore, possa costituire un'occasione di crescita anche per “le esigenze dello Stato nei termini di diritto alla salute e al lavoro dei cittadini, nonché di incremento del reddito interno lordo e quindi del prelievo fiscale”.

- Più in particolare, la piena realizzazione del sistema di qualificazione permetterebbe di fare emergere ampie fette di economia sommersa - con un sicuro impatto positivo sul fronte della lotta all'evasione fiscale - tramite l'introduzione di standard minimi qualitativi attinenti anche alla sicurezza sul lavoro. Conseguentemente, non accedrebbero al mercato le aziende non disposte ad adeguarsi agli standard minimi richiesti, con ricadute positive in termini di lotta alla concorrenza sleale (lavoro nero, *dumping*, etc.). Infine, le aziende più dinamiche e organizzate conoscerebbero un incremento dei volumi di produzione, con conseguenti riflessi positivi sulla capacità di generare reddito, occupazione, investimenti e gettito fiscale. Per tali riflessioni, si veda P. FERRI, *Qualificazione delle imprese: perché la sua introduzione nel settore è una opportunità e non una minaccia*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 4 ottobre 2012, n. 2.

- Sotto un complementare profilo, la introduzione del sistema di qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile

consentirà ai committenti pubblici e privati di individuare, fra le tante presenti sul mercato, le aziende attente alla qualità della propria attività produttiva, ad una corretta gestione dei rapporti di lavoro, alla tutela della sicurezza dei propri dipendenti. Sul punto, si veda M. F. EUSEPI, *Sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 13 dicembre 2012, n. 3 che, al riguardo, così chiarisce: “*Riteniamo che l’implementazione di un sistema che dia visibilità alle aziende di qualità sia certamente in grado di determinare due effetti positivi. Da un lato, garantire che, in un settore così delicato per la protezione della salute della persona, non si facciano sconti sulla qualità dei prodotti realizzati e dei servizi erogati. Dall’altro lato, arginare insidiosi fenomeni di concorrenza sleale - praticati da operatori disposti ad offrire un servizio ad un prezzo più basso, ma scadente - che non fanno altro che sottrarre ampi spazi di mercato alle aziende virtuose*”.

5. Un’idea progettuale: sviluppare buone pratiche per il miglioramento dei processi e l’individuazione degli operatori virtuosi nel settore

- Nel gennaio 2012, Adapt (Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e le Relazioni Industriali), in collaborazione con Assosistema (Associazione sistema industriale integrato beni e servizi tessili e medici affini) ed Ebli (Ente bilaterale delle lavanderie industriali), ha dato avvio al progetto di ricerca *Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese: buone pratiche per l’ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori virtuosi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, con il supporto scientifico del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi, della Università di Modena e Reggio Emilia. La ricerca, si proponeva di individuare buone pratiche per l’ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori nel settore dei servizi di sanificazione del tessile, strumentario chirurgico e servizi medici affini, mediante l’applicazione della certificazione di cui al d.lgs. n. 276 del 2003 (c.d. Legge Biagi) agli standard organizzativi e contrattuali, ivi inclusi gli appalti e i contratti di lavoro atipici, con l’obiettivo di fornire al Ministero del lavoro e delle politiche sociali materiale progettuale per la realizzazione di un sistema di qualificazione delle imprese, come previsto dall’art. 27, d.lgs. n. 81 del 2008, e nel più ampio contesto delineato dai lavori, in corso dal 2010, della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, per la definizione di settori e criteri per il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. Per una descrizione delle successive fasi del progetto, si veda M. GIOVANNONE, *Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese nella sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: un progetto innovativo e condiviso*, e D. COSTA, N. D’ERARIO, M. VIOLA, *Kick-off meeting presso Assosistema*, entrambi in

www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1.

- Nell'ambito del progetto, si è ritenuto di verificare la qualificazione delle aziende pilota sulla base del possesso dei seguenti requisiti: a) corretta ed integrale applicazione del CCNL di settore; b) possesso del Documento Unico di Regolarità Contributiva; c) rispetto delle previsioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di cui al d.lgs. n. 81/2008; d) utilizzo di macchinari ed apparecchiature automatici che escludono l'intervento meramente manuale nel ciclo della lavorazione e validati ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati; e) adozione di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004, in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili e conseguimento della certificazione RABC (Risk Analysis Biocontamination Control); f) certificazione dei contratti di lavoro e di appalto. Sul punto, si veda P. FERRI, *Presentazione del progetto di ricerca: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, DD 190/2011, n. 2178*, in *www.bollettinoadapt.it*, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1.

- Nel corso delle attività progettuali, sono state svolte delle attività preliminari alla certificazione dei prototipi dei contratti di lavoro e di appalto utilizzati dalle imprese. Ed infatti, anche alla luce dei lavori condotti dalla Commissione consultiva permanente presso il Ministero del Lavoro, un'impresa può dirsi "qualificata" se, tra l'altro, opera anche attraverso contratti di lavoro e di appalti certificati. Del resto, la certificazione dei contratti di lavoro e di appalto – introdotta dal d.lgs. n. 276/2003 - è senz'altro un sigillo di virtuosità dell'azienda: tale procedimento attesta che la tipologia contrattuale, consapevolmente scelta dalle parti, è giuridicamente appropriata; nonché, qualora la certificazione avvenga durante lo svolgimento del rapporto di lavoro, essa registra che le concrete modalità di svolgimento della prestazione sono coerenti con la tipologia contrattuale prescelta. Per agevolare l'attività di certificazione dei contratti, ognuna delle aziende partecipanti al progetto ha avuto un incontro tecnico con i componenti del gruppo di ricerca, nell'ambito del quale si è svolta una visita agli impianti produttivi. Ciò ha permesso al gruppo di ricerca di conoscere il processo produttivo delle imprese, le peculiarità delle mansioni svolte dagli operatori di sanificazione e le eventuali criticità o i dubbi sulla tipologia di contratto da utilizzare nell'ambito di una determinata funzione aziendale. Il tutto, anche in considerazione di quanto eventualmente convenuto in sede di contrattazione aziendale. Al riguardo, si veda D. COSTA, *Nota di sintesi seminario presso Demi S.p.A.*, D. COSTA, *Nota di sintesi seminario presso Chima S.p.A.*, in *www.bollettinoadapt.it*, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1; D. COSTA, *Nota di sintesi seminario presso ALSCO Italia*,

D. COSTA, *Nota di sintesi seminario presso Servizi Italia*, in *www.bollettinoadapt.it*, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 13 dicembre 2012, n. 3.

6. La condivisione del progetto sulla qualificazione delle imprese da parte delle organizzazioni sindacali e dell'associazione datoriale del settore: la firma del protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico

- Anche alla luce dei risultati della descritta attività progettuale, all'esito della quale, dopo un'attenta analisi teorica e pratica delle peculiarità organizzative e produttive del settore, sono state tracciate le linee guida per l'adozione di un sistema di selezione degli operatori economici virtuosi nel mercato di riferimento, il settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico ha acquistato una sempre maggiore consapevolezza rispetto all'opportunità di implementare un sistema di qualificazione delle imprese che sia, al contempo, strumento di regolazione degli appalti. E tale consapevolezza è maturata tanto nell'associazione datoriale - Assosistema, in prima linea per l'adozione di uno strumento di regolazione del settore - quanto nelle organizzazioni sindacali. Sul punto, si veda M. F. EUSEPI, *Sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, relazione al convegno "Governance del territorio e politica industriale", Genova, Servizi Italia S.p.A., 30 novembre 2012. Il relatore spiega come il sistema di qualificazione possa consentire "di individuare, fra le tante presenti sul mercato, le aziende attente alla qualità della propria attività produttiva, ad una corretta gestione dei rapporti di lavoro, alla tutela della sicurezza dei propri dipendenti", evidenziando che "su questo fronte [...] le Organizzazioni Sindacali non hanno mai fatto mancare il proprio sostegno. Ricordo l'appello congiunto al Ministro Fornero per l'urgente recepimento di quanto delegato dal TU alla Commissione Salute e Sicurezza insediata sul tema da oltre 2 anni".

- Le parti sociali del settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico hanno manifestato una concorde volontà di creare un sistema che dia visibilità alle aziende di qualità, in grado, quindi, di determinare due effetti positivi. Da un lato, garantire che, in un settore così delicato per la protezione della salute della persona, non si facciano sconti sulla qualità dei prodotti realizzati e dei servizi erogati. Dall'altro lato, arginare insidiosi fenomeni di concorrenza sleale - praticati da operatori disposti ad offrire un servizio ad un prezzo più basso, ma scadente - che non fanno altro che sottrarre ampi spazi di mercato alle aziende virtuose. Si veda M. F. EUSEPI, *Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, relazione al convegno "Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione

delle imprese: buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori virtuosi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico”, Roma, Confindustria, 16 aprile 2013.

- Animate dal medesimo spirito, le parti sociali nazionali, Assosistema, Femca Cisl, Filctem Cgil e Uiltec Uil, all’esito della negoziazione che ha condotto al rinnovo del contratto collettivo di categoria, il 19 giugno 2013, hanno sottoscritto il “*Protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*”, ribadendo la “*condivisione dell’obiettivo di accrescere la tutela dei lavoratori e di lotta ai fenomeni di illegalità, concorrenza sleale e lavoro sottocosto*”. Si veda, *Sanificazione per le gare c’è il Bollino Blu*, in *Repubblica.it - Economia e Finanza*, 14 ottobre 2013. Le parti sociali, infatti, preso atto dei lunghi tempi di attesa per l’attuazione del sistema di qualificazione delle imprese, ai sensi dell’art. 27 del d.lgs. n. 81/2008, hanno voluto adottare, in via sperimentale, un sistema di qualificazione delle imprese calibrato sulle peculiarità tecnico-organizzative del settore. Il protocollo, quindi, enuclea i requisiti che consentono alle industrie di sanificazione di ottenere l’attestazione di qualificazione. In particolare, possono ricevere il “bollino blu” quelle imprese che: a) rispettano la disciplina del Testo Unico Salute e Sicurezza in tema di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori (artt. 34, 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008); b) rispettano le previsioni normative in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva; c) impiegano prevalentemente personale a tempo indeterminato e con esperienza nel settore di riferimento; d) dimostrano una idoneità allo svolgimento della attività di specifico riferimento sulla base del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro, di cui al d.lgs. n. 81/2008; e) applicano integralmente gli accordi e i contratti collettivi di riferimento, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali, ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti e provvedono al regolare versamento della contribuzione all’Ente Bilaterale Nazionale; f) non sono state condannate, in via definitiva, per comportamenti antisindacali o per licenziamenti discriminatori; g) adottano, secondo le Linee Guida Assosistema, un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14065:2004 in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili trattati dalle imprese di sanificazione e sterilizzazione e hanno conseguito la certificazione RABC (Risk Analysis Biocontamination Control); h) hanno provveduto alla certificazione, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. 276/2003, delle forme contrattuali flessibili utilizzate e dei singoli contratti di appalto o subappalto, fornitura, subfornitura e trasporto, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs.

276/2003 e nei limiti di cui all'art. 27 del d.lgs. 81/2008. Sul punto, si veda M. F. EUSEPI, *Il protocollo sulla qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, relazione al convegno "Giornata di studio. Il sistema di qualificazione delle imprese", Roma, Confindustria, 16 aprile 2013, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 18 aprile 2013, n. 4. Il riconoscimento della qualificazione è attribuito da una Commissione di verifica, ispirazione delle parti sociali firmatarie del protocollo, che avrà il compito di verificare la sussistenza dei requisiti di qualità.

7. Il sistema di qualificazione delle industrie di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: una nuova tecnica di regolazione degli appalti

- Nell'ottica delle parti sociali, il Protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, poiché procedimentalizza l'attribuzione di un attestato di qualità alle aziende del settore, assume una forza regolatoria del mercato e, dunque, si presenta come uno strumento in grado di verificare la regolarità dell'appalto. Ciò apre lo spazio ad un utilizzo estremamente innovativo del sistema di qualificazione, non soltanto orientato a garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori (ambito normativo in cui è stato ideato). E tanto perché il Protocollo consente al committente, nel momento della scelta dell'impresa appaltatrice del servizio, di individuare quell'azienda che ha ottenuto il visto di conformità rispetto ben specifici requisiti di qualità tecnico-organizzativa. Quindi, da un lato, il committente è guidato nell'attività di *due diligence* che effettua prima di individuare il proprio partner commerciale. Affidare il servizio ad un'impresa qualificata significa avere la certezza che si tratti di un'impresa che osserva le previsioni normative in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, è in regola con il versamento dei contributi previdenziali e assicurativi, applica il contratto collettivo del settore, ha una comprovata esperienza nell'esecuzione del servizio, opera secondo processi di qualità certificati (norma UNI EN 14065:2004), redige dei contratti di lavoro flessibili che hanno superato il vaglio di una Commissione di certificazione. Dall'altro lato, la circostanza che il contratto di appalto sia sottoscritto con un'impresa appaltatrice, di cui è documentata e ufficialmente attestata la virtuosità per quanto concerne la qualità del servizio reso, il trattamento dei lavoratori impiegati nell'appalto, l'adempimento degli obblighi previdenziali, consente di prevenire il compimento di comportamenti illegittimi nell'esecuzione dell'appalto. Il protocollo sulla qualificazione induce le aziende ad operare nel rispetto delle regole e a dare evidenza di tale loro virtuosità. Esso esplica, pertanto, una forza regolatoria del mercato e, conseguentemente, è, a tutti gli effetti, una tecnica di controllo della corretta esecuzione dell'appalto. Il sistema di qualificazione,

quindi, previene - *ex ante* - fenomeni di inadempimento, che, una volta verificatisi, non possono che essere perseguiti - *ex post* - con il coinvolgimento nella responsabilità di tutti i soggetti interessati dall'appalto (responsabilità solidale).

- L'azione regolatoria del mercato e di responsabilizzazione delle aziende appaltatrici che esercita il sistema di qualificazione ha indotto le parti sociali a considerare il sistema come una procedura capace di controllare e di verificare la complessiva regolarità degli appalti, con ciò garantendo ai committenti un più favorevole regime di responsabilità per il caso di mancato pagamento delle retribuzioni ai lavoratori impiegati nell'appalto (art. 4, comma 31 della L. n. 92/2012). In altri termini, in un'ottica di innalzamento del livello di *compliance* del mercato e allo scopo ultimo di accrescere la tutela dei lavoratori e di contrastare i fenomeni di illegalità, concorrenza sleale e lavoro sottocosto, le parti sociali hanno ritenuto opportuno passare da un'azione sanzionatoria (che scatta al verificarsi dell'inadempimento commesso ai danni del lavoratore e che afferma la responsabilità solidale di committente e appaltatore) ad un'azione regolatoria, il cui obiettivo non è tanto quello di individuare il responsabile della condotta illegittima, quanto quello di prevenire che la condotta illegittima si realizzi. E ciò avviene chiamando ad una assunzione di responsabilità l'appaltatore, che per ottenere l'attestazione di qualità, deve adottare un processo produttivo ed organizzativo conforme alle prescrizioni normative e di contratto collettivo. Le parti sociali, dunque, accolgono l'idea che la regolarità dell'appalto e la tutela dei lavoratori richiedano uno sforzo ed una maggiore responsabilizzazione delle imprese appaltatrici. Al contempo, l'aver traslato la responsabilità della corretta esecuzione dell'appalto sull'azienda affidataria consente al committente di non essere chiamato a rispondere, in via solidale con l'azienda appaltatrice, per eventuali inadempimenti di natura retributiva (purché non si tratti di gravi inadempimenti, valutati come tali da una commissione paritetica).

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK, *New and emerging risks in Occupational Safety and Health, Outlook*, 2009.

AA.VV., EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *L'Ente Bilaterale Lavanderie Industriali, progetti e prospettive*, (atti del convegno), 20 giugno 2006.

AA.VV., EBLI ENTE BILATERALE LAVANDERIE INDUSTRIALI, *Osservatorio sulle lavanderie industriali, Primo rapporto*, 20 giugno 2006.

AMORTH G., *L'obbligazione solidale*, Giuffrè, Milano, 1959.

ASNAGHI A., TOLVE G., *Appalti: la responsabilità solidale fiscale dopo il c.d. decreto semplificazioni fiscali*, in *www.bollettinoadapt.it*, 1 dicembre 2014, n. 42.

BACCHINI F., *Committenti e appaltatori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008.

BACCHINI F., *Le tutele lavoristico-infortunistiche negli appalti di impresa ed endoaziendali. Commento all'art. 3, comma 1, lett. a), b)*, in BACCHINI F. (a cura di), *Legge 3 agosto 2007, n. 123. Commentario alla sicurezza del lavoro. Misure in tema di tutela della salute e sicurezza sul lavoro e delega al governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*, Ipsoa Indicalia, Milano.

BARBONI A., BIZZARRO C., GIOVANNONE M., PASQUINI F., TIRABOSCHI M., *Mutamento dei modelli di organizzazione del lavoro, gestione della sicurezza, certificazione*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009.

BARRACO E., *Appalti e responsabilità solidale*, in *DPL*, 2013, 30, 3, 192 - 198.

BARRACO E., *Appalti: L'aggravamento della responsabilità solidale, anche sul versante fiscale*, in *DRI*, 2012, 4, 1167.

BARRACO E., *Nuova disciplina lavoristica degli appalti*, in *DPL*, 2007, 1505.

BENEDETTI G., *Gli adempimenti di sicurezza sul lavoro nel contratto di appalto pubblico e privato*, in *ISL*, 2011, n. 10, 697.

BERTOCCO S., *Comm. Sub. art. 26*, in CARINCI F., GRAGNOLI E. (a cura di), *Codice commentato della sicurezza sul lavoro*, Utet, Torino, 2010.

BIAGI M., (continuato da) TIRABOSCHI M., *Istituzioni di diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2012.

BIAGI M., *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T. (a cura di), *Marco Biagi: un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003.

BIAGI M., *L'outsourcing: una strategia priva di rischi?*, in *GLav*, 1997, 3, 10.

BIAGI M., *Progettare per modernizzare*, introduzione alla documentazione progettuale raccolta in T. TREU, *Politiche del lavoro*, Il Mulino, 2001.

BIZZARRO C., TIRABOSCHI M., *Abolire lo staff leasing per tornare al lavoro nero e agli appalti fittizi...quando anche il Ministero del lavoro finisce nella trappola degli appalti di servizi irregolari*, in *Bollettino Adapt*, del 29 giugno 2007, n. 29.

BONATI G., *Abrogata definitivamente la responsabilità solidale fiscale*, in *Guida al lavoro*, 2014, 48, 34.

BORGOGLIO A., *Le novità fiscali del "Decreto del Fare" convertito in legge*, in *Fisco*, 2013, 32, 5014.

BRAGOLI L., *La due diligence legale nell'ambito delle operazioni di acquisizione*, in *Contratti*, 2007, 1125.

BRANCA G., *Obbligazioni solidali, correali, collettive*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1957, 150.

BRUSCO A., MENICOCCI A., MIGNACCA F.R., VENANZETTI F., *I rischi lavorativi nelle lavanderie industriali*, in *Rimp*, 2011, fasc. 2, p. 649.

BUONOCORE V., *Manuale di diritto commerciale*, 4. ed., Torino, Giappichelli, 2003.

BUSACCA B., *Decentramento produttivo e processi di esternalizzazione: il mutamento della organizzazione produttiva*, in *DRI*, 2005, II, 324.

BUSNELLI F. D., voce *Obbligazioni divisibili, indivisibili, solidali*, in *Enc. Giur.*, 1990, XXI.

CAIAFA A., *Fallimento ed azione diretta degli ausiliari nei confronti del committente* in *Mass.Giur.Lav.*, 1994, p. 726.

CAMA R.M., *Appalto e subappalto: la responsabilità solidale verso gli enti previdenziali*, in *Inform. previd.*, 2012, 1 - 16.

CAMAGNI A., *La due diligence nelle operazioni di acquisizione e valutazione di aziende*, in *Riv. dott. comm.*, 2008, 191.

CAMPOBASSO G. F., *Manuale di Diritto Commaerciale*, Utet, Torino, 2003.

CAPPUCCILLI V., *Azione diretta degli ausiliari dell'appaltatore, pubblica amministrazione, fallimento*, in *Giust.Civ.*, 1985, I, p. 1744.

CAPURRO F., *La responsabilità solidale e le altre tecniche di tutela dei diritti dei lavoratori negli appalti*, in *D&L Riv. crit. dir. lav.*, 2012, 3, 615 - 640.

CARABELLI U., *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *DLRI*, 2004, 1.

CARINCI M. T., in *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e*

di ramo. Diritto del lavoro e nuove forme di organizzazione dell'impresa, Giappichelli, Torino, 2008.

CARINCI M. T., *La fornitura di lavoro altrui*, in SCHLESINGER P. (diretto da), *Il Codice Civile. Commentario*, Giuffr , Milano, 2000.

CARINCI M. T., *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro. Somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo*, Giappichelli, Torino, 2008.

CARINCI M.T., IMBERTI L., *La tutela dei lavoratori negli appalti dopo il d.lgs. n. 251/2004*, in *Il «correttivo» alla legge di riforma del mercato del lavoro*, tomo V del Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, coordinato da CARINCI F., Ipsoa, Milano, 2005.

CARPENTIERI C., *La responsabilit  solidale negli appalti senza IVA e i problemi legati alla certificazione delle ritenute*, in *Corriere tributario*, 2013, 29, 2282 - 2286.

CASOTTI A., GHEIDO M. R., *Contratto di appalto e responsabilit  solidale*, in *DPL*, 2013, 30, 2, 90 - 96.

CASSAR S., *La responsabilit  solidale negli appalti alla luce delle recenti modifiche legislative*, in *MGL*, 2012, 11, 845.

CASTRONOVO C., *Liability between contract and tort*, in WILHELMSSON T., *Perspectives of Critical Contract Law*, Aldershot, Dartmouth, 1993, 273.

CHIECO P., *Lavoro e responsabilit  solidale negli appalti: dalla legge Bersani alla Finanziaria 2007*, in *LG*, n. 5/2007, p. 467.

CHIECO P., *Poteri dell'imprenditore e decentramento produttivo*, Giappichelli, Torino, 1996.

CHIECO P., *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari.

CHIECO P., *Appalti e solidarietà nei recenti sviluppi di una legislazione in continuo cambiamento*, in *DRI*, 2012, 4, 997 - 1023.

CHIECO P., *Le nuove esternalizzazioni tra fornitura di prestazioni lavorative (somministrazione e distacco) e appalti labour intensive*, in CURZIO P. (a cura di), *Lavoro e diritti a tre anni dalla legge 30/2003*, Cacucci, Bari, 2006.

CIRRI F.A., *Sull'azione degli ausiliari dell'appaltatore verso il committente*, in *Giust.Civ.*, 1990, I, 2199.

COASE R., *The nature of the Firm*, in *Economica*, 4, 386–405.

COLTRARO G., *Le trattative e gli accordi preparatori all'operazione di fusione: prime riflessioni*, in *Vita not.*, 2009, 1103.

CORAZZA L., *“Contractual integration” e rapporti di lavoro. Uno studio sulle tecniche di tutela del lavoratore*, Cedam, Padova, 2005.

CORAZZA L., *Appalti interni all'azienda: inadeguatezza del criterio topografico alla luce delle tecniche di esternalizzazione dell'impresa*, in *MGL*, 1998, 848.

CORAZZA L., *Appunti in tema di obbligazioni solidali e rapporti di lavoro*, in *Riv. It. Dir. lav.*, 1997, I, 77.

CORAZZA L., *Il modello statunitense dello Staff leasing e la somministrazione di manodopera: qualche appunto in una prospettiva di riforma*, in *DRI*, 2002, n. 4, 553.

COSTA D., D'ERARIO N., VIOLA M., *Kick-off meeting presso Assosistema*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1.

COSTA D., *Nota di sintesi seminario presso ALSCO Italia*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 13 dicembre 2012, n. 3.

COSTA D., *Nota di sintesi seminario presso Chima S.p.A.*, in *www.bollettinoadapt.it*, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1.

COSTA D., *Nota di sintesi seminario presso Demi S.p.A.*, in *www.bollettinoadapt.it*, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1,

COSTA D., *Nota di sintesi seminario presso Servizi Italia*, in *www.bollettinoadapt.it*, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 13 dicembre 2012, n. 3.

DE ACUTIS M., *Solidarietà ed eadem causa obligandi in presenza di diverse fonti contrattuali di responsabilità*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1976, II, 360.

DE ANTONIIS G., *La valutazione dei rischi da interferenze delle lavorazioni e i costi della sicurezza nei luoghi e negli appalti privati*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, Giuffré, Milano, 2009.

DE LUCA TAMAJO R., *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, in *RIDL*, 2007, vol. I, 3.

DE LUCA TAMAJO R., *I processi di terziarizzazione intra moenia ovvero la fabbrica multisocietaria*, in *DML*, 1999, 72.

DE LUCA TAMAJO R., *Le esternalizzazioni tra cessioni di ramo d'azienda e rapporti di fornitura*, in DE LUCA TAMAJO R. (a cura di), *I processi di esternalizzazione. Opportunità e vincoli giuridici*, ESI, Napoli, 2002.

DE LUCA TAMAJO R., *Metamorfosi dell'impresa e nuova disciplina dell'interposizione*, in *RIDL*, n. I, 2003, p. 172.

DE LUCA TAMAJO R., PATERNÓ F., in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, Cedam, Padova, 2007.

DE LUCA TAMAJO R., PATERNÓ F., *Sub art. 29 (Appalto)*, in DE LUCA TAMAJO R., SANTORO PASSARELLI G. (a cura di) *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003 n. 276*, Cedam, Padova, 2007.

DE LUCA TAMAJO R., *Le esternalizzazioni tra cessione di ramo d'azienda e rapporti di fornitura*, in DE LUCA TAMAJO R. (a cura di), *I processi di esternalizzazione. Opportunità e vincoli giuridici*, ESI, Napoli, 2002.

DE SIMONE G., *Titolarità del rapporto e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, F. Angeli, Milano, 1995.

DEL PUNTA R., *Le molte vite del divieto di interposizione nel rapporto di lavoro*, in *RIDL*, 2008, I, 129.

DEL PUNTA R., *Mercato o gerarchia? Il disagio del diritto del lavoro nell'era delle esternalizzazioni*, in *DML*, 2000, 49.

DI CARLO T., *Il regime della solidarietà negli appalti: una questione indefinita*, in *Lav. e prev. oggi*, 2013, 1-2, 84 - 90.

DI MAJO A., voce *Obbligazioni solidali (e indivisibili)*, in *Enc. Dir.*, XXIX, Milano, 1979.

EUSEPI M. F., *Il protocollo sulla qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, relazione al convegno "Giornata di studio. Il sistema di qualificazione delle imprese", Roma, Confindustria, 16 aprile 2013, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 18 aprile 2013, n. 4.

EUSEPI M. F., *Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico*, relazione al convegno "Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese: buone pratiche per l'ottimizzazione dei processi e la selezione degli operatori virtuosi nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico", Roma, Confindustria, 16 aprile 2013.

EUSEPI M. F., *Sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 13 dicembre 2012, n. 3.

FALASCA G., *Con la Finanziaria cambia ancora la disciplina degli appalti*, in *GLav.*, n. 4/2007, 39.

FERRI P., *Presentazione del progetto di ricerca: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, DD 190/2011, n. 2178*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1.

FERRI P., *Le imprese di Assosistema, laboratorio ideale per sperimentare il sistema di qualificazione delle imprese*, in GIOVANNONE M., FERRI P. (a cura di) *Qualificazione delle imprese e sicurezza: i percorsi virtuosi*, in *Boll. Adapt*, 2010, speciale, n. 29.

FERRI P., *Qualificazione delle imprese: perché la sua introduzione nel settore è una opportunità e non una minaccia*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 4 ottobre 2012, n. 2.

FIACCHINI N., *Ispezione sugli appalti*, in *DPL*, 2009, n. 34, 2018.

FONTANA G., *Somministrazione di manodopera e rapporti di lavoro negli appalti*, in *Arg. dir. lav.*, 2013, 1, 211 - 229.

FRASSON S., *Le obbligazioni in solido*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1976, II, 134.

FREDIANI M., *Solidarietà negli appalti: il perimetro oggettivo e soggettivo della responsabilità*, in *LG*, 2013, 11, 57 - 62.

FRIGENTI M., NOVIELLO D., *Il contratto di appalto nel diritto civile e pubblico*, Ebc, Milano, 1992.

GALGANO F., *Diritto commerciale*, Zanichelli, Bologna, 2004.

GAMBERINI G., *La responsabilità solidale negli appalti*, in TIRABOSCHI M. (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, Milano, 2013.

GAMBERINI G., *Responsabilità solidale negli appalti: ecco le novità processuali*, in *GLav*, 2012, n. 17, *Gli speciali di GLav*, V.

GAMBERINI G., TIRABOSCHI M., *Responsabilità solidale negli appalti: ancora novità*, in *GLav*, 2012, n. 9, *Gli speciali di GLav*, X.

GAMBERINI G., VENTURI D., *La facoltà derogatoria della contrattazione collettiva nella responsabilità solidale negli appalti*, in *DRI*, 2013, 3, p. 182.

GAMBERINI G., VENTURI G., *La responsabilità solidale negli appalti*, in TIRABOSCHI M., MAGNANI M. (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92*, Giuffrè, Milano, 2012.

GAMBERINI G., *Gli accordi di gruppo per derogare alla responsabilità solidale nelle esternalizzazioni*, in ALES E., CARINCI M.T., GOTTARDI D. (a cura di), *Atti del Convegno Internazionale di Studio "Dall'impresa a rete alle reti d'impresa (scelte organizzative e Diritto del lavoro)"*, 26-27 giugno 2014, Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Diritto Privato e Storia del Diritto, 2014.

GAVELLI G., SIRRI M., *Responsabilità solidale sugli appalti tra modifiche approvate e mancate*, in *Corriere tributario*, 2013, 39, 3088 - 3093.

GIAMPAOLINO C. F., *Ruolo della Due Diligence e onere di informarsi*, in *AIDA*, 2009, 29.

GIAQUINTO A., *Delle obbligazioni in solido*, in *Commentario D'amelio-Finzi*, Barbera Editore, Firenze, 1948.

GIORGIANNI M., *voce Obbligazione solidale e parziaria*, in *Nov. Dig. It.*, XI, Torino, 1965, 675.

GIOVAGNOLI S., *La responsabilità fiscale nell'ambito dei contratti d'appalto*, in *Dirigenza bancaria*, 2013, 37, 159, 43 - 47.

GIOVANNONE M., FERRI P., *La qualificazione delle imprese per la sicurezza sul lavoro: il ruolo di Assosistema*, in D'ERARIO N., VIOLA M. (a cura di) *La sicurezza nel settore della sanificazione del tessile e dello strumentario medico chirurgico*, in *Boll. Adapt*, 2011, speciale, n. 45.

GIOVANNONE M., *Le nuove forme di organizzazione del lavoro e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori*, in ANTONUCCI A., GIOVANNONE M. (a cura di), *Nuovi lavori, nuovi rischi*, Dossier Adapt, n. 4 del 25 maggio 2009.

GIOVANNONE M., *Modelli organizzativi, certificazione e qualificazione delle imprese nella sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico: un progetto innovativo e condiviso*, in www.bollettinoadapt.it, Osservatorio su *Modelli organizzativi, sicurezza e certificazione*, bollettino 3 luglio 2012, n. 1.

GNANI A., *La responsabilità solidale*, Milano, 2005.

IARUSSI D., *Responsabilità solidale dell'appaltatore e del terzo per infortunio del dipendente presso altra impresa*, in *LG*, 2012, n. 3, 276.

ICHINO P., *La disciplina della segmentazione del processo produttivo*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, Giuffrè, Milano, 2000.

ICHINO P., *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, in *DLRI*, 1999, 203.

ICHINO P., *Le nuove forme del decentramento produttivo*, in *RIDL*, 1999, vol. III, 149.

ICHINO P., *Il contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2000.

IMBERTI L., *La disciplina delle responsabilità solidali negli appalti e nei subappalti: lo stato dell'arte in continuo movimento (aggiornato al decreto*

legge 97/2008), in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT – 72/2008.

IMBRIACI S., *Solidarietà contributiva negli appalti: le istruzioni operative dell'Inps*, in *GLav*, 2012, n. 34, 67.

ITALIA S., *L'appalto nel diritto del lavoro*, Working Paper Adapt , 19 aprile 2010, n. 107.

IZZI D., *La responsabilità solidale nell'appalto: una tutela in declino?*, in *Diritti lavori mercati*, 2013, 3, 635 - 669.

JAMES P., *Regulating supply chains to improve health and safety*, in *Industrial law journal*, 2007, vol. 36, n. 2.

KINES P., HANNERZ H., MIKKELSEN KL., TUCHSEN F., *Industrial sectors with high risk of women's hospital treated injuries*, in *Am. J. Ind. Med.*, 2007, 13.

KOUKOULAKI T., *New trends in work environment – New effects on safety*, Safety Sciences, Delft University of Technology, the Netherlands, 2009.

L. MARIUCCI, *Il lavoro decentrato. Discipline legislative e contrattuali*, Milano, 1979.

LAMBERTI M., *L'appalto nel diritto del lavoro*, in PESSI R. (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, UTET, Torino, 2011.

LINDER M., *The Joint Employment Doctrine: clarifying joint legislative – judicial confusion*, in *Hamline Journal of Public Law and Policy*, 1989, 321.

LOMBARDI R., LEDDA A., CURINI R., TARCHIANI S., MAESTRIPIERI A., NUTI P., MARRANGONI F., MODI G., *Criteri di indirizzo per la gestione del rischio biologico in una lavanderia industriale*, in www.ispesl.it, 2010.

LORIGA E., *La disciplina giuridica del lavoro in appalto*, Milano, 1965.

LUDOVICO G., *Sui limiti e contenuti della responsabilità solidale negli appalti per i danni da infortunio e malattia professionale*, in *ADL Arg. Dir. Lav.*, 2011, 3, 567 - 598.

M. LEPORE, *La nuova normativa: dalla prevenzione tecnologica alla sicurezza di tipo organizzativo*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffrè, Milano.

MAGNANI M., *Le esternalizzazioni e il nuovo diritto del lavoro*, in MAGNANI M., VARESI P.A. (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005.

MALANDRINI S., *Responsabilità solidale e tutela del committente*, in *DPL*, 2014, 31, 7, 396 - 402.

MARINI G., MURATORI M., *Responsabilità solidale nel contratto di appalto: i recenti interventi in materia*, in *Amm. & Fin.*, 2013, 28, 4, 45 - 48.

MARTÍ MOYA V., *La fase preliminare delle operazioni di fusione e scissione: configurazione giuridica del progetto e responsabilità precontrattuale*, in *Riv. dir. impr.*, 2009, 63.

MASI M., *La valutazione dei rischi da interferenze e la stima dei costi della sicurezza nei contratti pubblici di forniture o servizi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 607.

MASI M., *Qualificazione delle imprese: idoneità tecnico professionale nel nuovo Testo Unico*, in *A&S*, 2009, n. 5, 18.

MATTIUZZO F., *Le nuove responsabilità del committente, appaltatore e subappaltatore*, in *LG*, 2007, n. 6, 559.

MAZZONI C. M., *Le obbligazioni solidali e indivisibili*, in *Trattato di Diritto privato*, diretto da RESCIGNO P., IX, Giappichelli, Torino, 1984.

MAZZOTTA O., *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1979.

MINEO A., *Aspetti critici in tema di responsabilità solidale negli appalti e subappalti per le obbligazioni contributive*, in *Inform. previd.*, 2008, 4, 905 - 918.

MONTESARCHIO L., *Lavoro, appalto e responsabilità solidali*, in *NGCC*, 2011, 213.

MURGO P., *Applicazione della responsabilità solidale prevista negli appalti dopo l'abrogazione ai fini Iva*, in *Fisco*, 2014, 10, 943.

N. D'ERARIO, *Le altre semplificazioni in materia di sicurezza sul lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il lavoro riformato, Commento alla l. 9 agosto 2013, n. 99 (Legge Giovannini); alla l. 9 agosto 2013, n. 98 (decreto del fare); alla l. 9 agosto 2013, n. 94 (decreto svuota carceri); alla l. 6 agosto 2013, n. 97 (legge comunitaria) e al d.l. 31 agosto 2013, n. 101 (razionalizzazione P.A.)*, Giuffrè, Milano, 2013.

N. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008.

NATULLO G., *Competenze regionali e tecniche giuridiche su standard di prevenzione ed effettività delle tutele normative*, in *RGL*, 2007, n. 2, suppl., 61.

NUTI F., *La qualificazione delle imprese nell'ordinamento italiano: profili comparati e spunti problematici*, in *Rimp*, 2011, 1, 61.

ORRÚ T., *Appalto e somministrazione di lavoro. Codatorialità e tecniche di tutela*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2014, 65, 1, 143 - 168.

ORSATTI M., *Appalti: responsabilità solidale fiscale*, in *DPL*, 2013, 30, 22 1431 - 1438.

PASCUCCI P., *Dopo la legge n. 123 del 2007*, Pesaro, 2008.

PASCUCCI P., *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del decreto legislativo n. 81 del 2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 73/2008.

PASQUARELLA V., *Appalto e sicurezza sul lavoro: tutele legislative e rimedi giurisdizionali*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2, 2007, 87.

PASQUARELLA V., *La responsabilità nel sistema degli appalti*, in ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G. (a cura di), *Le nuove regole per la salute e sicurezza dei lavoratori*, Ipsoa, Milano, 2008.

PASQUINI F., TIRABOSCHI M., *La certificazione dopo il collegato lavoro (L. 183/2010)*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2011.

PASQUINI F., VENTURI D., *La certificazione dei contratti come modello di autoregolazione e strumento di controllo dell'attività di impresa, ai sensi dell'art. 41, comma 3 della Costituzione*, in *IANUS Diritto e Finanza, Rivista di studi giuridici*, 2011, fasc. 5, 303.

PATERNÒ F., *Interposizione illecita e titolarità della responsabilità datoriale*, in *RIDL*, 2007, II, 296.

PEDERSEN B. H., HANNERZ H., MIKKELSEN KL., TUCHSEN F., *Industry and injury related hospital contacts: a follow up study of injuries among workers in Denmark*, in *J. Occup. Health*, 2010, 147.

PERULLI A., *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: problemi e prospettive*, in *RIDL*, 2007, I, 29.

PICONE L., *Trattative, due diligence ed obblighi informativi delle società quotate*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2004, I, 234.

PIRELLI F., *Appalto genuino e indici rivelatori*, in *DPL*, 2010, n. 7, inserto.

POLO G., *Disposizioni in materia di responsabilità fiscale del committente e dell'appaltatore (e dell'eventuale subappaltatore) nei contratti di appalto di opere, servizi e forniture*, in *Boll. tribut. d'informazioni*, 2013, 80, 4, 253 - 260.

QUINLAN M., *The Implications of Labour Market Restructuring in Industrialized Societies for Occupational Health and Safety*, in *Economic and Industrial Democracy*, 1999, vol. 20, n. 3, 427-460.

RAIMONDI E., *La garanzia dei crediti dei lavoratori negli appalti*, in *Riv. giur. lav. e della prev. sociale*, 2013, 2, 226 - 240.

RAUSEI P., *Somministrazione di lavoro, appalto e distacco*, IPSOA, Milano, 2009.

RAUSEI P., *Somministrazione di Lavoro*, Ipsoa, Milano, 2007.

RIVELLINI F., *Appalto e responsabilità solidale*, in *DPL*, 2009, 26, 31, 1806 - - 1810.

ROMEI R., *L'elisir di lunga vita del divieto di interposizione*, in *RIDL*, 2005, II, 726.

ROSSI CHAUVENET C., *La legittimazione all'azione diretta a tutela dei crediti degli ausiliari dell'appaltatore*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2011, 4, 269.

ROTONDI F., *Appalto, lavori atipici, P.A. e maternità: novità nella Finanziaria*, in *DPL*, 2007, 223.

RUBINO D., *Obbligazioni alternative, obbligazioni in solido, obbligazioni divisibili e indivisibili: artt. 1285-1320*, in *Comm. Cod. Civ. Scialoja-Branca, Zanichelli-Foro Italiano*, Bologna-Roma, 1968.

SACCONI M., REBOANI P., TIRABOSCHI M., *La società attiva – Manifesto per nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia, 2004.

SALAZAR P., *Appalti: responsabilità solidale*, in *DPL*, 2012, 29, 44, 2771 - 2777.

SALVATO S., *Il quadro normativo in materia di appalti. Commento alla circolare ministeriale 11 febbraio 2011, n. 5*, in *DRI*, 2011, n. 2.

SALVATO S., *Il quadro normativo in materia di appalti. Commento alla circolare ministeriale 11 febbraio 2011, n. 5*, in *DRI*, 2011, 2.

SANGIOVANNI V., *Due diligence, trattative e fattispecie di responsabilità civile*, in *Danno e Resp.*, 2011, 8, 9, 801.

SANTINI M., FERRACCI M., *Lo sviluppo dei processi di due diligence in ambito internazionale*, in *www.diritto.it*, 29 maggio 2008.

SARDO G., *La nuova responsabilità fiscale dell'appaltatore e del subappaltatore: problemi civilistici aperti*, in *Corriere Giur.*, 2013, 10, 1257.

SCARPELLI F., *"Esternalizzazioni e diritto del lavoro": il lavoratore non è una merce*, in *DRI*, 1999, 351 ss..

SCUDIER G., CASELLA G., *Idoneità tecnico professionale: nuove regole per gli appalti*, in *A&S*, 2008, n. 1, 60.

SFERRAZZA M., VENDITTI V., *Responsabilità solidale negli appalti: la nuova disciplina*, in *DPL*, 2014, 31, 6, 318 - 324.

SPEZIALE V., *Appalti e trasferimento d'azienda*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, n. 41/2006.

SPEZIALE V., *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT – 94/2010.

SPEZIALE V., *Somministrazione di lavoro*, in GRAGNOLI E., PERULLI A. (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004.

STOLFI M., *Appalto, Enc. dir.*, II, Milano, 1958, p. 630.

TICOZZI M., *L'obbligazione solidale*, Cedam, Padova, 2001.

TIRABOSCHI M., *Esternalizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in *Working Papers C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, IT – 54/2005.

TIRABOSCHI M., *Il lavoro temporaneo in Italia*, in *DRI*, 1992, n. 1, 83.

TIRABOSCHI M., *Il sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffré, Milano, 2009.

TIRABOSCHI M., *La vera partita si gioca sul know how*, in *Bollettino Adapt*, 23 ottobre 2009.

TIRABOSCHI M., *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo allo studio della fattispecie lavoro intermittente tramite agenzia*, Torino, Giappichelli, 1999.

TIRABOSCHI M., *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio in Italia: un processo di liberalizzazione?*, in *Working paper Adapt*, n. 38/2006, p. 1.

TIRABOSCHI M., *Prevenzione innanzitutto. Sicurezza, la chiave della prevenzione*, in *Boll. Adapt*, 2008, speciale n. 4.

TIRABOSCHI M., SALVATO S., *Appalti: le linee guida del Ministero del lavoro*, in *GLav*, 2011, 8, 12.

TIRABOSCHI M., SALVATO S., *Appalti: le linee guida del Ministero del lavoro*, in *GLav*, 2011, 8, 12.

TOSI P., *"Appalto di opere e servizi" e solidarietà dopo la L. n. 92/2012*, in *LG*, 2012, 10, 977.

TREU T., *Responsabilità solidale negli appalti*, in *Contratti e contrattazione collettiva*, 2012, n. 5, 4.

TSCHÖLL J., *Committenti e Appaltatori*, in TIRABOSCHI M., FANTINI L. (a cura di), *Il testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. n. 106/2009)*, Giuffré, Milano, 2009.

TSCHÖLL J., *La nuova disciplina per la sicurezza in materia di appalto e subappalto*, in *GLav*, 2008, n. 20, 19.

TULLINI P., *Sicurezza e regolarità del lavoro negli appalti*, in *ADL* 2007, 890.

VALENTE L., *Appalto (diritto del lavoro)*, in *DDPCom*, 2007, 50.

VARVA S., *Tutela del lavoratore mediante la moltiplicazione dei centri di imputazione delle responsabilità*, in *LG*, 2011, 11, 45.

VENTURI D., *La responsabilità solidale negli appalti: un sistema in continua evoluzione*, in *Il Giurista del lavoro*, 2012, 21.

VENTURI D., *Responsabilità solidale e regolazione nei processi di esternalizzazione*, in *DRI*, 2010, 3, 839.

WINKLER C., IRWIN J.N., *Contractorisation – Aspects of health and safety in the supply chain*, HSE Books, Sudbury, 2003.

Protocollo sulla qualificazione delle imprese di sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico

Le Parti Sociali nazionali, Assosistema, Femca Cisl, Filctem Cgil e Ulitec Uil, nel ribadire la condivisione dell'obiettivo di accrescere la tutela dei lavoratori e di lotta ai fenomeni di illegalità, concorrenza sleale e lavoro sottocosto, concordano di introdurre un differente regime di solidarietà esclusivamente per i contratti di appalto e subappalto stipulati con aziende virtuose del settore che applicano le leggi vigenti in materia di lavoro ed il presente contratto collettivo nazionale di lavoro.

Ai fini e per gli effetti dell'articolo 4, comma 31, della legge n. 92/2012, sono escluse dal regime della responsabilità solidale degli appalti di cui all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 e successive modifiche e integrazioni, le imprese appaltanti che abbiano affidato l'esecuzione dell'appalto ad aziende del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini (sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico) che siano qualificate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 81/2008 e successive modifiche e integrazioni.

In attesa della attuazione di detta disposizione, sono altresì escluse dal regime della responsabilità solidale di cui al comma che precede, le aziende appaltanti che abbiano affidato l'esecuzione dell'appalto ad aziende del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini, associate ad Assosistema, che applicano integralmente il presente contratto collettivo e che adottano su base volontaria il sistema di qualificazione delle imprese previsto dall'accordo tecnico - allegato al presente protocollo - redatto sulla base della disciplina di cui all'articolo 27 del decreto legislativo n. 81/2008 e successive modifiche e integrazioni, come tale comprensivo di un sistema di controllo e verifica della regolarità complessiva degli appalti.

Le disposizioni dei commi che precedono si applicano anche in caso di eventuale subappalto ovvero di affidamento nell'ambito di un consorzio e/o rete di impresa. In queste ipotesi la adozione volontaria da parte della impresa esecutrice dell'appalto libera da responsabilità solidale tanto l'appaltatore/subappaltante quanto l'appaltante principale.

DISPOSIZIONI APPLICATIVE

Le disposizioni dei commi che precedono non trovano in ogni caso applicazione con riferimento ad imprese appaltanti e appaltatrici che, nel corso dell'anno solare precedente, siano risultate gravemente inadempienti in relazione ai trattamenti retributivi e contributivi dovuti ai propri dipendenti. La valutazione della gravità dell'inadempimento, anche nella ipotesi di mero ritardo dei pagamenti dovuti, è rimessa ad insindacabile giudizio di una commissione bilaterale composta da rappresentanti delle parti sociali sottoscrittrici il presente contratto collettivo di lavoro.

Le parti si impegnano entro tre mesi dalla stipula della presente intesa, di definire modalità e procedure di applicazione di quanto qui convenuto e, in applicazione di quanto previsto in allegato al presente protocollo, di: a) individuare criteri di attivazione delle strutture abilitate alla qualificazione delle imprese; b) regolamentare funzioni e compiti della Commissione bilaterale di cui al precedente comma e della Commissione di verifica cui all'art. 3 del Protocollo allegato; c) predisporre interventi finalizzati ad una maggiore tutela dei lavoratori.

Le parti, convengono altresì che nel corso di sperimentazione del presente protocollo potranno intervenire per modificare e/o integrare i criteri e i requisiti di cui all'art.2 dell'allegato al presente protocollo.

Resta comunque inteso che il presente accordo non può modificare quanto stabilito dalla legge sulla responsabilità in solido nel caso in cui l'azienda qualificata risultasse inadempiente nei confronti dei lavoratori.

 B05 2d3

ALLEGATO AL PROTOCOLLO

INTESA SULLA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE DI SANIFICAZIONE DEL TESSILE E DELLO STRUMENTARIO CHIRURGICO

Visti gli articoli 6, comma 8, lettera g), 26 comma 1, lettera a), e 27 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, e successive modifiche e integrazioni (di seguito d.lgs. n. 81/2008).

Preso atto dei lunghi tempi di attesa e della attuale incertezza circa la attuazione delle relative disposizioni regolamentari.

Ritenuto fondamentale e non più rinviabile, per la qualità e regolarità del lavoro nelle imprese del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini (sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico), l'adozione di un sistema di qualificazione delle imprese del settore.

Le parti firmatarie della presente intesa intendono adottare, in via sperimentale e su base volontaria, un sistema di qualificazione delle imprese ai sensi della normativa citata e sulla base dei documenti sin qui prodotti nei tavoli tecnici attivati in sede ministeriale.

Le imprese che abbiano affidato l'esecuzione di un appalto ad aziende del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini che siano associate ad Assosistema e qualificate ai sensi e per gli effetti delle disposizioni qui di seguito contenute saranno esentate dal regime di responsabilità solidale di cui all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 e successive modifiche e integrazioni ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4, comma 31, della legge n. 92/2012.

Il presente accordo individua altresì, in attesa della attuazione delle disposizioni di legge, i requisiti di idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o subappalto, sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 26, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 81/2008, nell'ambito del medesimo settore.

Per quanto non diversamente stabilito nel presente accordo sono fatte salve le disposizioni in materia di qualificazione previste dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, e per quanto altro non esplicitamente richiamato nella presente intesa si fa riferimento alle norme di legge.

Articolo 1

Campo di applicazione

1. Ai fini della presente intesa e per gli effetti legali e pattizi del CCNL di settore, le imprese di sanificazione, sterilizzazione del tessile e dello strumentario chirurgico sono individuate come tali esclusivamente tra quelle che effettuano l'intero ciclo di lavorazione per mezzo di macchinari e apparecchiature automatici che escludano l'intervento meramente manuale nel ciclo di lavorazione nonché validate ai fini della garanzia della sicurezza igienica dei prodotti processati. L'attività svolta con le suddette attrezzature, risulterà, conseguentemente, rivolta a grandi committenze costituite, a titolo esemplificativo, da ospedali, comunità, alberghi, ristoranti, caserme, scuole, industrie farmaceutiche, chimiche, tessili, etc. ai sensi dell'articolo 49, comma 1, lett. a), della legge 1989, n. 88.



Articolo 2

Criteria e requisiti per il riconoscimento della qualificazione

1. Sono criteri aggiuntivi e requisiti **inderogabili** per il riconoscimento della qualificazione:
 - a) il rispetto delle previsioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori e, segnatamente, il compiuto svolgimento delle attività di informazione e formazione ai sensi degli artt. 34, 36 e 37 del d.lgs. n. 81/2008;
 - b) il rispetto delle previsioni normative in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva;
 - c) la presenza di personale prevalentemente a tempo indeterminato. Esperienza almeno triennale nel settore di riferimento e rispetto alla specifica attività lavorativa o lavorazione per una percentuale non inferiore al 60% degli addetti; fatte salve le eccezioni previste all'art. 26 del ccni vigente;
 - d) la idoneità allo svolgimento della attività di specifico riferimento, valutata tenendo conto del rispetto delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi, sorveglianza sanitaria, misure di gestione delle emergenze, fornitura, possesso, corretto utilizzo e manutenzione dei dispositivi di protezione individuale e di attrezzature di lavoro di cui al d.lgs. n. 81/2008;
 - e) l'integrale applicazione degli accordi e contratti collettivi di riferimento, compreso il versamento della contribuzione all'Ente Bilaterale Nazionale di cui all'art. 4 del presente CCNL, sottoscritti con le organizzazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o con le loro rappresentanze aziendali ai sensi della legislazione e degli accordi interconfederali vigenti;
 - f) l'assenza di condanne definitive in giudizio per comportamenti antisindacali o per licenziamenti discriminatori;
 - g) l'adozione, secondo le Linee Guida Assosistema, di un sistema di controllo della biocontaminazione conforme ai requisiti previsti dalla norma UNI EN 14085:2004 in materia di abbattimento della carica microbiologica dei dispositivi tessili e medici riutilizzabili trattati dalle imprese di sanificazione e sterilizzazione e di aver conseguito la certificazione RABC (Risk Analysis Biocontamination Control);
 - h) la certificazione, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. 276/2003, delle forme contrattuali flessibili utilizzate;
 - i) la certificazione dei singoli contratti di appalto o subappalto, fornitura, subfornitura e trasporto, ai sensi del Titolo VIII, Capo I, del d.lgs. 276/2003 e nei limiti di cui all'art. 27 del d.lgs. 81/2008.
2. Sono criteri e requisiti **preferenziali** per il riconoscimento della qualificazione:
 - a) l'adozione e la efficace attuazione da parte delle imprese di modelli di organizzazione e gestione rispettosi delle disposizioni di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 81/2008 e degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001. Detti modelli si presumono idonei ove previamente assoggettati a procedure da apposite procedure di certificazione;
 - b) l'applicazione di codici di condotta ed etici e di iniziative di responsabilità sociale da parte delle imprese.
3. Ai fini della presente intesa sono organi abilitati alla certificazione di cui alle lettere h) ed i) esclusivamente le Università pubbliche e gli enti bilaterali costituiti ex articolo 2, comma 1, lett. h), del d.lgs 276/2003.



Articolo 3

Procedura di qualificazione

1. Le imprese che intendano avvalersi della procedura di qualificazione per le finalità di cui al presente accordo, devono presentare apposita istanza alla commissione di verifica di cui all'articolo 4 che potrà anche rinviare o avvalersi delle commissioni di certificazione indicate all'articolo 2, comma 3, della presente intesa a condizione che abbiano adottato apposito regolamento interno coerente ai contenuti della presente intesa.
2. La commissione adita effettua le necessarie verifiche per mezzo del proprio personale e rilascia, in coerenza con il proprio regolamento interno, apposita attestazione, che produce gli effetti di cui al presente accordo per il periodo di un anno dal rilascio.

Articolo 4

Commissione di verifica sui requisiti di qualificazione e rilascio del marchio sociale ed ambientale

1. Al fine di garantire il controllo sul possesso dei requisiti per ottenere e mantenere la qualificazione, è istituita presso l'Ente Bilaterale Nazionale una commissione di verifica. Entro tre mesi dalla sottoscrizione della presente intesa, l'Ente Bilaterale Nazionale definisce un apposito regolamento interno e le procedure per il rilascio della relativa attestazione di qualificazione.
2. Le parti firmatarie si attiveranno, inoltre, presso i competenti Ministeri per discutere e concordare forme di collaborazione e di sostegno, anche finanziario, alle attività di controllo e monitoraggio suddetto.
3. Per le aziende che si sottoporranno volontariamente alle verifiche necessarie ai fini della qualificazione sarà sperimentato un marchio definito "etichetta/marchio sociale ed ambientale" che le inserirà in canali privilegiati di interlocuzione anche con la P.A. Potranno fregiarsi del marchio di cui all'antecedente comma solo le imprese, associate ad Assosistema, che applicano il contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti dalle imprese del sistema industriale integrato di beni e servizi tessili e medici affini e che si sono dotate di un proprio codice di condotta ovvero hanno recepito il codice di condotta che sarà definito dalla apposita Commissione paritetica di livello nazionale.

13.06.2013

