

## Il lavoro nel sistema degli appalti

L'appalto è uno dei "luoghi" nei quali si manifestano con chiarezza le trasformazioni dell'impresa e del lavoro. Nei nuovi modelli produttivi e organizzativi decisioni, rischi e responsabilità prendono forma in un contesto di processi integrati, anche per effetto delle tecnologie digitali.

Il volume analizza i confini fra appalto genuino e interposizione illecita, i temi del trattamento economico dei lavoratori e della responsabilità solidale, le implicazioni dell'innovazione tecnologica, dei cambi d'appalto e delle clausole sociali, gli strumenti preventivi e di contrasto allo sfruttamento nelle filiere a carattere non giuslavoristico (v. l'amministrazione giudiziaria e i provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza).

Le prospettive raccolte compongono una lettura ragionata, fra inquadramento teorico e attenzione ai problemi concreti, sul rapporto tra libertà organizzativa, potere e responsabilità, destinata a chi è chiamato a governare, assistere o giudicare le dinamiche dei confini dell'impresa.

LISA  
AMORIELLO

è avvocatessa specialista in Diritto del lavoro e della Previdenza sociale, dottoressa di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate e professoressa a contratto di Diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Firenze. È autrice di numerose pubblicazioni e relatrice in convegni e corsi di alta formazione. I suoi studi più recenti riguardano le questioni giuridiche poste dalla transizione digitale e dai suoi effetti sul lavoro, sulle organizzazioni e sulle persone.



Il lavoro nel sistema degli appalti

a cura di L. Amoriello



# Il lavoro nel sistema degli appalti

Dal decentramento produttivo all'impresa integrata,  
fra innovazione tecnologica e tutele

*a cura di* Lisa Amoriello

*Prefazione di* Oronzo Mazzotta



**Giappichelli**



# Indice

|                                       | <i>pag.</i> |
|---------------------------------------|-------------|
| <i>Gli Autori</i>                     | XIII        |
| <i>Prefazione di Oronzo Mazzotta</i>  | XV          |
| <i>Introduzione di Lisa Amoriello</i> | XIX         |

## Capitolo Primo

### **L'accertamento dell'appalto illecito: le linee guida**

di *Arturo Maresca*

|                                                                                                                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Delimitazione del campo dell'indagine                                                                                                                            | 1  |
| 2. Limiti collettivi all'appalto                                                                                                                                    | 2  |
| 3. L'interposizione oggettivamente illecita di manodopera                                                                                                           | 5  |
| 3.1. L'organizzazione dei mezzi dell'appaltatore e l'utilizzazione di lavoratori distaccati                                                                         | 6  |
| 3.2. La relazione contrattuale (legittima) tra committente e appaltatore e l'ingerenza (illegittima) del committente nella gestione dei dipendenti dell'appaltatore | 7  |
| 4. Il Preposto come <i>alter ego</i> dell'appaltatore o come capo squadra del committente?                                                                          | 9  |
| 5. L'interposizione informatizzata di manodopera                                                                                                                    | 10 |

## Capitolo Secondo

**Il trattamento economico e normativo applicabile  
ai lavoratori impegnati in appalto. Il ricorso al “do ut des”,  
quale rimedio alla mancata attuazione dell’art. 39 Cost.**

di *Francesco Natalini*

|                                                                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Premessa                                                                                                                                       | 13 |
| 2. I motivi della mancata attuazione dell’art. 39 Cost.                                                                                           | 15 |
| 3. La “legittimazione” della retribuzione di fonte pattizia ad opera dell’art. 36 Cost.                                                           | 16 |
| 4. Il cambio di paradigma per individuare l’equa retribuzione: dalla legge-delega n. 144/2025 al d.l. n. 62/2026                                  | 18 |
| 5. Il criterio del “do ut des”. Il contratto collettivo quale “merce di scambio”                                                                  | 21 |
| 6. L’applicazione del principio del “do ut des” alla materia degli appalti                                                                        | 24 |
| 7. La disciplina per gli appalti pubblici. L’art. 36 dello Statuto                                                                                | 24 |
| 7.1. L’evoluzione normativa: il Codice degli appalti (d.lgs. n. 36/2023)                                                                          | 27 |
| 7.2. I criteri per determinare l’equivalenza contrattuale in caso di adozione di un diverso contratto collettivo                                  | 31 |
| 7.3. L’equivalenza delle tutele tramite integrazione del trattamento economico e normativo offerto. Le criticità evidenziate dalla giurisprudenza | 33 |
| 7.4. La presunzione di equivalenza                                                                                                                | 36 |
| 8. Gli appalti privati. Dalla legge n. 1369/1960 alla Riforma Biagi                                                                               | 37 |
| 8.1. Un’anticipazione del vincolo di adeguamento alla contrattazione collettiva. Gli appalti “esteri”                                             | 39 |
| 8.2. La riforma ex d.l. n. 19/2024 e l’estensione del “do ut des” anche a tutti gli appalti privati                                               | 40 |
| 8.3. <i>Quid iuris</i> quando non si verte in caso di appalto o subappalto?                                                                       | 41 |
| 9. La misurazione della rappresentatività delle OO.SS. stipulanti. Un nodo ancora da sciogliere                                                   | 43 |

pag.

## Capitolo Terzo

**Questioni attuali in materia responsabilità solidale  
negli appalti (e non solo)**di *Carlo Alberto Nicolini*

|                                                                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Solidarietà o codatorialità                                                                                  | 45 |
| 2. La solidarietà per i crediti retributivi e contributivi in materia di appalti:<br>quasi le stesse regole     | 48 |
| 3. L'ambito di applicazione soggettivo                                                                          | 48 |
| 4. L'ambito di applicazione oggettivo. L'allargamento della nozione di<br>"appalto", nella giurisprudenza...    | 49 |
| 5. ...e nella prassi amministrativa. Il significato della modifica introdotta<br>dal d.l. n. 19/2024            | 51 |
| 6. L'oggetto della responsabilità solidale. Il caso delle aziende subfornitrici<br>con pluralità di committenti | 52 |
| 7. Ancora sull'oggetto della responsabilità solidale                                                            | 54 |
| 8. Quali accorgimenti per il committente?                                                                       | 55 |
| 9. La decadenza                                                                                                 | 55 |
| 10. La solidarietà nel contratto di trasporto su strada: una norma di fatto<br>inapplicabile?                   | 58 |
| 11. I servizi di logistica e l'art. 1677-bis c.c.                                                               | 59 |

## Capitolo Quarto

**Appalti tecnologici: l'innovazione cambia le regole?**di *Lisa Amoriello*

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introduzione. L'innovazione digitale e il diritto del lavoro       | 61 |
| 2. Tecnologie nuove e distinzioni antiche                             | 62 |
| 3. La fattispecie resta il punto di partenza                          | 64 |
| 4. Dalla proprietà dei mezzi all'organizzazione del servizio          | 66 |
| 5. Il software tra infrastruttura necessaria e dispositivo di comando | 68 |
| 6. Le risposte della giurisprudenza: alla ricerca di punti fermi      | 70 |
| 7. Imputazione e trasparenza del potere                               | 75 |
| 8. Una proposta di metodo per l'accertamento                          | 77 |
| 9. Tecnologia e rischio di impresa                                    | 79 |
| 10. Continuità delle regole ed evoluzione dell'indagine               | 80 |

## Capitolo Quinto

**Il contrasto allo sfruttamento negli appalti con uso di strumenti normativi estranei all'ambito giuslavoristico***di Riccardo Diamanti*

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. I vari profili di regolazione degli appalti                                                                                       | 83 |
| 2. L'uso dell'istituto dell'amministrazione giudiziaria da parte della procura della repubblica di Milano nella catena degli appalti | 86 |
| 3. Il controllo degli appalti e delle condizioni di lavoro, il ruolo della normativa a tutela della concorrenza                      | 91 |
| 4. Il paradosso dell'effettività e la rigidità delle tutele giuslavoristiche                                                         | 94 |
| 5. Il sistema degli appalti tra lavorazioni interne al ciclo produttivo e catene di appalti                                          | 95 |

## Capitolo Sesto

**La circolazione dei lavoratori negli appalti privati e le clausole sociali***di Giuseppina Mortillaro*

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. L'ampiezza della questione                                                                   | 99  |
| 2. Il cambio appalto                                                                            | 100 |
| 3. La fine dell'appalto                                                                         | 103 |
| 4. Le clausole sociali                                                                          | 104 |
| 5. Fatto costitutivo del diritto all'assunzione e risoluzione del precedente rapporto di lavoro | 107 |
| 6. L'estinzione del rapporto con l'impresa uscente                                              | 109 |
| 7. Divieto di licenziamento e clausole sociali nel periodo emergenziale                         | 111 |
| 8. Riqualificazione del cambio appalto in trasferimento d'azienda                               | 112 |

## Capitolo Settimo

**La circolazione del personale tra enti e società a controllo pubblico: assetti organizzativi e tutela del lavoratore***di Marco Lovo*

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il decentramento produttivo e la morfologia delle esternalizzazioni    | 115 |
| 2. Il perimetro applicativo del t.u. n. 175/2016: la nozione di controllo | 116 |

|                                                                                                                            | <i>pag.</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 3. Dialettica tra specialità normativa e riespansione del diritto comune                                                   | 118         |
| 4. Il trasferimento del personale e la clausola di salvaguardia <i>ex art.</i> 31, d.lgs. n. 165/2001                      | 119         |
| 5. La circolazione del personale tra società in controllo pubblico ed ente socio: il divieto di stabilizzazione automatica | 121         |
| 6. Successione di contratti di lavoro a termine illegittimi: sussiste la conversione?                                      | 124         |
| 7. Sulla reinternalizzazione delle attività di una società a controllo pubblico                                            | 125         |
| 8. Cambio appalti e “clausola sociale”                                                                                     | 128         |
| 9. Conclusioni                                                                                                             | 131         |

## Capitolo Ottavo

### **La salute e la sicurezza negli appalti privati**

di *Sofia Cecconi*

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La nozione di appalto nella gestione aziendale: l'esternalizzazione come metodo organizzativo o come esigenza produttiva?                                       | 133 |
| 2. L'evoluzione normativa dall'art. 2087 c.c. all'art. 26 t.u. sulla salute e sicurezza del 2008: l'approccio fattuale alla sicurezza nel frazionamento produttivo | 136 |
| 3. Gli obblighi di verifica dell'idoneità tecnico-professionale in caso di affidamento dei lavori, servizi e forniture                                             | 141 |
| 4. Gli obblighi di informazione, cooperazione e di coordinamento fra autonomia dell'appaltatore e divieto di ingerenza del committente                             | 144 |
| 5. Il valore economico della sicurezza: l'obbligo di indicazione nel contratto di appalto dei costi per i rischi interferenziali                                   | 147 |
| 6. Gli obblighi risarcitori                                                                                                                                        | 149 |
| 7. Conclusioni                                                                                                                                                     | 151 |

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <i>Bibliografia</i> | 153 |
|---------------------|-----|



# Introduzione

di *Lisa Amoriello*

Vi sono istituti che, in determinate stagioni, cessano di occupare soltanto un ambito dell'ordinamento e diventano un punto di osservazione privilegiato delle trasformazioni economiche e sociali. L'appalto, nella sua dimensione lavoristica, è uno di essi. Attraverso la sua fenomenologia si può leggere il mutamento dell'impresa, il diverso rapporto tra organizzazione e lavoro, la crescente complessità delle filiere e, soprattutto, la difficoltà di mantenere riconoscibili responsabilità e tutele quando l'attività produttiva si distribuisce tra una pluralità di soggetti.

Il volume nasce da questa constatazione. I processi di integrazione produttiva non rappresentano più una scelta occasionale, circoscritta ad attività marginali o accessorie, ma costituiscono oggi una modalità ordinaria di organizzazione della produzione e dei servizi. L'impresa seleziona le funzioni da conservare al proprio interno, affida all'esterno competenze specialistiche, costruisce relazioni stabili con operatori diversi e si colloca, a sua volta, all'interno di reti più ampie. Il suo perimetro giuridico si restringe, mentre la sua capacità di coordinare processi complessi si estende. La forza dell'impresa contemporanea non risiede necessariamente nel possesso diretto di tutti i fattori della produzione, ma nella capacità di governare connessioni, conoscenze, dati e relazioni contrattuali.

Ne deriva un paradosso destinato a segnare a lungo il diritto del lavoro: la produzione diviene più unitaria proprio mentre l'organizzazione si frammenta. Attività formalmente riferibili a soggetti diversi convergono verso un medesimo risultato economico; decisioni assunte in un punto della filiera producono effetti su lavoratori collocati altrove; standard, tempi e condizioni economiche si propagano lungo la catena ben oltre i confini dell'impresa che li ha determinati. La distanza contrattuale non coincide necessariamente con una distanza sostanziale e, talvolta, finisce per rendere meno visibile il centro dal quale provengono le scelte capaci di incidere sull'organizzazione del lavoro.

Il diritto del lavoro si è formato avendo come riferimento un'impresa dai confini relativamente riconoscibili e un potere datoriale più agevolmente individuabile. È stato poi progressivamente chiamato a operare in un contesto nel quale il potere può essere ripartito, mediato o incorporato nei processi, e quindi occorre evitare che la complessità divenga opacità e che la moltiplicazione dei soggetti si traduca in una progressiva rarefazione delle garanzie.

Su questo terreno si confrontano due rappresentazioni entrambe insufficienti. La prima guarda a ogni disarticolazione come a una sottrazione di diritti, e finisce per assumere l'unità dell'impresa come unico modello socialmente accettabile. La seconda identifica la frammentazione con l'efficienza e considera la libertà organizzativa capace, da sola, di legittimare ogni esito prodotto dal mercato. La realtà è ovviamente più complessa. Le connessioni fra imprese possono generare innovazione, specializzazione e migliori opportunità di lavoro; possono però anche alimentare una competizione fondata esclusivamente sulla riduzione dei costi, spingendo le condizioni più gravose verso gli anelli meno visibili della catena. La medesima architettura produttiva può valorizzare competenze autonome oppure occultare dipendenze sostanziali. È perciò necessario sottrarsi tanto alla condanna pregiudiziale quanto alla neutralità acritica.

L'appalto diventa così una lente attraverso la quale osservare una questione più ampia: quale rapporto debba intercorrere, nei modelli dell'impresa attuale, tra potere, beneficio e responsabilità. La domanda attraversa l'intero volume senza ricevere una risposta semplificata. Occorre conservare la capacità di distinguere situazioni differenti e, nello stesso tempo, riconoscere i legami che la costruzione contrattuale tende talvolta a nascondere. È in questo equilibrio che si misura la tenuta delle categorie giuridiche e la loro possibilità di accompagnare, anziché inseguire, le trasformazioni dell'economia.

La questione non riguarda soltanto la protezione individuale del lavoratore, che pure rappresenta l'angolo di osservazione primario. Il modo in cui una filiera tratta il lavoro rivela la qualità del modello produttivo nel suo complesso. Quando la competizione tra imprese si alimenta attraverso il progressivo abbassamento delle condizioni economiche, della sicurezza o della stabilità occupazionale, non è soltanto la tutela della persona a essere compromessa: ne risultano alterati il mercato, la concorrenza e la stessa capacità delle imprese virtuose di rimanere competitive. Per questa ragione la legalità della filiera non può essere considerata un tema estraneo alle scelte strategiche dell'impresa.

Il contrasto allo sfruttamento negli appalti sta peraltro sollecitando il ricorso a strumenti che si collocano al di fuori del tradizionale perimetro giustizioristico, e quindi l'analisi non può prescindere dal prendere in considera-

zione, per esempio, le iniziative recenti di alcune procure, cui hanno fatto seguito provvedimenti di amministrazione giudiziaria nei confronti di imprese committenti in catene di appalti, nonché gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato fondati sulla normativa antitrust, né si può evitare di interrogarci sui rapporti fra tali forme rimediali e le tutele proprie del diritto del lavoro.

La tecnologia accentua le molte tensioni. Essa rende possibile un coordinamento sempre più preciso tra soggetti formalmente autonomi, riduce i costi della distanza e consente di integrare attività disperse come se appartenessero a un'unica organizzazione. Nello stesso tempo, rende meno immediatamente percepibili i luoghi nei quali si formano le decisioni. Il potere può esprimersi attraverso l'architettura di un sistema, la selezione di un dato, la definizione di una priorità o la costruzione di un indicatore. Ciò che prima appariva nell'ambito di una relazione personale, può oggi essere affidato a un processo impersonale. La tecnologia, dunque, non rende superflue le domande tradizionali del diritto del lavoro; le sottrae, semmai, alle risposte fondate sulle sole apparenze.

L'innovazione tecnologica e la complessità organizzativa interrogano le categorie giuridiche esistenti e richiedono, nel processo interpretativo, una particolare attenzione alle modalità concrete attraverso le quali l'organizzazione prende forma.

La scelta di raccogliere prospettive diverse risponde alla natura stessa del problema. L'appalto si colloca al punto d'incontro tra libertà d'impresa e tutela del lavoro, autonomia privata e regolazione collettiva, efficienza organizzativa e responsabilità sociale. Coinvolge la dimensione individuale e quella collettiva, il mercato privato e l'organizzazione pubblica, il diritto del lavoro e ambiti regolativi che sempre più spesso concorrono al governo delle filiere. Nessuno di questi sguardi, considerato isolatamente, è sufficiente. La pluralità delle analisi non intende tuttavia offrire una semplice giustapposizione di temi, ma restituire l'unità di una questione che si manifesta su piani differenti.

Il filo che tiene insieme queste riflessioni è l'esigenza di coniugare autonomia e responsabilità. Un sistema economico aperto ha bisogno che le imprese possano scegliere come organizzarsi, selezionare competenze esterne e costruire reti produttive flessibili. Ma la libertà organizzativa perde la propria legittimazione quando diventa libertà di allontanare le conseguenze delle decisioni, di rendere invisibile il potere o di trasferire sistematicamente il rischio su chi dispone di minore forza contrattuale. La responsabilità, a sua volta, deve essere ricostruita con misura, evitando generalizzazioni che finirebbero per negare la reale autonomia delle imprese coinvolte, perché compito del diritto non è ridurre la complessità, ma renderla compatibile con il bisogno di effettività delle tutele.

In questa prospettiva assume un rilievo crescente la dimensione preventiva. La qualità di un appalto si misura innanzitutto nelle scelte economiche e organizzative a monte, nel valore attribuito al lavoro, nella selezione degli operatori, nella configurazione delle relazioni e nella capacità di conoscere ciò che accade lungo la filiera. L'attenzione alla legalità non costituisce un limite esterno alla competitività, ma una condizione della sua sostenibilità.

Il senso del volume è dunque quello di proporre una riflessione sul presente e, insieme, sul futuro del lavoro nell'impresa contemporanea. Non un repertorio di soluzioni definitive, né la ricerca di una formula capace di ricondurre a unità ogni situazione, ma il tentativo di mettere a fuoco le domande che la trasformazione produttiva rende ormai ineludibili. Se i confini dell'impresa sono divenuti mobili, il diritto deve continuare a rendere visibili i luoghi nei quali si esercita il potere, si produce il rischio e si determina la qualità del lavoro. È da questa capacità che dipenderà, in larga misura, l'equilibrio tra innovazione, libertà economica e dignità della persona nei sistemi produttivi dei prossimi anni.

Alcuni dei temi da cui prende avvio questa riflessione hanno trovato una prima occasione di confronto nel convegno regionale annuale promosso da AGI (Associazione Giuslavoristi Italiani) sezione Toscana nel dicembre 2024, a Pistoia, proprio sul tema dell'appalto. In quella sede, lo scambio fra studiosi e professionisti portatori di esperienze diverse, fece maturare l'idea che la pluralità degli sguardi emersa nel dibattito meritasse di essere raccolta e sviluppata in un volume che unisse ad una solida base teorico-ricostruttiva un'attenzione costante ai problemi applicativi della materia.

Da quella prima idea ha preso avvio un lungo percorso di approfondimento che si è progressivamente arricchito, sino ad oggi, di temi, prospettive e Autori. I contributi qui raccolti restituiscono una riflessione aggiornata agli sviluppi normativi e giurisprudenziali più recenti, mantenendo l'impostazione pluralistica che aveva caratterizzato quel primo confronto.

A tutti gli Autori va il mio sincero ringraziamento. Ringrazio altresì AGI Toscana e l'Ordine provinciale dei Consulenti del lavoro di Pistoia per il loro contributo alla realizzazione dell'opera.