

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La responsabilità solidale a tutela del lavoro esternalizzato: qualche spunto dal diritto dell'Unione europea

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1567865> since 2021-03-24T18:36:04Z

Published version:

DOI:10.1441/82628

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

La responsabilità solidale a tutela del lavoro esternalizzato: qualche spunto dal diritto dell'Unione europea*

di Daniela Izzi

Sommario: 1. La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoro esternalizzato: dal fitto quadro normativo interno alle scarse ma non trascurabili indicazioni dell'Unione europea – 2. La direttiva *enforcement* n. 2014/67 e il superamento del confine di corresponsabilità segnato dal contratto d'appalto – 3. La direttiva sugli appalti pubblici n. 2014/24 e la solidarietà nel subappalto non estesa al committente pubblico – 4. Qualche considerazione allargando lo sguardo all'intera partita aperta

1. La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoro esternalizzato: dal fitto quadro normativo interno alle scarse ma non trascurabili indicazioni del diritto dell'Unione europea

Presente da oltre mezzo secolo nel diritto del lavoro italiano grazie all'esplicita previsione contenuta nell'art. 3 dell'abrogata legge n. 1369/1960 sul divieto d'interposizione nelle prestazioni di lavoro, la tecnica incardinata sulla corresponsabilizzazione del destinatario finale dell'attività lavorativa rispetto all'adempimento degli obblighi gravanti sul datore di lavoro ha conosciuto una marcata valorizzazione con l'intensificarsi dei processi di decentramento produttivo e d'integrazione contrattuale tra imprese, a fronte dei quali si è posta la pressante esigenza di estensione delle tutele oltre la sfera soggettiva del rapporto individuale di lavoro, pena il rischio della loro debolezza o vacuità.

Numerose sono dunque le declinazioni ricevute dalla responsabilità solidale nella legislazione del lavoro nazionale dell'ultimo quindicennio, soprattutto a fini di garanzia dei crediti retributivi¹ e con una vistosa concentrazione intorno al contratto d'appalto, che riveste tuttora un ruolo nodale, benché sempre meno esclusivo, nella realizzazione delle operazioni di *outsourcing*. Agli appalti è infatti destinato il regime di solidarietà per l'adempimento degli obblighi retributivi, previdenziali e assicurativi delineato – in termini divenuti via via più dettagliati, sebbene rivisitati con imbarazzante frequenza – dall'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003, che rappresenta il punto di riferimento focale di ogni discorso sull'argomento; e sempre agli appalti è dedicato il regime assai meno conosciuto e pressoché inutilizzato istituito dall'art. 3, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 72/2000 di attuazione della direttiva n. 96/71 sul distacco transnazionale di lavoratori.

* La ricerca è stata realizzata, per l'unità locale di Genova, nell'ambito del progetto PRIN (2010-2011) *LEGAL frame WORK. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Coordinatrice scientifica: Prof.ssa Gottardi, Responsabile dell'Unità: Prof.ssa De Simone.

¹ Non può comunque essere dimenticata la scelta a favore dell'obbligazione solidale operata per il risarcimento del danno alla salute non indennizzato dai competenti istituti assicurativi dall'art. 26 del d. lgs. n. 81/2008: in merito v. da ultimo Bonardi (2015).

Specificamente su situazioni di subappalto incide inoltre la disciplina sulla solidarietà contemplata dall'art. 118, comma 6, del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 163/2006²; e incideva quella dettata, a tutela dei crediti maturati dal fisco in relazione alle prestazioni di lavoro esternalizzato, dall'art. 35, commi da 28 a 28 *ter*, del d.l. n. 223/2006, cd. Bersani, fino all'abrogazione del meccanismo di contrasto all'illegalità ivi delineato intervenuta circa un anno fa³.

Le previsioni di regimi di corresponsabilità slegati da appalti e subappalti, ad ogni modo, hanno registrato un significativo aumento nell'ultimo periodo: al vincolo di solidarietà stabilito a carico dell'utilizzatore di lavoro somministrato dal d.lgs. n. 276/2003, all'art. 23, comma 3, la legge n. 99/2013 (di conversione del d.l. n. 76/2013) ha infatti aggiunto quello esplicitamente sancito all'art. 31, comma 3 *quinquies*, dello stesso decreto di riforma del mercato del lavoro per la nuova ipotesi di codatorialità realizzata dalle imprese agricole che procedono all'assunzione congiunta di lavoratori e, almeno secondo una parte della dottrina (Perulli 2014, pp. 492 s. e 499 ss. e M.T. Carinci 2015, pp. 37-40), anche quello implicitamente desumibile dalla situazione di codatorialità instaurata tramite l'ingaggio dei dipendenti, ai sensi dell'art. 30, comma 4 *ter*, da parte delle imprese legate da un contratto di rete (*contra*, però, Alvino 2014a, p. 179 e Biasi 2014, pp. 135-145). Con l'art. 1, commi 247 e 248, della legge di stabilità n. 190/2014, intervenendo nel delicato settore dell'autotrasporto di merci per conto terzi (su cui v. Poli 2015) a seguito della censura formulata alla relativa disciplina dalla Corte di giustizia⁴, si è inoltre introdotto un peculiare meccanismo di responsabilità solidale tra committente, vettore ed eventuale sub-vettore per i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali e assicurativi che, se rende in ampia misura superate le controversie circa l'applicabilità dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 al contratto di trasporto⁵, non è tuttavia esente da risvolti problematici⁶.

² Va peraltro ricordato che nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici, date le peculiari finalità da essa perseguite, la nozione del contratto privato di subappalto discendente dall'appalto pubblico non coincide con la nozione civilistica di subappalto, ma viene definita secondo un criterio sostanziale che ne dilata la portata: per maggiori indicazioni sul punto v. Sala (2014, p. 525 ss.).

³ Con l'art. 28, comma 1, del d.lgs. sulla semplificazione fiscale n. 175/2014, entrato in vigore il 13 dicembre 2014, che ha eliminato il previsto controllo a catena sull'adempimento degli obblighi fiscali da parte di appaltatori e subappaltatori per i problemi determinati dalla connessa facoltà di sospensione dei pagamenti dovuti alle imprese della filiera produttiva: problemi ritenuti non tollerabili alla luce di quanto richiesto dalla direttiva n. 2011/7 contro i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, recepita dal d.lgs. n. 192/2012.

⁴ Si fa riferimento a Cgue 4 settembre 2014, cause riunite da C-184/13 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, *API c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, che ha decretato l'illegittimità del sistema nazionale di determinazione dei costi minimi d'esercizio dei servizi di autotrasporto per conto di terzi: v. in merito Carmagnani (2015).

⁵ Per un resoconto delle divergenze giurisprudenziali esistenti sul punto, nonostante il tentativo di chiarificazione operato dal Ministero del Lavoro con la circolare n. 17/2012, v. da ultimo Mollo (2015).

⁶ Ne ha già rilevati alcuni nella sua tempestiva analisi Carosielli (2015). Sulla questione si tornerà comunque brevemente *infra*, § 4.

L'insieme delle discipline richiamate compone dunque un quadro affollato e persino troppo movimentato, ma ancora lungi dal potersi ritenere armoniosamente coordinato e privo di criticità, sul piano sia teorico che applicativo, come diviene evidente quando se ne approfondisce l'esame⁷.

Nettamente più timida, oltre che più tardiva, è invece la considerazione ottenuta dalla responsabilità solidale nell'ordinamento dell'Unione europea, ove l'impiego di questa tecnica da parte di alcuni Stati membri è stato sottoposto allo scrutinio della Corte di giustizia per gli effetti restrittivi spiegati sull'esercizio della libertà di prestazione dei servizi *ex art. 56 TFUE*⁸, prima di essere presentato quale legittimo strumento di protezione dei crediti da lavoro maturati nel contesto di attività esternalizzate, in particolare in presenza di articolate catene contrattuali.

Ciò è avvenuto dapprima con la direttiva n. 2009/52 sui provvedimenti contro l'utilizzo lavorativo di cittadini di paesi terzi senza permesso di soggiorno, che all'art. 8, fissando l'attenzione sui subappalti, ha imposto agli Stati europei la previsione della responsabilità solidale dell'appaltatore di cui il datore di lavoro è subappaltatore diretto, nonché dell'appaltante principale e dei subappaltatori intermedi se a conoscenza della condizione di clandestinità degli stranieri impiegati, per il versamento delle retribuzioni arretrate e dei connessi oneri previdenziali e fiscali, oltre che per il pagamento delle sanzioni finanziarie dovute per l'impiego di lavoratori irregolari, stabilendo tuttavia l'esonero da tale responsabilità degli appaltanti e dei subappaltanti che abbiano adempiuto ai propri «obblighi con la debita diligenza come previsto dalla legislazione nazionale»⁹. Il discorso in punto di solidarietà tra imprenditori coinvolti in operazioni di *outsourcing* è quindi proseguito, più di recente e nei termini alquanto sommessi di cui si darà conto nel seguito, all'interno di fonti importanti, che catalizzano su di sé i riflettori soprattutto per altri più nodali aspetti, come le direttive (dai contenuti per molti aspetti convergenti) n. 2014/24 sugli appalti pubblici, n. 2014/25 sui cosiddetti appalti speciali e n. 2014/23 sulle concessioni, da un canto, e come la direttiva n. 2014/67 di *enforcement* della direttiva n. 96/71 sul distacco transnazionale di lavoratori, dall'altro.

⁷ In questo senso vanno le conclusioni formulate all'esito di un recente studio (Izzi 2013), che pure non allargava lo sguardo sull'intera gamma delle disposizioni sopra richiamate e precedeva le novità apportate dal d.lgs. n. 175/2014 con la cancellazione del regime di responsabilità solidale per i crediti fiscali di cui al d.l. n. 223/2006 e con l'inserimento nell'ultimo periodo dell'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003 della precisazione che impone al «committente che ha eseguito il pagamento» di «assolvere gli obblighi del sostituto d'imposta» ai sensi del d.P.R. n. 600/1973.

⁸ Si fa riferimento a Cgce 12 ottobre 2004, C-60/03, *Wolff & Müller* e Cgce 9 novembre 2006, C-433/04, *Commissione c. Regno del Belgio*, delle quali si dirà *infra*, § 2.

⁹ Nel d. lgs. n. 109/2012 col quale tale direttiva è stata recepita nel nostro Paese mancano disposizioni traspositive dell'art. 8, ma la lacuna può essere giustificata dall'applicabilità ai casi di specie del regime di responsabilità solidale di cui art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003: così almeno in linea teorica, dato il mancato ricorso agli strumenti di tutela offerti dal nostro ordinamento da parte dei lavoratori clandestini, per ragioni non difficili da intuire considerata l'estrema delicatezza della loro posizione. Sulla direttiva n. 2009/52 e il suo impatto sul diritto interno v. Cannella, Favilli (2011) e Vettor (2012).

Le disposizioni dedicate da ultimo ai vincoli solidali, nelle quali è percepibile l'eco delle indicazioni fornite in materia dalla Corte di giustizia e una certa consonanza con le scelte compiute – pur in termini più assertivi – dalla precedente direttiva n. 2009/52, non possono ritenersi sufficienti ad individuare un modello europeo di responsabilizzazione degli imprenditori che ricorrono al lavoro esternalizzato rispetto all'assolvimento degli obblighi basilari gravanti sui datori di lavoro. Con tali disposizioni vale tuttavia la pena di confrontarsi da vicino, dati gli stimoli che esse offrono per intervenire, in occasione del recepimento delle direttive che le contengono¹⁰, su alcune delle debolezze e incongruenze che caratterizzano l'assetto normativo interno. Ciò vale in particolar modo per la disciplina disegnata a tutela dei crediti dei lavoratori oggetto di un distacco transnazionale (di cui si dirà nel § 2), sulla quale si concentrano – entro i confini della nostra penisola, ma non solo – i maggiori *deficit* di effettività e che nel caso italiano, come si evidenzierà, solleva pure non marginali problemi di compatibilità con le regole dell'Unione europea. Si soffermerà comunque l'attenzione anche sulla questione, pur affrontata in termini limitati dalla direttiva n. 2014/24, delle garanzie dei crediti maturati prestando attività lavorative di cui beneficiano in ultima analisi le pubbliche amministrazioni (v. § 3), prima di giungere (nel § 4) a formulare qualche considerazione d'ordine più generale indirettamente suggerita dal confronto con le fonti europee.

2. *La direttiva enforcement n. 2014/67 e il superamento del confine di corresponsabilità segnato dal contratto d'appalto*

Protagonista di discusse interpretazioni giurisprudenziali che ne hanno minato alle fondamenta le capacità di contrasto delle forme più dure di *dumping* sociale¹¹, la direttiva n. 96/71 sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi è divenuta oggetto di un delicato processo di ripensamento da parte delle istituzioni politiche dell'Unione europea che si è concluso, ancora una volta in termini compromissori, con il varo della direttiva n. 2014/67: la quale, senza ridiscutere i precari punti di equilibrio stabiliti dalla fonte originaria, si propone di favorirne l'applicazione, come dichiarato nella sua intitolazione, da un canto offrendo chiarimenti

¹⁰ Il termine fissato agli Stati membri dell'Unione europea per il recepimento delle tre direttive su appalti pubblici e concessioni è il 18 aprile 2016 (salve le proroghe di uno o due anni previste per determinate disposizioni), mentre per la direttiva *enforcement* è il 18 giugno 2016.

¹¹ Il riferimento è alle notissime sentenze della Cgce 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval und Partneri Ltd*; 3 aprile 2008, C-346/06, *Rüffert*; 19 giugno 2008, C-319/06, *Commissione c. Lussemburgo*, in merito alle quali si è sviluppata una riflessione dottrinale di imponenti dimensioni: per una lucida illustrazione dei problemi aperti su questo fronte v. da ultimo Pallini (2014).

di ordine sostanziale alle nozioni chiave sul fronte della lotta agli abusi e, dall'altro, dettando prescrizioni più puntuali in tema di cooperazione amministrativa fra Stati, controlli e sanzioni¹².

Entro quest'ultima linea d'intervento della cd. direttiva *enforcement* s'inscrive il controverso art. 12, che stabilisce in capo agli Stati membri l'obbligo, limitatamente al settore edile, e in via generale la facoltà di prevedere misure volte a «garantire che nei casi di subcontratto a catena il contraente di cui il datore di lavoro (prestatore di servizi) ... è un subcontraente diretto possa ... essere tenuto responsabile dal lavoratore distaccato riguardo a eventuali retribuzioni nette arretrate corrispondenti alle tariffe minime salariali e/o contributive dovute a fondi o istituzioni comuni delle parti sociali», nella misura in cui rientrino nello zoccolo duro di diritti assicurati ai lavoratori distaccati dall'art. 3 della direttiva n. 96/71.

Tra i punti più dibattuti nella lunga fase di gestazione della direttiva *enforcement*, e al centro di opposte pressioni dirette all'alleggerimento o al rafforzamento dei suoi contenuti, nel passaggio dalla formulazione originaria a quella definitiva l'art. 12 ha visto stemperare il vincolo solidale previsto nel par. 2 per il settore delle costruzioni – nel quale da sempre si concentra il lavoro irregolare, nelle sue varie declinazioni, e oggetto perciò di attenzione privilegiata da parte del legislatore¹³ – con l'introduzione dell'alternativa sanzionatoria contemplata al par. 6, che parla più genericamente di «sanzioni effettive e proporzionate nei confronti del contraente diretto» del prestatore di servizi transnazionale¹⁴. Vano è invece risultato il tentativo di estendere il vincolo di solidarietà al di là del settore edile, come pure quello di superarne la ristretta incidenza nell'ambito del rapporto contrattuale diretto, stridente in qualche misura con il contesto delle catene di contratti anche assai lunghe e articolate in cui si inserisce la garanzia della corresponsabilità¹⁵.

Gli Stati membri, come espressamente previsto dal par. 4 e fermo restando il «rispetto del diritto dell'Unione», possono peraltro optare per l'allargamento di questa garanzia ad altri settori, nonché stabilire «norme più rigorose in materia di responsabilità, in modo non discriminatorio e proporzionato». Alla luce delle indicazioni sull'ammissibilità dei regimi di responsabilità solidale rintracciabili nelle sentenze *Wolff & Müller* e *Commissione c. Regno del Belgio*¹⁶, ciò significa che

¹² Sulla direttiva n. 96/71 e le integrazioni ad essa apportate dalla direttiva *enforcement* n. 2014/67 v. Schierle (2015).

¹³ Circa la particolare intensità che il fenomeno del distacco irregolare di lavoratori assume nel settore edile europeo v. Berntsen, Caro, Lillie, Wagner (2015).

¹⁴ Molto severe sono le critiche formulate a proposito di questa modifica da Muller (2014, p. 793 s.), mentre più miti sono i toni adoperati da Páramo Montero (2015, p. 66), in considerazione dell'ancora limitata diffusione dei regimi di responsabilità solidale tra gli Stati membri e delle difficoltà che l'adeguamento obbligatorio avrebbe comportato.

¹⁵ La resistenza opposta dal Consiglio alle istanze avanzate in questo senso dal Parlamento europeo è evidenziata criticamente, soprattutto per quanto riguarda il presupposto del rapporto contrattuale diretto, da Defossez (2014, p. 845).

¹⁶ In Cgce 12 ottobre 2004, C-60/03, *Wolff & Müller*, i giudici europei hanno ritenuto compatibile con l'art. 5 della direttiva n. 96/71, interpretato alla luce del principio di libera prestazione dei servizi ex art. 49 TCE, la normativa

gli Stati devono aver cura di rendere tali misure, comportanti una restrizione alla libertà di prestazione dei servizi garantita dal Trattato per gli oneri supplementari ad essi connessi, non solo applicabili indistintamente ai prestatori di servizi stranieri e a quelli interni, così da evitare l'indebita penalizzazione dei primi, ma anche non eccedenti quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo legittimo cui sono preordinate. Poiché dal rispetto del criterio di proporzionalità imposto dalla Corte di giustizia non paiono sorgere precisi ostacoli alla scelta di coinvolgimento nella solidarietà di soggetti diversi dal contraente diretto del datore di lavoro prestatore di servizi su scala transnazionale, sembra comunque che gli Stati membri possano esercitare la facoltà di scelta di «norme più rigorose» attribuita loro dall'art. 12, par. 4, per consentire ai lavoratori distaccati di risalire con la propria pretesa creditoria l'intera catena contrattuale.

Dalla giurisprudenza della Corte in punto di proporzionalità risulta invece esclusa la mancata rispondenza a questo essenziale requisito dei regimi di responsabilità solidale destinati ad applicarsi in modo generalizzato, automatico e incondizionato, senza che sia ad esempio contemplata la possibilità di sottrarsi alla solidarietà mediante qualche specifico adempimento¹⁷. Far discendere da questa indicazione, resa in occasione del confronto con una disciplina nazionale caratterizzata da una particolare rigidità e rientrante in un settore non armonizzato a livello comunitario come quello fiscale, l'implicita necessità di stabilire sempre e comunque meccanismi di esonero *sub condicione* dal vincolo solidale può essere peraltro eccessivo. Ciò tanto più dopo che l'art. 12, par. 5, della direttiva n. 2014/67 – differenziandosi per quest'aspetto dall'art. 8 della direttiva n. 2009/52 (di cui si è detto *supra*, § 1) – ha riconosciuto agli Stati membri la semplice facoltà di prevedere che «il contraente che abbia assunto gli obblighi di diligenza definiti dal diritto nazionale non sia responsabile»: sembrando così non andare oltre la manifestazione del *favor* europeo, sicuro ma privo di portata prescrittiva, verso sistemi di *due diligence*¹⁸.

Un aspetto dell'art. 12 che merita ad ogni modo attenzione, nonostante sia rimasto sinora avvolto dal silenzio, riguarda l'ancoramento della disciplina ivi delineata alle situazioni di «subcontratto a catena»: in questo ampio riferimento sono infatti incluse non solo le ipotesi di

tedesca in forza della quale «l'impresa edile che affida ad un'altra impresa l'esecuzione di lavori di costruzione risponde, in qualità di garante ..., per gli obblighi di tale impresa o di un subappaltatore relativi al pagamento del salario minimo ad un lavoratore o al pagamento di contributi ad un ente comune alle parti di un contratto collettivo», senza attribuire rilievo ostativo alla circostanza che tale normativa, mirante prioritariamente a preservare la concorrenza leale tra le imprese, «non abbia quale scopo primario la tutela del salario del lavoratore». In Cgce 9 novembre 2006, C-433/04, *Commissione c. Regno del Belgio*, è stata invece censurata la violazione degli artt. 49 e 50 TCE realizzata dal Belgio imponendo ai committenti e agli imprenditori che si avvalgono di controparti contrattuali straniere, per finalità di lotta contro la frode fiscale nel settore edilizio, l'obbligo di trattenuta di una percentuale dell'importo loro dovuto e la responsabilità solidale per gli eventuali debiti tributari delle stesse.

¹⁷ Così ai punti 37, 38 e 40 della sentenza *Commissione c. Regno del Belgio*, cit.

¹⁸ Per uno spunto in questo senso, seppure in termini fortemente dubitativi, v. Allamprese, Orlandini (2014a).

subappalti a catena, ma anche quelle delle catene contrattuali promiscue di appalti e di lavoro tramite agenzia (e quindi dei contratti nell'ambito dei quali possono realizzarsi i distacchi transnazionali regolati dalla direttiva n. 96/71), oltre che, almeno se ci si attiene all'interpretazione letterale del dettato normativo, le più varie configurazioni che può assumere il fenomeno dell'articolazione subcontrattuale tra imprese coinvolte in una filiera produttiva o di servizi. La scelta compiuta su questo punto dal legislatore dell'Unione è oltretutto suscettibile di produrre concrete ripercussioni sull'assetto normativo italiano delle garanzie basate sulla tecnica di corresponsabilità, quantomeno nell'ambito del decreto di trasposizione della direttiva sul distacco dei lavoratori, che è giunto il momento di prendere in considerazione.

Con una previsione non priva di coerenza sistematica all'epoca della sua adozione, anche se comportante una forzatura dei confini della tutela sostanziale dei lavoratori distaccati definiti dalla direttiva n. 96/71, l'art. 3, commi 3 e 4, del d. lgs. n. 72/2000 ha addossato all'imprenditore committente di un appalto da eseguirsi *intra moenia* da parte di un prestatore di servizi straniero la responsabilità solidale verso i dipendenti di quest'ultimo per lo stesso trattamento minimo, sul piano retributivo e normativo, assicurato ai propri dipendenti. La sopravvenuta abrogazione della legge n. 1369/1960 e del principio ivi stabilito di parità di trattamento tra i lavoratori alle dipendenze dell'appaltante e quelli impiegati dall'appaltatore per l'esecuzione dell'appalto interno ha spezzato però ogni preesistente sintonia regolativa, rendendo la compresenza della specifica e per certi versi più severa disciplina sugli appalti transnazionali che si è appena ricordata con quella sugli appalti in generale recata dall'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003 un «*puzzle* di norme di ardua soluzione» (Orlandini 2013, p. 80).

Tra i due regimi di solidarietà intercorrono infatti numerose e rilevanti differenze. Rispetto in primo luogo al contenuto del trattamento garantito dal vincolo solidale, va rilevato che il d.lgs. n. 72/2000 prende in considerazione, nei già illustrati termini di parificazione con le condizioni godute dai dipendenti del committente, ogni diritto di credito vantato dai dipendenti dell'appaltatore e non solo le retribuzioni, ma non copre la sfera previdenziale che rientra invece pacificamente nel raggio d'operatività dell'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003. Con riguardo poi ai margini di applicabilità della garanzia in esame, va rilevato che nel d.lgs. n. 72/2000 la corresponsabilità è limitata agli appalti interni e, diversamente da quanto previsto dall'art. 29, comma 2, non si estende all'eventuale catena di subappalti, oltre a risultare invocabile entro il termine di decadenza di un anno, anziché biennale, decorrente dalla cessazione dell'appalto; per contro, tuttavia, solo nell'ambito del distacco transnazionale tale garanzia è resa rigida dall'assenza di vie di fuga collegate all'adempimento di obblighi di diligenza, ed è più facile da

esercitare per la mancata previsione del litisconsorzio necessario tra l'obbligato in via solidale e il debitore principale e del beneficio di preventiva escussione del patrimonio di quest'ultimo.

Le differenze a cui si è appena accennato finiscono per costituire un problema da diversi punti di vista. Lasciando da parte quelli generati dalla confusa indicazione ministeriale di applicazione congiunta agli appalti transnazionali delle regole di responsabilità solidale fissate nei due d.lgs. del 2000 e del 2003¹⁹, resta il fatto che se si opta per la prevalenza del primo regime, in considerazione del carattere speciale di cui è dotato (così, tra gli altri, Capurro 2008, p. 420), ci si imbatte inevitabilmente nell'ostacolo del suo contrasto con il diritto dell'Unione europea, dato che esso stabilisce a carico degli appaltatori stranieri oneri maggiori di quelli previsti dal secondo regime per gli appaltatori italiani e assicura ai lavoratori distaccati una tutela esorbitante dalla soglia contenutistica fissata dall'art. 3.1 della direttiva n. 96/71 (Giubboni, Orlandini 2007, pp. 132-135; Bano 2008, p. 216). La proposta di superare tale ostacolo affidando ai giudici nazionali il compito di disapplicare la parità di trattamento prevista dall'art. 3 del d. lgs. n. 72/2000 ed evitare così il trattamento svantaggioso riservato agli appaltatori stranieri rispetto a quelli italiani (Orlandini 2013, p. 83 ss.), benché preferibile rispetto ad altre soluzioni ipotizzate²⁰, non risulta comunque sufficiente a sgombrare il campo da ogni incertezza. Per escludere qualunque dubbio d'incompatibilità col principio di libera prestazione dei servizi che governa il mercato unico europeo occorrerebbe infatti poter concludere che il regime di responsabilità solidale delineato dal d. lgs. n. 72, considerate le differenze che continua a presentare con quello *ex art.* 29, comma 2, del d. lgs. n. 276, non determina nel complesso penalizzazioni competitive a carico delle imprese stabilite in altri Stati membri: ma non si tratta purtroppo di una conclusione raggiungibile in modo agevole e sicuro (Orlandini 2013, p. 85 s.).

A fronte di un quadro così inutilmente incerto e problematico, sprecare l'occasione offerta dal recepimento della direttiva *enforcement* per introdurre un po' d'ordine, magari con la giustificazione del carattere puramente teorico che le ricordate questioni assumono a causa della proverbiale ineffettività della disciplina interna sul distacco transnazionale, sarebbe un vero peccato. Pur non parendo praticabile una completa convergenza dello specifico regime di

¹⁹ Così nel *Vademecum ad uso degli ispettori del lavoro e delle imprese* redatto nel 2010 dal Ministero del lavoro per fornire istruzioni operative in tema di *Distacco dei lavoratori nell'Unione Europea* a fronte delle incertezze sulle regole da applicare, che non sono state tuttavia eliminate.

²⁰ Meno solida pare infatti la proposta di Chieco (2004, p. 94 ss.), che ritiene da disapplicare per contrasto col diritto dell'Unione la disposizione abrogativa del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 della legge n. 1369/1960 recata dall'art. 85 del d.lgs. n. 276/2003, superando così la discriminazione a danno dei prestatori di servizi stabiliti all'estero tramite l'uniformazione al rialzo, anziché al ribasso, dell'oggetto della responsabilità solidale, ma senza tenere in debito conto la direzione legittimamente assunta dall'evoluzione legislativa interna e rendendo sostanzialmente immodificabile, al di là di quanto consentito, la scelta compiuta dall'art. 3 del d.lgs. n. 72/2000 in sede di recepimento della direttiva n. 96/71. Questa lettura è stata comunque ripresa di recente da Lozito (2013, pp. 48-50).

solidarietà di cui al d. lgs. n. 72/2000 con quello del d. lgs. n. 276/2003 (basti pensare ai contributi previdenziali e assicurativi, considerati dall'art. 29, comma 2, e oggetto invece di regole a sé stanti nel caso dei lavoratori distaccati oltre confine), v'è comunque ampio spazio per ripensarli e introdurre tra loro elementi di uniformità. Il primo di questi potrebbe essere proprio il superamento dell'appalto quale esclusivo presupposto di applicabilità della garanzia di corresponsabilità: effettuando un'apertura che la direttiva n. 2014/67, col già evidenziato riferimento alle catene di subcontratti, chiede di realizzare, almeno per i distacchi transnazionali nell'ambito del settore edilizio, ma che risulterebbe opportuna anche rispetto al centrale regime di cui all'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003, il cui esclusivo incardinamento sul contratto d'appalto è da più parti ritenuto inadeguato a rispondere alle esigenze di tutela di lavoratori coinvolti in situazioni analoghe, altrettanto meritevoli di attenzione²¹.

3. La direttiva sugli appalti pubblici n. 2014/24 e la solidarietà nel subappalto non estesa al committente pubblico

Nell'ambito di un ambizioso disegno di riscrittura delle regole che governano il settore dei *public procurement* europei, al fine d'introdurvi maggiore trasparenza, razionalità e semplificazioni procedurali che non ostacolino comunque il rispetto della legalità, la direttiva n. 2014/24, in piena sintonia con le scelte effettuate sul punto dalle direttive n. 2014/23 e n. 2014/25, all'art. 18.2 vincola gli Stati membri a garantire l'osservanza, da parte delle imprese aggiudicatrici di appalti pubblici, degli obblighi stabiliti «in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali» elencate in allegato alla direttiva: compiendo un passo che, seppur insufficiente ad eliminare le gravi preoccupazioni sulla resistenza giuridica delle clausole che impongono il rispetto della contrattazione collettiva ai principi del mercato unico europeo generate dalla sentenza *Riiffert*²², non va sminuito, anche in considerazione dei numerosi e non formali richiami a questo disposto di portata sociale presenti nella direttiva n. 2014/24 (per la loro ricognizione e analisi, Van den

²¹ Esplicite sollecitazioni all'allargamento dell'ambito di applicazione oggettivo dell'art. 29, comma 2, sono state formulate, tra gli altri, da M.T. Carinci (2013, p. 175 s.) e Imberti (2011, p. 93 s.), ma in merito v. anche Alvino (2014b, p. 42 ss.). In questo senso vanno del resto anche l'art. 1, comma 3, della proposta di legge di iniziativa popolare sulla tutela dei lavoratori degli appalti pubblici e privati e per il contrasto alle pratiche di concorrenza sleale promossa dalla Cgil e presentata alla Camera dei Deputati il 4 maggio 2015 (Atto C 3097), su cui v. Scarpelli (2014), e il precedente d.d.l. sul cd. codice semplificato del lavoro messo a punto da P. Ichino e M. Tiraboschi nel marzo 2014, nella parte dedicata alla riscrittura dell'art. 2128 c.c.

²² Non è qui possibile entrare nel merito del problema sollevato dalla Corte di giustizia, nella già cit. sentenza *Riiffert*, con la censura della legge tedesca che imponeva agli aggiudicatari di appalti pubblici stabiliti all'estero l'applicazione del contratto collettivo territoriale privo di efficacia *erga omnes*. Per la spiegazione di quanto affermato nel testo si rinvia ad Allamprese, Orlandini (2014b) e Costantini (2015, pp. 378-381); più ottimistica, ma meno facile da condividere, è invece la lettura data alle nuove disposizioni della direttiva n. 2014/24 da Forlivesi (2015, p. 43 ss.).

Abeele 2014). Tra essi vengono in rilievo, per il discorso che si sta qui svolgendo, quelli contenuti con riferimento ai subappalti nell'art. 71, che al par. 1 impone agli Stati membri di garantire mediante azioni adeguate delle autorità nazionali competenti l'osservanza degli obblighi *ex art.* 18.2 da parte dei subappaltatori, e al par. 6, per evitarne violazioni, chiede il rispetto delle condizioni stabilite da tale disposizione in sede di applicazione del «meccanismo di responsabilità solidale tra subappaltatori e contraente principale» eventualmente previsto dal diritto nazionale: tale meccanismo, pur senza assumere portata vincolante, riceve così per la prima volta esplicita attenzione nella legislazione europea sui contratti pubblici²³.

La novità recata su questo punto dalla direttiva n. 2014/24 risulta familiare per l'ordinamento italiano: l'art. 118, comma 6, del codice recato dal d.lgs. n. 163/2006, dopo aver sancito l'obbligo dell'affidatario dell'appalto pubblico di «osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni» (proseguendo così sulla strada aperta dall'art. 36 St. lav.), rende infatti tale soggetto «responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori ... per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto». Vero è che il recepimento delle tre direttive sugli appalti pubblici e sulle concessioni comporterà l'abrogazione del d.lgs. n. 163/2006²⁴ e che a seguito della sentenza *Rüffert* sull'art. 118, comma 6, pende una spada di Damocle non rimossa dalle nuove regole dell'Unione²⁵; l'eventuale tramonto della garanzia di corresponsabilità realizzato in sede d'attuazione della fonte europea che per la prima volta se ne occupa espressamente, seppur difficile da configurare in senso tecnico come violazione del principio di non regresso per l'assenza di vincoli in tal senso nella direttiva n. 2014/24, sarebbe tuttavia quantomeno molto singolare.

La regola di solidarietà vigente nel nostro ordinamento e di cui non sono certe le sorti, al pari di quella inserita nella nuova direttiva, vede comunque limitata la propria operatività al rapporto contrattuale tra l'aggiudicatario dell'appalto pubblico e il subappaltatore datore di lavoro, senza contemplare il coinvolgimento della stazione appaltante pubblica nella tutela dei crediti lavorativi. Sul problema delle inadempienze retributive da parte dell'appaltatore o dei subappaltatori, in

²³ Previsioni analoghe a quella recata dall'art. 71.6 della direttiva n. 2014/24 si ritrovano all'art. 42.4 della direttiva sulle concessioni n. 2014/23 e all'art. 88.6 della direttiva sui c.d. appalti speciali n. 2014/25.

²⁴ In questo senso è infatti orientato il disegno di legge S.1678 recante delega al Governo per l'attuazione delle direttive n. 2014/23, n. 2014/24 e n. 2014/25, approvato in Senato il 18 giugno 2015 e in via definitiva, dopo le modifiche apportate dalla Camera il 17 novembre scorso, il 14 gennaio 2016 (il testo della legge delega su appalti pubblici e concessioni è però ancora in attesa di ufficiale pubblicazione). Oggetto di abrogazione, in vista della sua integrale riscrittura, sarà anche il regolamento esecutivo del codice degli appalti pubblici recato dal d.p.r. n. 207/2010.

²⁵ Anche i contratti collettivi contemplati dalla norma interna, come quelli oggetto della disciplina tedesca all'origine del caso *Rüffert*, non hanno infatti l'efficacia generalizzata richiesta dall'art. 3.1 della direttiva n. 96/71, cosicché la loro pretesa applicazione ai lavoratori distaccati in Italia da parte di imprese stabilite in un altro Stato dell'Unione può essere qualificata come ostacolo all'esercizio della libertà di prestazione dei servizi garantita dal Trattato.

effetti, la stazione appaltante è chiamata in causa dal regolamento esecutivo del codice dei contratti pubblici (in particolare, dall'art. 5 del d.p.r. n. 207/2010), che però attribuisce alla stessa solo la facoltà di corrispondere direttamente ai lavoratori quanto loro dovuto, senza stabilire alcun obbligo in proposito.

Gli evidenti limiti presentati nella garanzia dei crediti lavorativi da quest'assetto normativo erano stati in buona parte superati grazie all'orientamento della giurisprudenza di merito, prevalente benché controverso, che aveva riconosciuto l'applicabilità anche alle pubbliche amministrazioni del regime di corresponsabilità di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003²⁶. La praticabilità di questa soluzione, tuttavia, ancor prima di ricevere una secca smentita da parte dei giudici di legittimità²⁷, è stata nettamente esclusa dal d.l. n. 76/2013 (conv. in l. n. 99/2013), con una presa di posizione espressa che ha posto i committenti pubblici al riparo dalle iniziative giudiziali dei lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'appalto, riaprendo la questione del vuoto di tutela che li riguarda.

La scelta compiuta dall'art. 71.6 della direttiva n. 2014/24 di circoscrivere la responsabilità solidale entro il rapporto contrattuale tra l'aggiudicatario dell'appalto pubblico e il subappaltatore non fornisce alcun contributo utile a questo riguardo. Del resto, analogamente a quanto accade per la disciplina italiana sull'intervento sostitutivo della stazione appaltante a soddisfazione dei crediti inevasi (sulla quale v. Varva 2014, p. 208), l'obiettivo centrale perseguito qui dal legislatore pare essere, prima della salvaguardia delle ragioni economiche dei lavoratori, la tutela dell'interesse pubblico alla regolare esecuzione dell'appalto. Proprio in questa peculiarità del regime normativo concernente i *public procurement*, cui è connessa l'attribuzione al committente pubblico di poteri di controllo sull'adempimento degli obblighi retributivi e contributivi da parte di appaltatori e subappaltatori e il riconoscimento di posizioni attive anziché di soggezione alle altrui istanze

²⁶ In questo senso v., negli ultimi anni e non senza sostegni in dottrina (v. ad esempio Ferrante, Bricchi 2012, p. 480 ss.), Trib. Busto Arsizio 29 marzo 2010, in *RCDL*, 2010, p. 534; Trib. Milano 30 maggio 2011, in *RCDL*, 2011, p. 963; C. App. Torino 8 marzo 2012, in *GM*, 2012, n. 9, p. 1883; *contra*, invece, Trib. Brescia 15 ottobre 2010, in *RCDL*, 2010, p. 1138 e C. App. Torino 26 settembre 2011, in *LPA*, 2011, II, p. 536.

²⁷ V. Cass. 7 luglio 2014, n. 15432, in banca dati *DeJure*, che ha motivato l'inapplicabilità del vincolo solidale di cui all'art. 29, comma 2, anche con riferimento a situazioni precedenti l'entrata in vigore del d.l. n. 76/2013, soprattutto in ragione «degli speciali strumenti di tutela previsti» dalla normativa recata dal d.lgs. n. 163/2006, la quale «è articolata in modo tale da dimostrare che, nell'ambito degli appalti pubblici, il legislatore attribuisce allo scorretto comportamento tenuto dal datore di lavoro nei confronti dei propri dipendenti un disvalore maggiorato dal fatto di considerarlo anche lesivo degli interessi pubblici al cui migliore perseguimento è preordinata la complessiva disciplina regolatrice degli appalti pubblici». La pronuncia della Suprema Corte non ha tuttavia posto fine al diverso orientamento maturato nella giurisprudenza di merito: v. a conferma, con riguardo ad un appalto conclusosi prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 76/2013, C. App. Torino 13 aprile 2015, in *RGL*, 2015, II, p. 599, annotata criticamente da Di Carlo (2015).

creditorie, è stato anzi individuato l'essenziale motivo di strutturale incompatibilità con la garanzia delineata dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 (Alvino 2014, pp. 245-247)²⁸.

Quest'impostazione, che ha senz'altro una sua logica e che potrebbe dunque sbarrare la strada a ogni tentativo di approfittare della prevista riscrittura del codice dei contratti pubblici per stabilire la responsabilità solidale delle amministrazioni committenti²⁹, risulta però meno solida di quanto non appaia a prima vista. L'insuperabile specialità di situazione in cui verserebbe l'ente pubblico viene infatti contraddetta dalla pacifica esperibilità nei suoi confronti dell'azione diretta prevista a tutela dei crediti dei lavoratori impiegati nell'esecuzione dell'appalto dall'art. 1676 c.c.³⁰, oltre che dal mancato esonero dalla responsabilità solidale delle pubbliche amministrazioni committenti di contratti di autotrasporto da parte della recente disciplina in materia³¹.

Non pare inoltre irrilevante in proposito il fatto che il recepimento italiano della direttiva n. 2014/24 sarà accompagnato dalla trasformazione in obbligo della precedente facoltà della stazione appaltante di pagamento diretto del subappaltatore³², con la conseguenza di un significativo rafforzamento delle ragioni creditorie di quest'ultimo rispetto a quanto previsto dall'art. 118, comma 3, del d. lgs. n. 163/2006 (oltre che rispetto allo *standard* ora imposto dall'art. 71.3 della direttiva n. 2014/24). Tale rafforzamento, benché spiegabile ancora una volta e prioritariamente alla luce dell'interesse dell'ente pubblico committente a garantirsi la regolare esecuzione delle attività appaltate con il soddisfacimento delle istanze economiche avanzate dall'impresa subappaltatrice cui è affidato in concreto lo svolgimento di dette attività, renderebbe infatti più difficile da giustificare la persistente indifferenza verso le ragioni creditorie dei lavoratori addetti alle stesse. Alla luce dell'insieme di considerazioni qui formulate, sembra dunque che uno spazio per ripensare alla corresponsabilità del committente pubblico per i crediti lavorativi potrebbe essere ritagliato nel processo d'attuazione delle tre direttive europee sui contratti pubblici: il

²⁸ Sulla stessa lunghezza d'onda è in sostanza sintonizzata la Corte di Cassazione nella sentenza cit. alla nota precedente. Per altri argomenti, più legati alla lettera normativa, volti a circoscrivere l'art. 29, comma 2, al settore privato v. comunque Mutarelli (2010).

²⁹ L'allargamento dell'art. 29 alle pubbliche amministrazioni, auspicato con forza nel documento unitario di Cgil, Cisl e Uil del 23 ottobre 2014, p. 3, è espressamente previsto dall'art. 3, comma 1, della cit. proposta di legge di iniziativa popolare.

³⁰ Sull'applicabilità dell'art. 1676 c.c. a carico del committente pubblico v. per tutte Cass.10 marzo 2001, n. 3559, in *RIDL*, 2002, II, p. 44 e Cass. 7 marzo 2008, n. 6208, in *RCDL*, 2008, p. 623.

³¹ Il coinvolgimento nella solidarietà della «persona giuridica pubblica che stipula ... il contratto di trasporto con il vettore» risulta a chiare lettere dall'attuale testo dell'art. 2, lett. c, del d. lgs. n. 286/2005.

³² In questo senso va il criterio di delega concernente la disciplina specifica per il subappalto di cui alla lettera *rrr* del già cit. disegno di legge S.1678-B, che vincola il legislatore delegato a stabilire «l'obbligo per la stazione appaltante di procedere al pagamento diretto dei subappaltatori in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore o anche su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente, per i servizi, le forniture o i lavori forniti».

silenzio serbato sul punto dal nostro legislatore nell'*iter* sin qui percorso, tuttavia, rende ormai improbabili sviluppi in questa direzione³³.

4. *Qualche considerazione allargando lo sguardo all'intera partita aperta*

Gli aspetti, specifici benché non marginali, sui quali si è soffermata l'attenzione non esauriscono naturalmente il discorso sulle criticità dell'articolata trama normativa intessuta dal legislatore del lavoro nazionale in tema di responsabilità solidale. Senza alcuna pretesa di esaustività s'intende a questo punto richiamarne alcune, anche per evidenziare il rilievo che le indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo possono assumere per la definizione di questioni ancora in attesa di assestamento, come quella concernente la possibilità di esonero dal vincolo di solidarietà del committente che abbia assolto compiti di *due diligence*.

La valorizzazione da parte dell'Unione europea, in sede sia normativa che giurisprudenziale, di sistemi di controllo preventivo sulla regolarità della filiera produttiva in funzione liberatoria dalla corresponsabilità³⁴, infatti, mentre può dirsi correttamente interpretata dal meccanismo di derogabilità a tale regola delineato nell'*incipit* dell'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276/2003, che affida ai contratti collettivi nazionali l'individuazione di procedure di verifica preliminare degli adempimenti economici gravanti sull'appaltatore, pare travisata dalla facoltà di deroga secca e incondizionata rimessa ai contratti collettivi «di prossimità» dal controverso art. 8 del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, in cui non v'è traccia del requisito dell'ottemperanza agli «obblighi di diligenza definiti dal diritto nazionale» risultante ora con chiarezza dall'art. 12.5 della direttiva *enforcement*. La discussione apertasi in dottrina sul dubbio rapporto esistente tra le due disposizioni interne appena richiamate trova quindi nella difformità della seconda dagli *standard* europei un ulteriore motivo per essere risolta con l'accantonamento della stessa e l'affermazione dell'esclusiva operatività della via derogatoria prospettata dalla prima (per questa conclusione, sostenendo la parziale abrogazione implicita dell'art. 8 del d.l. n. 138 ad opera della deroga introdotta nell'art. 29, comma 2, dalla successiva l. n. 92/2012, già Chieco 2012, p. 1003 s. e Izzi 2013, p. 658 s.; *contra* però Mutarelli 2013, p. 725 e, seppur in termini dubitativi, Gamberini, Venturi 2014, p. 200 ss.).

³³ Con il protrarsi di tale silenzio sino all'approvazione della legge delega avvenuta il 14 gennaio scorso (come già segnalato *supra*, nella nota 24) lo spazio per un ripensamento nel senso sopra auspicato si è infatti purtroppo significativamente ridotto.

³⁴ Si fa riferimento alle indicazioni contenute in proposito nell'art. 8 della direttiva n. 2009/52 (v. *supra*, § 1) e nell'art. 12 della direttiva n. 2014/67, oltre che nella sentenza *Commissione c. Regno del Belgio* (per le quali si rinvia al § 2).

Il sistema di esonero dalla responsabilità delineato dall'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276, tuttavia, non è privo di problemi, sia di ordine interpretativo³⁵ che connessi all'esigenza di efficacia ed effettività del controllo preventivo suscettibile di sostituirsi alla garanzia ivi stabilita. Sebbene in linea teorica i metodi di prevenzione degli inadempimenti siano senz'altro preferibili ai rimedi giudiziali esperibili *a posteriori*, infatti, il rischio che la deroga alla solidarietà conduca a soluzioni procedurali incapaci di fornire concrete risposte alle ragioni creditorie dei lavoratori impiegati nell'esecuzione degli appalti appare tutt'altro che remoto³⁶.

Riserve non minori suscita del resto, sul piano dell'effettività delle garanzie, la disciplina introdotta per il settore dell'autotrasporto di merci dalla l. n. 190/2014, incidendo sull'art. 83 *bis*, commi 4 *bis* e seguenti, del d.l. n. 112/2008, in base a cui la responsabilità solidale del committente sorge solo in conseguenza del mancato espletamento da parte sua di controlli preliminari sui vettori, che si esauriscono nell'acquisizione di documenti, peraltro non idonei a comprovare pienamente la regolarità degli adempimenti retributivi.

L'impostazione seguita nella configurazione del vincolo solidale per i contratti di autotrasporto, nella sua marcata diversità da quella adottata pochi anni prima per gli appalti privati, testimonia oltretutto la persistente inclinazione del nostro legislatore a procedere per compartimenti stagni, anziché preoccuparsi di costruire un'armoniosa circolarità fra le regole dedicate alla tutela economica dei lavoratori addetti a vario titolo ad attività esternalizzate, con tutti i limiti che da questa scelta derivano, anche in termini di mancata generalizzazione delle acquisizioni maturate col tempo all'interno di uno specifico regime. Grave è ad esempio, come è già stato rilevato (da Carosielli 2015, p. 255), che nonostante l'apertura ai lavoratori autonomi e parasubordinati intervenuta nell'art. 29, comma 2, del d. lgs. n. 276, essi siano stati del tutto ignorati dalla recente disciplina sulla responsabilità solidale nel settore dell'autotrasporto, ove pure tali figure sono presenti in misura non marginale.

Dei vizi di quest'approccio asistemico occorre dunque tenere conto al momento d'intervenire, col recepimento di direttive ad ampio raggio, su profili solo apparentemente 'di nicchia' dell'apparato di protezione del lavoro esternalizzato.

³⁵ A partire da quello relativo all'individuazione del ccnl legittimato alla deroga, ormai peraltro risolto dalla risposta all'interpello del Ministero del Lavoro del 17 aprile 2015, n. 9 con il condivisibile riferimento al ccnl applicato dall'appaltatore.

³⁶ Proprio dalla convinzione dell'insufficiente solidità del presupposto delineato dall'art. 29, comma 2, per l'esenzione dalla corresponsabilità trae origine l'alternativa prospettata nell'art. 1, commi 5-7, della cit. proposta di legge d'iniziativa popolare.

Riferimenti bibliografici

- Allamprese A., Orlandini G. (2014a), *Le norme di rilievo lavoristico nella nuova direttiva sugli appalti pubblici*, in *RGL*, I, p. 169
- Allamprese A., Orlandini G. (2014b), *La direttiva 2014/67 del 15 maggio 2014 di attuazione della direttiva 96/71 sul distacco transnazionale di lavoratori: un primo commento*, in www.cgil.it
- Alvino I. (2014a), *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, Milano: Giuffrè
- Alvino I. (2014b), *L'appalto e i suoi confini*, in *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori* (2014), p. 3
- Bano F. (2008), *Diritto del lavoro e libera prestazione di servizi nell'Unione europea*, Bologna: il Mulino
- Berntsen L., Caro E., Lillie N., Wagner I. (2015), *Posted Migration and Segregation in the European Construction Sector*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, p. 1600
- Biasi M. (2014), *Dal divieto di interposizione alla codatorialità: le trasformazioni dell'impresa e le risposte dell'ordinamento*, in *Contratto di rete e diritto del lavoro*, a cura di G. Zilio Grandi, M. Biasi, Padova: Cedam, p. 117
- Bonardi O. (2015), *La sicurezza sul lavoro nel sistema degli appalti*, in *Salute e sicurezza sul lavoro*, a cura di G. Natullo, Torino: Utet, p. 887
- Cannella G., Favilli C. (2011), *La direttiva sulle sanzioni per l'impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare: contenuto ed effetti nell'ordinamento italiano*, in *DIC*, n. 2, p. 37
- Capurro F. (2008), *Appalto e subappalto*, in *RCDL*, p. 399
- Carinci M.T. (2013), *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo*, Torino: Giappichelli
- Carinci M.T. (2015), *Introduzione. Il concetto di datore di lavoro alla luce del sistema: la codatorialità e il rapporto con il divieto di interposizione*, in *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa* (2015), p. 1
- Carmagnani P. (2015), *Sulla non compatibilità dei costi minimi ex art. 83-bis d.l. 112/2008 con la normativa comunitaria*, in *Diritto dei trasporti*, 2015, p. 163
- Carosielli G. (2015), *La responsabilità solidale nell'autotrasporto merci per conto terzi*, in *DRI*, p. 251
- Chieco P. (2004), *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in *Lavoro e diritti dopo il d.lgs. 276/2003*, a cura di P. Curzio, Bari: Cacucci, p. 91
- Chieco P. (2012), *Appalti e solidarietà nei recenti sviluppi di una legislazione in continuo cambiamento*, in *DRI*, p. 997
- Costantini S. (2015), *Il subappalto nelle recenti direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni*, in *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa* (2015), p. 373
- Dall'impresa a rete alle reti d'impresa* (2015), a cura di M.T. Carinci, Milano: Giuffrè
- Di Carlo E. J. (2015), *Ancora sulla responsabilità solidale negli appalti pubblici*, in *RGL*, II, p. 599
- Defossez A. (2014), *La directive 2014/67 relative à l'exécution de la directive 96/71 concernant le détachement de travailleurs: un premier pas dans une bonne direction*, in *RTDEur.*, p. 833
- Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori* (2014), a cura di M. Aimo, D. Izzi, Torino: Utet
- Ferrante V., Bricchi S. (2012), *Solidarietà e responsabilità del committente nella disciplina dell'appalto alla luce della più recente giurisprudenza*, in *RGL*, II, p. 463
- Forlivesi M. (2015), *Le clausole sociali negli appalti pubblici: il bilanciamento possibile tra tutela del lavoro e ragioni del mercato*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT, n. 275
- Gamberini G., Venturi D. (2014), *La facoltà derogatoria della contrattazione collettiva nella responsabilità solidale negli appalti*, in *DRI*, p. 182
- Giubboni S., Orlandini G. (2007), *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Bologna: il Mulino
- Imberti L. (2011), *Il trattamento economico e normativo*, in *Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici*, a cura di M.T. Carinci, C. Cester, M.G. Mattarolo, F. Scarpelli, Torino: Utet, p. 63
- Izzi D. (2013), *La responsabilità solidale negli appalti: una tutela in declino?*, in *DLM*, p. 635
- Lozito M. (2013), *Tutele e sottotutele del lavoro negli appalti privati*, Bari: Cacucci
- Mollo M. (2015), *Articolo 29, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 e contratto di trasporto: una deroga discutibile*, in *ADL*, I, p. 113
- Muller F. (2014), *Face aux abus et contournements, la directive d'exécution de la directive détachement est-elle à la hauteur?*, in *DS*, p. 788
- Mutarelli A. (2010), *Per l'inapplicabilità dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 alla pubblica amministrazione quale stazione appaltante*, in *LPA*, III, p. 1215

- Mutarelli M. (2013), *La solidarietà negli appalti per i crediti dei lavoratori*, in *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, a cura di M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta, Torino: Giappichelli, p. 717
- Orlandini G. (2013), *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Milano: Franco Angeli
- Pallini M. (2014), *Le prestazioni transnazionali di lavoro tra criticità e opportunità*, in *Diritto del lavoro in trasformazione*, a cura di L. Corazza, R. Romei, Bologna: il Mulino, p. 237
- Páramo Montero P. (2015), *La nueva directiva 2014/67/UE sobre el desplazamiento temporal de trabajadores*, in *Trabayo y Derecho*, n. 3, p. 52
- Perulli A. (2014), *Contratto di rete, distacco, codatorialità, assunzioni in agricoltura*, in *La riforma del mercato del lavoro* a cura di L. Fiorillo, A. Perulli, Torino: Giappichelli, p. 463
- Poli D. (2015), *L'impresa di autotrasporto per conto terzi fra frammentazione, outsourcing e subcontrattazione*, in *Dall'impresa a rete alle reti d'impresa (2015)*, p. 437
- Sala G. (2014), *Le modifiche soggettive del contraente e dell'esecutore dei contratti pubblici*, in *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, a cura di R. Villata, M. Bertolussi, V. Domenichelli, G. Sala, Padova: Cedam, 2014, tomo I, p. 499
- Scarpelli F. (2014), *Se le tutele del lavoro servono per favorire la buona impresa*, in www.nelMerito.com
- Schierle F. (2015), *96/71/EC: Posting of workers*, in *EU Labour Law. A Commentary*, a cura di M. Schlacter, Kluwer Law International, p. 163
- Van den Abeele E. (2014), *Integrating social and environmental dimensions in public procurement: one small step for the internal market, one giant leap for the EU?*, ETUI Working Paper, n. 8
- Varva S. (2014), *Il lavoro negli appalti pubblici*, in *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori (2014)*, p. 193
- Vettor T. (2012), *Lavoro e immigrazione irregolare nel d.lgs. n. 109 del 2012*, in *DIC*, n. 3, p. 38