



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

XI Commissione Lavoro
pubblico e privato

Camera dei Deputati

7 ottobre 2020



CONFINDUSTRIA

Proposta di legge n. 1423 Costanzo e
altri in materia di società cooperative,
appalto, somministrazione di lavoro e
distacco di lavoratori

A cura di:
Pierangelo Albini
*Direttore Area Lavoro, Welfare e Capitale
Umano
Confindustria*

L'impianto generale della proposta di legge appare fortemente dirigistico, con una seria compressione della libertà negoziale che costituisce uno dei cardini del nostro sistema economico e giuridico.

Nessuno nega che, nel mondo delle cooperative, si presentino frequenti problemi di comportamenti o apertamente illegali o ai margini della legalità, ma il fenomeno non è altro che una delle facce di quello che definiamo genericamente "lavoro nero" e che, quindi, non riguarda il mondo delle imprese "regolari" in generale, ivi comprese quelle appartenenti al sistema di rappresentanza delle storiche associazioni cooperativistiche presenti in Italia, bensì attiene ad un fenomeno che frequentemente è associato alla malavita organizzata. È illusorio, pertanto, pensare di contrastare questi fenomeni con l'introduzione di normative più "rigide", laddove viceversa andrebbe diversamente organizzata l'attività di vigilanza e, forse, anche ripensare alcune forme societarie eccessivamente semplificate dietro alle quali, alla stessa stregua delle cooperative "spurie", spesso si nascondono realtà di sfruttamento del lavoro e concorrenza sleale verso le imprese che rispettano leggi e contratti.

Confindustria non vuole certo parlare a nome del sistema di rappresentanza delle imprese cooperative, ma con esso ha scambi molto frequenti ed è anche per questo motivo che pensiamo di poter dire che la proposta di legge in esame, tenendo anche conto delle altre tematiche trattate, se pur mossa da intenti condivisibili, (come il contrasto delle false cooperative e di altre forme di abuso presenti nel mondo del lavoro), finisce per proporre soluzioni che rischiano non di risolvere i problemi che vorrebbe affrontare bensì soltanto di limitare fortemente la libera attività delle imprese regolari, siano esse cooperative o no, penalizzandole al punto da rischiare di farle uscire dal mercato.

Non volendo entrare specificamente nel merito della disciplina dei rapporti di lavoro nelle società cooperative, le nostre osservazioni in tema si limiteranno, innanzitutto, a cogliere gli aspetti della proposta che hanno comunque dei riflessi nel rapporto tra questa tipologia di imprese con quelle più propriamente rappresentate da Confindustria nonché ad esprimere valutazioni sul Capo secondo della proposta che riguarda istituti lavoristici di carattere generale.

La prima osservazione attiene al disposto dell'art. 3, comma 1, lett. a).

Il rinvio alla contrattazione collettiva nazionale ivi utilizzato risulta poco chiaro: non si comprende, infatti, se il rinvio allo "specifico settore di attività" voglia indicare la contrattazione stipulata dalle organizzazioni di rappresentanza delle imprese cooperative, per uno specifico settore, ovvero, più genericamente, il contratto collettivo "di riferimento" del settore stesso.

Per fare un esempio è noto come nel settore industriale esistano uno (o più) contratti per le imprese metalmeccaniche così come, allo stesso modo, esistono più contratti per le imprese metalmeccaniche nel settore dell'artigianato, oltre che nel settore cooperativistico.

L'applicazione di uno dei contratti del settore industriale, piuttosto che del settore dell'artigianato, comporta senz'altro differenti costi del personale.

Ne deriva che occorre fare chiarezza ed avere certezza su quale dovrebbe essere il contratto collettivo di riferimento, dato che l'individuazione di uno o l'altro comporterebbe senz'altro conseguenze nella filiera produttiva che si avvalga dell'opera di imprese metalmeccaniche organizzate in forma di cooperativa.

Questa sorta di "ambiguità" in ordine alla contrattazione di riferimento si ripresenta più volte nel testo, ingenerando problemi di non poco momento (cfr. anche art. 3, comma 1- *ter*, 1- *quater*).

Un secondo rilievo attiene al testo del comma 1 bis ove vengono utilizzati alcuni criteri per valutare la maggiore rappresentatività comparativa a livello nazionale delle organizzazioni datoriali del settore cooperativistico.

Ben si comprende come questo argomento abbia una valenza "trasversale", perché una volta che il legislatore adottasse alcuni criteri in un testo di legge, seppur ai fini del settore cooperativistico, questi finiranno, inevitabilmente, per essere presi a riferimento anche per tutti gli altri settori.

Ne deriva un indubbio interesse della nostra Confederazione nel valutare la congruità di tali criteri.

Peraltro Confindustria, nel sottoscrivere l'accordo interconfederale denominato "Patto della fabbrica" nel marzo del 2018, con Cgil, Cisl, Uil, si era impegnata ad avviare un percorso condiviso, per la più congrua definizione di tali criteri ma, di fatto, le organizzazioni sindacali, pur avendo sottoscritto quel patto, non hanno mai mostrato un vero interesse a dare un seguito al percorso ivi indicato.

A questo punto, allora, non possiamo esimerci da esprimere il nostro punto di vista che, innanzitutto, si fonda sull'osservazione che la mera elencazione di una serie di criteri, avulsi da ogni individuazione di un valore ponderato da attribuire a ciascuno di essi, rischia di ingenerare non solo incertezza ma senz'altro anche un inevitabile contenzioso tra le singole associazioni, che potrebbero avere interesse a sottolineare l'importanza di un criterio rispetto d un altro.

Si vuole dire che un'operazione di tal genere, che determina evidenti e rilevanti effetti sui cd. "corpi intermedi", non può essere condotta sulla base di criteri di legge variamente interpretabili, ma dovrebbe essere il frutto di una elaborazione il più possibile oggettiva e verificabile.

Basti pensare come possa risultare "fuorviante" il criterio del numero delle imprese associate, laddove queste possono essere, ad esempio, nel caso della cooperazione, costituite anche solo da tre soci persone fisiche, ovvero, nel caso delle imprese artigiane, possono essere esercitate anche in forma individuale.

Così come si espone a facili "manipolazioni" il criterio del numero di sedi presenti nel territorio, ben sapendo come molte imprese sono "domiciliate", a vari scopi, presso studi professionali.

Ancor più fuorviante il criterio del numero dei contratti sottoscritti, a mente del fenomeno, più volte denunciato dal Cnel, della “moltiplicazione” dei contratti collettivi sottoscritti, che ad esempio, dal 2010 al marzo del 2018, in Italia sono passati da 498 a 864.

Occorre, pertanto, senz'altro affrontare questo delicato nodo con maggiore cautela e attenzione.

In ogni caso, a nostro avviso, un criterio da valorizzare senz'altro dovrebbe essere quello del numero di rapporti di lavoro che vedono disciplinato il loro svolgimento in base ad un determinato contratto collettivo.

La libertà contrattuale, principio cardine del nostro sistema economico ma anche costituzionale, fa sì che le imprese scelgano liberamente quale contratto collettivo applicare per disciplinare il rapporto di lavoro con i propri collaboratori.

Dunque il contratto che risulta essere quello utilizzato per regolare la maggior parte dei rapporti di lavoro, in un determinato settore, è il contratto che meglio di altri ha saputo “interpretare” le necessità delle imprese ma anche il rispetto dei diritti dei lavoratori. Quel contratto, quindi, dovrebbe essere considerato, almeno tendenzialmente, il “contratto di riferimento” e le associazioni di rappresentanza che lo hanno sottoscritto dovrebbero essere ritenute, appunto, quelle maggiormente rappresentative, perché evidentemente sono riuscite, meglio di altre, a trovare il giusto equilibrio tra i contrapposti interessi delle parti rappresentate, tanto da far sì che il “loro” contratto risulta essere quello più “utilizzato”, in base ad una libera scelta.

Tralasciamo l'esame di altre norme che attengono più propriamente alla disciplina delle imprese cooperative e segnaliamo in nota¹ le nostre osservazioni sull'art. 7 della proposta

¹ Si segnala anzitutto che la nuova norma è introdotta nel Capo I del Titolo XI del Libro quinto c.c. dedicato alle fattispecie di falsità in atti societari, che già contempla due fattispecie di reato per false comunicazioni sociali (artt. 2621 e 2622). In particolare, la condotta illecita rilevante in tali fattispecie consiste nell'espone consapevolmente fatti materiali non rispondenti al vero o nell'omettere consapevolmente fatti materiali rilevanti la cui comunicazione è imposta dalla legge sulla situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo societario, in modo concretamente idoneo a indurre altri in errore.

Pertanto, come peraltro evidenziato anche nel Dossier elaborato dal Dipartimento Lavoro della Camera dei Deputati con riferimento alla PdL in esame, *“Andrebbe quindi valutata l'opportunità di chiarire quale sia il rapporto tra il nuovo illecito introdotto dalla disposizione in esame e la disciplina sistematica degli illeciti concernenti le false comunicazioni sociali”*.

Inoltre, in apparente contrasto con il principio di tassatività della fattispecie penale, la nuova norma risulta troppo generica nell'individuazione degli elementi costitutivi del reato, sia laddove richiama in modo ampio “gli atti societari o altri atti”, sia perché non individua in modo puntuale i soggetti attivi della condotta.

Al contempo, appare poco chiaro e coerente sul piano sistematico il richiamo, nell'ambito del nuovo reato istituito, al “falso ideologico” che il codice penale punisce in diverse ipotesi, sanzionando il falso ideologico commesso dal pubblico ufficiale in atti pubblici, quello commesso dal pubblico ufficiale in certificati o in autorizzazioni amministrative, quello commesso da persone esercenti un servizio di pubblica necessità e quello commesso dal privato in atto pubblico.

di legge, per passare all'esame del Capo secondo della proposta che interessa più direttamente il complesso delle imprese associate a Confindustria e dove, altresì, sono presenti gli aspetti critici più rilevanti.

E così la sostituzione del comma 1 dell'art. 29 del d. lgs. n. 276/2003 con i tre commi di cui alla lett. a) rappresenta un sostanziale ritorno alla disciplina vigente nel 1960, come peraltro espressamente ammesso nella relazione introduttiva.

La rigidità della normativa contenuta nella legge n. 1369 del 1960 era stata, via via, attenuata dalla giurisprudenza, con una lenta operazione di interpretazione "evolutiva", volta ad adeguare, in qualche modo, il complesso normativo alle mutate esigenze della realtà economica del Paese, sempre più aperto ai mercati internazionali e stabilmente inserito nella realtà del mercato unico europeo.

L'art. 29 della legge n. 276/2003 non ha fatto altro che recepire l'orientamento di fondo delle normative e della giurisprudenza europea che correttamente configura l'imprenditore anche soltanto come colui che organizza e dirige i lavoratori utilizzati nell'appalto, ma ciò in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto. E non a caso, per definire esattamente i confini di questa norma, viene presa contestualmente in considerazione la somministrazione di manodopera laddove, viceversa, i lavoratori non sono organizzati e diretti in modo autonomo da un distinto imprenditore ma prestano la loro opera sotto la direzione di un unico imprenditore.

Ammettere l'appalto solo in caso di "*lavoratori in possesso di competenze specialistiche e diverse da quelle dei lavoratori alle dipendenze del committente*" significa non tener conto degli odierni flussi dei mercati, sempre più ondivaghi ed imprevedibili, contrassegnati dalla velocità dei mutamenti tecnologici, che rendono particolarmente difficile dimensionare, tempo per tempo, la quantità di forza lavoro necessaria all'impresa.

Dunque, pensare di regolare gli appalti, che sono un mezzo essenziale per muoversi nell'odierna, complessa realtà dei mercati, sempre più incerti, con una normativa pensata per regolare la realtà economica e giuridica dell'Italia del 1960, ove la protezione del lavoro era solo agli albori, se rapportata all'odierna situazione, appare francamente una scelta non solo fuorviante ma che finisce per penalizzare molte piccole realtà imprenditoriali (si ricordi che la dimensione occupazionale del 95% delle imprese italiane è tra zero e 9 addetti).

In particolare, il reato di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico di cui all'art. 483 c.p., cui il nuovo art. 2625-*bis* fa esplicito richiamo ai fini della determinazione della pena applicabile, è configurabile soltanto laddove le false attestazioni al pubblico ufficiale da parte del privato siano rese nell'ambito della formazione di un atto pubblico destinato a provare la veridicità di quanto in esso statuito e quello commesso dal privato in atto pubblico, mentre è stata depenalizzata la fattispecie di "falsità in scrittura privata", di cui all'abrogato art. 485 c.p..

Pertanto, sarebbe opportuno apportare alcuni correttivi alla nuova norma volti a superare il riferimento al falso ideologico e a definire in modo più puntuale il perimetro oggettivo e soggettivo della condotta penalmente sanzionata.

Se poi, inoltre, l'apporto di questi lavoratori specializzati deve anche essere tale "*da generare un evidente incremento di produttività e di risultati*" è palese che l'appalto, data l'assoluta genericità di questi "parametri", diventerebbe una vera e propria eccezione nel sistema produttivo italiano.

Anche la fattispecie del cambio appalto (lett. *b*) dell'art. 8) è disciplinata in modo tale da rendere pressoché automatica l'applicazione della ben più vincolante normativa del trasferimento d'azienda con una "clausola di chiusura" che comporta una generalizzata applicazione delle cd. "clausole sociali".

Queste clausole sono state, storicamente, introdotte nel nostro ordinamento solo e soltanto nei settori *labour intensive* e sempre con qualche temperamento, in ordine al reimpiego dei lavoratori, temperamento che invece, nella proposta di legge in esame, è totalmente omesso.

A questi aspetti ci si riferiva in particolare quando, inizialmente, si lamentava una sostanziale compressione della libertà negoziale e della libertà di impresa che trova ulteriore e definitiva conferma nel disposto della lett. *d*) dell'art. 8 che, di fatto, impone al committente che stipula un regolare contratto di appalto, ma che deve essere svolto all'interno della propria azienda, di assicurare ai dipendenti dell'appaltatore "*un trattamento minimo economico e normativo non inferiore a quello spettante ai lavoratori*" del committente medesimo.

In buona sostanza, i lavoratori dell'impresa appaltatrice, i quali, trattandosi di un appalto regolare, vedono regolato il loro rapporto in base ad un contratto collettivo nazionale stipulato dalle rispettive organizzazioni sindacali di categoria, vedrebbero, di volta in volta, mutare il loro trattamento economico e normativo a seconda del tipo di impresa all'interno della quale andrebbero a rendere la loro prestazione, con il conseguente onere contributivo. Ancora una volta la libertà negoziale in base alla quale una determinata categoria di lavoratori e di imprese hanno regolato i loro rapporti con un contratto collettivo nazionale di lavoro verrebbe "superata" da una disposizione di legge che impone un determinato trattamento a prescindere dagli equilibri negoziali raggiunti dalle parti stipulanti il contratto collettivo di quel settore.

Ed è appena il caso di ricordare che la stessa legge n. 1369 del 1960 non arrivava al punto da imporre una piena "parità di trattamento" tra i lavoratori dell'impresa committente e i lavoratori addetti all'appalto endoaziendale (cfr. art. 3, comma 1), come, invece, finisce per fare la presente proposte di legge. Ed ancora, va ricordato che la stessa legge n. 1369 del 1960 prevedeva, all'art. 5, ben otto diverse categorie di attività in appalto che, seppur svolte all'interno dei locali dell'azienda committente, non comportavano l'applicazione del principio della "parità di trattamento".

In altre parole la legge n. 1369 del 1960, pur del tutto inadeguata, nel suo complesso, all'attuale realtà economica, era più "flessibile" rispetto a quanto previsto dalla proposta di legge in esame.

Identiche considerazioni si possono sostanzialmente svolgere riguardo le norme con le quali la proposta di legge vorrebbe modificare le vigenti disposizioni di legge sul distacco.

Da ultimo alcune considerazioni sull'art.10 della proposta di legge che vorrebbe modificare la disciplina dell'art.50 del codice dei contratti pubblici.

Anche in questo caso la formulazione proposta "forza" i principi della libertà negoziale e della libertà di impresa.

Va ricordato che l'orientamento della giurisprudenza consolidata, specie del Consiglio di Stato (cfr., ad es., sentenza n. 6148/2019) afferma chiaramente che *"l'obbligo di mantenimento dei livelli occupazionali del precedente appalto va temperato con la libertà d'impresa e con la facoltà in essa insita di organizzare il servizio in modo efficiente e coerente con la propria organizzazione produttiva"* permettendo all'impresa, a causa delle mutate esigenze tecnico-organizzative, *"un mutamento anche delle condizioni economiche e contrattuali praticate ai lavoratori impiegati"*.

Dunque il rispetto dei principi dell'Unione europea, nella norma proposta, appare più formale che sostanziale.

In ogni caso la nuova norma proposta abroga due disposizioni vigenti che, viceversa, risultano essenziali proprio per il rispetto dei principi comunitari.

In primo luogo, quella che afferma che la previsione di clausole sociali di stabilità occupazionale si giustifica con riguardo ai contratti ad alta intensità di manodopera e, in secondo luogo, la norma che ora chiarisce cosa si intenda per questi appalti, ossia "quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto".

Questa disposizione evita, tra l'altro, di affidare alle mutevoli valutazioni delle singole stazioni appaltanti la definizione di una determinata attività come ad alta intensità di manodopera. Conseguentemente, quella disposizione consente di applicare le disposizioni dei contratti collettivi dei settori caratterizzati da tale prevalenza delle prestazioni di manodopera, contratti ove sono sempre previste clausole sociali che consentono l'ordinato passaggio dei dipendenti tra l'impresa aggiudicataria e la precedente.

Viceversa generalizzare l'applicazione di clausole sociali ad ogni tipo di appalto, nei termini previsti dalla norma in esame, significa sostanzialmente congelare la concorrenza tra le imprese, che non saranno più interessate ad adottare modelli organizzativi più efficienti, vedendo le condizioni contrattuali dell'appalto già sostanzialmente predeterminate sia in termini di orario che di costo del lavoro.

Questo esito non è certamente coerente con il pur affermato rispetto dei principi dell'Unione europea.

In conclusione a nostro giudizio la proposta di legge in esame andrebbe profondamente rivista per renderla maggiormente compatibile con il rispetto dell'autonomia negoziale, della libertà di impresa e della concorrenza, tutti principi che, adeguatamente attuati, non devono essere considerati necessariamente in contrapposizione con una gestione dei rapporti di lavoro improntata al rispetto dei diritti e della dignità dei lavoratori.

Per concludere, come richiesto nel corso dell'audizione, ci permettiamo di formulare qualche proposta che va nel senso degli obiettivi perseguiti dal disegno di legge in esame, ma utilizzando percorsi del tutto diversi.

Segnaliamo, in particolare, che sono stati elaborati, negli ultimi tempi, dei programmi informatici che consentono un costante monitoraggio dell'andamento dei rapporti tra committente, appaltatore ed anche subappaltatore, programmi che, se utilizzati su larga scala, riuscirebbero senz'altro a selezionare il mercato tra imprese adempienti agli obblighi di legge ed imprese inadempienti.

Facciamo riferimento, in particolare, alla procedura informatica denominata "Banca Dati Appalti, elaborata dall'Inps anche a seguito di un costante e fattivo confronto con Confindustria.

La procedura è stata avviata, in via sperimentale nel 2018, ed è la seguente:

- a) il committente deve indicare nel cassetto previdenziale, selezionando la voce "istanze on line", il momento iniziale e quello finale dell'appalto - ovvero la durata del contratto - inserendo altresì il codice fiscale dell'appaltatore (nonché degli eventuali subappaltatori, se presenti).
- b) In questo modo l'INPS può estrapolare i dati retributivi e contributivi di tutti i lavoratori coinvolti nella realizzazione dell'appalto avendo direttamente dal committente notizia dell'avvio del relativo contratto.
- c) l'appaltatore ha invece l'onere d'inserire nella denuncia individuale dell'Uniemens, quella cioè afferente ogni singolo lavoratore, il codice fiscale del committente, così da dichiarare quali dipendenti siano effettivamente utilizzati nell'esecuzione dell'appalto.

Il grande vantaggio di questa procedura è quello di poter monitorare, quasi in tempo reale, la situazione contributiva relativa all'appaltatore e al subappaltatore, tramite il cassetto previdenziale.

Conseguentemente, l'Istituto è in grado di comunicare all'appaltatore - mediante avviso bonario - l'insorgenza di un suo eventuale inadempimento. Dell'eventuale irregolarità viene data notizia contestualmente all'appaltante sul quale grava l'obbligo solidale che, quindi, a sua volta, può porre in essere azioni di controllo sull'operato dell'appaltatore, azioni che dovrebbe concordare inizialmente al momento della stipula del contratto d'appalto.

In sostanza, l'interesse del committente a controllare la "regolarità" dell'appaltante nasce dal "conflitto di interessi" che sorge in virtù della responsabilità solidale che grava sul committente.

Si tratta ovviamente di una procedura che deve ancora essere compiutamente sperimentata in tutti i suoi aspetti applicativi ma siamo fermamente convinti che la strada da percorrere per far sì che gli appalti possano svolgersi con regolarità, esigenza essenziale per il mondo delle imprese, sia appunto quella di implementare e affinare metodiche e procedure di questo genere, sempre più attuabili grazie al progresso tecnologico, piuttosto che affidarci al ritorno a normative francamente obsolete che, come già si diceva, rischiano di costituire



un ostacolo alla libertà di impresa piuttosto che un vero deterrente per chi agisce sul mercato in maniera scorretta se non apertamente in violazione delle norme di legge e di contratto.