

# RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

*Diretta da Umberto Carabelli*

Q

3/2018

Logistica e Lavoro



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO  
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

Quaderno  
3/2018



# Logistica e Lavoro

a cura di

Andrea Allamprese e Olivia Bonardi



EDIESSE

Il volume raccoglie gli Atti del Convegno «Logistica e Lavoro» svoltosi a Reggio Emilia il 22 giugno 2018.

© Copyright by Ediesse, 2017

Ediesse s.r.l.

Via delle Quattro Fontane, 109 – 00184 Roma

Tel. 06/448701 - Fax 06/44870335

[www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)

[ediesse@cgil.it](mailto:ediesse@cgil.it)

Copertina e progetto grafico: Antonella Lupi

## *Indice*

<i>Umberto Carabelli</i> Introduzione	9
<i>Guido Mora</i> Il lavoro nella logistica nel territorio reggiano	14
RELAZIONI	
<i>Olivia Bonardi</i> Tra <i>governance</i> delle <i>global value chains</i> e frammentazione del tessuto produttivo nazionale: quale regolazione per il lavoro nel settore della logistica?	20
<i>Sergio Crespi</i> L'Interporto Bologna e il suo ruolo nel mercato e nel sociale	38
<i>Giulia Frosecchi</i> Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre	43
<i>Andrea Lassandari</i> La contrattazione collettiva nella logistica	54
<i>Enrico Gragnoli</i> I contratti di appalto e le società cooperative di produzione e lavoro nel settore della logistica	69
<i>Alberto Araldi</i> La filiera degli appalti e il lavoro in cooperativa nel settore della logistica	87

<i>Vito Pinto</i>	
Il contrasto allo sfruttamento del lavoro nel settore logistico. Per un quadro d'insieme	91
<i>Guglielmo Anastasio</i>	
Logistica e sfruttamento del lavoro: strumenti di prevenzione e contrasto	104
INTERVENTI	
<i>Andrea Allamprese</i>	
Strumenti di contrasto al <i>dumping</i> nei settori della logistica e del trasporto merci	110
<i>Silvia Borelli</i>	
Appunti e idee per il contrasto delle <i>letterbox companies</i>	118
<i>Umberto Franciosi</i>	
Il caso Castelfrigo	127
<i>Alberto Guariso</i>	
Il lavoro degli stranieri nella logistica	135
<i>Vittorio Mete</i>	
Mafie e autotrasporto. Appunti per un'analisi	142
<i>Danilo Morini</i>	
Innovare le strategie per rappresentare i lavoratori di Amazon	148
<i>Bruno Pezzarossi</i>	
Il caso GFE	158
<i>Vincenzo Colla</i>	
Conclusioni	162

# Logistica e Lavoro





*Umberto Carabelli\**

## Introduzione

Buongiorno a tutti. Apro con la massima puntualità i lavori di questo convegno perché, come avrete potuto constatare dal programma, si tratterà di una giornata particolarmente impegnativa. Ci sono numerose relazioni che si concluderanno nel pomeriggio, cui poi seguiranno interventi programmati che arricchiranno senza dubbio il dibattito. Le conclusioni saranno poi del Segretario confederale Vincenzo Colla.

Introduco io i lavori in quanto direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, la quale ha progettato dal punto di vista scientifico i lavori odierni, per il tramite di Olivia Bonardi e Andrea Allamprese; a loro va il mio più sentito ringraziamento. Subito dopo seguiranno i saluti di benvenuto di Guido Mora, segretario generale della Camera del lavoro di Reggio Emilia, al quale rivolgo i segni del nostro apprezzamento per aver voluto collaborare con noi nella organizzazione di questa importante giornata di riflessione su un tema fondamentale in questa fase storica, nonché per la collaborazione che potrà in futuro svilupparsi tra noi. Da questa intensa giornata emergeranno senza dubbio interessanti informazioni e riflessioni, alle quali potrebbe essere utile dar seguito sul piano scientifico e operativo. E d'altronde, questo convegno non avrebbe potuto svolgersi in un luogo più opportuno, visto che da sempre l'Emilia-Romagna, e Reggio Emilia in particolare, sono state testimoni del diffondersi ed intensificarsi dei problemi legati alla logistica ed alla tutela dei lavoratori che in essa operano. Preannuncio, inoltre, che dei lavori di questa giornata – oltre al collegamento *streaming*, che consentirà a chi non è potuto essere presente di partecipare a distanza – verrà effettuata una videoregistrazione che poi sarà mes-

\* Direttore della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

sa nel sito web sia della *Rivista giuridica* sia della Camera del lavoro. Insieme con Guido Mora, inoltre, abbiamo deciso di trasformare gli atti del convegno in un Quaderno della *Rivista giuridica*, una pubblicazione *online*, e dunque un *e-book*, che sarà egualmente collocato nel nostro sito e messo a disposizione gratuitamente di chiunque voglia poi «scaricarlo», per informarsi sui temi trattati. Di questo anche ringrazio Guido Mora, in ragione del sostegno economico che ci darà per il raggiungimento di questo bel risultato. Ringrazio infine tutti presenti per la loro partecipazione e con grande umiltà mi avvio ad introdurre brevemente questa giornata di discussione.

Dico con grande umiltà perché il tema che vogliamo trattare oggi è assai esteso, dato che, in realtà, quando si parla di logistica, ci si intende riferire a molti aspetti del mondo dei servizi – si pensi che non tutti sono d'accordo sugli stessi confini che lo connotano – di cui è improbabile che possa aversi una conoscenza complessiva. In altre parole, sicuramente molti di noi ricercatori hanno toccato con mano ed indagato alcuni di questi aspetti, ma assai difficilmente hanno avuto occasione di interessarsi scientificamente di tutto lo scibile di problemi che solitamente vengono in evidenza quando si parla, appunto, di logistica. Di qui l'importanza di un convegno come questo che si propone di fare il punto della situazione attuale, trattando tali problemi non soltanto da una prospettiva di analisi di tipo giuridico, ma anche esperienziale, grazie al confronto tra studiosi e esperti sindacali.

Personalmente, al fine di aprire una prima finestra sui temi da dibattere, credo valga la pena di introdurre i nostri lavori con qualche considerazione abbastanza elementare, ispirata dall'intento di offrire una certa semplificazione sistematica. Si tratta di una semplificazione forse eccessiva, che potrà essere messa in questione dagli interventi successivi, ma penso comunque che partire da una schematizzazione dei problemi potrà aiutarci a sviluppare meglio le successive considerazioni di approfondimento scientifico e di politica sindacale.

Ebbene, io credo che in prima approssimazione si possa affermare che il mondo logistica si struttura in due grandi filoni, che sono quello della *movimentazione* – intendendo con tale espressione riferirmi alla movimentazione funzionale alla produzione di beni e servizi, comunque interna all'impresa – e quello del *trasporto* – intendendo questa volta riferirmi allo spostamento di beni esterno all'impresa, avente, sotto vari profili, connotati bipartiti: trasporto di breve e lunga distanza, di breve e lunga durata, pesante e leggero, ecc.

Sono consapevole, come dicevo, che questa bipartizione tra dimensione interna ed esterna all'impresa possa risultare frutto di una lettura un po' parziale della realtà giuridica e fattuale, dal momento che l'impresa contemporanea ha ormai confini incerti e che la sua struttura è complessa, reticolare, dinamica: basti pensare, da un lato, alla tematica dell'impresa di gruppo o del gruppo di imprese; dall'altro, a quella della contrattualizzazione di funzioni che caratterizza le scelte organizzative della moderna impresa, in un'ottica di risparmio di costi e di valorizzazione della specializzazione. Se ciò è vero, appare evidente come questa semplificativa bipartizione possa servire solo da riferimento concettuale di partenza, restando ferma la necessità, poi, di indagare le concrete dinamiche con cui si sviluppa l'attività di impresa.

Detto questo, all'interno di questo quadro complesso, sono molti, come accennavo in apertura, i profili problematici di particolare rilievo ed interesse che affiorano già ad un primo sguardo. E tra questi, credo sia utile ricordare, proprio al fine di introdurre puntualmente il dibattito, alcuni profili problematici (appunto, della logistica) che, per la loro importanza ed attualità, meritano specifica attenzione, e che, in un certo senso, si iscrivono emblematicamente alla bipartizione cui ho accennato.

Il primo di essi – che potremmo ricondurre, nelle sue manifestazioni più diffuse, al filone del trasporto – è quello (della diffusione) del fenomeno dei *riders*, che proprio in questo momento è al centro dell'attenzione del nuovo governo, il quale pare interessato a sostenere un intervento (legale o contrattuale) che definisca una base di tutele per i giovani lavoratori (anche se, per il vero non sono sempre tali...) delle piattaforme impegnati in questo tipo di «lavoretti» (cosiddetta *gig economy*). In effetti essi sono l'espressione di una forma di sfruttamento ancora più accentuato rispetto a quello che abbiamo conosciuto nel passato, che presenta alcune modalità di autonomia ed altre di subordinazione, ma sempre con dominanti caratteristiche di occasionalità.

Se la tutela di questi soggetti è al centro della nostra attenzione in questa fase storica, certo non meno importante, sempre con riferimento al filone del trasporto, sono le tematiche di tutela che riguardano l'autotrasporto su gomma. Una categoria di lavoratori numerosissima, quella degli autisti; milioni di lavoratori che operano sulle strade europee e rispetto ai quali sta diventando sempre più importante, sul piano giuridico, la questione della applicazione o meno ad essi, nel caso di trasporti che avvengono tra stati europei, della normativa di tu-

tela sui distacchi. In effetti, molti di questi lavoratori dipendono da imprese aventi sede in paesi dell'Unione europea (spec. dell'Europa dell'Est) nei quali le regole di tutela del lavoro sono molto meno robuste di quelle applicate, invece, nei paesi più avanzati (Francia, Germania, Italia ecc.) destinatari delle loro prestazioni di trasporto. E questa massa pressante di trasporti su gomma provenienti da quei paesi con minori tutele del lavoro mette in crisi l'attività di impresa dei nostri operatori, proprio attraverso una concorrenza fondata sostanzialmente sul cosiddetto *dumping* sociale. A questo riguardo, consentitemi di precisare che la possibilità di applicare ai lavoratori impegnati nei trasporti internazionali la normativa di tutela dei lavoratori del Paese ospitante nel caso di distacchi internazionali è molto importante, per tutti casi in cui l'autotrasportatore intenda fermarsi ad effettuare operazioni di trasporto sul territorio di uno stato membro diverso da quello dell'impresa da cui dipende per un periodo piuttosto lungo. La direttiva sui distacchi fornisce, infatti, qualche forma di protezione nei confronti di una concorrenza fondata soltanto sul minor costo del lavoro; ma proprio per questo sono in corso fortissime pressioni politiche a livello dell'Unione europea, soprattutto da parte dei paesi dell'Est, affinché siano previsti esoneri dalla, o comunque deroghe alla, applicazione della normativa sui distacchi per trasporti internazionali che vedono gli autotrasportatori operare per svariati giorni (addirittura qualcuno ha parlato di 10 giorni) nel Paese straniero.

In conclusione di questa mia breve introduzione, consentitemi, infine, di ricordare, un altro profilo problematico di particolare rilievo per il modo della logistica, riconducibile, questa volta, essenzialmente (anche se non esclusivamente) al filone della movimentazione. Mi riferisco al grande problema della diffusione capillare degli appalti e subappalti – in sostanza delle cosiddette catene degli appalti – nella organizzazione della movimentazione interna (talora con paggini finanche al trasporto esterno dei beni prodotti o da distribuire). A partire dalla legge Biagi del 2003, lo smantellamento delle tutele assicurate nel caso di appalti interni al ciclo produttivo delle imprese dalla legge n. 1369 del 1960, solo in minima parte ripristinate nel corso del tempo, ha causato, anche in questo ambito, la diffusione di forme di sfruttamento intensivo del lavoro, ad una concorrenza che non avviene sulla *qualità* dell'attività offerta dall'impresa sul mercato ma soltanto sulla *quantità* delle tutele del lavoro che si riescono ad aggirare. Si aggiunga, inoltre, che questo problema è spesso collegato a quello del coinvolgimento, entro tali catene di appalti, delle cooperative, i cui lavoratori-soci sono,

a loro volta, normalmente destinatari di tutele inferiori a quelle previste per il lavoro subordinato.

Credo sia tempo che io mi fermi e che passi la parola ai relatori ed interventori che, nel corso della giornata, ci offriranno senza dubbio riflessioni molto più significative di queste brevi mie considerazioni. Con esse spero soltanto di aver fatto venire un po' di acquolina in bocca a coloro che stanno seguendo, in presenza o da lontano, i lavori di questo convegno.

*Guido Mora\**

## Il lavoro nella logistica nel territorio reggiano

Grazie alla *Rivista giuridica del lavoro*, come Camera del lavoro abbiamo avuto la possibilità di collaborare su un tema impegnativo e dalle sfaccettature molto evidenti: quello degli appalti.

Un territorio come quello reggiano, che non è di grandi dimensioni, non possiede al proprio interno caratteristiche particolari capaci di identificare tutti gli aspetti della logistica, presenta però alcuni elementi che possono essere interessanti a sostegno di un'analisi e di un'elaborazione sul rapporto tra logistica e lavoro.

Siamo in una regione che ha delle piattaforme logistiche particolarmente importanti, anche se non ha grandi agglomerati, che fanno riferimento a soggetti capaci di gestire il tema del trasporto, della distribuzione dei prodotti o delle merci in generale. Esso non si caratterizza come sede o avvio della filiera dei trasporti di carattere più generale o internazionale, come invece può essere il territorio milanese o come quello di altre città metropolitane.

È però un territorio che ha una determinata caratterizzazione e che in parte si può abbinare all'esperienza emiliana in generale: il contesto emiliano, infatti, si distingue per il tema degli appalti interni, cioè la logistica, identificabile come magazzino/distribuzione. Questo significa occupazione di un pezzo di filiera e di ciclo produttivo all'interno delle imprese, soprattutto quelle industriali, ma anche quelle della grande commercializzazione.

Un tema che ha visto in questo territorio un'esperienza interessante.

La frammentazione dei cicli produttivi della terziarizzazione degli appalti è iniziata già negli anni '90 con esperienze di aziende importanti che hanno co-

\* Segretario generale della Camera del lavoro di Reggio Emilia.

minciato a sperimentare delegando all'esterno la gestione dei magazzini spedizioni, ma è evidente che il boom vero e proprio dei cosiddetti appalti interni (end aziendali) è nato all'inizio degli anni 2000.

Dopo aver intuito di cosa si trattava si è visto immediatamente un rapporto strettissimo fra due innovazioni normative precise, ovvero una sul mercato del lavoro, il «libro bianco» di Maroni e la legge n. 30/2003, cosiddetta «Biagi», a seguire, ed il combinato disposto con la legislazione di natura Cooperativa, la legge 142 del 2001.

Il boom avviene anche a Reggio Emilia dopo il 2003-2004, e quando abbiamo cominciato a seguire questa tipologia di organizzazione produttiva del lavoro ci siamo accorti che aveva preso piede in modo consistente: moltissime aziende, quasi tutte quelle industriali, per non parlare di quelle della distribuzione commerciale, hanno avuto la loro cooperativa interna, il loro appalto interno (se non più di uno) che gestiva tutto l'ambito di movimentazione merci, della distribuzione e della spedizione.

La caratterizzazione era chiarissima: utilizzare lo scorporo di un pezzo di ciclo produttivo per immettere condizioni di lavoro, ma anche di costo del lavoro, più bassi rispetto a quelli del soggetto committente.

Questa prassi si è diffusa a macchia d'olio, divenendo tipica di tutto il Nord Italia e poi anche del Sud. Una condizione che ha posto in essere un problema enorme che il movimento sindacale non ha ancora saputo affrontare: cioè quella della svalutazione del lavoro, della ricattabilità della forza lavoro e del dar per scontato che attraverso questa scelta organizzativa l'azienda ricavava un elemento di profittabilità consistente e non marginale. Questo tema si impone, sostanzialmente, nel 2000 e ad oggi è ancora intatto.

Proverò a spiegare le tesi che mi hanno portato a tali conclusioni, fissandole in due specifici riferimenti: il caso Snat/Gfe, che ha caratterizzato la nostra realtà fra 2009 e il 2011. Una vicenda cominciata con una vertenza sindacale fra i lavoratori Gfe, in appalto presso Snat (una piattaforma logistica di distribuzione di quasi tutte le grandi marche di abbigliamento più note) e Gfe, cooperativa di 500 facchini, forza lavoro messa in campo dalla piattaforma logistica.

La vertenza – che era rivolta alla mera applicazione del Contratto Nazionale Merci Logistica in vigore, allora disatteso per decisioni prese dalla cooperativa in base alla legge 142 di taglio delle retribuzioni ai soci lavoratori (sottolineo: erano



soci-lavoratori tutti e cinquecento i lavoratori) – produsse l'accordo di applicazione nel giro di pochi mesi.

Tale accordo sindacale di applicazione del contratto nazionale venne però dissolto perché il committente «smontò», come si suol dire, l'oggetto Gfe.

A fronte di una lotta in cui i lavoratori pretesero l'applicazione del contratto, Gfe, di fatto, li mise gli uni contro gli altri, fece sciogliere la cooperativa che aveva «portato a casa» l'accordo sindacale e ne costituì altre due o tre senza più applicazione del contratto CGIL-CISL-UIL merci-logistica, ma con un contratto dell'Unci: in sostanza, un contratto «pirata» con un 30% di riduzione dei livelli retributivi e anche dei diritti normativi.

La vicenda fu combattuta come Cgil a fianco di lavoratori in gran parte indiani, quindi fortemente ricattabili anche in funzione della normativa esistente, la legge Bossi-Fini sul permesso di soggiorno. Ci siamo spesi fino in fondo, non abbiamo avuto supporti adeguati, anche e soprattutto dalla politica. Uno scontro così rilevante che per noi ha significato una sconfitta: quei lavoratori tagliati fuori, messi fuori da quell'appalto, non avevano accettato la nuova applicazione di contratto nazionale e non hanno più trovato un'occupazione né dentro quell'impresa, né fuori.

In gran parte se ne sono andati, tornati nel Paese di origine o in altri Paesi europei. È stata una sconfitta sindacale evidente, è stata anche una sconfitta su un terreno che sapevamo essere molto arduo, in cui si è tentato di utilizzare al meglio la normativa esistente, quella del d.lgs. n. 276, la nuova normativa che aveva abrogato la famosa legge n. 1369 degli anni '60.

È stata una lezione importante questa, ci dicemmo: «non si deve più ripetere una cosa del genere» e io dissi allora: «a Reggio Emilia sicuramente, ma non giurerei che questo non succederà altrove».

Da quella vicenda abbiamo capito che la normativa non ci permetteva di fare operazioni di azione sindacale a rischio, ed è sempre a rischio in questa situazione cercare di migliorare le condizioni dei lavoratori. Questo l'abbiamo capito, come d'altra parte abbiamo capito che l'azione – se non è in qualche modo all'interno di una iniziativa più generale dei lavoratori e del sindacato che coinvolga anche il committente, il territorio, con tutti i sostegni che servono in vertenze di questo tipo – non può avere un risultato positivo.

La lezione non è servita a ritarare la nostra azione sindacale in generale, perché non siamo riusciti ad affrontare le due questioni fondamentali: cioè il tema

«276», ovvero il fatto che attualmente non siamo in grado di dimostrare, nei confronti di appalti più o meno normali, che c'è *intermediazione illecita* e quindi rivendicare la dipendenza diretta del committente (questo è stato oggetto della causa che abbiamo portato avanti ma che purtroppo abbiamo perso); e il tema della gestione della cooperazione, del ruolo del socio cooperatore, della *governance* e del funzionamento delle cooperative.

Adesso le cose stanno cambiando, ma non radicalmente.

Abbiamo a che fare con quelle che chiamiamo «*cooperative spurie*». C'è molto equivoco, credo, sul termine «spurio» nel senso di «bastardo»: Gfe era associata a Confcooperative, quindi tanto «bastarda» non era, ma abbiamo avuto problemi analoghi anche in tante realtà associate a Legacoop nelle quali il salario non è riconosciuto, i diritti non sono applicati integralmente e via dicendo.

Non abbiamo ancora adeguatamente affrontato il tema della regolamentazione della *governance*, del funzionamento delle cooperative per evitare che tante cooperative di facchini siano semplicemente governate dal caporale di turno e i soci siano assolutamente inermi nei confronti della gestione cooperativa.

Credo che sul piano normativo, sia sul versante del d.lgs. n. 276/03, sia quello della legge n.142/01, pesino limiti profondi. Ecco perché è necessario prendere atto della situazione attuale.

Certo negli ultimi anni si sono inseriti elementi ulteriori. Se in tanti appalti abbiamo il problema della presenza di lavoratori stranieri, abbiamo anche tante situazioni in cui lo sfruttamento riguarda lavoratori cosiddetti autoctoni, italiani e integrati nel territorio.

Il tema, qualcuno lo ha chiamato della *razionalizzazione* e non dello sfruttamento, penso abbia avuto un peso profondo. C'è una ragione concreta nell'impegnare anche questa Camera del lavoro su questo fronte, quanto mai attuale.

Un altro esempio è costituito dal caso Coopservice, una delle maggiori cooperative di servizi con 13.000 dipendenti o soci in Italia, con sede a Reggio Emilia. Utilizza in gran parte personale socio lavoratore in attività di servizi pulizie, oltre che di vigilanza. C'è anche un settore legato alla logistica che, a Reggio Emilia, è di circa 600 soci lavoratori. Il tema non è più quello che ha riguardato Gfe-Snat, ma le caratteristiche sono le stesse.

Un mese fa, Coopservice ci ha detto di voler passare dal Ccnl logistica, trasporto merci (parlo per i settori logistici e non per altri) al Ccnl Multiservizi,

cioè di voler passare ad un Ccnl firmato da una diversa categoria, che non prevede al proprio interno i servizi di logistica ma una semplice indicazione professionale definita «facchino».

Ebbene, Coopservice ha deciso un mese fa di applicare un contratto che prevede un minimo tabellare inferiore di € 300 al mese. La cooperativa ha cominciato ad applicare integralmente il Ccnl logistica, trasporto merci, quattro anni fa; in precedenza ne faceva un'applicazione parziale. «I lavoratori – ha detto Coopservice – non si sono ribellati a questa scelta».

Attenzione: è una scelta che abbiamo scoperto in ritardo, limite nostro, e che era stata definita in un'assemblea dei soci del giugno 2017 nella quale si era previsto che si sarebbe applicato «il contratto di Multiservizi a tutti i soci lavoratori i lavoratori in capo a Coopservice».

I lavoratori in verità si sono «messi di traverso» e grazie a iniziative di lotta, Coopservice ha fatto retromarcia. È una retromarcia che ovviamente non consideriamo definitiva, ma solo momentanea. Il conflitto ha mutato modalità, ma l'obiettivo è sempre lo stesso: riuscire a retribuire meno i lavoratori, tutti i lavoratori, in cantieri di aziende industriali o di distribuzione, come questi che lavorano presso Coopservice, mettendoli in condizione di flessibilità sempre maggiore per adattarsi alle esigenze dei committenti.

Ecco perché c'è stata forte attenzione da parte nostra verso questo tema sul quale da un lato occorrerebbe riuscire a realizzare un'elaborazione sul piano giuridico dell'analisi normativa e intervenendo sull'assetto normativo attuale e, dall'altro, occorrerebbe riuscire a produrre quegli elementi di cambiamento, direi anche di rivoluzione del nostro modo di essere, di rappresentare, di funzionare come sindacato a partire dalla contrattazione di sito o di filiera con il coinvolgimento del livello confederale contestuale ed una cessione, anche parziale, di sovranità contrattuale delle diverse categorie coinvolte.

Ciò che è stato sinora fatto non si è dimostrato sufficiente. Certo nella legislazione in materia di appalti pubblici alcuni elementi nuovi sono stati inseriti, ma rimangono fuori aspetti fondamentali come la questione della responsabilità solidale del committente rispetto ai dipendenti dell'appaltatore ed altro.

Passi avanti dunque ma, evidentemente, non si affronta ancora adeguatamente il problema.

Buon lavoro agli invitati a questo importante convegno!

## RELAZIONI

Olivia Bonardi\*

Tra *governance* delle *global value chains*  
e frammentazione del tessuto produttivo nazionale:  
quale regolazione per il lavoro nel settore della logistica?

**1. Di cosa parliamo quando parliamo di logistica**

La logistica è stata definita come la «organizzazione dell'approvvigionamento e della distribuzione fisica di materiali, scorte e prodotti (finiti) con riferimento in particolare alle imprese, all'organizzazione industriale e al trasporto merci». Giorgio Grappi in particolare la descrive come «l'insieme complesso di strumenti, infrastrutture, mezzi di trasporto e informazioni che costituiscono la dimensione materiale della globalizzazione». Le dimensioni che la caratterizzano sono quindi quelle del movimento e della disposizione fisica degli elementi in un determinato spazio. Queste due dimensioni sono integrate tra loro mediante il calcolo che, negli sviluppi più recenti assume la dimensione di «standard, protocolli, sistemi di software, elaborazioni di algoritmi». Per sottolineare questa caratteristica si utilizza l'espressione «*the physical internet*», che sottolinea la presenza di una gigantesca rete che integra la dimensione della produzione globale con la sfera del consumo.

Il settore ha avuto negli ultimi anni, in particolare a partire dal nuovo millennio un notevole sviluppo, sia in termini economici, sia occupazionali, in ragione della globalizzazione dei commerci, che ne intensifica la richiesta, e dello sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione, che consentono la gestione delle catene del valore su scala globale. Questi fattori hanno infatti consentito processi di decentramento e *outsourcing* prima impensabili.

Dai dati riportati nel Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 7 luglio 2015

\* Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano.

(d'ora in poi per brevità Psnpl) emerge che la logistica incide per il 14% sul Pil, con 150.000 imprese e oltre 1 milione di addetti. Tutti gli studi concordano nel registrare tassi di crescita molto importanti del settore, anche se si riscontrano nella letteratura dati molto diversi, che variano altresì a seconda dell'ambito preso di volta in volta in considerazione. Come vedremo infatti non esiste una categoria del settore compiutamente definita e perimetrata.

## 2. *Gli studi sulla logistica*

Gli studi sul settore si caratterizzano principalmente per due profili: da un lato, per l'attenzione alle strategie di sviluppo del sistema e in questo ambito le analisi e il dibattito sono prevalentemente focalizzati sul tema dell'adeguatezza delle infrastrutture rispetto alle politiche di costruzione e gestione dei cosiddetti corridoi logistici europei e globali. Si segnalano in particolare il Pnspl, il rapporto Smr 2013 e il Rapporto Uir del 2012 (Unione degli interporti riuniti). Dall'altro per le analisi di tipo ingegneristico, volte alla valutazione e miglioramento delle attività di gestione dei magazzini e soprattutto alle modalità di organizzazione dell'attività di rottura e ricomposizione dei carichi. Sotto questo profilo gli studi si concentrano prevalentemente sulla necessità di massimizzare l'utilizzo delle risorse garantendo il pieno carico dei mezzi di trasporto ed evitando i viaggi di ritorno a vuoto.

In generale, si ha l'impressione di una pressoché nulla attenzione rispetto alle modalità di gestione del personale e di organizzazione del lavoro umano, unita a un'attenzione ai temi della sostenibilità ambientale prevalentemente funzionalistica, ossia presa in considerazione quale driver per l'adozione di nuovi piani infrastrutturali.

Un filone emergente di ricerca è quello politologico, che si caratterizza per l'attenzione alla *governance* del sistema logistico e alle modalità con cui questo interagisce e influisce sullo spazio politico. Gli studi di Giorgio Grappi in particolare evidenziano come si stiano sviluppando «nuove modalità di governo e decisione» che si realizzano mediante partnership pubblico-privato e come siano in atto processi di riorganizzazione che non hanno rilevanza meramente economica.

La letteratura sociologica, e in particolare l'analisi di Sergio Bologna, suggerisce di distinguere tra logistica per la produzione e logistica per la distribuzione,

sottolineando le differenze che sussistono tra i due ambiti soprattutto in termini di infrastrutture, nettamente più rilevanti nel primo caso. Parimenti la medesima letteratura evidenzia come non sussista un modello organizzativo predefinito e diffuso nel settore. Inoltre è utile distinguere tra la logistica di carattere internazionale, ove le merci arrivano dall'estero, transitano nel Paese e sono ridestinate all'estero e quella a dimensione nazionale. La distinzione assume particolare valenza ai fini delle scelte politiche volte ad orientare lo sviluppo, dovendosi tenere nella giusta considerazione da un lato l'esigenza di fornire all'economia italiana servizi logistici di alto valore che concorrano a rendere appetibili i prodotti del territorio, dall'altro la possibilità di far evolvere il nodo di trasporto in luogo di creazione di valore all'interno di catene logistiche integrate.

Peraltro, la gran parte dell'attività logistica in Italia assume una rilevanza prettamente nazionale: le attività si svolgono in nettissima prevalenza su gomma e su distanze inferiori ai 300 km. D'altra parte, la collocazione geografica particolarmente favorevole dell'Italia rispetto alle grandi reti di comunicazione globali è considerata una grande opportunità per la crescita del Paese, sia al fine di un incremento delle esportazioni del *made in Italy*, sia allo scopo di attivare nuove iniziative imprenditoriali, che si dislochino lungo le linee dei corridoi logistici globali e intervengano sui prodotti trasportati creando nuovo valore aggiunto, che può essere realizzato mediante l'inserimento in una fase di lavorazione del prodotto, rielaborandolo, personalizzandolo secondo le richieste del destinatario finale o semplicemente riorganizzandone la gestione logistica attraverso la rottura del carico e la sua ricomposizione secondo criteri di maggiore convenienza economica.

### *3. Le infrastrutture per la logistica e le sirene delle grandi opere*

Come accennato sopra, il tema delle infrastrutture ha negli studi sul settore un ruolo centrale. Esse sono costituite dall'insieme dei porti, degli aeroporti, delle ferrovie, delle strade e da tutte quelle strutture che sono funzionali a garantire il loro migliore collegamento: interporti, centri intermodali, piattaforme e poli logistici, magazzini.

La logistica italiana si caratterizza rispetto a quella dei *competitor* europei per una netta prevalenza del trasporto su strada rispetto a quello ferroviario. Le ragioni di tale particolarità sono individuate fondamentalmente in scelte di politi-

ca economica che nel tempo hanno supportato maggiormente il trasporto su gomma. Le implicazioni di tali scelte sono rilevanti, sia sotto il profilo dei livelli occupazionali e della qualità dell'occupazione, sia sul piano ambientale (sotto il profilo dell'inquinamento causato dal trasporto su gomma e sul piano delle necessità di salvaguardia del territorio in relazione alla creazione di nuovi corridoi). Ma vi sono anche ragioni di carattere tecnico, dovute alla presenza di tratti ferroviari non adeguatamente strutturati rispetto alla potenziale lunghezza dei treni (perché a binario unico o con raggi di curva inadeguati).

Anche il sistema portuale è caratterizzato da difficoltà di tipo infrastrutturale, in buona parte dovute alla localizzazione dei porti in zone vincolate da esigenze urbanistiche e da caratteristiche dei fondali. Il nodo prevalente sembra essere la mancanza di adeguati collegamenti ferroviari da e per i porti.

Un ruolo centrale è svolto dagli interporti, definiti dalla l.n. 240/90 «un complesso organico di strutture e servizi integrati finalizzati allo scambio di merci tra le diverse modalità di trasporto, comunque comprendente uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni completi e in collegamento con porti, aeroporti e viabilità di grande comunicazione». Essi non accolgono solo imprese di trasporto, concentrando al loro interno vari servizi di logistica e attività imprenditoriali che arricchiscono le catene del valore attraverso lavorazioni differenti. Altre strutture sono presenti sul territorio. Si tratta di centri intermodali, centri merci e piattaforme logistiche gestite da operatori privati che si collocano su aree interamente private.

Il programmi di sviluppo infrastrutturali sono progettati in relazione alle politiche europee in materia. L'obiettivo è quello di creare una rete centrale, che rappresenti la «spina dorsale strategica dello sviluppo» entro il 2030 e una rete globale, volta a garantire l'accessibilità alla rete da parte di tutte le regioni dell'Unione entro il 2050. I piani definiscono i corridoi, le infrastrutture, le applicazioni tecniche e telematiche, le attrezzature e i servizi che devono essere realizzati, le priorità e i tempi di realizzazione. Tra i diversi progetti rilevano lo sviluppo della rete Ten-T (*Trans-European networks – Transport*), il piano di investimenti europei *Connecting Europe Facility*, che si caratterizza per l'integrazione della rete di trasporti con i settori dell'energia e delle telecomunicazioni e che mira a favorire l'innovazione tecnologica delle imprese velocizzando le operazioni, soprattutto in relazione all'integrazione dei vari sistemi informatizzati di controllo delle merci e alla possibilità di interazione tra gli stessi. A questi program-



mi si aggiunge il Rtap (piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo 2014-2020, che mira a connettere la rete Ten-T alla futura rete di trasporto transmediterranea (Tmn-T). La standardizzazione delle operazioni di logistica e la loro digitalizzazione costituiscono elementi fondamentali per l'efficienza e lo sviluppo del settore. I programmi si caratterizzano per la definizione di un assetto logistico capillare, che individua in alcuni corridoi «gli assi in grado di interagire con i gangli urbani e logistici dell'intero sistema comunitario [...] ottimizzando al massimo tutte le forme di interscambio tra i nodi della produzione».

#### 4. *La governance e le criticità del sistema logistico nazionale*

Caratteristica propria dei sistemi logistici è la contemporanea presenza di decisori pubblici e privati negli organismi gestionali, che interagiscono tra loro sia nella fase di programmazione e progettazione infrastrutturale, sia in quella di regolazione e gestione delle ordinarie attività logistiche. La *governance* dei sistemi portuali e interportuali risulta comunque in prevalenza affidata a soggetti pubblici. Il modello organizzativo portuale nettamente prevalente a livello europeo è il cosiddetto *Landlord port model*, a cui l'Italia si è ispirata con la riforma di cui alla l.n. 84/94: le autorità portuali si occupano della regolazione e sono proprietarie delle infrastrutture e i soggetti privati operano in regime di concessione.

Gli interporti hanno natura giuridica eterogenea: si tratta prevalentemente di società per azioni la cui composizione azionaria è di tipo misto pubblico-privato. La maggioranza delle società peraltro risulta a maggioranza pubblica (posseduta prevalentemente da regioni, province e comuni), mentre le strutture di proprietà interamente privata rappresentano l'eccezione.

Le strutture interportuali operano come dei grandi complessi condominiali, all'interno dei quali vengono messe a disposizione degli operatori di logistica le infrastrutture necessarie. La gestione delle infrastrutture comuni è realizzata sia mediante contratti di diritto privato (affidamento a società terze della realizzazione delle opere e della gestione dei servizi comuni), sia mediante appalti pubblici. La gestione dei singoli magazzini e piazzali e all'interno di questi dei rapporti di lavoro che vi si svolgono è invece rimessa all'autonomia dei singoli operatori logistici.

Le principali criticità del sistema logistico sono individuate nei difetti di coordinamento da parte dell'amministrazione pubblica, nella cattiva ammini-

strazione e nelle pratiche manageriali. Tra questi, gli studi tecnici di settore e la letteratura hanno individuato:

- il rischio di sovrapposizione tra interessi di natura private e/o aziendale ed obiettivi pubblici, che rende più difficile e meno trasparente la definizione di un unico disegno strategico di respiro nazionale;
- la mancanza di adeguato coordinamento tra la programmazione locale e le esigenze del mercato;
- la deresponsabilizzazione dei decisori locali rispetto agli effettivi ritorni degli investimenti;
- la carenza di interventi amministrativi di implementazione delle normative nazionali;
- la lunghezza dei tempi di sdoganamento delle merci;
- il nanismo delle imprese italiane rispetto ai *big player* internazionali;
- la diffusione di prassi imprenditoriali che ostacolano l'innovazione del settore;
- la diffusione delle pratiche elusive;
- il fenomeno del distacco transnazionale e i limiti della normativa europea in materia di trasporti.

L'analisi induce a mio avviso a non considerare il tema dello sviluppo delle infrastrutture quale elemento centrale e imprescindibile, mentre occorre fare molta più attenzione ai comportamenti e alle strategie delle imprese, come del resto suggerito dagli studi di Crouch e Keune. Anche esponenti del mondo imprenditoriale concordano nel ritenere che ci si debba guardare dall'idea che la creazione di infrastrutture realizzi di per sé le condizioni dello sviluppo e che quest'ultimo possa avere effetti positivi sui livelli dell'occupazione e sul miglioramento delle condizioni di lavoro.

Le stesse politiche di *governance* e le trasformazioni che queste hanno subito, mediante la creazione di centri decisionali che integrano strutture tecnocratiche pubbliche e imprese private suggeriscono piuttosto la necessità dell'attivazione e del sostegno di processi decisionali democratici che sappiano integrare nell'ambito della progettazione e della *governance* del sistema le condizioni e le modalità di utilizzo del lavoro, la salvaguardia dell'ambiente e le esigenze dei terriori interessati.

Più che concentrarsi sulle opere infrastrutturali da realizzare, pare dunque di primaria importanza intervenire sulle modalità di *governance* del settore. Inte-

grare il tema delle condizioni di lavoro nelle condizioni di accesso e di utilizzo delle infrastrutture pubbliche sembra dunque un passaggio fondamentale. Peraltro, tale opzione regolativa deve anche misurarsi con la possibilità per le imprese di adottare strategie di *exit* (v. infra), di sottrarsi cioè al controllo pubblico mediante opzioni di sviluppo alternative come la delocalizzazione o la creazione di strutture totalmente private.

### 5. *Le imprese della logistica e le strategie manageriali*

Secondo il Psnpl il settore della logistica nel suo insieme è costituito da circa 150.000 imprese e oltre un milione di addetti, rappresentando il 14% del Pil. Gli studi di settore segnalano come l'80% delle imprese svolga attività di trasporto e il 15% attività di magazzinaggio e supporto ai trasporti. «L'Italia sconta sia un *gap* di posizionamento delle sue imprese di logistica rispetto ai grandi *player* stranieri, sia un ruolo prevalentemente “periferico” delle reti di logistica distributiva nazionale». Pesa in particolare la struttura prevalentemente di piccola e media impresa del settore.

Le imprese logistiche italiane sono considerate, rispetto ai *competitor* europei, di dimensioni ridotte, operanti entro nicchie di mercato e con clienti di prossimità, nonché focalizzate prevalentemente sulla logistica distributiva. Le caratteristiche dipendono anche dall'approccio delle imprese manifatturiere italiane che, non considerando la logistica non un *asset* strategico dell'impresa ma un elemento secondario, adottano la prassi della vendita franco-fabbrica, lasciando al cliente il ciclo distributivo e rinunciando così a una parte importante della catena del valore. Sergio Bologna in particolare imputa il *gap* italiano nel settore più che al deficit di infrastrutture all'incapacità degli operatori nazionali di gestire il commercio internazionale. Il più alto livello di decentramento delle operazioni logistiche da parte delle imprese italiane rispetto a quelle straniere d'altra parte riflette anche la struttura produttiva nazionale, prevalentemente di dimensioni medio-piccole.

Il settore si caratterizza altresì per un'altissima frammentazione della rappresentanza categoriale, unita ad una elevatissima la frammentazione dei processi logistici che si realizza a valle del sistema di gestione dei servizi e dei trasporti, attraverso le catene di subappalti.

La letteratura sociologica ha altresì osservato una scarsissima propensione degli operatori logistici italiani a «investire in sistemi informatici, magazzini e rete, preferendo continuare a usare manodopera poco qualificata, ricattabile e gestite da cooperative a forte rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata». Si segnala in proposito anche la difficoltà delle imprese, pur eccellenti, che producono sistemi sofisticati di gestione dei magazzini, a sviluppare un mercato interno.

## *6. Il contratto di logistica: le tecniche di traslazione del rischio e le conseguenze sul piano dei rapporti di lavoro*

La gestione dei servizi di logistica avviene mediante contratti definiti nella letteratura di settore «*contract logistics*» o, secondo il termine italiano, contratti di logistica integrata, di durata che va mediamente dai 3 ai 5 anni. Si tratta di accordi che, nelle versioni più avanzate, costruiscono rapporti di partnership pluriennali tra azienda committente e fornitore dei servizi, caratterizzati da forte integrazione informatica, pianificazione dell'attività e controllo costante della performance.

Il modello di riferimento è il contratto tipo proposto da Assologistica, che ha per oggetto prestazioni diversificate: ricezione, controllo qualità, magazzinaggio, spedizione, trasporto. Peraltro, i contratti variano notevolmente sia per la gamma dei servizi offerti, sia per il grado di integrazione che si ha tra operatore e committente. Per questa ragione si è anche dubitato che il contratto di logistica, oltre a non costituire un tipo legale possa essere considerato un tipo sociale. Giuridicamente la qualificazione del contratto è profondamente discussa. Si tratta infatti di una fattispecie non regolata dall'ordinamento, ma dalla cui qualificazione dipendono rilevanti effetti sia sul piano interno, sia su quello internazionale.

Alcune delle operazioni logistiche sono inquadrabili in specifici tipi contrattuali, in particolare quelli di deposito, trasporto, spedizione, mandato e appalto. L'orientamento prevalente conviene nel ritenere quindi il contratto di logistica un contratto misto, ma si osserva altresì che sono invece tendenzialmente tipici i contratti che l'operatore logistico stipula con i propri fornitori e subcontraenti. Il carattere misto del contratto pone dunque il dilemma se applicare ad esso la disciplina relativa alla fattispecie prevalente, considerando le altre accessorie, o se

applicare a ciascuna delle diverse obbligazioni dedotte nel complessivo contratto la relativa specifica disciplina.

Gli effetti del diverso inquadramento dei contratti in questione hanno valenza anzitutto sul piano commerciale: in particolare, a seconda che il contratto sia riconducibile al trasporto o ad altre fattispecie si applica un regime diverso per quanto attiene alla responsabilità per la perdita o avaria delle merci. Se dunque vi è un forte interesse degli operatori a ricorrere al contratto tipico di trasporto, d'altra parte la sua applicazione ai servizi di logistica urta contro il divieto di applicazione analogica delle disposizioni eccezionali e non appare giustificata rispetto alla disomogeneità delle prestazioni dedotte in contratto. Appare del resto difficile considerare accessorie le varie operazioni di deposito, di gestione del magazzino e i più sofisticati servizi che vanno via via introducendosi, come la gestione dei rapporti con la clientela e l'assistenza post-vendita. Si osserva in proposito anche che l'applicazione generalizzata della disciplina dei contratti di trasporto avrebbe effetti di abbassamento degli standard di qualità dei servizi offerti e delle infrastrutture messe a disposizione. Si propone in alternativa il ricorso al tipo dell'appalto, ma si sottolinea il rischio di applicare una disciplina che ha carattere generico e non consente di tenere nella giusta considerazione tutti i profili della materia. Essa in particolare non consentirebbe di risolvere adeguatamente problematiche relative a singole prestazioni. Una soluzione proposta è quella del coordinamento e dell'integrazione delle diverse discipline: attraverso il combinato disposto degli artt. 1677 e 1570 c.c. si può applicare la disciplina generale dell'appalto, integrata da quella specifica applicabile alle singole prestazioni di volta in volta dedotte in contratto. Le soluzioni accolte in giurisprudenza peraltro oscillano tra l'una e l'altra soluzione, e ciò molto probabilmente anche in relazione all'eterogeneità dei contratti di volta in volta considerati. Il contratto tipo di logistica predisposto da Assologistica fa espresso richiamo alla disciplina dei contratti atipici e per quanto attiene ai profili di responsabilità mantiene distinta la responsabilità per il trasporto dei beni, soggetta alle regole stabilite dalla legge in materia di trasporto e quella per le altre prestazioni. Per queste ultime si prevedono clausole di esonero della responsabilità ove l'operatore dimostri di aver preso tutte le misure necessarie per garantire il corretto adempimento. Quest'ultimo profilo della disciplina della responsabilità appare rilevante, in quanto pone in luce e conferma una delle principali tendenze che si riscontrano nel settore: quella alla limitazione del rischio imprenditoriale, ben visibile anche

nell'ambito dei rapporti di lavoro, ove si rilevano diverse strategie per ridurre la responsabilità del committente rispetto ai lavoratori impiegati lungo la filiera produttiva. Particolarmente accentuate risultano infatti le tecniche di sottrazione del rischio della responsabilità del committente rispetto ai dipendenti dell'appaltatore, che pone la questione dell'applicabilità del regime della responsabilità solidale di cui all'art. 29, d.lgs. n. 276/03. In una nota, e discussa, circolare (la n. 17/2012) il Ministero del lavoro l'ha esclusa con riferimento ai contratti di trasporto, a meno che non si tratti di contratti di appalto di servizi continuativi di trasporto, nonché per i contratti tra il trasportatore e il subvettore e per i contratti tra spedizioniere e trasportatore e ha ritenuto, con riferimento ai contratti di logistica, che la responsabilità solidale dipenda di volta in volta dalla qualificazione delle operazioni di magazzino come accessorie o meno rispetto a quelle di spedizione. Incide sulla questione la sentenza della Corte costituzionale n. 254/2017, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità dell'art. 29 d.lgs. n. 276/03, nella parte in cui non prevede espressamente la sua applicazione ai contratti di subfornitura: secondo i giudici la norma va interpretata estensivamente, in quanto, «la tutela del soggetto che assicura una attività lavorativa indiretta non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento». Quanto tale conclusione sia applicabile anche alle varie fattispecie contrattuali utilizzate nel settore della logistica è questione che potrebbe assumere in futuro una valenza dirimente. In linea generale si può ritenere il principio affermato dalla Corte costituzionale estensibile a tutti i casi in cui si versi in una situazione di dipendenza economica dell'operatore logistico al committente e, alla stessa stregua, dei subappaltatori dell'operatore logistico nei confronti di quest'ultimo e dello stesso committente, e ciò anche in considerazione del carattere fortemente integrato delle operazioni logistiche, che si fondano sulla costante tracciabilità dei beni e sul controllo delle operazioni mediante sistemi informatizzati, standardizzati e controllati dal committente. Dubbi però permangono laddove il legislatore detti una disciplina diversa, come appunto nel caso del trasporto, rispetto al quale una eventuale estensione del regime di responsabilità solidale piena dovrebbe superare le disposizioni limitative dell'art. 8 bis d.l. 133/08. L'estensione parrebbe dunque esigere un ulteriore vaglio di legittimità da parte della Corte costituzionale.

Peraltro è da osservare che la differente qualificazione dei contratti come appalto o come trasporto ha conseguenze anche in relazione al regime dei subap-

palti, vigendo attualmente il divieto per il subvettore di affidare ad altro vettore lo svolgimento della prestazione. In proposito parrebbe opportuno verificare, alla luce delle risultanze circa la struttura del sistema organizzato mediante più livelli di subappalto, quanto tale disposizione risulti effettivamente rispettata.

### **6.1. *Le strategie di exit***

Gli studi sociologici sulle catene globali del valore, in particolare di Greer e Doellgast e, per quanto riguarda l'Italia di Mori e Dorigatti, hanno evidenziato il diffondersi del fenomeno della cosiddetta marketizzazione. Esso viene definito come la diffusione di transazioni fondate su «intense price-based competition, in which actors choices are made purely on the basis of price, the good or service in question is standardised, exchanges are frequent, and competition is open to a wide range of participants». Il trasporto marittimo viene indicato come il maggiormente esposto al fenomeno, ma non mancano studi relativi ad altri settori, quali quelli dell'*automotive* e delle carni in particolare.

La marketizzazione incide sulla struttura dell'impresa, intensificandone i processi di «disintegrazione verticale». Si tratta tuttavia di processi che, lungi dallo sviluppare relazioni basate su rapporti di fiducia e reciprocità, mantengono e rafforzano posizioni di potere ed elementi gerarchici. Le imprese leader, tendenzialmente individuate in quelle aventi uno sbocco diretto sul mercato finale, guidano l'intera catena del valore, definendone e organizzandone la struttura. Si parla in proposito di «centralizzazione senza concentrazione». Il potere direttivo dell'impresa leader non passa più attraverso l'integrazione verticale ma dalla relazione contrattuale e dalla capacità di mettere in concorrenza tra loro i potenziali operatori che contribuiscono alla realizzazione della catena.

Le scelte delle imprese italiane in ordine alla gestione della logistica, volte alla sua esternalizzazione, con cambi frequenti di appalti in relazione alla ricerca di un continuo abbassamento del costo, rispecchiano pienamente questa strategia, anche se non mancano esempi virtuosi riportati dalla migliore letteratura, volti alla ricerca di soluzioni di qualità e sostenibilità umana e ambientale. Questa lettura spiega pienamente a mio avviso non solo la frequenza del fenomeno del cambio appalto nel settore, ma anche la situazione delle relazioni industriali, caratterizzate da un'elevatissima frammentazione, sia della rappresentanza, in particolare delle imprese, sia della contrattazione collettiva.

Si discute se l'innovazione tecnologica e i diffusi processi di informatizzazione delle attività possano in futuro alterare la preferenza delle imprese verso le scelte orientate al prezzo, indirizzandole a favore di opzioni caratterizzate dalla ricerca di un miglior equilibrio tra costo e qualità, questione che meriterebbe una più approfondita analisi, da condursi anche alla luce degli effetti dell'innovazione tecnologica sulle condizioni di lavoro (su cui v. § 6.1).

Una delle ricadute principali della marketizzazione è la strategia sindacale: le imprese prediligono «meccanismi di *exit*» (ovvero la risoluzione della relazione contrattuale con il fornitore/appaltatore e la sostituzione di questo con un altro estraneo al conflitto) a quelli di *voice* (ovvero la contrattazione con i lavoratori). È questa una delle ragioni per cui gli studiosi di relazioni industriali e i politologi concordano nel ritenere sostanzialmente inadeguate le attuali iniziative e strutture di organizzazione del lavoro, le cui azioni finiscono con l'incidere su punti limitati delle catene del valore, il cui successo dipende dalla posizione nella quale avviene la contestazione e il cui limite viene individuato nel fatto che vengono lasciate all'esterno «le condizioni politiche di riproduzione della catena logistica».

A questa strategia imprenditoriale dovrebbe quindi corrispondere una ridefinizione delle modalità di azione sindacale e l'identificazione di punti di pressione diversi da quelli tradizionalmente costituiti dalla diretta controparte contrattuale.

## 7. *Il lavoro nella logistica*

L'occupazione nel settore è in costante crescita. La forza lavoro impiegata è prevalentemente maschile, con un'elevata presenza di lavoratori stranieri, ed è composta prevalentemente da facchini e autisti.

La maggior parte dei lavoratori ha contratti di lavoro a termine e in somministrazione, spesso oltre i limiti consentiti dalla legge, ma anche il lavoro a tempo indeterminato si caratterizza per una considerevole instabilità, sia in relazione al rischio di perdita del lavoro in occasione dei cambi di appalto, sia per il *turn over* molto alto. Si registra infatti una elevatissima mobilità dei lavoratori, secondo Giorgio Grappi indicativa dell'atteggiamento delle nuove generazioni di operai che cercano mediante la mobilità di sottrarsi «all'ineluttabilità delle condizioni imposte dalle catene globali del valore per cercare condizioni migliori».



I livelli di inquadramento sono mediamente molto bassi, ma secondo la letteratura sociologica il settore si caratterizza per la sussistenza di una «elevata conoscenza tacita» composta da saperi non codificabili e trasmessi in modo informale, tramite il «*knowing by doing*». Il lavoro di magazzino in particolare risulta molto ripetitivo, sistematicamente sottoinquadrate e con elevati rischi per l'apparato muscoloscheletrico. Le condizioni di lavoro si caratterizzano al contempo per la diffusione del fenomeno del *benching* e del lavoro a chiamata, con l'imposizione di ritmi di lavoro particolarmente intensi, con turni di 10-12 ore retribuiti in misura inferiore a quanto stabilito dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Il settore si caratterizza inoltre per l'ampia diffusione di pratiche illegali. Secondo i più recenti rapporti dell'Ispettorato del lavoro il tasso di irregolarità rispetto alle ispezioni del 66,8%, in netta prevalenza riguardanti lavoro nero, interposizione e violazioni dell'orario di lavoro. Si è altresì osservata una relazione diretta tra incremento delle forme di subappalto di manodopera e la depenalizzazione del divieto somministrazione non autorizzata avvenuto con la depenalizzazione del gennaio 2016.

Sono state svolte e sono in corso diverse indagini penali, che riguardano prevalentemente le catene di subappalti: le grandi imprese di distribuzione organizzano il lavoro mediante affidamento delle funzioni ai consorzi, che distribuiscono poi il lavoro alle cooperative. Le indagini penali hanno portato alla luce situazioni di sistematica evasione del fisco e contributive; forme di grave sfruttamento lavorativo, con potenziale applicazione dell'art. 613 bis cod. pen., e ampie infiltrazioni mafiose. Le cooperative, sottolineano gli operatori del settore, hanno una vita media di due anni: vengono sciolte prima che vengano posti in essere i controlli fiscali; il cambio appalti è spesso occasione per il passaggio all'applicazione di un contratto collettivo con trattamenti inferiori a quelli precedentemente applicati e buona parte dei conflitti sindacali avviene proprio in occasione di tali cambi. È stato da più parti denunciato l'utilizzo fraudolento del fallimento della società cooperativa, posto in essere sia al fine di sottrarsi al pagamento delle retribuzioni e del trattamento di fine rapporto, sia al fine di evitare la regolarizzazione delle condizioni di lavoro a seguito di verifiche da parte dell'Ispettorato del lavoro.

Risultano diffuse forme di appalto illecito di manodopera, nei quali rispetto ai dipendenti dell'effettivo utilizzatore i lavoratori appaltati svolgono turni di la-

vorò più lunghi, notturni, spezzati e caratterizzati da pratiche di reperibilità, con giorni di intenso lavoro e periodi di attesa in disponibilità non retribuiti.

Altra pratica rilevata è la corresponsione di parte della retribuzione sotto forma di fittizio rimborso spese, al fine della riduzione degli obblighi contributivi.

### 7.1. *E i controversi effetti dell'innovazione tecnologica*

La letteratura sociologica ha denunciato come la «rappresentazione digitalizzata» della logistica, l'avvio di processi di automazione e controllo che rendono l'organizzazione dei magazzini robotizzata non corrisponda affatto alla realtà. L'organizzazione si basa tuttora fundamentalmente sull'uso intensivo di tecnologie solo relativamente recenti, come i codici a barre e i sistemi di geolocalizzazione. Questo ha in realtà prodotto «un'estensione dei principi tayloristici dello *scientific management* all'insieme delle attività produttive che, con la logistica, dalla fabbrica si estendono alla *supply chain*. Gestì, movimenti, spostamenti dei lavoratori vengono ordinati e controllati in tempo reale, funzionalizzati al costante miglioramento della performance attraverso un'intensificazione dei ritmi di lavoro».

Secondo Sergio Bologna l'innovazione tecnologica si sta rivelando «compatibile con il perdurare di situazioni di sfruttamento della forza lavoro». Non sono pochi del resto gli studi che rilevano come essa abbia consentito l'introduzione di forme di neotaylorismo, nelle quali gli strumenti informatici diventano il mezzo per l'intensificazione dei ritmi e del controllo sui lavoratori. Non mancano d'altra parte nemmeno esempi virtuosi, in cui pratiche di regolarizzazione del lavoro sono state integrate in strategie di sviluppo che hanno portato a risultati altamente competitivi, grazie alla collaborazione tra operatori logistici, spedizionieri e autorità pubbliche.

Pertanto, in una prospettiva di miglioramento delle condizioni di lavoro del settore, si osserva come la parte cosiddetta nobile della logistica lamenti un problema di carenza di personale qualificato in grado di risolvere problemi di *business intelligence* e di *data scientists*: gestione ed elaborazione dei *big data*, individuazione dei criteri di valutazione della performance, tecniche che consentano di monitorare i flussi delle merci e i mezzi in tempo reale e attivare le idonee misure correttive in situazioni di criticità sono alcune delle nuove esigenze di com-

petenze e risorse connesse all'innovazione tecnologica, che richiedono l'ideazione di nuovi profili professionali e di carriera.

**8. *Quale ruolo per la contrattazione collettiva e quali strategie per una regolazione efficiente del settore e del lavoro?***

La contrattazione collettiva non pare allo stato attuale fornire una regolazione adeguata ed efficiente, sia per la diffusa presenza di contratti pirata, con tutte le difficoltà connesse alla misurazione e dimostrazione della rappresentatività sindacale che questa comporta, specialmente in un settore ad elevatissima frammentazione, sia per la sussistenza di numerosi problemi di perimetrazione delle categorie produttive. La questione risulta complessa, non solo per la presenza e concorrenza dei Ccnl sottoscritti dalle principali organizzazioni della logistica e trasporti da un lato e multiservizi dall'altro, ma anche perché lo stesso Ccnl logistica si è rivelato strumento di riduzione delle condizioni di lavoro rispetto settori merceologici primari, come emerso dalla recente ricerca di Mori e Dorigatti relativa al settore delle carni. L'esperienza straniera riporta di azioni sindacali volte al mantenimento della titolarità contrattuale da parte del settore produttivo di riferimento rispetto all'intera filiera produttiva, compresi i servizi logistici. Azioni di questo genere potrebbero peraltro trovarsi in potenziale collisione con quelle volte allo sviluppo di una disciplina contrattuale uniforme per il settore logistico. Non si pretende qui di dare una risposta univoca al quesito se sia meglio una regolazione unica per la categoria del settore logistico in sé o se sia preferibile la soluzione dell'accorpamento al settore produttivo che si avvale delle imprese logistiche. La relativa maturità del sistema e la prevalenza, almeno in Italia, della logistica per la distribuzione fanno propendere per la seconda soluzione, tuttavia, in specifici settori caratterizzati dalla stretta correlazione tra produzione e logistica la prima soluzione potrebbe apparire maggiormente coerente. Non sarebbe nemmeno da escludere l'opportunità di una soluzione articolata in funzione delle diverse situazioni e categorie. Ciò che appare comunque fondamentale è che si pongano in essere istituti e strumenti contrattuali in grado di garantire una gestione ordinata dei perimetri contrattuali. In ogni caso, le soluzioni non possono non passare per il principio di autonomia sindacale attraverso un impegno forte verso una migliore definizione degli ambiti contrattuali congiun-

ta alla prospettiva di attuazione dell'art. 39 Cost., ma sul tema rinvio al contributo di Andrea Lassandari.

Da quanto sino a qui riportato risulta evidente come il settore risenta in modo acuto di alcuni dei grandi problemi strutturali del diritto del lavoro. Primi tra tutti la mancata attuazione dell'art. 39 Cost., le carenze dell'apparato ispettivo e la regolazione del fenomeno degli appalti. Ma non si possono nemmeno trascurare le questioni connesse a una inadeguata regolazione dell'orario di lavoro e la ormai cronica disattenzione alla tutela della salute e sicurezza. E pare altresì evidente come ogni miglioramento non possa che passare da un ripensamento delle strategie imprenditoriali, attivando meccanismi virtuosi che consentano di superare le prassi di deresponsabilizzazione e marketizzazione delle imprese. Rispetto a queste problematiche, e pur rinviando l'individuazione di idonee soluzioni a quello che sarà l'esito del dibattito e a futuri approfondimenti, pare utile soffermarsi sul tema della regolazione degli appalti, rispetto al quale il dibattito è abbastanza vivace. Si è avanzata l'idea di ripristinare la regola contenuta nell'art. 3, l.n. 1369/60 volta a garantire ai dipendenti dell'appaltatore condizioni economiche e normative non inferiori a quelle spettanti ai dipendenti del committente. La soluzione meriterebbe un ragionamento articolato, per varie ragioni. Anzitutto occorre ricordare che diverse attività rientranti in quella che oggi potremmo definire la categoria logistica (trasporti da e per lo stabilimento, e facchinaggio in particolare) erano state sin dall'inizio escluse dall'ambito di applicazione della regola paritaria di cui alla l.n. 1369/60. Certo il precedente storico non costituisce di per sé una buona ragione per escludere un'iniziativa di questo tipo, tuttavia la scarsità di contenzioso che ha caratterizzato i lunghi anni di vigenza dell'art. 3, l. n. 1369/1960, unita alle difficoltà insiste nella necessità di comparare i trattamenti e di individuare quali di questi possano essere considerati nella disponibilità del committente fanno ritenere che l'introduzione di una siffatta regola non possa costituire di per sé uno strumento di regolazione adeguato. E ciò quanto meno in assenza di un effettivo e significativo rafforzamento degli organi ispettivi. La più recente esperienza maturata con riferimento ai contratti di lavoro non standard, che si caratterizzano per la definizione di clausole di parità di trattamento simili a quella di cui alla l.n. 1369/60, del resto non sembra sinora aver mostrato una significativa incidenza sulla diffusione dei rapporti di lavoro precari e sulle pratiche di abbassamento del costo del lavoro ad esse connesse. In senso contrario si deve peraltro osservare che strategie paritarie

sono state poste in essere mediante accordi internazionali e sono note campagne avanzate da altri sindacati europei volte all'affermazione del principio «stesso lavoro, stesso salario» (si vedano le azioni della IGMetall per i lavoratori in somministrazione e negli appalti, riportate nella ricerca di Dorigatti). Si tratta a mio avviso di soluzioni che possono avere esito positivo ove fondate più che sulla mera garanzia di un trattamento non inferiore a quello spettante ai dipendenti del committente, sull'applicazione del medesimo contratto collettivo, con effetti anche in termini di potenziale aggregazione tra lavoratori. Ciò peraltro ci rimanda nuovamente alla questione dell'individuazione del contratto da applicare: quello della logistica o quello della filiera produttiva? La questione, come si è osservato sopra, rimane aperta e non può che essere rimessa al dibattito.

Prima di concludere occorre altresì chiedersi quali siano le azioni sindacali più idonee a una migliore regolazione del lavoro nel settore. Nei limiti di questa prima presentazione del tema non posso che limitarmi a osservare come siano state le rivolte dei lavoratori delle cooperative di facchinaggio ad aver indotto qualche miglioramento nell'organizzazione della logistica, spingendo le imprese a introdurre forme di gestione dei magazzini più moderne e improntate all'innovazione tecnologica. Al contempo tuttavia occorre tenere ben presenti le conclusioni a cui sono giunti gli studi sociologici e politologici in materia, i quali concordano nel ritenere impossibile garantire buone condizioni di lavoro e ridurre i rischi di *dumping* salariale partendo dai livelli più bassi della catena del lavoro, senza incidere sulle complesse di organizzazione del sistema logistico.

### *Riferimenti bibliografici*

- Bagnoli L. (2014), *Sfruttamento e lavoro nella logistica*, Pm: la committenza è connivente, Il fatto quotidiano 11 maggio 2014, consultato il 29 novembre 2017.
- Bologna S. (2013), *Lavoro e capitale nella logistica italiana: alcune considerazioni sul Veneto*, 15 marzo 2013, in [http://www.uninomade.org/wp/wp-content/uploads/2013/02/lavoro\\_e\\_capitale\\_nella\\_logistica.pdf](http://www.uninomade.org/wp/wp-content/uploads/2013/02/lavoro_e_capitale_nella_logistica.pdf), consultato il 10 settembre 2018.
- Bologna S. (2017), *Logistica: innovare le imprese, qualificare il lavoro, per vincere la sfida di Industria 4.0*, 22 giugno 2017, in [www.cgil.it/admin\\_nv47t8g34/wp-content/uploads/2017/06/Sergio-Bologna-Intervento.pdf](http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2017/06/Sergio-Bologna-Intervento.pdf), consultato il 10 settembre 2018.
- Dorigatti L. (2015), *Strategie di rappresentanza del lavoro nelle catene del valore: al di là della distinzione fra datore di lavoro «formale» e «sostanziale»*, Stato e mercato, 2015, 281.

- Fana M. (2018), *Non è lavoro è sfruttamento*, Laterza, Bari.
- Fana S. (2017), *Logistica, le nuove catene dello sfruttamento*, in <http://sbilanciamoci.info/logistica-le-nuove-catene-dello-sfruttamento/>, pubblicato il 31 luglio 2017, consultato il 10 settembre 2018.
- Grappi G. (2016), *Logistica*, Ediesse, Roma.
- Greer I., Doellgast V. (2017), *Marketisation, Inequality and Institutional Change: Toward a new Framework for Comparative Employment Relations*, *JIR*, n. 59, 192.
- Keune M., Crouch C. (2012), *The Governance of Economic Uncertainty: Beyond the «New Social Risks» Analysis*, Working Paper n. 2012.03, ETUI.
- Lazzeroni L. (2017), *Trasporti sovranazionali e diritti sociali: per una mobilità sostenibile*, *LD*, 1, 37.
- Lopez De Gonzalo M. (2015), *Il contratto di logistica nella giurisprudenza e nella prassi contrattuale*, *Dir. Comm. Int.*, 2015, 409.
- Mele G. (2013), *Infrastrutture e crescita: il contributo dei trasporti e della logistica*, *L'industria*, 245.
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (2015), *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*, 7 luglio 2015, in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it), consultato il 10 settembre 2018.
- Mori A., Dorigatti L. (2016), *L'impatto delle scelte datoriali sulle condizioni di lavoro e sulle disuguaglianze: disintegrazione verticale, esternalizzazioni e appalti*, *Sociologia del lavoro*, 190.
- Rapporto Smr (2013), *Logistica e sviluppo economico. Scenari economici, analisi delle infrastrutture e prospettive di crescita*, Ricerca realizzata da Srm e curata da Deandreis M. et al., Giannini ed., Napoli.
- Spinedi M. (2008), *Logistica e intermodalità delle merci nell'era della globalizzazione: quale ruolo per l'Italia?*, *Economia dei servizi*, n. 1, 115.
- The World Bank (2014), *Connecting to compete. Trade logistics in the Global Economy*, 2014.

*Sergio Crespi\**  
L'Interporto Bologna  
e il suo ruolo nel mercato e nel sociale

**1. *L'Interporto di Bologna***

Grazie per l'invito, sono veramente molto contento di essere qui. Cercherò di spiegare come viene fatta logistica in Interporto Bologna, che è ormai una delle piattaforme logistiche e intermodali più grandi d'Europa. La struttura è gestita dal 1971 dalla società Interporto Bologna SpA. L'Interporto di Bologna nasce con tre obiettivi principali: accrescere il vantaggio competitivo degli operatori logistici e di trasporto locali; promuovere il trasporto ferroviario e intermodale; liberare l'area urbana dal traffico pesante.

Interporto Bologna Spa ha un capitale sociale di € 22.436.766 ed è stata fondata da un partenariato pubblico-privato nel quale i soci pubblici, comune di Bologna, città metropolitana e camera di commercio di Bologna, detengono complessivamente il 58,56%. Interporto Bologna detiene inoltre il 20% di PLT, Piattaforma Logistica Trieste, società finalizzata alla progettazione, costruzione, manutenzione e gestione della Piattaforma Multipurpose di Trieste, e l'80% di Consorzio IB Innovation, la struttura di ricerca al servizio della logistica e del trasporto.

L'area occupata dall'Interporto è totalmente recintata ed ha una dimensione di 4.100.000 mq.

Vista però la grande richiesta di terreni degli ultimi anni, la Società Interporto sta elaborando con la città metropolitana di Bologna la possibilità di allargare ulteriormente l'infrastruttura con un IV piano particolareggiato di altri 1.000.000 mq.

\* Direttore generale di Interporto Bologna.

Dal 2015 si è registrata una grande crescita di richieste di magazzini dedicati alla logistica, con l'arrivo sia di grandi *player* del settore quali Fercam, Logista Italia, SDA, sia di *hub* logistici di grandi aziende come EcorNaturasi, Farmalvarion, Grandi Salumifici Italiani, che si accompagnano ad un aumento di superfici richieste da parte di un colosso dell'*e-commerce* quale Yoox-Net-a-Porter.

I magazzini costruiti superano complessivamente i 650.000 mq, le aziende insediate a settembre 2018 sono oltre 120 ed i lavoratori censiti oltre 4.500.

L'Interporto di Bologna si trova all'incrocio di 3 corridoi Ten-T, il corridoio 1 (Baltico-Adriatico), il corridoio 3 (Mediterraneo) e il corridoio 5 (Helsinki-La Valletta), ed è connesso alle principali autostrade italiane con un casello dedicato sulla A13 Bologna-Padova.

Sono presenti tre terminal ferroviari al suo interno: un terminal marittimo di 130.000 mq ed un terminal intermodale di 140.000 mq, entrambi gestiti da HIL, la società formata da Interporto Bologna e Terminali Italia, appartenente al Gruppo delle Ferrovie dello Stato, unite in contratto di rete per la gestione delle manovre ferroviarie e della movimentazione dei contenitori. Il terzo terminal, di 50.000 mq, è dedicato alle rinfuse ed è gestito dalla multinazionale CLBT Bertschi.

## 2. *L'interporto e l'ambiente*

Interporto Bologna è particolarmente attenta alla tematica ambientale. L'infrastruttura è dotata di 3 barriere antirumore e di asfalti fonoassorbenti, in modo da prevenire l'inquinamento acustico e limitare l'impatto nei confronti della comunità che vive nelle zone limitrofe.

Hanno la stessa finalità i 30 ettari di foresta al confine, ceduti gratuitamente al comune di Bentivoglio, e i 300.000 mq di aree verdi interne.

I tetti di gran parte dei magazzini sono coperti da impianti fotovoltaici e si previene, inoltre, l'inquinamento attraverso il trattamento tempestivo di versamenti di sostanze tossiche ed il recupero e il monitoraggio delle acque piovane tramite apposita idrovora.

Infine, nel 2016 l'illuminazione pubblica è stata completamente rinnovata e sostituita con luci a led che, oltre a permettere una migliore qualità della luce, hanno apportato un risparmio energetico importante.



### *3. La legalità in interporto*

Un intenso e costante lavoro da parte della dirigenza della Società Interporto Bologna SpA tra il 2017 e il 2018 ha portato alla sottoscrizione di due protocolli sulla legalità.

Il primo è stato firmato con CGIL, CISL, UIL, i comuni di Bologna, Bentivoglio e San Giorgio di Piano, Confindustria Emilia Area Centro: le imprese di Bologna, Ferrara e Modena, ITL e ACI e riguarda appalti, legalità e sviluppo in Interporto Bologna.

Il secondo protocollo, sottoscritto con la Prefettura di Bologna, è relativo alla lotta contro le infiltrazioni mafiose all'interno dell'infrastruttura.

La Società Interporto Bologna ha posto particolare attenzione nel monitorare la legalità nel settore della logistica all'interno dell'infrastruttura, impegno che ha portato a compiere importanti passi avanti nella trasparenza e nel rispetto delle regole.

Nel 2015 diversi scioperi dovuti ai disagi sociali nelle aziende insediate all'interno dell'infrastruttura avevano bloccato le attività delle aziende. I tavoli di lavoro creati con le istituzioni di riferimento hanno portato alla sottoscrizione del protocollo sulla legalità sottoscritto nel 2017, che mira ad introdurre maggiori parametri di legalità su contratti di appalto e subappalto.

Inoltre, a fronte di una forte espansione immobiliare, Interporto Bologna si è impegnata a sviluppare i servizi, secondo la logica per cui aumentando i servizi diminuisce il disagio sociale, migliorano le condizioni di vita e di lavoro e calano di conseguenza le proteste da parte dei lavoratori. La prima conseguenza di questo impegno è che dal 2017 non si sono più verificate proteste o picchetti nell'infrastruttura.

Le azioni intraprese da Interporto Bologna ed i primi risultati ottenuti, stanno a significare che fare logistica bene si può e lo si può fare nella piena legalità.

Esistono comunque delle distorsioni. Infatti, nel corso dell'ultimo anno ha iniziato a verificarsi un nuovo fenomeno nei casi di cambio appalto: nonostante le aziende si comportino correttamente, coinvolgendo CGIL, CISL e UIL e firmando accordi condivisi, alcuni gruppi sociali fomentano le proteste e realizzano picchetti, costringendo le aziende a prevedere condizioni lavorative diverse rispetto a quelle precedentemente firmate, pur se stipulate nel rispetto dei Ccnl di riferimento. Tale fenomeno necessita di essere denunciato ed è la diretta conse-

guenza di un eccessivo e spesso legittimato uso della forza in violazione alla libera circolazione di merci e persone.

#### 4. *La corporate governance*

Gli interporti in Italia sono nati come società pubbliche o partenariati pubblico-privati.

La legge Madia sulle società partecipate (d.lgs. 19/08/2016 n. 175 «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica») ha però messo in discussione la loro natura giuridica e parte del partenariato pubblico di Interporto Bologna, ovvero Comune e Camera di Commercio di Bologna, ha messo in vendita le quote di una importante infrastruttura del territorio, nonché la più grande piattaforma logistica europea, non ritenendola più strategica.

Al di là della soggettiva, e non esente da critiche, posizione della parte pubblica sulla non strategicità di una piattaforma logistica come Interporto Bologna, il cambio di proprietà ed una diversa *governance* potrebbero mettere in dubbio la missione pubblica di una piattaforma logistica che ha aspetti delicati e trasversali, quali appunto la legalità, l'ambiente, i servizi, la pace sociale, lo sviluppo del trasporto intermodale.

#### 5. *I terminal ferroviari di Interporto Bologna*

Per quanto riguarda la parte ferroviaria, un interporto si può definire tale solo se alla parte logistica si accompagna alla presenza di almeno un terminal ferroviario. In Interporto Bologna la superficie dedicata ai terminal ferroviari ammonta a 665.000 mq.

Lo sviluppo del trasporto ferroviario merci in Interporto Bologna è stato rallentato, in quanto in Italia la merce a livello ferroviario arriva nei terminal ferroviari della gronda nord (Novara, Busto Arsizio e Verona fra tutti) e spesso procede verso sud via strada.

Il mondo ferroviario in Italia però sta cambiando. La galleria di base del Gotardo, 58 km di galleria che permetterà di trasportare maggiori quantità di merce attraverso le Alpi, riverserà sulla «gronda nord» una quantità di merce tale per cui tali terminal faranno fatica a riceverla. Trovarsi quindi a sud della gronda permetterà ad Interporto Bologna di sviluppare ulteriormente il proprio ruolo

strategico. In tale contesto, la società Interporto, in collaborazione con Mercitalia Logistics, sta lanciando un prodotto innovativo, il servizio Mercitalia Fast, primo treno in Europa che farà viaggiare la merce sull'alta velocità, con gli stessi criteri del trasporto passeggeri utilizzato per il servizio Freccia Rossa. Tale servizio permetterà così di collegare Bologna Interporto con Caserta Marcianise in sole 3 ore e 30 minuti. Siamo alle porte di una rivoluzione nella logistica!

Si può quindi fare logistica bene, sviluppando la bimodalità, e lo si può fare mantenendo alta la soglia della legalità.

*Giulia Frosecchi\**

## Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre\*\*

### **1. *Il Cabotaggio: un'introduzione***

Il trasporto di cabotaggio stradale è un tipo di autotrasporto di merci per conto di terzi che viene eseguito, a titolo temporaneo, interamente in uno Stato diverso da quello in cui il vettore è stabilito. Prima di introdurre la questione della legge applicabile al rapporto di lavoro nell'ambito del trasporto di cabotaggio è opportuno inquadrare brevemente l'istituto anche perché, forse, ancora poco conosciuto ai giuslavoristi.

Il cabotaggio è un fenomeno in forte crescita da quando è stato del tutto liberalizzato nel mercato unico europeo, nel luglio del 1998. Dal 2010 al 2014, il cabotaggio stradale in Europa è aumentato del 41% e, benché dai dati Eurostat risulti ancora come un tipo di trasporto marginale, i sindacati ne hanno una percezione diversa e lamentano un incremento del fenomeno ben oltre i dati ufficiali, probabilmente a causa della diffusione di forme di cabotaggio illegale e non certificato. Stando sempre ai dati Eurostat pubblicati nell'autunno 2018, l'Italia è il terzo Paese europeo in cui viene maggiormente eseguito il cabotaggio, dopo Germania e Francia. Mentre i principali paesi in cui sono stabiliti i vettori che eseguono prestazioni di cabotaggio in Italia sono Germania, Romania e Slovacchia.

Il legislatore italiano, a seguito delle prime misure europee volte a liberalizzare il cabotaggio, è intervenuto per regolamentare l'istituto con due decreti ministe-

\* Dottoranda di ricerca di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Trento.

\*\* La relazione è stata parzialmente modificata a seguito del convegno. Ci tengo a ringraziare, in modo particolare, la professoressa Silvia Borelli e il professor Umberto Carabelli per i preziosi spunti di riflessione. L'Autrice resta la sola responsabile di errori e omissioni.

riali: il d.m. 18 marzo 2005, seguito dal d.m. 3 aprile 2009. Tuttavia, il quadro giuridico che si era così delineato è stato superato in breve tempo, con l'adozione del regolamento UE n. 1072/2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada. Di particolare interesse per il tema qui trattato è il capo III del suddetto regolamento, ovvero gli articoli 8 e 9 che disciplinano la specifica fattispecie del trasporto di cabotaggio, entrati in vigore in Italia il 14 maggio 2010.

Dunque, la fonte normativa di riferimento per il trasporto di cabotaggio negli Stati membri dell'UE è il capo III del regolamento 1072/2009, che ha abrogato i decreti ministeriali del 2005 e del 2009.

Ai sensi dell'art. 8 del regolamento 1072, i requisiti che un trasportatore merci deve avere per poter effettuare il trasporto di cabotaggio sono: la titolarità di una licenza comunitaria rilasciata dallo Stato membro di stabilimento, e un conducente con attestato idoneo a svolgere le opportune mansioni. Lo stesso art. 8 indica entro quali limiti possono essere effettuati i trasporti di cabotaggio: il cabotaggio è ammesso sia che il veicolo entri in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento per effettuarvi lo scarico di un trasporto internazionale, sia che il veicolo vi entri vuoto. Tuttavia, nel primo caso, ovvero un trasporto di cabotaggio che ha come presupposto lo scarico nel corso di un trasporto internazionale, il vettore può effettuare un massimo di tre trasporti di cabotaggio, ovvero carichi e scarichi interni al Paese ospitante, entro sette giorni<sup>1</sup>. Mentre, a ingresso del vettore vuoto, è ammesso un solo trasporto di cabotaggio, da effettuarsi entro tre giorni dalla data in cui si è effettuato l'ingresso.

Per quanto riguarda, in particolare, l'ordinamento italiano, la circolare INL 1/2017 ha chiarito che l'ingresso in Italia con veicolo vuoto ai fini del cabotaggio è consentito solo a seguito di un trasporto internazionale che coinvolge almeno due Stati membri diversi dall'Italia e l'operazione di cabotaggio deve essere effettuata nel rispetto dell'ulteriore termine complessivo di sette giorni, che inizia a decorrere dal momento dello scarico totale delle merci eseguito in altro Stato membro nell'ambito del citato trasporto internazionale. Dunque, la circolare dell'INL sembra confermare che il trasporto internazionale è sempre presupposto necessario del trasporto di cabotaggio. In entrambi i casi, il trasportatore do-

<sup>1</sup> Difatti, il regolamento del 2009 recita: «[L]'ultimo scarico nel corso di un trasporto di cabotaggio prima di lasciare lo Stato membro ospitante deve avere luogo entro sette giorni dall'ultimo scarico nello Stato membro ospitante nel corso del trasporto internazionale in entrata».

vrà portare con sé una serie di documenti che attestino la regolarità del cabotaggio. A tal proposito, è ancora una recente nota dell'INL a precisare che è compito della polizia stradale applicare la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 12, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 136/2016: «al conducente di un veicolo che, in regime di distacco o di cabotaggio stradale, circoli senza la comunicazione preventiva di distacco o senza avere con sé gli altri documenti previsti dall'art. 10, co. 1-*quater*»; mentre si reitera la competenza degli ispettori del lavoro quanto all'accertamento e alla contestazione della mancata effettuazione della comunicazione preventiva di distacco e di cabotaggio (v. nota INL n. 6262, 17 luglio 2018, a proposito delle novità introdotte dal d.l. n. 50/2017, convertito in l. n. 96/2017, e il parere del Consiglio di Stato del 9 maggio 2018).

Benché il regolamento UE 1072/2019 sia dotato – come noto – di efficacia diretta, la Corte di giustizia dell'UE ha recentemente stabilito che l'incompletezza del testo del regolamento, proprio per quanto attiene alla definizione della fattispecie *cabotaggio*, lascia un discreto margine di discrezionalità al legislatore nazionale nel delineare con esattezza il contenuto di «un trasporto di cabotaggio» (C. giust., C-541/16, *Commissione c. Danimarca*). Difatti, la lettera del regolamento – secondo la Corte – non consente di determinare il numero di luoghi di carico e luoghi di scarico consentiti, il che impedisce di individuare, con precisione, quando si verifichi *un* trasporto di cabotaggio. Ed è dunque riguardo a questo aspetto, ovvero all'indicazione del numero di luoghi di carico e scarico, che il legislatore nazionale avrebbe un discreto margine di intervento. Margine di cui il legislatore italiano non ha usufruito, preferendo, forse non del tutto consapevolmente, lasciare che si applichi l'ambigua definizione fornita dal regolamento UE, con le difficoltà che questo comporta soprattutto in termini di ispezioni e di verifica dell'effettiva legittimità di tale servizio di trasporto merci, che, se non adeguatamente monitorato, rischia di essere causa di facili abusi e, quindi, di *dumping* sociale.

## 2. *L'applicazione della direttiva distacchi*

Da una prospettiva più propriamente giuslavoristica, la principale questione è inevitabilmente quali termini e condizioni si applichino alle imprese di trasporto che effettuano le operazioni di cabotaggio stradale.

Mentre nel trasporto internazionale si continua ad applicare la regola generale del regolamento cosiddetto «Roma I» (regolamento 593/2008), nel caso del trasporto di cabotaggio si applica un regime speciale. Difatti, è lo stesso regolamento n. 1072 a risolvere possibili questioni di normativa applicabile ai rapporti di lavoro nell'ambito di un trasporto di cabotaggio con il considerando 17; in questo si specifica che «le disposizioni della direttiva 96/71 [...] si applicano alle imprese di trasporto che effettuano trasporti di cabotaggio», da cui consegue la pacifica applicazione anche della direttiva applicativa 2014/67. Nell'ordinamento italiano, un tale assetto normativo si traduce nel d.lgs. 136/2016, che ha implementato la direttiva 2014/67, abrogando il precedente d.lgs. 72/2000, e adesso regola interamente la materia. Il d.lgs. 136/2016 reitera espressamente quanto previsto dal considerando 17 del regolamento, laddove precisa, all'art. 1, comma 4, che nel suo ambito di applicazione rientra l'ipotesi di cabotaggio. È, dunque, evidente che le due distinte fattispecie si intersecano già esplicitamente nel dettato normativo, sia a livello europeo, sia a livello nazionale.

Tuttavia, l'applicazione della disciplina sul distacco transnazionale al cabotaggio trova riscontro anche nella stessa logica interna della direttiva distacchi, non solo per i requisiti di temporaneità della permanenza in Italia e abitualità dell'occupazione in altro Stato membro che caratterizza anche detto trasporto di cabotaggio (ambito soggettivo di applicazione), ma soprattutto alla luce dell'art. 1, par. 3 della direttiva 96/71 (ambito oggettivo della norma). Difatti, l'art. 1, par. 3, lett. a, prevede l'applicazione della direttiva ai contratti transnazionali, tra cui sono ricompresi contratti di commercio come i contratti di trasporto, il cui destinatario della prestazione è un soggetto che opera in un Paese diverso da quello in cui è stabilito il prestatore di servizi. Ebbene, nel caso del cabotaggio, secondo cui il vettore stabilito in altro Stato membro fa il carico e scarico in Italia, si può ben presumere che il destinatario del servizio, cioè l'impresa con cui è stato concluso il contratto di trasporto (il mittente – distributore o produttore – e non il destinatario del trasporto, che ne è solo il terzo beneficiario), operi in Italia. In altre parole, e semplicemente riprendendo l'art. 3, par. 1, il destinatario del contratto di trasporto opera in un Paese diverso da quello in cui è stabilito il vettore. Quindi il considerando 17 del regolamento UE sul cabotaggio è perfettamente in linea con la disciplina del distacco transazionale.

In breve, e senza entrare nelle complesse questioni dottrinali che ne derivano, l'applicazione della direttiva sui distacchi transazionali implica che, per il perio-

do del distacco, ai lavoratori distaccati debbano essere garantite le condizioni di lavoro e di occupazione fissate da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e/o da contratti collettivi dichiarati di applicazione generale, in merito a: «a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; b) durata minima dei congedi annuali retribuiti; c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario [...]; d) condizioni di fornitura dei lavoratori, in particolare la fornitura di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo; e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro; f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani; g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.» (art. 3, par. 1 direttiva 96/71, nella versione precedente alla modifica del 2018: vedi oltre).

Si noti che la lettera a dell'articolo testé citato è perfettamente coerente con l'art. 9 del regolamento 1072/2009 per cui «[L]'esecuzione dei trasporti di cabotaggio è soggetta, salvo quanto altrimenti disposto dalla normativa comunitaria, alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore nello Stato membro ospitante per quanto riguarda, tra le altre: d) il tempo di guida e i periodi di riposo».

Pare necessario fare presente che il 9 luglio 2018 è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale la direttiva 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. La direttiva 2018/957 non si applica, però, al settore del trasporto su strada, per il quale è in discussione di fronte al Parlamento europeo una proposta specifica (COM(2017)278). Tale deroga è stata duramente criticata dal sindacato europeo dei trasporti in quanto impedisce l'immediata applicazione delle nuove regole sul distacco transnazionale (in particolare, quelle sulla retribuzione<sup>2</sup>) in un settore in cui il fenomeno è ampiamente diffuso, così come le relative frodi (Allamprese, Borelli, Orlandini).

L'ipotesi del cabotaggio presenta, ovviamente, delle specificità, una delle quali riguarda l'obbligo di comunicazione dell'avvio del distacco. In particolare, la circolare INPS 3/2016 precisa che per le ipotesi di cabotaggio, «tenuto conto

<sup>2</sup> Infatti, la direttiva 2018/957 ha sostituito alla lett. c dell'art. 3, par. 1, direttiva 96/71, la nozione di «tariffa minima» con quella più ampia e generica di «retribuzione»; nozione tendenzialmente omnicomprensiva, perché con essa (specifica lo stesso art. 3, par. 1, nuovo co. 3) «si intendono tutti gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, da contratti collettivi del Paese ospitante [...] applicabili a norma del paragrafo 8».



delle peculiarità delle suddette operazioni nel cui ambito non risulta sempre individuabile né un soggetto distaccatario né un preciso luogo di svolgimento della prestazione» e non esistendo uno specifico modello di comunicazione all'interno della piattaforma Distacco UE, l'impresa straniera distaccante dovrà assolvere all'obbligo di comunicazione mediante l'invio di una dichiarazione preventiva (entro le ore 24 del giorno antecedente la data della prima operazione) ad un dato indirizzo di posta elettronica allegando un preciso modello adeguatamente compilato.

È opportuno evidenziare che, benché il regolamento 1072/2009 sia chiaro nel delimitare il cabotaggio temporalmente, prendendo come primo riferimento la data in cui avviene lo scarico del trasporto internazionale, la circolare INPS del 2016 precisa che nella comunicazione di avvio del distacco deve essere indicata: 1) la data di inizio distacco, che la circolare identifica nella data della «prima operazione di cabotaggio effettuata sul territorio italiano», e quindi non nella data di scarico nel corso del trasporto internazionale; 2) la data di fine distacco, ovvero, ci dice la circolare, la data «dell'ultima operazione di cabotaggio effettuata prima dell'uscita dal nostro territorio». Una tale previsione sembra suggerire che, dal momento dello scarico del trasporto internazionale al momento del primo carico del trasporto di cabotaggio, per il regolamento UE siamo già nell'esecuzione del cabotaggio, mentre, per il sistema italiano, al lavoratore interessato continuerebbe ad applicarsi il regolamento Roma I (ovvero il quadro normativo del luogo di abituale svolgimento della prestazione lavorativa, inteso anche come luogo a partire dal quale la prestazione abitualmente comincia). Il che solleva alcuni dubbi circa la conformità di questa procedura INPS con il regime del cabotaggio e la relativa applicazione della direttiva distacchi.

Venendo al tema delle sanzioni, anche nell'ipotesi di cabotaggio, nel caso in cui il distacco non sia autentico, si applica il regime sanzionatorio di cui al d.lgs. n. 136/2016, che prevede sanzioni amministrative per la violazione di obblighi procedurali come la mancata comunicazione di avvio del distacco o la mancata formalizzazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro in Italia, laddove il rapporto di lavoro sia ricondotto in capo al soggetto distaccatario (ex. art. 3, co. 4, d.lgs. 136).

Inoltre, stando a quanto precisato dalla circolare INL 1/2017, anche qualora si verifichi il fatto che il vettore operi in violazione della regolamentazione UE relativa al cabotaggio, ovvero in tutte quelle ipotesi analoghe al cabotaggio sul piano

economico ma che non ne rispettano i requisiti di regolarità, la direttiva n. 96/71, e quindi per l'Italia il d.lgs. 136/2016, troverebbe comunque applicazione, in quanto non sussiste una diretta relazione tra la violazione delle regole di trasporto relative al cabotaggio e l'applicabilità o meno del regime di distacco transnazionale dei lavoratori ai sensi della citata direttiva 96/71. Sono infatti – come già accennato – due fattispecie diverse che si intersecano, ma non si contaminano. Pertanto, ne deriva, da un lato, la punibilità dell'impresa di trasporto per cabotaggio irregolare e, dall'altro, la pacifica applicazione della direttiva 96/71 con riferimento ai lavoratori interessati, e questo allo scopo di lasciare impregiudicate le tutele dei lavoratori.

Riassumendo, nel caso di cabotaggio illegittimo, il distacco può ben essere autentico, laddove le ragioni dell'illegittimità del cabotaggio, cioè dell'esecuzione del contratto commerciale all'origine, non vadano a viziare il distacco (ad esempio, se vengono eseguiti 4 invece che 3 trasporti di cabotaggio in 7 giorni). E in questo caso è indubbia (v. anche circolare INPS) l'applicazione della direttiva 96/71.

D'altra parte, sia in caso di cabotaggio legittimo che di cabotaggio illegittimo, il distacco potrebbe essere non autentico. In questa ipotesi si dovrebbe applicare il già citato art. 3, co. 4, d.lgs. 136/2016, per cui «il lavoratore è considerato a tutti gli effetti alle dipendenze del soggetto che ne ha utilizzato la prestazione», ovvero, nella specie, il mittente con cui il vettore aveva stipulato il contratto di trasporto, a cui si vanno ad aggiungere le sanzioni amministrative a carico del vettore. Tuttavia, sono stati sollevati alcuni dubbi circa la conformità di questa trasposizione delle sanzioni e il caso del cabotaggio sembra avvalorare queste perplessità. Difatti, nelle ipotesi di cabotaggio, è difficilmente applicabile una sanzione del genere, poiché non sempre l'utilizzatore della prestazione può essere agevolmente individuato, soprattutto considerando che la normativa attualmente in vigore consente di effettuare, nel limite massimo di 7 giorni, fino a 3 trasporti di cabotaggio che potrebbero comportare sino a 3 punti carico e 3 punti di scarico ognuno, in caso di cabotaggio legittimo, o addirittura un numero maggiore se il trasportatore non agisce entro i limiti consentiti dal regolamento, nel qual caso diventa ancora più difficile individuare l'impresa utilizzatrice. Peraltro, che vi sia una difficoltà oggettiva nell'individuare il soggetto in capo al quale verrebbe autoritativamente ricondotto il rapporto di lavoro (alla luce di questa norma), lo suggerisce anche la già citata circolare INPS 3/2016, laddove

afferma che nel caso del trasporto di cabotaggio «non risulta sempre individuabile né un soggetto distaccatario né un preciso luogo di svolgimento della prestazione».

Dunque, l'ipotesi del cabotaggio fa emergere la problematicità di una sanzione così rigida, laddove il committente, come in questo caso, non sia così chiaramente identificabile, senza considerare i dubbi circa l'interesse che il lavoratore distaccato in questione potrebbe avere a vedersi riconosciuto come dipendente dell'impresa che ha usufruito del servizio di trasporto; da ciò deriva che probabilmente, nel caso di distacco non autentico, nell'ambito del trasporto di cabotaggio si applicherebbe per via interpretativa il regolamento Roma I e quindi il giudice dovrebbe effettuare una valutazione di fatto che tenga conto delle caratteristiche del rapporto. Tuttavia, una sanzione come quella prevista dal d.lgs. 136/2016 acquisisce maggiore efficacia e concretezza nell'ipotesi in cui il lavoratore venga distaccato nell'ambito di un gruppo di imprese. Difatti, in questo caso, il lavoratore illegittimamente distaccato nell'ambito di un gruppo da un'impresa con sede in uno Stato membro in cui vengono garantite tutele inferiori rispetto allo Stato in cui ha sede l'impresa utilizzatrice, si troverebbe applicato il quadro normativo di riferimento dell'impresa utilizzatrice e quindi, si presume, godrebbe di un incremento delle sue condizioni di lavoro, pur rimanendo alle dipendenze di un'impresa di trasporti.

È bene sottolineare che situazioni come quelle qui prospettate potrebbero verificarsi sia nel corso di un cabotaggio legittimo, sia durante un cabotaggio illegittimo. Nel caso in cui vi sia, da un lato, il distacco abusivo e, dall'altro, il cabotaggio illegittimo sussisterebbe una sovrapposizione di comportamento illecito, ma non correlazione.

In tema di distacchi transnazionali, una questione ancora più problematica riguarda le cosiddette *letterbox companies*, o imprese fittizie, vale a dire società costituite secondo le leggi di un determinato Paese nel quale hanno formalmente sede legale, ma nel quale non esercitano di fatto il proprio business, che ormai sono – come noto – piaga del distacco transnazionale (Borelli). L'art. 4, par. 2, della direttiva 2014/67, al fine di individuare le imprese fittizie, prevede la necessità di accertarsi che l'impresa eserciti «effettivamente attività sostanziali diverse da quelle puramente interne di gestione e/o amministrazione». Per il trasporto su strada, la questione sembra essersi risolta già prima dell'entrata in vigore della

direttiva del 2014, con il regolamento 1071/2009 che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada.

Infatti, se, da un lato, l'art. 8 del regolamento 1072/2009, come si anticipava, impone all'impresa che vuole effettuare servizio di cabotaggio solo due semplici requisiti (il possesso della licenza comunitaria e un conducente con attestato idoneo), dall'altro, il regolamento 1071/2009, all'art. 3, par. 1, lett. a e, soprattutto, all'art. 5, elabora con precisione i requisiti che un'impresa deve avere per poter esercitare la professione di trasportatore su strada all'interno dell'UE – presupposto essenziale per essere legittimati ad effettuare il cabotaggio –, con particolare attenzione al «requisito di stabilimento» (a cui sono dedicate le tre lettere dell'art. 5), ampiamente dettagliato, così da impedire ambiguità o incertezze riguardo all'effettivo esercizio, da parte dell'impresa trasportatrice, di attività sostanziali nello Stato membro in cui ha la sede di stabilimento.

Pertanto, alla questione se un cabotaggio possa essere genuino anche nel caso in cui venga effettuato da quella che nella letteratura sui distacchi viene chiamata *letterbox company*, si può pacificamente rispondere in senso negativo. A ciò si aggiunge che, anche dal punto di vista del rapporto di lavoro, essendo questa un'impresa che non svolge effettivamente un'attività nello Stato membro di stabilimento, il distacco non sarebbe genuino. Può essere utile sottolineare che la dettagliata previsione del regolamento 1071/2009, circa l'effettività dello stabilimento di un'impresa, di fatto, favorisce anche il contrasto al distacco non genuino perpetrato dalle *letterbox companies* nel settore dei trasporti, in quanto fornisce agli Stati membri, e ai relativi ispettori del lavoro e giudici nazionali, una serie di indicatori ben più puntuali e articolati di quelli trans-settoriali di cui all'art. 4, par. 2, direttiva 2014/67.

### **3. Prospettive di riforma del regolamento 1072/2009 e strategie sindacali**

Per concludere in una prospettiva *de jure condendo*, il 31 maggio 2017 la Commissione europea ha presentato una proposta di riforma del regolamento 1072/2009 al Parlamento europeo, dove è ancora in discussione (COM(2017) 281 final).

I sindacati europei stanno portando avanti una forte pressione politica, nel tentativo di influenzare il processo di riforma, chiedendo essenzialmente una maggior rigidità nel definire il cabotaggio, regole che impongono agli autisti stra-

nieri di tornare a casa in modo regolare e maggiori controlli, in modo da incidere su quelle pratiche finalizzate a eludere le norme e trasformare il cabotaggio in un'attività permanente nel territorio dello Stato membro ospitante, in base alle norme del Paese di origine.

Rileva, invero, più che un problema di applicazione delle direttive sul distacco transnazionale, l'insufficiente monitoraggio del fenomeno e la percezione, da parte dei sindacati, di un sempre crescente numero di trasporti di cabotaggio illeciti, che, nella gran parte dei casi, vengono effettuati in violazione dei tempi e limiti previsti dal regolamento UE – il che ha ovviamente un effetto indiretto sul mercato del lavoro dello Stato ospitante e favorisce pratiche di *dumping* sociale. Tuttavia, la proposta della Commissione va in altra direzione e prevede essenzialmente un allentamento delle rigidità del cabotaggio, ammettendo la possibilità di svolgere un numero indefinito di trasporti nello Stato ospitante nel rispetto del limite temporale ridotto a cinque giorni, due giorni in meno rispetto alla normativa vigente. Non è da escludere, tuttavia, che un tale assetto normativo, che riduce il tempo massimo di permanenza nello Stato membro ospitante, favorisca, *de facto*, l'efficacia dei controlli ispettivi.

### *Riferimenti bibliografici*

- Aa.Vv. (2012), *L'attività ispettiva nell'ambito del distacco transnazionale dei lavoratori nel trasporto stradale: una guida per le autorità di controllo*. Commissione Europea – DG Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità.
- Allamprese A., Borelli S., Orlandini G. (2018), *Direttiva 2018/957, che modifica la direttiva 91/71 sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi – Primo Commento*. Disponibile a: [http://www.cgil.it/commento-alla-direttiva-2018-957-sul-distacco-transnazionale-dei-lavoratori/primo\\_commento\\_cgil\\_a\\_direttiva\\_2018\\_957](http://www.cgil.it/commento-alla-direttiva-2018-957-sul-distacco-transnazionale-dei-lavoratori/primo_commento_cgil_a_direttiva_2018_957) (ultimo accesso il 18/09/2018).
- Borelli S. (2018), *Appunti e idee per il contrasto alle letterbox companies*, paper presentato nel convegno «Logistica e Lavoro», tenutosi a Reggio Emilia il 22 giugno 2018.
- Gori F. (2017), *Il distacco transnazionale di lavoratori nel cabotaggio stradale*. BollettinoAdapt.it.
- Loffredo A. (2018), *Democrazia Aziendale, Imprese Transnazionali e Dumping Sociale*, ESI, Napoli, 126 ss.
- Orlandini G. (2014), *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*. F. Angeli, Milano.
- Rocca M., Calafà L., Mattei A., Peraro C. (2017), *Decreto legislativo 17 luglio 2016, n. 136 – Attuazione della direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio,*

*del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»)*, in O. Mazzotta, R. De Luca Tamajo (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Cedam, 3051 ss.

Venturi D. (2018), *Il distacco transnazionale di lavoratori Luci e ombre del decreto legislativo n. 136/2016*, Working Paper 2. Adapt University Press.

*Andrea Lassandari\**

## La contrattazione collettiva nella logistica

### **1. *Il diritto del lavoro nel settore della logistica: peculiarità ed emergenze***

Nella relazione di Olivia Bonardi, molto documentata ed ampia, sono stati ben descritti molteplici profili caratterizzanti il settore della logistica: è stato però anche correttamente mostrato come non sia semplice separare ed isolare questo ambito, rispetto agli altri tradizionali già presenti e consolidati. Ai quali risulta in effetti strettamente connesso.

Il primo dei problemi da affrontare, trattando il tema assegnato, è allora proprio quello della corretta individuazione di ciò che si intende per «logistica». Aspetto su cui mi limito a rinviare alla relazione indicata ed ai risultati acquisiti: salvo sottolineare però la estrema difficoltà di giungere in materia a conclusioni esaustive.

È invece indiscusso il fatto che il settore sia in forte espansione, anche in relazione al numero di occupati: la tendenza sembrando in effetti strettamente connessa allo sviluppo dell'economia digitale. Con riferimento ad inferenza tra le più superficiali, nel momento in cui viene acquistato ad esempio un bene attraverso una piattaforma digitale, si attiva in effetti necessariamente un servizio di consegna e trasporto merci.

Quindi il settore della logistica ha importanza sempre più grande: il suo ruolo apparendo anzi fondamentale e strategico rispetto alle evoluzioni più recenti del sistema economico.

Nello stesso tempo però occorre segnalare come siano qui apparse vere e proprie emergenze per il diritto del lavoro.

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna.

Ne ha di nuovo già parlato Olivia Bonardi, citando relazioni, documenti e rapporti dell'ispettorato del lavoro. Io vorrei invece menzionare, anche considerato che ci troviamo a Reggio Emilia, la legge regionale Emilia-Romagna 12 maggio 2014, n. 3, recante in rubrica, già di per sé piuttosto eloquente, «Disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale nei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, della movimentazione merci e dei servizi complementari».

Ebbene all'articolo 1 (concernente «Principi e finalità»), comma 1, viene qui precisato come la Regione, con la legislazione in oggetto, intenda «promuovere la legalità, la sicurezza e la regolarità del lavoro nei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, dei servizi di movimentazione delle merci e dei servizi complementari»: menzionandosi poi nel comma 2, tra le azioni da promuovere, «iniziative di coordinamento e di cooperazione istituzionale finalizzate a favorire la legalità e a prevenire i rischi e contrastare gli effetti dell'infiltrazione criminale e mafiosa» (lett. b); «la regolarità delle condizioni di lavoro» (lett. c); «l'etica del lavoro e la sicurezza del lavoro» (lett. f).

Quanto poi alle «Disposizioni per il settore del facchinaggio e dei servizi complementari», contenute nel capo III della legge, all'art. 14, recante «Cooperazione per il contrasto di forme irregolari di utilizzo dei lavoratori. Potenziamento dell'attività ispettiva e di controllo», è stabilito nel comma 1 che «la Regione promuove forme di collaborazione con le autorità competenti al fine di contrastare il caporalato e gli altri illeciti che alterano la regolarità del mercato del lavoro attraverso forme di sfruttamento dei lavoratori e di qualunque altra forma di utilizzo non regolare degli stessi». Nel comma 2 invece, elencando più in dettaglio i caratteri e le articolazioni del fenomeno patologico, si parla di «disapplicazione o non corretta applicazione dei Ccnl di settore, [...] sistematica violazione degli istituti contrattuali, [...] retribuzione inferiore a quella prevista dai Ccnl di settore sottoscritti dalle associazioni di settore comparativamente più rappresentative, [...] violazione della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, [...] sottoposizione dei lavoratori a condizioni e orari di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni di alloggio particolarmente degradanti».

Si tratta di un catalogo di vicende eterogeneo: oltre che individuato in termini non sempre tecnicamente ineccepibili. Nel contempo però impressionante



per capacità evocatrice: sia della gravità e vastità dei fenomeni considerati che della precisa consapevolezza, presso gli amministratori pubblici, dei medesimi.

Va poi considerato pure un altro elemento, in grado di far comprendere molte delle peculiarità come delle problematiche esistenti. Parlo dello squilibrio di potere tra datori e prestatori, tipico del lavoro subordinato ma nel contesto specifico moltiplicato all'ennesima potenza, considerato che i secondi sono in grande prevalenza cittadini provenienti da Paesi esterni all'Unione europea: i quali pertanto rischiano di perdere anche la possibilità di soggiornare regolarmente nel nostro Paese, ove il rapporto di lavoro si interrompa.

Mentre i datori di lavoro sono molto di frequente società cooperative. Ebbene – a prescindere dalla questione della genuinità di varie tra di esse nonché della presenza talora, dietro le medesime, di organizzazioni malavitose o mafiose, che ci riportano ai rilievi precedenti – la regolamentazione legislativa dei rapporti di lavoro subordinato tra cooperative e soci permette alle prime, come ben noto, proprio di interrompere con più facilità i medesimi. Di garantire inoltre ai soci, quanto ad alcuni non irrilevanti profili (come quello retributivo, su cui si tornerà), pure deteriori condizioni di lavoro rispetto a quelle normalmente assicurate (anche se oggi, per le ragioni che si indicheranno trattando del sistema di contrattazione collettiva, può paradossalmente accadere pure l'inverso!).

Allora da una parte abbiamo persone che se perdono il lavoro rischiano seriamente di dovere abbandonare l'Italia, per far ritorno al Paese di origine: ciò spesso valendo anche per le loro famiglie. Dall'altra un datore di lavoro che può esercitare, di diritto ma anche conseguentemente di fatto, poteri molto più penetranti, a partire dal licenziamento, sui prestatori; e che in qualche caso costituisce null'altro che una sede di rappresentanza della malavita organizzata nel tessuto economico.

Il rapporto di potere tra contraenti allora in tal caso non è semplicemente asimmetrico: piuttosto del tutto squilibrato; ed anzi di vero e proprio dominio del datore sul prestatore, quando il primo è mafioso.

## *2. Diverse patologie: non sempre in violazione di legge*

La legge regionale Emilia-Romagna 12 maggio 2014, n. 3, elenca dunque differenziate prassi caratterizzanti il settore che si intendono contrastare e combattere.

Non tutte queste però sono, a ben considerare, in (chiaro) contrasto con la legge. Ciò vale evidentemente, per definizione, quanto alla commistione con la presenza mafiosa. Potendo tuttavia all'occorrenza pure accadere che aziende controllate dalla mafia rispettino le norme più di altre: per evitare il rischio di ispezioni ed intromissioni esterne; perché in tali casi normalmente non ci sono carenze di risorse e/o liquidità.

Vale inoltre per il «caporalato», ove però questo emerge come tale nella spesso complessa distinzione con l'appalto. Occorre però ora ricordare come nella legislatura precedente le sanzioni penali sulla intermediazione ed interposizione illecita siano state eliminate: il «caporalato» costituendo allo stato reato, ai sensi dell'art. 603 bis c.p., pure introdotto nel medesimo frangente temporale, solo ove assuma rilievo l'elemento e requisito dello sfruttamento. Cosa che nel settore della logistica non si esclude possa accadere anche con qualche frequenza: ma che rende di «illiceità leggera», per così dire, la maggior parte delle manifestazioni concrete. Che infatti si vanno diffondendo a macchia d'olio in tutto il Paese.

Vale ancora, tornando alle disposizioni regionali, per la «sistematica violazione degli istituti contrattuali» nonché per la «violazione della normativa in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro, [...] sottoposizione dei lavoratori a condizioni e orari di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni di alloggio particolarmente degradanti».

In altri casi invece la legge non è violata, pur a fronte di comportamenti ancora socialmente percepiti come negativi, semplicemente perché non c'è più. In effetti nel nuovo secolo, per semplificare, in molti casi la legislazione si è – *rectius* è stata – ritirata, lasciando spazio alle determinazioni ed al potere unilaterale delle imprese. A parte quel che si diceva sul ridimensionamento dell'illiceità del caporalato, attraverso gli interventi sul sistema sanzionatorio, si pensi ad esempio alle strategie imprenditoriali volte a realizzare esternalizzazioni – e quindi a selezionare appaltatori – al solo fine di ridurre i costi.

Mentre se si tratta il tema della selezione del contratto collettivo da applicare, sempre da parte delle differenti imprese, occorre ricordare come la legge ora non sia proprio mai esistita. E quindi non siano a rigore sicuramente illecite, per tornare alla citata legge regionale, né la «disapplicazione [...] dei Ccnl di settore» né la corresponsione di una «retribuzione inferiore a quella prevista dai Ccnl di settore sottoscritti dalle associazioni di settore comparativamente più rappresentative» (per le imprese diverse dalle cooperative). Quindi in tal caso i comporta-

menti, pur ritenuti (dal legislatore regionale) e ritenibili inopportuni, scorretti, gravi, normalmente non violano la legge.

Può dirsi invece che i medesimi evidenzino nel modo più chiaro (e preoccupante) i numerosi e notevoli elementi di debolezza che stanno caratterizzando il sistema di contrattazione collettiva nel nuovo secolo. Al punto che forse non ha più neanche significato definire quello di contrattazione un «sistema»: concetto che richiama e sottintende un assetto in qualche modo ordinato e coeso.

Le prassi in oggetto appaiono in modo assai significativo proprio nel settore della logistica: tuttavia certo non esclusivamente in esso.

In effetti – per tornare alla questione della legalità e liceità dei comportamenti – le decisioni dei protagonisti del sistema di relazioni industriali, imprese comprese, in Italia, considerata la carenza di un intervento normativo, sono sempre state assunte nella logica dei rapporti di forza e della convenienza. Conseguentemente non può dirsi che la scelta di uno od altro contratto collettivo possa individuare una violazione di legge. Fino a quando almeno non sia smentita l'indicata natura del contratto: emergendo cioè che il medesimo non è collettivo; innanzitutto perché il soggetto stipulante non è un sindacato.

Il punto è che nel secolo scorso, sempre semplificando, l'ipotesi della concorrenza tra molteplici contratti collettivi era fondamentalmente accademica: in senso figurato e proprio, risultando semmai investigata nella (sola) sede dottrinale. Oggi invece, in presenza di circa novecento contratti collettivi nazionali di lavoro censiti dal Cnel, sottoscritti dai più diversi soggetti sindacali o sedicenti tali, quella descritta rappresenta una situazione del tutto diffusa: affrontata da ultimo, non a caso, sempre più proprio dai giudici.

### *3. Il sindacato comparativamente più rappresentativo nella legge n. 142 del 2001*

Le affermazioni precedenti, sulla mancanza di previsioni e vincoli legali concernenti l'applicazione del contratto collettivo, non valgono però proprio per i rapporti di lavoro dei soci con le cooperative. Considerata la diffusione di queste ultime nella logistica, si ritiene allora opportuno cominciare ad investigare tali specifici profili.

Le disposizioni della legge n. 142 del 2001, modificate nel 2003, regolamentano, per quel che ora rileva, il trattamento retributivo dei soci dipendenti.

Ecco allora che l'art. 3, co. 1, precisa come le società cooperative siano «tenu- te a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e comunque non infe- riore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine». Mentre l'art. 7 del d.l. n. 248 del 2007, conv. con l. n. 31, dispone che «in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative [...] applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti col- lettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, al livello nazionale, nella categoria».

Contemporaneamente però l'art. 6, a proposito del «regolamento interno», stabilisce pure nel comma 2 che «salvo quanto previsto alle lettere d, e ed f del comma 1 [...] il regolamento non può contenere disposizioni derogatorie *in pe- jus* rispetto al solo trattamento economico minimo di cui all'art. 3, comma 1. Nel caso in cui violi la disposizione di cui al primo periodo la clausola è nulla».

Le disposizioni di cui alle lettere citate nell'art. 6, comma 2, consentono infi- ne all'assemblea di deliberare (anche) una «riduzione temporanea dei trattamen- ti economici» nonché «forme di apporto, anche economico, da parte dei soci la- voratori», in presenza di un «piano di crisi aziendale» (lett. d, e); inoltre «un piano di avviamento», nel rispetto di condizioni e modalità stabilite dalla con- trattazione collettiva, «nelle cooperative di nuova costituzione» (lett. f).

Ebbene a fronte di questo complesso di norme, frutto di integrazioni pro- gressive, molteplici profili sono risultati – e spesso ancora risultano – non chiari. Ci si è pertanto ad esempio chiesti che cosa esattamente si intenda per «solo trattamento economico minimo di cui all'art. 3, comma 1», ai sensi dell'art. 6, comma 2: se cioè in tal modo venga fatto esclusivo riferimento ai minimi retri- butivi tabellari previsti dal contratto collettivo oppure si consideri l'insieme del- le voci retributive qui previste. Oggi questa seconda lettura, secondo cui l'intero trattamento retributivo contrattuale individuerrebbe il minimo inderogabile, pare rafforzata dalla menzionata disciplina del 2007, ove viene fatto esplicito ri- ferimento ai «trattamenti economici complessivi».

Allo stesso modo occorre approfondire quando emergano le condizioni che consentono all'assemblea di «deliberare [...] un piano di crisi aziendale»: e quin- di, come si è visto, una riduzione del trattamento economico minimo cui avreb-

bero diritto i soci lavoratori. Secondo prassi peraltro piuttosto diffusa tra le cooperative del settore della logistica. D'altra parte va anche compreso in che cosa consista tale riduzione: quanto debba/possa essere rilevante.

Infine, posto che sono i «contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, al livello nazionale, nella categoria» ad individuare appunto il parametro di riferimento per il minimo retributivo, è necessario evidentemente decodificare questa formula. Cosa che, come un vasto dibattito tra i giuristi del lavoro ha ormai mostrato, risulta tutt'altro che semplice.

È noto e non controverso che la medesima sia stata introdotta, alla metà degli anni novanta del secolo scorso, in virtuale sostituzione di quella di sindacato maggiormente rappresentativo (da allora in avanti utilizzata molto meno dal legislatore), proprio per cercare di risolvere un problema allora inedito: quello del conflitto/concorrenza tra contratti collettivi stipulati da differenti sindacati. Contrapponendosi in tal modo al contratto collettivo «storico», sottoscritto da CGIL, CISL, UIL e dalle organizzazioni datoriali tradizionalmente presenti, un diverso contratto collettivo, siglato invece da nuovi soggetti sindacali, il quale garantisce – e garantisce – trattamenti inferiori ai lavoratori.

Questo nuovo contratto è stato fin dall'inizio denominato «pirata». Appare tuttavia corretto parlare di «contratto pirata» se questo per alcuni aspetti si pone in contrasto con le norme di legge: o anche se la sua applicazione avviene con modalità a propria volta illecite. Cosa che per inciso a metà anni novanta comunque avvenne.

Se invece il nuovo contratto collettivo resta complessivamente nei perimetri di legge, come oggi non infrequentemente accade, forse risulta più giusto parlare di pluralismo e concorrenza contrattuale.

È comprensibile in ogni caso – ed anzi probabilmente costituzionalmente doveroso – che il legislatore, nel momento in cui regola alcuni istituti rinviando al contratto collettivo, selezioni quest'ultimo: la formula in oggetto assumendo quindi appunto tale significato. Mentre con il riferimento alla comparazione, inesistente in precedenza, si cercava appunto di individuare una adeguata risposta al pluralismo.

La formula in oggetto tuttavia è in grado di funzionare?

Appare onestamente difficile rispondere in termini positivi, pur sottolineando come la medesima eserciti comunque una utile funzione: e pertanto, almeno

fino a quando il problema non sarà risolto altrimenti, vada in qualche modo presidiata.

Basti solo rammentare al riguardo, nei limiti ristrettissimi ora evidentemente imposti, che risulta innanzitutto oscuro come si determini la «categoria» nel cui ambito realizzare la comparazione. Anche però secondo quali parametri effettuare quest'ultima: questione che i giudici, chiamati sempre più frequentemente a pronunciarsi, mi pare stiano affrontando imponendo oneri di allegazione corretti in termini generali ma quasi per definizione impossibili da soddisfare, posto che non sono esattamente definiti. Ai danni evidentemente del ricorrente escluso (specie se si tratta di sindacato diverso da CGIL, CISL e UIL).

D'altra parte la maggiore rappresentatività comparativa di cui si parla riguarda anche le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro. In tal caso però, a fronte del mezzo secolo di riflessione del (e sul) sindacato dei lavoratori, il dibattito non è praticamente neanche cominciato: risultando quindi ora del tutto incerto quali parametri utilizzare (pur a fronte di riferimenti presenti in sede comparata ed individuati in dottrina) e soprattutto in relazione a quali ambiti.

Ancora non va dimenticato che le verifiche di maggiore rappresentatività comparata dovrebbero avere esito positivo, ai fini della corretta selezione del contratto collettivo, sia per le organizzazioni dei lavoratori che dei datori. Mentre può anche accadere – almeno si intuisce – che la rappresentatività delle organizzazioni datoriali stipulanti i «contratti pirata» (per usare la locuzione più in voga) non sia poi così ridotta: apparendo anzi in vari casi vicina a quella dei sindacati datoriali tradizionalmente presenti. Comunque certo più di quanto non si possa dire per i «nuovi» sindacati, a confronto con CGIL, CISL e UIL.

Si tratta di problemi evidentemente tanto complessi quanto delicati: per la soluzione dei quali da ultimo sono stati non a caso presentati, in chiara rottura con la tradizione nazionale, più disegni di legge. A partire evidentemente dalle specifiche previsioni contenute nella Carta dei diritti universali del lavoro della CGIL.

C'è però da ultimo un fenomeno del tutto nuovo e per la verità curioso quanto paradossale, al quale va pure riservata adeguata attenzione. Quello della concorrenza tra contratti collettivi sottoscritti da sindacati comparativamente più rappresentativi: ed anzi, per essere più precisi, da federazioni appartenenti a CGIL, CISL e UIL. Ciò sempre avvenendo con particolare frequenza nel setto-

re della logistica: comprensibilmente peraltro, considerata anche la difficile distinzione/separazione tra di esso e (molteplici) altri tradizionali.

Accade così per esempio che talune imprese decidano di interrompere l'applicazione del contratto collettivo della logistica, sottoscritto dalla Filt (per considerare la CGIL), transitando al contratto collettivo multiservizi, siglato invece dalla Filcams (sempre in ambito CGIL). Tenendo conto che entrambi i contratti collettivi, secondo le clausole concernenti l'ambito di applicazione, sono astrattamente applicabili.

Va da sé che un problema di questo genere, fondamentalmente di corretta e puntuale regolamentazione appunto degli ambiti di applicazione, non possa che essere risolto dai medesimi stipulanti. Con un ruolo però molto importante che in particolare le confederazioni dovrebbero assumere: quantomeno al fine di facilitare il dialogo tra le proprie federazioni di categoria.

In carenza di un intervento di questo segno pare d'altra parte molto difficile imporre ad una cooperativa – o ad altro datore, come si dirà – di applicare un determinato contratto collettivo sottoscritto dai sindacati storici piuttosto che un altro. Né appare chiaro quali strumenti interpretativi siano adeguati, rispetto alla individuazione di una possibile soluzione.

Si potrebbe in astratto utilizzare – formulando primi ragionamenti in un territorio fino ad oggi del tutto ignoto, per quel che consta – il criterio di specialità, già molto autorevolmente proposto in dottrina per affrontare la diversa questione dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello. Però non sempre la specialità emerge in concreto, l'ambito di applicazione di un contratto collocandosi cioè interamente all'interno dell'altro: talora piuttosto i due insiemi costituiti dagli ambiti di applicazione hanno solo una parte in comune. Tantomeno il contratto speciale risulta d'altra parte sempre il più conveniente per il prestatore: questione comunque rilevante in sede politico-sindacale.

Oppure si potrebbero considerare gli assetti organizzativi interni alle confederazioni come criterio rivelatore della volontà delle parti. Dando cioè rilievo al fatto che l'ipotetico lavoratore coinvolto è (o sarebbe) iscritto ad una determinata federazione di categoria: con la conseguenza che si dovrebbe applicare il contratto sottoscritto in ipotesi dalla Filt a chi fosse tenuto ad iscriversi alla Filt (sempre a proposito della CGIL).

Però questo ipotetico criterio potrebbe assumere rilievo in generale, solo se si giungesse ad identica conclusione per tutte le federazioni stipulanti: in rappre-

sentanza dei lavoratori come dei datori. Mentre ci sono anche casi di contratti collettivi con ambiti di applicazione in sovrapposizione stipulati dalle medesime federazioni!

Insomma è davvero complesso individuare in tal caso una soluzione, senza pensare ad un intervento da parte delle maggiori confederazioni: ad una azione cioè di auto-riforma.

La quale sarebbe peraltro quanto mai opportuna anche in relazione ad un'altra ragione. Per rendere cioè credibile una ipotesi di intervento legislativo sul salario minimo, realizzata con una tecnica di rinvio appunto ai contratti collettivi nazionali di categoria sottoscritti dai sindacati più rappresentativi.

È noto in effetti che l'attuale esecutivo ha manifestato tale intenzione. Mentre in precedenza era intervenuta la legge n. 183 del 2014: senza però seguito nei decreti delegati.

Ebbene si contrappongono in materia (almeno) due diverse modalità di intervento: quella volta a stabilire direttamente la retribuzione oraria minima (con forti timori sul fatto che tale compenso sarebbe poi meno elevato rispetto a quanto previsto dai contratti collettivi storici: rischiando di favorire la loro delegittimazione e mancata applicazione); l'altra che invece appunto prevede un rinvio formale a tali contratti collettivi per la concreta individuazione.

Quest'ultima via apparirebbe invece in grado di preservare ed anzi rafforzare il sistema di contrattazione collettiva: come tale lasciandosi comunque senz'altro di gran lunga preferire da chi persegue tale obiettivo.

Perché ciò tuttavia accada appare molto importante – se non necessario – che i principali sindacati confederali realizzino quell'intervento ordinatore degli ambiti di applicazione dei contratti collettivi di cui già si diceva.

#### *4. I contratti collettivi nazionali di categoria e l'equa retribuzione*

Se invece il datore di lavoro non è una cooperativa opera integralmente la regolamentazione del rapporto di lavoro subordinato: il primo ha però ora anche margini notevolmente superiori di libertà, quanto alla scelta se applicare o meno il contratto collettivo; inoltre quale applicare. Ciò potendo rendere sotto questo profilo maggiormente conveniente la condizione di socio, come già si anticipava: conclusione che può sembrare paradossale ma – pur non emergendo ancora



prassi che la confermino, per quel che consta – va invece oggi attentamente considerata.

È vero che storicamente il giudice ha sempre fornito un sostegno fondamentale all'intero sistema di contrattazione, imponendo a tutti i datori, ai sensi dell'art. 36 della Costituzione, di garantire ai propri dipendenti almeno la parte retributiva (nelle sue voci principali) disciplinata dai contratti nazionali di categoria.

Tuttavia oggi a quale contratto collettivo deve far riferimento il giudice, tra i numerosi esistenti concernenti (all'incirca) i medesimi ambiti applicativi: sottoscritti dai sindacati storici e non? Senza neanche l'ausilio, per quanto incerto e precario, rappresentato dalla formula selettiva di sindacato comparativamente più rappresentativo nella categoria?

Pur sembrando presente, in giurisprudenza, una preferenza di massima per il contratto siglato da CGIL, CISL e UIL, non può in effetti essere escluso che in prospettiva opzioni differenti finiscano invece con il prevalere. Perché è possibile – e non incomprensibile – che il giudice, posto di fronte alla scelta, per un verso tenda ad evitare di affrontare i notevoli problemi di dialettica e competizione intersindacale esistenti; sotto altro profilo sia poi tentato dal privilegiare – salvo il caso che appunto davvero emergano regolamentazioni contrattuali e comportamenti *contra legem* – la più bassa, tra due o più tariffe in ipotetica competizione: in particolare se non lo è di molto. Anche perché scegliere diversamente implicherebbe un giudizio di non conformità costituzionale sulle clausole contrattuali non considerate.

D'altra parte potrebbe spingere in questa direzione – oltre alla sovrapposizione degli ambiti di applicazione dei contratti collettivi stipulati da CGIL, CISL e UIL, che rischia di metterli tutti in cattiva luce – pure un ulteriore aspetto, a sua volta emerso di recente in modo clamoroso: si tratta della palese inadeguatezza del trattamento economico garantito anche da parte di alcuni contratti collettivi nazionali sottoscritti da federazioni appartenenti ai sindacati confederali storici.

Merita segnalare una vicenda che ha visto operare per un lavoratore, addetto alla *reception* di banca, differenti contratti collettivi selezionati da varie imprese subentrare in un appalto e che nel contempo avevano mantenuto il prestatore nel medesimo posto, secondo le previsioni di clausole sociali. Questa tra l'altro fa pure comprendere meglio che cosa in concreto significhi ed implichi l'esistenza

di sovrapposizioni negli ambiti di applicazione dei contratti collettivi di cui si diceva.

Al lavoratore dunque sono stati in tal modo applicati cinque diversi contratti collettivi nazionali di categoria (servizi di pulizia industriale; imprese di pulizia artigiane; multiservizi integrati; dipendenti proprietari di fabbricati; dipendenti imprese di vigilanza privata e servizi fiduciari): nel mentre la sua retribuzione transitava in conseguenza da 1243 a 715 euro lordi mensili.

Ebbene sia il Tribunale che la Corte di appello di Milano, nelle pronunce del 30 giugno 2016 e del 28 dicembre 2017, hanno dichiarato l'ultima retribuzione, inferiore a 5 euro lordi orari, non conforme all'art. 36 della Costituzione, perché «manifestamente non [...] sufficiente a far [...] condurre» al lavoratore «un'esistenza dignitosa e a far fronte alle ordinarie necessità della vita» (così il Tribunale).

Si tratta molto probabilmente del primo caso in cui un contratto collettivo nazionale di categoria, sottoscritto da federazioni appartenenti a CGIL, CISL e UIL, è stato dichiarato in giudizio non conforme all'art. 36 della Costituzione.

### *5. Ulteriori fattori destabilizzanti: la disciplina operante in caso di distacco transnazionale; le deroghe in pejus del contratto aziendale*

Merita infine considerare almeno altri due elementi, in grado di condurre a significative dinamiche *in pejus*, quanto alle condizioni di lavoro dei prestatori operanti nel settore della logistica, oltre che di destrutturare ulteriormente il sistema di contrattazione collettiva.

Innanzitutto nel caso di appalti coinvolgenti imprese di Paesi stranieri appartenenti all'Unione europea, tutt'altro che infrequente nel settore della logistica, ai dipendenti delle prime operanti in Italia devono essere applicati solo alcuni degli elementi di protezione previsti dall'ordinamento nazionale per il lavoro subordinato. Viene così fatto riferimento ad un insieme di istituti che la recentissima direttiva UE 2018/957/UE, intervenuta a modificare la direttiva CE 96/71/CE, ha in qualche modo implementato ed arricchito, anche quanto alla retribuzione: senza però in tal modo giungere ad una piena equiparazione di trattamento.

Contemporaneamente d'altra parte questo standard di regolamentazione (appunto) massimo può essere individuato dalla legge ovvero da contratti collet-

tivi efficaci *erga omnes* ovvero ancora, secondo il nuovo articolo 3, paragrafo 8, della direttiva 96/71/CE (oggi modificata), da «contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale»: alla condizione però che «la loro applicazione alle imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1, assicuri la parità di trattamento».

Pertanto il contratto collettivo cosiddetto di diritto comune esistente in Italia sarebbe legittimato a vincolare pure le imprese straniere, secondo la più recente regolamentazione, solo se in grado di rispondere alla stringente condizione di garantire «la parità di trattamento». Ipotesi al momento evidentemente smentita da quanto osservato in precedenza sulla possibile applicazione dei più diversi contratti collettivi.

È in effetti noto che la Svezia ha adeguato la propria normativa interna sull'efficacia del contratto collettivo, soprattutto per cercare di risolvere questo rilevante problema. Analogamente la Germania è intervenuta, rendendo (relativamente) più semplice l'attribuzione dell'efficacia generale al contratto e soprattutto prevedendo il salario minimo legale: altro modo per imporre alle imprese straniere un trattamento retributivo minimo. In Italia invece non si è fino ad ora fatto nulla.

La permanente incertezza sulla legittimazione del contratto collettivo cosiddetto «di diritto comune» ad individuare vincoli per le imprese appaltatrici straniere e comunque l'inesistenza di un principio di parità di trattamento con quanto stabilito dall'ordinamento nazionale per i lavoratori subordinati, consentono in conseguenza a tali imprese di garantire ai propri dipendenti trattamenti anche significativamente inferiori rispetto agli standard esistenti in Italia. Con problemi che però finiscono con il riguardare pure i lavoratori dipendenti da imprese italiane: posto che queste ultime sono evidentemente indotte a reagire, riducendo a propria volta i costi del lavoro (e diritti dei lavoratori), anche attraverso gli assai discutibili strumenti di cui già si diceva, con un generalizzato effetto di concorrenza al ribasso.

Poi occorre considerare le possibilità di deroghe *in pejus* attribuite da tempo al contratto aziendale, da parte sia delle clausole collettive da ultimo contenute nel testo unico sulla rappresentanza del gennaio 2014 che della legge (ai sensi innanzitutto dell'art. 8, d.l. n. 138 del 2011; anche però di numerosi ulteriori provvedimenti legislativi).

Per la verità il tema in oggetto non sembra per la logistica di importanza paragonabile a quelli già trattati. Tuttavia quanto accade in sede aziendale rischia non di rado di restare «clandestino» e sconosciuto (ai più): mentre non pare possibile trascurare *sic et simpliciter* ciò che potrebbe accadere, considerato anche quanto le possibilità di deroga siano estese.

Ebbene nel settore considerato sembra possibile dire che le caratteristiche della forza lavoro e conseguentemente delle rappresentanze dei prestatori nelle imprese rendano tutt'altro che improbabili momenti di dialettica e «scollamento» anche profondo con i sindacati confederali: e quindi molto più elevate le possibilità di interventi della contrattazione aziendale in significativa discontinuità con le previsioni del contratto nazionale, anche quanto alle deroghe *in pejus*.

Si consideri quanto già si diceva sullo squilibrio quanto mai accentuato di poteri nei luoghi di lavoro. Ancora come nella forte componente di lavoratori non italiani qui presente assumano rilievo modalità aggregative peculiari, spesso riconducibili alla costituzione di vere e proprie «comunità»: con tutto ciò che ne segue, quanto alla possibile presenza di leader «carismatici»; alla prevalenza dell'elemento collettivo sull'individuale; alla chiusura (o moderata apertura) verso ambiti esterni ecc.

Questi aspetti – uniti all'oggettivo ritardo del sindacato confederale nella considerazione dei problemi esistenti in questi ambiti: cui non a caso sovente si sostituiscono forme sindacali alternative – già stanno conducendo a prassi inconsuete quanto contraddittorie: in relazione alle quali in effetti può capitare di assistere a forme di conflitto duro ed esasperato, come anche a vicende di commistioni con il datore degne di un sindacato «di comodo». Talora i medesimi soggetti presentandosi, nei diversi momenti, in entrambi i modi.

La contrattazione aziendale rischia allora di diventare, nel contesto così descritto, un vero e proprio «corpo separato» rispetto al contratto nazionale di categoria: con effetti di indebolimento della regola collettiva; anche di ricadute nel complesso negative per la tutela dei lavoratori.

### *Riferimenti bibliografici*

Lo Faro A., Scarpelli F., a cura di (2017), *La regolazione degli appalti tra normativa nazionale ed europea, giurisprudenza, prassi*, in *RGL*, n. 3, 381 ss.

- Alvino I. (2018), *I rinvii legislativi al contratto collettivo*, Jovene, Napoli, 2018.
- Barbieri M. (2015), *In tema di legittimità costituzionale del rinvio al Ccnl delle organizzazioni più rappresentative nel settore cooperativo per la determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente*, in *RGL*, n. 3, II, 493 ss.
- Imberti L. (2012), *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè, Milano.
- Izzi D. (2018), *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, Torino.
- Lassandari A. (1997), *Pluralità di contratti collettivi per la medesima categoria*, in *LD*, 261 ss.

*Enrico Gragnoli\**

## I contratti di appalto e le società cooperative di produzione e lavoro nel settore della logistica

### **1.** *L'impresa come centro concettuale del diritto del lavoro*

Il tema del governo dell'impresa non può lasciare indifferente il diritto del lavoro, sebbene questo sia per tradizione concentrato sulla tutela dei prestatori di opere.

Sarebbe fuori dal tempo una riflessione che vedesse nell'azienda una struttura oppositiva alla salvaguardia dei dipendenti e non cogliesse l'importanza del suo impianto rispetto al riequilibrio delle opportunità e delle forme di protezione. Ho sviluppato tali considerazioni in un recente contributo (Gragnoli 2018) e, in questa sede, amplio il concetto, sulla base della specifica esperienza della logistica.

Come si è detto, «assumere la centralità dell'impresa nel processo di produzione normativa non è un giudizio di valore, ma una deduzione dalla teoria del diritto reticolare, dalla dogmatica del neo-contrattualismo, dalla dottrina dell'analisi micro-economica del diritto: in poche parole, dalla centralità dell'impresa» (Bavaro 2012). Se bene si interpreta, di fronte alla trasformazione (o all'esasperata accentuazione) della dimensione competitiva della vita aggregata, tali principi emergono a paragone della crisi di altri fattori ordinatori della società, a cominciare dalla forza autoregolativa dei gruppi e, quindi, dallo spazio del negoziato collettivo, in crescente difficoltà, anche per la sua dimensione nazionale rispetto a un'economia integrata.

L'impresa trionfa di fronte al ritirarsi, sul terreno dell'organizzazione economica, di molte istanze comunitarie, per esempio quelle in passato espresse dalle

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Parma.

associazioni sindacali, nel loro dialogo e nel loro impegno reciproco a rendere un sistema di regole condivise il presupposto dei loro negoziati. In fondo, il declinare del risalto delle comunità intermedie e l'affermarsi dell'impresa sono due aspetti complementari. Non vi è solo una scarsa effettività dei contratti collettivi, poiché, prima di tutto, affiora una diversa lettura del contesto relazionale che li giustifica. Non è tanto un problema di raccordo fra avvenire e passato (v. Mariucci 2011), quanto di libertà dell'azienda dai vincoli comunitari, se così si intendono non quelli della Comunità europea, ma dei corpi sociali intermedi, come risorsa regolativa della nostra civiltà. Come si osserva, «la neutralizzazione del pubblico è uno degli effetti della inversione di marcia della tarda modernità che privatizza il ruolo [...] e conferisce spessore [...] regolativo al privato e all'infinità capacità normativa dei soggetti che contrattano. Con l'autonormazione raggiunta dai soggetti privati viene soppiantata l'eteroregolazione» (Bavaro 2012).

Il centro propulsore della produzione normativa sarebbe l'impresa, vista come valore stabile dell'intero divenire sociale. Questo diretto nesso – si potrebbe dire neo-illuminista – fra il cittadino e lo Stato mette in crisi o fa scomparire i corpi intermedi, soprattutto nella loro azione ordinatrice del loro stesso esistere, delle condotte dei loro componenti e della più generale vita. Il vedere l'impresa come fattore ordinatore presuppone che il diritto del lavoro rifletta sul suo governo e sui suoi fini. Ci si può chiedere se non vi sia un vizio di origine insito nell'approccio italiano e in quello europeo e, cioè, il mettere in primo piano il paradigma dell'azienda, con l'ingenua e implicita convinzione per cui ne esisterebbero solo di lecite, senza che si consideri come l'ampliarsi e l'approfondirsi degli strumenti di salvaguardia del lavoro eterodiretto creino più allettanti tentazioni in chi pensi al contenimento dei costi in virtù della deliberata trasgressione a interi sistemi regolativi (v. Iida 2016).

È profonda la rottura del contesto imprenditoriale, per il sorgere di reti di soggetti economici con le stesse propensioni, da un lato, alla protezione della lealtà, alla difesa della reputazione commerciale, alla credibilità e alla tranquillità dei loro amministratori e dei loro dirigenti, dall'altro lato, all'incremento disinvolto dei profitti, all'espansione del guadagno immediato, all'instabilità delle stesse organizzazioni, troppo spesso pronte ad affrontare persino le procedure concorsuali, nella consapevolezza di potere giungere all'impunità finale e sostanziale e alla riedizione del medesimo modello illecito, nonostante l'intervento del giudice penale. Non vi è solo una contrapposizione fra l'impresa lecita e quella

illecita, ma fra due concezioni economiche, con l'inevitabile sconfitta di chi si collochi sul ciglio della frattura, con scarse possibilità di sfruttare i vantaggi insiti nelle posizioni estreme. Il divario è stato allargato dalla crisi economica, e certo non a vantaggio della legittimità, di fronte al contenimento delle risorse finanziarie di molti operatori e all'acuirsi della competizione (Corti 2017).

Se si rimanda all'impresa come punto di riferimento del diritto del lavoro, la divaricazione interna della nozione dovrebbe impegnare la razionalità del legislatore, prima di tutto alla costruzione di modelli regolativi in grado di propagare e di difendere la loro effettività, il contrario di quanto accade (Kilingsworth 2012). Non è un tentativo di facile successo, ma la complessità crescente delle disposizioni e la necessità di un proporzionato impegno per la loro applicazione alzano la posta in gioco per chi punti sulla violazione deliberata. Per questo si deve riflettere non solo sulle forme di manifestazione del pericolo, ma sulle motivazioni dei tendenziali insuccessi degli strumenti di riequilibrio sanzionatorio (Kobayashi 2016).

Questi attraggono l'inevitabile interesse del diritto del lavoro, proprio per la sua vocazione alla protezione dei prestatori di opere e per la connessa attenzione al governo dell'impresa, poiché si deve verificare l'effettività delle norme legali o delle clausole dei contratti collettivi. Se essi indicano retribuzione minima, sorge in modo quotidiano la tentazione di una programmata trasgressione alle previsioni legali e convenzionali, al fine di ottenere una posizione di vantaggio competitivo (Kobayashi 2016), in forza del contenimento dei costi, soprattutto nelle aziende a grande intensità di manodopera e con una ridotta incidenza del livello qualitativo della prestazione sulla soddisfazione del cliente finale (G. Lyon-Caen 1992). Se il mancato rispetto del diritto del lavoro è un percorso programmato per alterare la concorrenza, si pongono almeno due problemi: per un verso, ci si deve chiedere quali strumenti possano scoraggiare questa pratica e come possa avere fine tale premeditata lesione dell'interesse dei prestatori di opere (e dei competitori); ancora prima, va in discussione l'ottimistica visione dell'impresa, perché si ponga una concezione più articolata e realistica (Mantouvalou 2011).



## *2. L'illiceità rispetto agli istituti di protezione dei lavoratori quale strategia di esercizio abituale dell'attività produttiva e i problemi di effettività del diritto del lavoro*

Il ragionamento sulle cause dell'ineffettività o della scarsa effettività del diritto del lavoro (Katz, Kochan, Colvin 2015) è fondamentale per la discussione sull'impresa illecita, ma non è esaustivo. Né basta parlare del cosiddetto «lavoro nero», espressione tradizionale dell'illegittimità, ma non la più innovativa e non la più pericolosa, per lo meno in Italia. Recenti studi in Stati dalla comune vocazione industriale, come l'Italia e il Giappone (R. Greco 2018; Kobayashi 2016), non mettono solo in luce la debolezza del diritto del lavoro nel perseguire il riequilibrio delle condizioni sociali (Zaccarelli 2018), ma sottolineano il risalto cruciale della sistematica violazione della disciplina imperativa, quale fattore incidente sull'assetto del mercato e, soprattutto, sul governo dell'impresa (Barnard, Deakin 2000).

Quella illecita si prefigge e molto spesso realizza una deliberata trasgressione a norme di tutela dei dipendenti per il vantaggio concorrenziale e per creare strutture competitive in grado di soddisfare meglio l'interesse dei clienti, sebbene sia perseguito in modo illegittimo, appunto con un contenimento dei costi e dei prezzi, dovuto anche (e, talvolta, soltanto) al mancato rispetto delle norme di salvaguardia del lavoratore, soprattutto sul versante salariale. Il tema della retribuzione mette a confronto in modo evidente e brutale l'aspettativa del prestatore di opere a ricavare la massima remunerazione del suo fare e quello dell'impresa all'incremento del profitto o, comunque, a evitare l'aumento delle spese e a concedere il compenso minore, purché la prestazione sia funzionale al raggiungimento del suo disegno organizzativo. Quanto più il diritto cerca di razionalizzare i comportamenti dell'impresa lecita, tanto più aiuta quella illecita, che, nascosta agli uffici pubblici incaricati di ottenere il rispetto di simili disposizioni, se ne disinteressa e punta sul contenimento estremo dei prezzi, suddividendo il rischio con clienti o committenti con paragonabili aspirazioni.

Richiamare l'attenzione sull'impresa illecita non è una sterile conferma della scarsa effettività del diritto del lavoro (Arthurs 2008). Né è sufficiente chiedersi come ciò possa essere superato e se sia un destino ineliminabile o vi siano speranze di miglioramento, in specie nella prospettiva della responsabilità solidale fra soggetti attivi nel medesimo settore e legati da rapporti di collaborazione. I frequenti atti di autodisciplina sono il segno della consapevolezza del datore di

lavoro sulla necessaria promozione della sua credibilità e della sua immagine. Il sistema delle certificazioni e non solo di quelle della responsabilità sociale (A. Lyon-Caen 2018) esprime il desiderio aziendale di vedere riconosciuta in modo formale l'appartenenza al gruppo di chi cerchi di rispettare la legge, a fronte della rottura del sistema economico e della contemporanea e opposta rincorsa al contenimento dei costi a prezzo di qualunque compromesso giuridico e persino etico.

Si è messo in discussione il tradizionale principio della responsabilità limitata delle strutture societarie, poiché, troppo spesso, l'iniziativa giudiziale dei prestatori di opere porta l'impresa a procedure concorsuali; ma, se anche queste determinano la fine della sua attività, le stesse persone fisiche riprendono le loro iniziative, sovente con i medesimi metodi, senza soluzione di continuità. Come a ragione si è detto, occorre «un approfondimento sul tema della responsabilità limitata nelle società di capitali e dei suoi confini, volto a individuare eziologicamente i profili di responsabilità dei soggetti che, orbitando nell'organizzazione collettiva e determinandone l'attività e gli assetti di sviluppo, profittano abusivamente della (pretesa) alterità oggettiva dell'ente collettivo e perseguono finalità estranee a quelle fondanti l'azione collettiva» (Mannino, Scarpelli 2012). In una revisione del diritto vigente, non basta il coinvolgimento della responsabilità delle persone fisiche, poiché vi dovrebbero essere limitati risultati sul piano del reale ampliarsi della responsabilità patrimoniale, se non vi sono strategie interdittive che impediscano la reiterazione dei medesimi comportamenti. Questo postula il riconoscimento dell'ambivalenza dell'impresa, troppo spesso spacciata per un valore in sé, anche qualora non contribuisca al progredire dell'intera società. Si assiste a una rottura del sistema delle aziende, con una divaricazione drastica fra quelle escluse dalla possibilità di competere in modo lecito e quelle in grado di affrontare la concorrenza. Il diritto deve essere selettivo nel valutare il destino dei soggetti economici, garantendo la sopravvivenza sulla base del merito.

Questa frammentazione non è superabile in pochi anni, per la separazione rigida, a seconda delle risorse finanziarie e dell'organizzazione. Il destino dell'impresa si collega alla sua capacità di rispondere alla sfida della trasformazione (Olivieri 2017) e l'ordinamento non la può considerare quale suo punto di riferimento strategico se non la classifica in modo attento alle condotte dei suoi ideatori. Al diritto compete discriminare con metodi attendibili e trasparenti chi possa restare sul mercato e, a tal fine, occorre considerare le istanze di solidarietà

insite nella nostra civiltà. Non ha senso un riferimento generico alle aziende, se non si coglie la loro crescente distinzione. La rottura del sistema e l'allontanamento da condizioni di legittimità e di redditività di molti soggetti pregiudicano le aspirazioni dei prestatori di opere, riducendo le loro opportunità in modo stabile.

Di fronte alla diffusa crisi di effettività del diritto del lavoro, in modo trasversale, in contesti di capitalismo maturo contrassegnati da tradizioni assai dissimili e in ambiti geografici distanti gli uni dagli altri, davanti alla ripetuta comparsa e al radicamento di imprese illecite, perché votate a sfruttare in chiave concorrenziale la deliberata e sistematica violazione delle disposizioni di tutela dei prestatori di opere, i tentativi di ridare forza alla regolazione sono stati contrassegnati da scarsi successi e, spesso, sono stati votati a recuperare capacità dissuasiva al sistema sanzionatorio pubblico.

### *3. L'esperienza della logistica*

Nei settori dominati da logiche capitalistiche e di produzione di massa, per esempio nelle imprese di logistica, l'espansione economica dipende dalle congiunture dell'economia «globale». In nessun modo la «flessibilità» può attenuare il divario di costi di produzione fra i Paesi di capitalismo maturo e quelli in via di sviluppo, così che non si arresta la riallocazione delle iniziative che, per ragioni tecniche, non debbano essere conservate nell'Europa occidentale. Il mercato dei servizi logistici è cruciale, poiché, a fronte della selezione di modelli negoziali appositi – spesso ricondotti all'applicazione della disciplina sul trasporto – (Tincani 2017), presenta una forte incidenza dell'attività di una manodopera non troppo qualificata, con scarso ricorso al capitale e con la prevalenza del lavoro umano, non sempre di elevato livello professionale. Se la struttura è quella propria di un mercato capitalistico classico, esso ha denotato forti e crescenti tensioni, almeno su tre versanti. In Italia, si è spesso messa in dubbio la validità dei contratti a fronte del divieto dell'art. 29, co. 1, del d.lgs. n. 276/2003, divieto che si potrebbe chiamare di interposizione di manodopera, se si volessero ricordare categorie legate alla legge n. 1369 del 1960; poi si è censurato il mancato rispetto della retribuzione minima dell'art. 36, co. 1, Cost. (e si è obbiettato che a nulla vale la responsabilità solidale delle imprese beneficiare dei servizi); da ultimo sono emersi i cosiddetti contratti «pirata» (Centamore 2018), con corri-

spondenti tensioni sull'esercizio della rappresentanza sindacale (M. G. Greco 2017), per esempio con lo svilupparsi di clamorose forme di autotutela collettiva negli interporti di Piacenza e di Bologna.

Proprio in questa area, si lamenta spesso la pretesa incapacità delle organizzazioni sindacali tradizionali di rappresentare l'interesse collettivo. I moderni mezzi di produzione impongono ritmi e sacrifici insostenibili, a fronte di vantaggi patrimoniali limitati. A maggiore ragione in tema di logistica, è in discussione l'idea dell'industria di massa, caratterizzata dal dominio del contratto normativo, dalla facilità dei compiti, dalla rigida gerarchia interna e dall'impegno di numerosi dipendenti. La modificazione delle forme di competizione e la loro variazione in senso globale non possono mettere in discussione la tutela del lavoratore presidiata da norme inderogabili, poiché essa trae origine dalla fondativa contrapposizione fra il capitale e l'offerta di prestazioni di *facere*, a prescindere dai meccanismi di organizzazione dell'impresa. Nella moderna civiltà della concorrenza planetaria, la dottrina vive «di riflesso, con i mutamenti del quadro economico e giuridico, il disagio e il disorientamento che deriva dall'evoluzione dell'oggetto stesso dei suoi studi, dalla sensazione incombente di perdere il filo con il bene prezioso e rassicurante della tradizione (tradizione di leggi, ma anche, e soprattutto, di insegnamenti culturali e di valori) e, nello stesso tempo, di non sapere, o non potere, afferrare con la forza della ragione il senso dei cambiamenti in atto e il loro approdo futuro» (Proia 2002). Questo disorientamento è avvertito con particolare intensità in settori ad alta presenza di manodopera come la logistica, con modelli negoziali appositi e con soluzioni volte spesso a ridurre oltre il lecito la retribuzione minima di prestatori di opere con limitate competenze professionali.

Si è detto che «risponde allo schema tipologico dell'art. 29, co. 1, del d.lgs. n. 276/2003 (secondo cui l'organizzazione dei mezzi da parte dell'appaltatore, funzionale all'*opus* dedotto in contratto, può consistere anche solo nell'esercizio del potere organizzativo e direttivo) un contratto di appalto avente a oggetto servizi di logistica, entro magazzini, di capi di abbigliamento. È ipotesi appieno integrante la figura dell'appalto cosiddetto *labour intensive*. Il che è tanto più vero quando l'appalto risponda alle seguenti caratteristiche: la presenza di più prestazioni, che vanno dal controllo di qualità dei capi alla loro etichettatura, al loro stoccaggio a magazzino, al confezionamento e all'imballaggio per le spedizioni; l'alto numero di lavoratori chiamati a operare in ciascun magazzino, donde la ne-

cessità di un coordinamento delle prestazioni di ciascuno e, ancora più, di formare gruppi ripartiti in ragione delle varie prestazioni; l'obbligo di movimentare una certa quantità di capi entro limiti temporali prefissati, così che il potere organizzativo assume forte consistenza, nell'obiettivo di assicurare, giorno dopo giorno, una professionalità in linea con i livelli richiesti» (Trib. Reggio Emilia 19 luglio 2012). A dire il vero, simili servizi sono spesso offerti con modelli contrattuali basati sul trasporto, tanto che si discute della natura degli accordi inerenti ai servizi logistici (Tincani 2017).

Il problema non è solo il rischio di forme di *dumping* sociale, perché il diritto del lavoro risente della globalizzazione ed essa mette in discussione le convinzioni giuspositivistiche, vale a dire la perdurante centralità dello Stato nella regolazione dei processi economici. Ciò deriva dalla marginalità degli ordinari sistemi sanzionatori e dal radicamento, con notevole successo, delle imprese illecite. Il ragionamento sulle cause dell'ineffettività o della scarsa effettività delle sanzioni (Pinto 2017; Id. 2012) è fondamentale per la discussione sull'impresa illecita, ma non esaustivo, né basta parlare del cosiddetto «lavoro nero» (Bellavista 2008). Prima ancora, ci si può chiedere se non vi sia un vizio di origine insito nell'approccio italiano e in quello europeo e, cioè, il mettere in primo piano come motore del diritto del lavoro il paradigma dell'impresa (Bussino 2017).

#### 4. *Il contratto di appalto e il trasferimento del rischio sul committente*

La strategia dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 di trasferire sul committente il rischio di comportamenti illegittimi, soprattutto sul piano retributivo, attenua in modo parziale le conseguenze della deliberata violazione delle previsioni di tutela dei prestatori di opere, come si rileva in tema di logistica, ma, a dire il vero, in tutti i settori caratterizzati dal frequente ricorso a contratti di appalto e con forte intensità di manodopera. Né alterano il quadro modelli negoziali diversi, a maggiore ragione dopo la recente e discutibile decisione sull'equiparazione fra l'appalto e la subfornitura (Corte cost. 6 dicembre 2017, n. 254).

A prescindere dalle ipotesi di nullità del contratto, per contrarietà all'art. 29, co. 1, del d.lgs. n. 276, la responsabilità solidale in ordine alla remunerazione dei prestatori di opere impegnati nell'esecuzione dei servizi non modifica in modo significativo la loro condizione (Ferluga 2018), qualora – come spesso accade – sia il committente sia l'appaltatore condividano la stessa illecita strategia di una

sistematica trasgressione alla regolazione protettiva, al fine di ottenere vantaggi competitivi. Solo qualora il primo sia solvibile e sia tanto sprovveduto da disinteressarsi dei comportamenti del secondo, allettato da bassi corrispettivi, la responsabilità solidale conduce a risultati significativi (Izzi 2018). Queste eventualità non sono trascurabili sul piano statistico, in tema di logistica, come in altre aree produttive, ma sono le meno gravi, per lo meno sul versante organizzativo, e sono da addebitare a scarsa lungimiranza di chi imposti la sua attività, confidando su irrealistiche promesse di appaltatori o vettori, senza controllarne le condotte.

Più frequente e pericolosa è la partecipazione consapevole di committenti e appaltatori allo stesso disegno economico, di abbassamento dei prezzi e di scientifica trasgressione alle previsioni di protezione dei lavoratori; in questo caso, la responsabilità solidale dovrebbe condurre a scarsi risultati operativi finali, poiché tutte le imprese coinvolte dovrebbero presentare le medesime condizioni di minima liquidità, premessa tipica dell'illiceità complessiva dell'attività. Per quanto illegittimi, i vantaggi patrimoniali immediati sono così allettanti da rendere di scarsa capacità intimidatoria sia la comminazione della responsabilità solidale dell'art. 29, co. 2, del d.lgs. n. 276, sia le altre disposizioni riconducibili al medesimo criterio ispiratore, come quelle in tema di trasporto (Tincani 2017). Proprio la preventiva e programmata collusione fra tutte le aziende attive spiazza l'idea tradizionale del nostro ordinamento, che, riversando il rischio sull'appaltante, ottiene successo, per lo più, se questi è poco avveduto o informato, non se è così calcolatore da immaginare la sua stessa scarsa solvibilità, quale premessa della dichiarata illegittimità del processo produttivo, condotto sia in proprio, sia con appalti o altri negozi di collaborazione con differenti aziende (Villa 2017).

In questo senso, l'impresa illecita porta a una rottura del mercato, poiché evoca la cooperazione di soggetti animati dai medesimi intenti e dallo stesso desiderio di impostare la concorrenza proprio sulla violazione della disciplina di salvaguardia dei lavoratori, con la cooperazione fra aziende con obiettivi paragonabili. Tale modello sfugge alla capacità intimidatoria della pure necessaria comminazione della responsabilità solidale, in quanto, perché possa condurre a un esito ragionevole, questa ultima deve incontrare operatori in grado di offrire una realistica garanzia patrimoniale, mentre, di frequente, si verifica la situazione opposta. In fondo, non è consolante l'idea per cui l'art. 29, co. 2, del d.lgs. 276/2003 è incisivo verso gli sprovveduti, così poco attenti da non comprendere

che eccessivi contenimenti dei prezzi nascondono disegni illeciti e non recuperi impensabili di efficienza, irrealistici a maggiore ragione nelle aree nelle quali non vi possono essere improvvise svolte tecnologiche e vi è una dominante intensità della manodopera. Molto meno temibile è lo stesso art. 29, co. 2, per i callidi committenti, i quali mettono nel calcolo del rischio anche le iniziative giudiziali dei lavoratori, creando in modo preventivo le condizioni per cui le decisioni non possano essere eseguite.

Sarebbe irragionevole addebitare all'istituto della responsabilità solidale il limite strutturale di riguardare obbligati con minima garanzia patrimoniale della logistica; l'art. 29, co. 2, è indispensabile (Izzi 2018) e, anzi, proprio a volere ragionare, occorre una rapida omologazione della disciplina fra trasporti e appalti, perché le attuali differenze non hanno senso sul piano della giustizia sostanziale, ferma la difficile qualificazione del singolo negozio (Villa 2017). Peraltro, non sarebbe sufficiente il pure necessario superamento delle presenti discrasie fra appalto e trasporto (con la tentazione così indotta di creare figure ibride come il contratto di logistica), perché il trasferimento del rischio fra i diversi soggetti attivi nel medesimo contesto produttivo è misura parziale, a fronte di una più generale degenerazione di intere aree economiche.

Alla pari del tradizionale «lavoro nero» (L. Zoppoli 2018; Mc Kay 2014), il contratto «pirata» dà un'immagine significativa dell'impresa illecita, in grado di ridurre la retribuzione al di sotto dei minimi costituzionali e, per altro verso, di alterare la concorrenza – fino all'applicazione delle meritate sanzioni – (v. Liso 1998), molto più di quanto capiti con il più brutale ricorso al lavoro sommerso, se non altro perché, nelle sue manifestazioni pericolose e subdole, l'impresa illecita cerca di accreditare un minimo di normalità sociale. Perciò, una turbativa profonda all'attuazione dell'art. 36, co. 1, Cost. è data dai negozi «pirata», una delle prassi deteriori del nostro sistema, accettata senza una adeguata sensibilità e proporzionate reazioni degli uffici ispettivi (Dell'Olio 2000). Se questi non cadono sempre in una colpevole connivenza, non manifestano comunque consapevolezza per la gravità del fenomeno. Esso non può essere stroncato (se mai ciò fosse possibile in assoluto, e vi è da dubitarne) solo nell'ambito delle controversie individuali, poiché, da un lato, non sempre i prestatori di opere hanno interesse (percependo in modo irregolare compensi aggiuntivi) e, dall'altro lato, l'effettività dell'art. 36, co. 1, Cost. non può essere garantita in via esclusiva dal giudizio, in specie in settori a forte intensità di manodopera, come nei mercati del facchi-

naggio e delle pulizie. In tali contesti, è un fattore di disordine preoccupante la presenza di accordi nazionali (o che pretendono di esserlo) con l'indicazione di minimi retributivi del tutto distonici da quelli delle ordinarie intese, concluse dalle maggiori associazioni sindacali. L'effettività della protezione del lavoratore non è presidiata in modo adeguato dalle sole risposte giudiziali, insufficienti a contrastare un fenomeno così radicato e articolato.

### *5. L'attività delle società cooperative di produzione e lavoro*

A differenza del passato, nel quale le società cooperative di produzione e lavoro avevano indubbi vantaggi previdenziali, oggi la scelta di questo modello per le imprese illecite non ha troppo significato sul piano operativo e, se mai, risponde a una sorta di tradizione. La costituzione di questo tipo di società non arreca opportunità migliori neppure dal punto di vista dell'applicazione dei contratti «pirata», poiché, a tale riguardo, è indifferente il fatto che si ricada nell'area di vigenza della legge n. 142/2001, nonostante la relativa apposita regolazione della retribuzione sufficiente (v. Corte cost. 1 aprile 2015, n. 51; Laforgia 2015); il problema è trasversale e concerne qualsiasi datore di lavoro (M.G. Greco 2017; Centamore 2018). A prescindere dalla necessità di considerare solo l'art. 36, c. 1, Cost. o quest'ultimo in coerenza con l'art. 3 della legge n. 142/2001, le conseguenze sui costi e sui prezzi del ricorso ai negozi «pirata» sono identiche e, se mai, vi sono limitate differenze sulle forme di reazione giudiziale. Lo stesso vale per tutti i risvolti dell'attività illecita, compresi i profili previdenziali e assicurativi.

I contratti «pirata» sono un fenomeno patologico, un preordinato scostamento dai parametri costituzionali. Esso è tanto più grave se è apparente, come sempre accade, per il pagamento di una maggiore retribuzione in forme illegittime. Questo accontenta il desiderio dei prestatori di opere di ricevere un compenso ragionevole, ma accresce il disordine, con attività tanto illegittime quanto quelle «sommerse», per la voluta deviazione dai canoni basilari di identificazione della retribuzione e dalla disciplina fiscale e previdenziale. I contratti «pirata» vanificano la dimensione anticoncorrenziale degli accordi di categoria (Vallebona 1997) e, seppure sottintendendo adeguamenti del compenso e pagamenti irregolari, consentono l'esplicarsi della competizione sul trattamento economico, anzi su quella parte protetta dall'art. 36, co. 1, Cost. (Liso 1997). Ciò porta alla



creazione di aziende basate su uno schema molto simile a quello del lavoro sommerso, nella negazione del minimo retributivo (Ferrante 2017).

Le intese «pirata» non si caratterizzano in nome della scarsa rappresentatività degli stipulanti (Centamore 2018), poiché ciò sottintenderebbe la loro sorprendente accettazione come il prodotto di un'attività sindacale, seppure ritenuta deteriore, mentre è vero l'opposto. Solo il ripensamento sull'art. 39, co. 1, Cost. e sull'art. 17 St. lav., e sul valore della rivendicazione quale componente qualificante dell'azione sindacale, può trarre fuori dalle sacche di un'accettazione implicita della «pirateria». Essa prospera perché il sistema pubblico è pavido nel reagire, con l'indiretto aiuto a soggetti collocati fuori dal contesto regolativo, nella pericolosa condizione di portare concorrenza a chi cerchi di operare secondo la legge e, in primo luogo, nel rispetto dell'art. 36, co. 1, Cost. Proprio in quanto non sono contratti, ma ne hanno le sembianze, quelli «pirata» condizionano la competizione e mettono a repentaglio le prospettive di ricavo delle imprese che tentino di stare nella legittimità, costringendole a inevitabili compromessi e a equilibrismi i quali possono portare o al dissesto, o allo sconfinamento verso l'illegalità, peraltro senza sostanziali differenze a secondo del tipo di società prescelto e, cioè, per il ricorso a società cooperative o ad altri modelli.

Qui si vede l'incapacità del nostro ordinamento di condurre a compimento la scelta insita nell'art. 36, co. 1, Cost., di una regolazione cogente, seppure non universalistica, di tante retribuzioni sufficienti. Se esse non garantiscono a tutti i prestatori di opere le medesime condizioni di vita, almeno dovrebbero mettere le imprese in posizioni simili nella categoria. L'alterazione di questo panorama o con il lavoro sommerso, o con la sua alternativa più minacciosa, cioè i negozi «pirata», scardina la disciplina del mercato propria dell'art. 36 Cost. e fa precipitare nel disordine incontrollato molti settori. La mancata repressione e, quindi, l'indiretta agevolazione dei contratti «pirata» sono segnali tra i più gravi degli ultimi anni. Al diritto, qualificato l'istituto, resta poco più della lamentazione. Tale contesto mette a rischio la strutturale legittimità di molte aree economiche, nelle quali si muovono lavoratori di scarsa competenza professionale e, perciò, di particolare bisogno.

Non importa troppo chiarire perché i contratti «pirata» non valgano a definire la retribuzione sufficiente; ciò è evidente persino a coloro che ne promuovono la conclusione ed essi non sono termine di paragone rilevante alla stregua dell'art. 36 Cost. Il problema si pone su un terreno differente. Sebbene non ab-

biano nessuna speranza di argomentare sulla loro incidenza a paragone dell'art. 36 Cost., molti datori di lavoro ne vogliono la stipulazione e li invocano, confidando sulla scarsa incisività delle eventuali iniziative processuali dei prestatori di opere e sulla realistica possibilità di godere di vari benefici previdenziali e, comunque, promessi dal sistema pubblico, nonostante la violazione dello stesso art. 36. Il tema non rinvia all'esito dei giudizi sullo (scontato) diritto alle differenze retributive, ma sull'inesistenza o sull'inefficacia dei controlli pubblici (Viscomi 2000), a cominciare da quelli dell'Ispettorato del lavoro, troppo timido per scoraggiare simili comportamenti.

Il frequente riferimento alle società cooperative spurie coglie un diffuso fenomeno, ma non è del tutto corretto sul piano della qualificazione. Si dovrebbe parlare di imprese illecite o, in modo più selettivo, volte all'applicazione di contratti «pirata», poiché è alquanto irrilevante il perseguire questi obiettivi con l'una o con l'altra struttura societaria e, infatti, se ne presentano varie. Rispetto alla deliberata violazione delle disposizioni di protezione del prestatore di opere, le specifiche indicazioni dell'art. 3 della legge n. 142 del 2001 non producono particolari conseguenze (Palladini 2017) e non rendono né più difficili, né meno promettenti le iniziative illegittime.

## *6. Le possibili strategie di contrasto alle imprese illecite*

Le misure di contrasto all'impresa illecita non possono poggiare sulle sole reazioni giudiziali dei lavoratori, né vi sono realistiche prospettive di un recupero di efficacia delle ispezioni, almeno nel breve periodo (Zaccarelli 2018). L'impresa illecita è capace di una efficiente competizione sui prezzi e, anzi, basa su questa sua risorsa (illegittima nella genesi) la sua strategia di mercato, deviante, ma, spesso, purtroppo, per nulla irragionevole e, talvolta, destinata a un sicuro successo. Tale impostazione provoca un rischio, di diversa entità a seconda del livello di ineffettività del sistema giuridico, poiché, sia sul versante sanzionatorio, sia su quello, più ampio e più complesso, di carattere reputazionale, la deliberata trasgressione alla regolazione introduce il pericolo di suscitare reazioni diverse, imperniate su rimedi afflittivi o risarcitori o, almeno, sulla censura sociale (Arthurs 2008). La rottura del mercato fra gli operatori che perseguono la legittimità e quelli che la evitano, proprio per la promozione della loro attività, impone il riconoscimento reciproco dei componenti dell'uno e dell'altro gruppo, ferme le

scarse opportunità di successo per quanti restino in una nevralgica e poco promettente area intermedia.

In un sistema locale e basato su rapporti personali, questo accreditamento si è sempre realizzato senza difficoltà. Nell'economia integrata a livello mondiale, lo stesso percorso di identificazione di interlocutori animati dai medesimi sentimenti e da obbiettivi paragonabili postula il passaggio a meccanismi formali e codificati di legittimazione morale e giuridica (Trébulle 2011), talora guidati dall'ordinamento, in altri casi frutto dell'azione privata. Questi itinerari di riconoscimento della responsabilità sociale (o di simili attributi, tutti riconducibili alla medesima matrice concettuale) non vogliono né stimolare al rispetto della legge, né introdurre (in via di autonormazione aziendale) precetti innovativi (Perulli 2018), poiché, al contrario, i contenuti dispositivi della disciplina unilaterale sono quanto mai modesti negli obbiettivi e ripetitivi nell'espressione.

Lo scopo è di identificare e di accreditare le imprese lecite, affinché si aprano al dialogo e alla collaborazione e persino a una competizione fra uguali. Pertanto, sono discutibili le frequenti critiche alla certificazione della responsabilità sociale, accusata di mettere in discussione la naturale propensione aziendale alla ricerca del profitto e di introdurre equivoche commistioni fra parametri organizzativi e morali (Husted, De Jesus Salazar 2006). In modo molto più semplice, per le imprese che rifiutino il rischio dell'illiceità (con una strategia la quale trova il suo fondamento nell'originario metodo di esercizio della funzione economica), si pone il problema di rendere nota tale immagine, identificativa dell'accettazione dei condizionamenti legali, in specie (ma non solo) in materia di lavoro.

Soltanto nelle storie cinematografiche più tradizionali è facile distinguere i «buoni» dai «cattivi»; oggi, invece, i canoni di valutazione etica e giuridica si frammentano e, spesso, lasciano spazio a sorprese singolari. La caratteristica dei meccanismi di selezione dei soggetti responsabili sul piano sociale non è di convincerli a questo passo, ma di identificarli, così che l'accento non dovrebbe essere posto sul comando, ma sull'indagine, sulla sua profondità e sulla sua completezza. L'obbiettivo è di rendere manifesto chi accetti e chi rifiuti il rischio dell'illiceità o, se si preferisce, quale originario rapporto ci sia fra legge e pianificazione dell'iniziativa economica. Tuttavia, sono pesanti le implicazioni sulla direzione dell'impresa (Husted, De Jesus Salazar 2006), proprio perché, se la rilevazione sull'impostazione aziendale è accurata e completa, viene in discussione la legittimità complessiva dell'attività, e l'accertamento della responsabilità sociale do-

vrebbe, in parte, rimediare o, addirittura, supplire alla carenza di effettività degli ordinamenti nazionali, per esempio limitando le conseguenze della scarsa credibilità delle iniziative ispettive (Mantouvalou 2011).

Non vi dovrebbero essere rischi per la rappresentanza sindacale, la quale deve temere l'impresa illecita, non i modi nei quali quelle legittime cerchino di accreditare e di rendere manifesta tale loro vocazione, per quanto eventuali atti unilaterali possano intervenire sui temi dei quali si vorrebbe occupare il contratto collettivo. A prescindere dai suoi diversi successi nei differenti sistemi, se si guarda a esso in una ottica liberale, questo non può avere timore della concorrenza portata dalle determinazioni aziendali di autodisciplina, poiché ciascun negozio deve conquistare il suo spazio nei confronti dialettici con le associazioni sindacali, in quei Paesi nei quali si possono esplicitare e secondo il disegno degli accordi sindacali proprio di ciascuno Stato. Se mai, il tradizionale connotato nazionale del contratto collettivo non esclude che, a tacere delle intese raggiunte di volta in volta, per le imprese multinazionali possa rimanere fondamentale una autoregolazione complessiva (Arthurs 2008). Anche in quei contesti nei quali vi sia un compiuto e significativo negoziato, esso non preclude l'autodisciplina, salva la presenza di previsioni legali o convenzionali a tale proposito – per esempio, la riserva di materie al contratto collettivo (Ferraresi 2012).

Alcuni ordinamenti, come quello italiano, hanno pensato a incentivi per la certificazione della responsabilità sociale, con sanzioni cosiddette promozionali, volte a introdurre meccanismi premiali per chi ricorra a queste soluzioni. L'idea non è molto convincente, poiché, di per sé, l'asseveramento privato della legittimità dei comportamenti non collima con l'interesse pubblico. A tale fine, sarebbe necessaria una verifica sui modi con i quali sono controllati i comportamenti delle imprese, ma ciò sarebbe in contraddizione con la spontaneità della certificazione, la quale trova la sua spiegazione nell'autoresponsabilità e, cioè, in una riflessione autonoma (nel senso etimologico dell'espressione) dell'impresa sul significato della sua presenza attiva nel tessuto economico. La sostituzione a questo valore regolativo di una incentivazione priva la certificazione di buona parte del suo significato e delle sue implicazioni positive.

## Riferimenti bibliografici

- Arthurs H. (2008), *Corporate self-regulation: political economy, state regulation and re-flexive labor law*, in B. Bercusson, C. Estlund (directed by), *Regulating labor in the wake of globalization: new challenges, new institutions*, Oxford, 19 ss.
- Barnard C., Deakin S. (2000), *In search of coherence: social policy, the single market and fundamental rights*, in *Industrial relations journal*, 331 ss.
- Bavaro V. (2012), *Azienda, contratto e sindacato*, Bari.
- Bellavista A. (2008), *Le politiche statali di emersione del lavoro nero: strumenti e tecniche*, in *RGL*, I, 27 ss.
- Bussino (2017), *I controlli dell'Ispektorato del lavoro sugli appalti e su altre forme di decentramento produttivo nel quadro dell'ordinamento europeo*, in V. Ferrante (a cura di), *Economia «informale» e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Milano, 171 ss.
- Centamore G. (2018), *Contratti collettivi o diritto del lavoro «pirata»?*, in *VTDL*, 471 ss.
- Corti M. (2017), *L'Unione europea tra promozione della concorrenza e contrasto del dumping sociale. Un difficile equilibrio*, in V. Ferrante (a cura di), *Economia «informale» e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Milano, 203 ss.
- Dell'Olio M. (2000), *Il lavoro sommerso e la «lotta per il diritto»*, in *ADL*, I, 43 ss.
- Ferluga L. (2018), *La tutela dei lavoratori e il regime della responsabilità solidale nel contratto di appalto alla luce delle recenti (e forse ultime) modifiche*, in *VTDL*, 407 ss.
- Ferrante V. (2017), *Prefazione*, in V. Ferrante (a cura di), *Economia «informale» e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, 11 ss.
- Ferraresi M. (2012), *Responsabilità sociale dell'impresa e diritto del lavoro*, Padova.
- Gragnoles E. (2018), *L'impresa illecita*, in *VTDL*, 341 ss.
- Greco M. F. (2017), *Contrattazione collettiva, contratti pirata e regolamenti nella determinazione dei libelli retributivi nelle cooperative di produzione e lavoro*, in *VTDL*, 367 ss.
- Greco R. (2018), *Il mancato rispetto dell'art. 36, primo comma, cost.: prassi scorretta dell'impresa o sacrificio sull'altare dell'efficienza dei mercati concorrenziali?*, in *VTDL*, 365 ss.
- Husted B., De Jesus Salazar J. (2006), *Taking Friedman seriously: maximizing profits and social performance*, in *Journal of management studies*, n. 43, 75 ss.
- Iida T. (2016), *Motivations for obeying and breaking the laws: a preliminary study focused on labor law and the role of non instrumental motivations*, in *Japan labor review*, 28 ss.
- Izzi D. (2017), *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Torino.
- Katz H., Kochan T., Colvin A. (2015), *Labor relations in a globalizing world*, Ithaca.

- Kobayashi T. (2016), *Factors contributing to labor law violations and employees' subjective perceptions of «black companies»: focus on workplace characteristics and human resource management*, in *Japan labor review*, 47 ss.
- Laforgia S. (2015), *La giusta retribuzione del socio di cooperativa: una altra occasione per la Corte costituzionale per difendere i diritti dei lavoratori ai tempi della crisi*, in *ADL*, 428 ss.
- Lassandari A. (1997), *Pluralità di contratti collettivi nazionali per la medesima categoria*, in *LD*, 261 ss.
- Liso F. (1998), *Autonomia collettiva e occupazione*, in *DLRI*, 191 ss.
- Lyon-Caen A. (2018), *Sustainable development, social rights and international trade*, in A. Perulli, T. Treu (a cura di), *Sustainable development, global trade and social rights*, The Netherlands, 33 ss.
- Lyon-Caen G. (1992), *L'infiltration du droit du travail par le droit de la concurrence*, in *Droit ouvrier*, 319 ss.
- Mannino A., Scarpelli F. (2012), *L'abuso della responsabilità limitata nel contesto del lavoro irregolare: primi spunti di riflessione*, in *RGL*, I, 359 ss.
- Mantouvalou V. (2011), *Study on labor inspection sanctions and remedies: the case of the United Kingdom*, working document n. 19, Ilo, Geneva.
- Mariucci L. (2011), *Back to the future: il caso Fiat tra anticipazione del futuro e ritorno al passato*, in *LD*, 239 ss.
- Mc Kay (2014), *Gli aspetti transnazionali del lavoro sommerso e il ruolo della legislazione europea*, in *DLM*, 225 ss.
- Olivieri A. (2017), *Le tutele dei lavoratori dal rapporto al mercato del lavoro. Dalla post-modernità giuridica verso la modernità economica?*, Torino.
- Palladini S. (2017), *La retribuzione del socio di cooperativa tra principi costituzionali e vincoli di sistema*, in *VTDL*.
- Perulli A. (2018), *Sustainable development, global trade and social rights: an evolutionary perspective*, in A. Perulli, T. Treu (a cura di), *Sustainable development, global trade and social rights*, The Netherlands, The Netherlands, 15 ss.
- Pinto V. (2012), *Gli interventi legislativi di contrasto al lavoro nero e di sostegno all'emersione*, in *RGL*, I, 291 ss.
- Pinto V. (2017), *Filiere agro-alimentari e agro-industriali, rapporti di produzione agricola e lavoro nero*, in V. Ferrante (a cura di), *Economia «informale» e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Milano, 83 ss.
- Proia G. (2002), *Flessibilità e tutela «ncl» contratto di lavoro subordinato*, in *DLRI*, 443 ss.
- Tincani C. (2017), *Logistic system and the use of the contract of carriage to circumvent the labour protection law*, relazione al convegno *European transport conference*, Barcellona, 4-6 ottobre 2017.

- Trébulle F. G. (2011), *Quel droit pour la responsabilité sociale d'entreprise?*, in F. G. Trébulle, O. Uzan (a cura di), *Responsabilité sociale des entreprises*, Parigi, 23 ss.
- Vallebona A. (1997), *Autonomia collettiva e occupazione: l'efficacia soggettiva del contratto collettivo*, in *DLRI*, 413 ss.
- Villa E. (2017), *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, Bologna.
- Viscomi A. (2000), *Profili giuridici del lavoro sommerso*, in *DLM*, 379 ss.
- Zaccarelli L. (2018), *L'efficacia delle ispezioni in materia di lavoro*, in *VTDL*, 493 ss.
- Zoppoli L. (2018), *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in *RGL*, I, 81 ss.

*Alberto Araldi\**

## La filiera degli appalti e il lavoro in cooperativa nel settore della logistica

Provando a riprendere l'impostazione del professor Gragnoli, non sotto il profilo giuslavoristico ma ricordando la sostanza della sua definizione di impresa illecita, posso dire che probabilmente il comparto della logistica è quello dove maggiormente si sono sviluppati fenomeni illeciti molto articolati e differenti. Si parla di illeciti quali l'adozione di contratti pirata, truffe, sfruttamento dei lavoratori per ottenere il massimo profitto ma, anche, di imprese illecite profondamente malavitose; queste ultime meno visibili dalla parte sindacale e anche da parte nostra, perché imprese che hanno meno problemi di margini, profitto e costi e possono competere sul mercato applicando pienamente i contratti collettivi di riferimento. Gli utili per queste imprese non sono l'obiettivo perché hanno altre finalità malavitose... Si tratta di un sistema illecito difficile da monitorare da parte nostra ed è difficile entrare nel merito, perché servono strumenti di indagine differenti e autorità come le forze di polizia che vadano oltre, ovviamente, agli strumenti di relazioni.

Mi mantengo, quindi, nell'ambito delle imprese illecite descritte dal professor Gragnoli, cioè quelle che pongono in fondo alla scala dei propri obiettivi i diritti dei lavoratori; ciò crea un differenziale e uno scostamento sempre più forte con le imprese regolari che, invece, si prefiggono una serie di obiettivi, parlo per le imprese cooperative, che partono dal rispetto dei rapporti di lavoro e dei diritti che ne derivano.

Nelle cooperative il rapporto socio-lavoratore rappresenta un tema delicato, anche e soprattutto nei casi di difficoltà economica e ci si trova costretti a chiedere ai soci di approvare uno stato di crisi in sede assembleare, essendo quest'ulti-

\* Direttore Legacoop Emilia Ovest.



mo uno strumento che si utilizza quando l'impresa è in effettiva crisi e difficoltà finanziaria. Se è vero che nel comparto in esame oggi si riduce sempre di più l'area di competizione leale, lo stato di crisi diventa lo strumento per un'impresa cooperativa orientata al rispetto dei contratti di lavoro al fine di riuscire a mantenere dignitose prospettive di continuità aziendale.

Sicuramente, ci sono imprese lecite e avanzate che stanno sui mercati alti, reputazionalmente elevate, che rispettano i contratti collettivi di riferimento, che applicano la normativa sulla sicurezza, che adottano la certificazione etica, la ISO 26000, ecc.: molte nostre cooperative sono a questi livelli e fanno investimenti di questo tipo. Il problema è che fra il modello di eccellenza e l'impresa illecita si sta riducendo sempre di più l'area di possibile elevazione per le imprese più piccole e con meno strumenti; in altre parole, è sempre più accattivante per l'impresa in generale (e non per le cooperative in particolare per fortuna) fare profitti rischiando di più ma faticando meno. In questo settore, più che in altri, la divaricazione tra impresa lecita e illecita è accentuata, sono sempre meno presenti le imprese sane con pochi strumenti e con poche possibilità di fare investimenti: per queste imprese più modeste è sempre più difficile elevarsi mentre, al contempo, è sempre più facile essere «risucchiate nella palude dell'illecito».

Il comparto, come diceva Colla, è realmente complesso e difficile; i *players* sono tantissimi e differenti: si va dai grandi *players* multinazionali alla piccola società o alla piccola neo-impresa di facchini che lavora per l'impresa madre.

In questo contesto frammentato è facile che vengano a mancare «relazioni sane» e diventa difficile, anche, esercitare il ruolo della rappresentanza. In questo momento non stiamo assistendo a cooperative che abbandonano l'Associazione; le cooperative «storiche» del comparto, le evoluzioni delle «carovane di facchini» rimangono associate ma, in effetti, non abbiamo nuove adesioni proporzionali al numero delle nuove cooperative costituite.

La conseguente diminuzione proporzionale del numero delle cooperative aderenti a Legacoop-Confcooperative-A.G.C.I. significa che c'è un gran fiorire di cooperative che vengono costituite ma che non fanno riferimento alle centrali, hanno breve durata, fini illeciti e operano in attesa di ricevere eventuali azioni di controllo dagli organi competenti (tra cui vigilanza cooperativa, sul lavoro o fiscale, solitamente nell'arco di un paio di anni) per poi cessare e aprire nuove cooperative illecite. Questo è ciò che sta avvenendo adesso e lo si vede anche dai dati relativi a Reggio Emilia, luogo in cui le cooperative rappresentano una pre-

senza storica nel tessuto socio-economico che le Centrali cooperative hanno, probabilmente, saputo rappresentare fedelmente; immaginiamo cosa accade in contesti con meno cultura cooperativa.

Noi interveniamo presso gli Osservatori provinciali sulla cooperazione istituiti presso le Itl (assieme alle parti sindacali, alle altre associazioni datoriali e agli enti previdenziali, quali Inps e Inail), abbiamo istituito i Tavoli permanenti sulla legalità, sottoscriviamo patti e protocolli nel settore ma queste attività, di fatto, rimangono vincolanti per le imprese che già rispettano le regole e i vincoli esistenti. Gli strumenti a cui accennavo sono certamente utili e importanti, anche ai fini di un adeguato monitoraggio, ma non coinvolgono ovviamente le imprese illecite, non interessate al rispetto delle normative vigenti, né tantomeno al rispetto e all'utilizzo degli strumenti di cui sopra.

Pensiamo anche al fatto che le cooperative associate sono soggette a revisioni periodiche organizzate dalle Centrali cooperative, sotto il controllo del Mise; per quanto concerne, invece, le verifiche e il controllo nell'«altro mondo», l'organizzazione fa capo direttamente al Mise e, per una serie di motivi, ha dei tempi di verifica e di intervento molto lunghi, non riuscendo a garantire la necessaria continuità delle revisioni alle cooperative non associate.

Proprio in base a queste valutazioni riteniamo sia importante rimarcare la differenza di comportamenti fra le cooperative associate e quelle non associate: non è una valutazione assoluta, probabilmente ci sono cooperative non associate che si comportano correttamente, così come ci potranno essere cooperative associate che, pur rispettando le regole, possono assumere decisioni inopportune.

Noi possiamo intervenire nei casi di illeciti conclamati, a seguito di scambio di informazioni tra le parti nelle occasioni di confronto e, quindi, negli Osservatori o nei Tavoli dove costruiamo patti e prendiamo impegni, come ad esempio a Parma oppure a Piacenza, dove la Prefettura sta portando avanti un importantissimo lavoro sulla logistica.

Arrivo alla chiusura con una ultima riflessione, collegata ai ruoli sindacali. È vero che i colleghi a livello nazionale devo chiudere la trattativa sul Ccnl Logistica prima possibile e che questo rimane l'obiettivo primario. Occorre anche, a mio avviso, affrontare una ulteriore valutazione rispetto al fatto che il Ccnl vincola, come sempre, chi lo applica e rispetto a quanto il Ccnl Trasporto merci e logistica rappresenta la dinamica del settore.

La difficile applicazione del Ccnl accentua ancora di più il divario tra il «territorio del lecito» e quello dell'illecito; occorre quindi anche valutare, a mio avviso, una serie di indicatori dai quali emerge che i contratti che stiamo concludendo nel settore della logistica hanno forse mancanze, laddove non considerano gli aspetti che vanno oltre gli aumenti retributivi e gli elementi meramente contrattuali.

È necessario effettuare assieme una valutazione non in termini prettamente negoziali per capire e ridefinire parametri differenti, che tengano anche presente le nuove dinamiche del processo produttivo nei luoghi di lavoro e definiscano nuovi perimetri di intervento. Ciò, con riferimento ai fenomeni di mercato e ai nuovi comportamenti del consumatore. Ad esempio, il tema delicato delle aperture domenicali dei centri commerciali: riguarda aspetti come la continuità del lavoro, dei tempi di vita e lavoro, elementi che vanno affrontati e gestiti con costante riferimento alle nuove circostanze del mercato e non lasciati alla «improvvisazione» da parte dei vari soggetti economici. Sono i meccanismi di gestione che vanno pensati e concordati, con riferimento alle differenti caratteristiche del mercato che cambia; ciò per non lasciare i nuovi fenomeni in balia dell'improvvisazione. È quindi l'obiettivo primario chiudere la trattativa sul Ccnl Logistica ma è altrettanto importante riaprire il dibattito su quegli aspetti che necessitano di un serio approfondimento e pongono in difficoltà le imprese che vogliono, comunque, mantenere la legalità e l'applicazione dei Ccnl stessi. Le nostre cooperative trovano difficoltà limitanti nel rispetto del Ccnl Logistica, pur volendo comunque mantenerne l'applicazione: occorre trovare meccanismi nuovi, che permettano a noi e alle nostre imprese di stare nelle regole ma, contemporaneamente, di avere degli strumenti per gestire i numerosi cambiamenti che si sono verificati nel settore e nel mercato di riferimento.

Vito Pinto\*

Il contrasto allo sfruttamento del lavoro nel settore logistico.  
Per un quadro d'insieme

**1. Autisti, facchini, corrieri e lo «sfruttamento»**

La sistematicità e la pericolosità dello sfruttamento dei lavoratori nel comparto logistico sono ben testimoniate dal fatto che in Emilia-Romagna, vale a dire in una delle aree del Paese in cui maggiore è la concentrazione di imprese operanti nel settore, la Regione abbia da tempo legiferato in materia. Com'è noto, il «Testo unico per la promozione della legalità» di cui alla legge regionale 28 ottobre 2016, n. 18, detta alcune specifiche disposizioni «volte a promuovere la legalità, la sicurezza e la regolarità del lavoro nei settori dell'autotrasporto delle merci, del facchinaggio, dei servizi di movimentazione delle merci e dei servizi complementari» (art. 35, co. 1). Altrettanto noto, peraltro, è che l'attenzione per il fenomeno è comunque precedente, posto che la disciplina ora confluita nel Testo Unico era stata originariamente dettata dalla l.r. 12 maggio 2014, n. 3 (e dallo stesso abrogata *ex art. 49, co. 1, lett. d*).

Dal punto di vista strettamente regolativo, la normativa regionale è diretta principalmente a rafforzare la capacità di controllo e di individuazione dei fenomeni fraudolenti mediante la concertazione con le parti sociali e la collaborazione interistituzionale. Il tema è centrale in qualsiasi strategia di contrasto allo sfruttamento del lavoro anche se, ovviamente, le azioni previste dalla Regione risentono delle limitazioni derivanti da un assetto istituzionale in cui le Regioni hanno una competenza legislativa – peraltro di carattere concorrente – solo nella materia della «tutela e sicurezza del lavoro» (art. 117, co. 3, Cost.).

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari.

L'iniziativa regionale, tuttavia, è interessante anche dal punto di vista teorico perché consente di delimitare in modo significativo, per quanto pur sempre convenzionale, gli ambiti del comparto logistico rispetto ai quali svolgere qualche considerazione. La l.r. 18/2016, infatti, individua i settori a maggior rischio di sfruttamento della manodopera nell'autotrasporto di merci per conto terzi e per conto proprio, nell'attività di movimentazione delle merci e in quelle di facchinaggio (ivi incluse «le attività di ricevimento, distribuzione, custodia, stoccaggio, preparazione e messa a disposizione dei prodotti, comprensive dei servizi ad esse accessori di carattere amministrativo, fiscale e contabile»: art. 37 T.U.). Una definizione, quest'ultima, talmente ampia da includere anche la logistica cosiddetta *dell'ultimo miglio*, vale a dire le attività di spedizioni espresse di merci e di consegna dei pacchi postali. Sulla scorta delle indicazioni fornite dal legislatore regionale, insomma, il discorso che seguirà sarà orientato dai bisogni di protezione espressi da autisti, facchini e corrieri.

Altrettanto utile, sempre ai fini della presente riflessione, è l'elencazione delle pratiche che secondo la regione minacciano e compromettono «il congruo e regolare svolgimento dell'attività lavorativa» (art. 37, co. 1, lett. e, n. 5, T.U.). Il catalogo è ampio e comprende, oltre agli «appalti sottocosto» (art. 38, co. 1, T.U.), l'occupazione occulta di lavoratori immigrati e stagionali (art. 37, co. 1, lett. b), il caporalato e gli altri fenomeni di intermediazione e di interposizione illecita (art. 37, co. 1, lett. c, T.U.), il sottosalario (art. 37, co. 1, lett. e, n. 3), la «sottomissione dei lavoratori a condizioni e orari di lavoro, metodi di sorveglianza o a situazioni particolarmente degradanti» e, più in generale, la violazione delle norme in materia di sicurezza e igiene sul lavoro (art. 37, co. 1, lett. e, n. 4, T.U.) e degli istituti contrattuali collettivi (art. 37, co. 1, lett. e, nn. 1 e 2, T.U.).

Al di là delle misure messe in campo, insomma, la legge regionale offre allo studioso una rappresentazione piuttosto precisa del contesto produttivo di riferimento e dei bisogni di protezione che in quel contesto emergono. Soprattutto, la disciplina regionale impone di riconoscere l'esistenza di un *deficit* di tutela o, se si preferisce, *svela* l'inidoneità dell'assetto legislativo statale a prevenire e a reprimere le pratiche di sfruttamento. Questo è il problema da affrontare.

## 2. Compressione dei costi salariali e differenziali di tutela

Le analisi proposte in questo volume, nell'inquadrare giuridicamente le diverse operazioni che consentono la compressione delle retribuzioni o la massimizzazione dei vantaggi derivanti dall'impiego dei lavoratori, ben documentano alcune insufficienze del quadro legislativo proponendo anche alcune ipotesi di soluzione.

In una prospettiva d'insieme, però, è utile rimarcare come quelle operazioni non siano sempre fraudolente, seppure comportino significativi costi sociali; e, soprattutto, come alcune di esse siano connesse a scelte politiche di natura «sistemica».

Si pensi, ad esempio, ai datori di lavoro che traggono vantaggio dai differenziali di tutela esistenti tra i diversi contratti collettivi scegliendo quello ritenuto più conveniente, anziché quello che sarebbe più appropriato in ragione della categoria merceologica di appartenenza (e ciò anche al solo fine di poter ribassare il più possibile la propria offerta nella contrattazione di un appalto).

Emerge qui un'antica e mai risolta questione giuridica che, nell'attuale situazione socio-economica, assume un'inedita gravità (specie in settori, quali quello logistico, caratterizzati da produzioni ad alta intensità di manodopera e a basso valore aggiunto). Stante l'inapplicabilità dell'art. 2070, co. 1, c.c. alla contrattazione collettiva di diritto comune, infatti, ancora oggi il datore di lavoro – purché non affiliato ad alcuna organizzazione datoriale – può scegliere liberamente quale Ccnl applicare e può anche modificare tale scelta nel tempo (v. Cass, SS.UU., 26 marzo 1997, n. 2665). Poco importa, insomma, che il Ccnl che egli intenda applicare sia stato stipulato per i dipendenti da imprese che operano in un mercato completamente distinto. L'unico limite posto dalla giurisprudenza a questa libertà, a parte il già ricordato vincolo derivante dall'affiliazione del datore di lavoro a un'organizzazione datoriale, è che la sua scelta non costituisca uno stratagemma per evitare di corrispondere una retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art 36 Cost.

Qui si innesta il fattore nuovo, perché accade sempre più frequentemente che in settori produttivi a basso valore aggiunto anche le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative stipulino contratti collettivi di categoria con livelli di remunerazione decisamente bassi. Emergono così vicende quali quella, analizzata in questo volume da Lassandari, dell'addetto alla *reception* di una banca al quale sono stati applicati – in prosieguo di tempo e pur nell'invarianza del-

le mansioni svolte – ben cinque diversi contratti collettivi di categoria con una progressiva, e notevole, riduzione del trattamento retributivo spettante. Poco importa che, nel caso specifico, la variazione del Ccnl applicato al rapporto coincidesse con la successione nell'appalto di diversi datori di lavoro. Ciò che conta, invece, è che i giudici di merito hanno valutato l'ultima delle clausole collettive retributive applicate al rapporto come non conforme all'art. 36 Cost. nonostante fosse stata convenuta non da organizzazioni sindacali di dubbia rappresentatività bensì da federazioni appartenenti a CGIL, CISL e UIL. Pur consapevoli della difficoltà di apprezzare in un giudizio le esigenze economiche e politiche sottese all'assetto degli interessi concordato dalle parti sociali, infatti, i giudici hanno ritenuto di poter decidere ugualmente la questione utilizzando parametri «quali l'equità, il tipo e la natura dell'attività svolta, il raffronto con situazioni analoghe, le condizioni di mercato» (così Trib. Milano 30 giugno 2016, n. 1977, confermata da Corte d'appello Milano 28 dicembre 2017, n. 1855).

Orbene, vicende di questo tipo attestano l'opportunità di un intervento legislativo risolutore, che eviti sia compressioni dei salari di dubbia legittimità sia un sovraccarico di compiti per la magistratura. Tuttavia, l'ampio dibattito successivo alla delega legislativa contenuta nell'art. 1, co. 7, lett. g, legge n. 183/2014, ha dimostrato come opzioni regolative quali l'introduzione di un salario minimo legale – anche in ragione della loro portata generale e non meramente settoriale – richiedono il superamento di notevoli difficoltà sia tecniche che politiche.

Un secondo esempio di scelte «sistemiche», seppure di segno diverso, riguarda il settore dell'autotrasporto ed è evocato dalla tendenza di alcuni operatori a lucrare sui differenziali di tutela esistenti nell'ambito dell'Unione europea. In questo caso, una disciplina legislativa esiste e le operazioni sono per lo più illecite, sebbene l'assetto regolativo sia precario per ragioni che sfuggono allo stesso legislatore nazionale.

È il caso delle misure *anti-dumping* adottate nel settore del trasporto con il d.lgs. 17 luglio 2016, n. 136. Nel dare attuazione alla direttiva 2014/67/UE del 15 maggio 2014 sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, infatti, il decreto ha esteso anche alle operazioni di cabotaggio su strada (art. 1, co. 4) la regola per cui ai «lavoratori distaccati si applicano, durante il periodo del distacco, le medesime condizioni di lavoro e di occupazione previste per i lavoratori che effettuano prestazioni lavorative subordinate analoghe nel luogo in cui si svolge il distacco» (art. 4, co. 1). Condizioni di lavoro e di occupazione re-

lative, tra l'altro, ai periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; alla durata minima delle ferie annuali retribuite; e ai trattamenti retributivi minimi, compresi quelli maggiorati per lavoro straordinario; e che il legislatore italiano ha individuato nei trattamenti previsti non solo dalla legge, bensì anche «dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015» (nonostante questi siano privi di quella applicabilità generalizzata richiesta, invece, dall'art. 3, co. 1, dir. 96/71).

In questo modo l'Italia ha affrontato il problema dei bassi *standard* salariali e sociali applicati agli autisti in alcuni Paesi dell'Unione – e, segnatamente, in Polonia, in Bulgaria e in Lituania – e della pressione al ribasso che il loro «distacco» produce sulle retribuzioni e sulle condizioni di lavoro degli autisti ai quali si applica la normativa italiana (specialmente per quanto riguarda i tempi alla guida e i tempi di riposo). Una questione comune a diversi Stati membri, come dimostra la sottoscrizione del *memorandum* denominato «*Alleanza per l'Autotrasporto*» da parte dei Ministri dei trasporti di Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Lussemburgo, Norvegia e Svezia il 31 gennaio 2017.

La soluzione italiana, tuttavia, resta precaria se si considera che la Commissione europea ha aperto tre procedure di infrazione nei confronti di Germania, Francia e Austria in conseguenza delle rispettive decisioni di applicare il salario minimo legale anche ai lavoratori impegnati in operazioni di trasporto internazionale che prevedono lo scarico e/o il caricamento sul proprio territorio (infrazioni nn., rispettivamente, 20152100 del 19 maggio 2015, 20162084 del 16 giugno 2016 e 20172052 del 27 aprile 2017). Secondo la Commissione, infatti, simili scelte di politica legislativa limiterebbero in modo sproporzionato la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione delle merci. Nel caso austriaco, in particolare, la Commissione ha ritenuto che l'applicazione delle misure nazionali anche alle operazioni di trasporto internazionale che non presentano un collegamento sufficiente con l'Austria genererebbe oneri amministrativi sproporzionati che ostacolerebbero il corretto funzionamento del mercato interno. La Commissione, poi, ha indirettamente precisato in cosa consista quel «collegamento» nella proposta di direttiva COM(2017) 278 «sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada». Nelle operazioni di trasporto internazionale di cui al Regolamento n. 1072/2009, infatti, il «legame sufficiente del conducente con il territorio dello Stato membro ospitante» ricorrerebbe allorché le operazioni debbano essere svolte in un periodo pari ad almeno quattro giorni. Solo a partire



dal quarto giorno, insomma, potrebbero trovare applicazione le misure di cui all'art. 3, par. 1, co. 1, lett. *b* e *c*, dir. 96/71/Ce e, conseguentemente, cessare il *dumping*. Una regola comune a tutti i Paesi, invece, sarebbe posta per la determinazione «di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali» qualora fosse accolta l'altra proposta della Commissione, inserita nel medesimo piano sulla mobilità e relativa ad un apposito Regolamento (proposta COM(2017) 277).

La questione, insomma, è tuttora molto aperta e nulla esclude che in un lasso di tempo anche breve l'assetto legislativo nazionale possa subire un *vulnus* in grado di assicurare agli imprenditori nuovi margini di azione per comprimere lecitamente i salari.

### 3. Operazioni di deresponsabilizzazione ed efficacia dei controlli

Si è detto che autisti, facchini e corrieri sono esposti a forme di sfruttamento molto diverse che possono andare dalla sotto-retribuzione al prolungamento eccessivo dei tempi di lavoro (orari prolungati, negazione di pause e riposi); dall'evasione contributiva fino alla negazione di diritti e di tutele basilari (malattie, permessi retribuiti, libertà sindacali).

Occorre notare, però, che il perseguimento di questi vantaggi illeciti – pur endemico – è realizzato per lo più attraverso un numero abbastanza circoscritto di operazioni dirette a deresponsabilizzare gli operatori finali: si va dall'appalto di attività a cooperative fittizie (cosiddette spurie), all'intermediazione illecita di manodopera, dissimulata sotto la forma dell'appalto e, non di rado, avente carattere transnazionale (come accade allorché pseudo-appaltatrice sia una cosiddetta *letterbox company*, ossia una società di comodo ubicata all'estero); fino all'interposizione di veri e propri «caporali» che, oltre al reclutamento irregolare della manodopera, assicurano all'imprenditore interponente anche la direzione e la disciplina del lavoro.

Orbene, una politica pubblica diretta a «bonificare» il comparto logistico – e non solo – dalle forme di sfruttamento della manodopera dovrebbe anzitutto strutturare il quadro regolativo in modo da rendere individuabili quanto più facilmente possibile queste diverse forme di deresponsabilizzazione.

In questa prospettiva, ad esempio, emerge l'opportunità di ridefinire con maggiore consapevolezza i confini tra l'appalto e l'interposizione nell'assunzione,

quest'ultima generalmente *illicita* con l'unica eccezione costituita dalla somministrazione di manodopera; e, successivamente, di riordinare l'apparato repressivo, avendo sempre cura di graduare l'afflittività delle sanzioni in ragione del disvalore attribuito a ciascun comportamento illecito.

Con il d.lgs. n. 276/2003 (e l'abrogazione della legge n. 1369/1960), la disciplina giuridica di questi complessi fenomeni è centrata sull'art. 29, co. 1, d.lgs. stesso e sulla distinzione, ivi contenuta, tra l'appalto e la somministrazione di manodopera; mentre il sistema sanzionatorio è segmentato in diverse fattispecie che puniscono, rispettivamente, l'utilizzazione di personale formalmente dipendente da un imprenditore pseudo-appaltatore o pseudo-distaccante (art. 18, co. 5-*bis*, d.lgs. n. 276/2003) ma anche l'utilizzazione di lavoratori assunti e somministrati da agenzie non autorizzate (art. 18, co. 2, d.lgs. n. 276), l'utilizzazione di personale assunto e somministrato, ma in modo irregolare, da agenzie autorizzate (art. 38, d.lgs. n. 81/2015). Peraltro, l'art. 8 del d.lgs. n. 8/2016 ha depenalizzato i reati di cui ai primi due commi dell'art. 18 del d.lgs. n. 276 e recenti studi hanno evidenziato come all'esito di tale operazione si sia verificato un forte incremento del ricorso alla somministrazione irregolare di manodopera.

Recentemente, poi, è reintrodotta la sanzione per il caso di utilizzazione di personale somministrato da agenzie autorizzate se l'operazione – formalmente legittima – è stata «posta in essere con la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo» che sarebbero state altrimenti applicate ai lavoratori (art. 38-*bis*, d.lgs. n. 81/2015, recentemente inserito dall'art. 2, co. 1-*bis*, d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2018, n. 96). Per completezza, infine, si ricordi che questo micro-sistema sanzionatorio è completato dall'art. 603-*bis*, co. 1, n. 1, c.p., il quale – dopo la novellazione operata dalla legge n. 199/2016 – punisce chiunque «reclut[i] manodopera allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori». Su questa disposizione si avrà modo di tornare nel prossimo paragrafo.

Orbene, chi condivide l'opinione che la chiarezza del quadro legislativo è una precondizione utilissima per l'individuazione e la repressione delle condotte fraudolente, non può che concordare sull'opportunità di *riorientare* la disciplina in discorso. A tal fine, si potrebbe riaffermare esplicitamente quanto è già confusamente presente nell'assetto regolativo: vale a dire, il principio per cui «datore di lavoro» è soltanto colui che utilizza effettivamente la prestazione la-

vorativa integrandola nella propria organizzazione produttiva; e che, pertanto, la dissociazione tra la qualità formale di parte del contratto di lavoro subordinato e la concreta appropriazione dell'attività lavorativa è generalmente illecita, con l'unica eccezione rappresentata dalla somministrazione di manodopera. Riaffermato questo principio, si potrebbe facilmente procedere ad una razionalizzazione (non ideologica) dell'apparato sanzionatorio.

Ciò posto, va anche aggiunto che sarebbe velleitario pensare di agire sul piano esclusivamente normativo, magari inasprendo significativamente le sanzioni vigenti o anche prevedendone di nuove, per ottenere i risultati sperati. L'esperienza insegna, al contrario, che l'effettività di qualsiasi regola di condotta, vale a dire l'idoneità della stessa a conformare i comportamenti reali, è direttamente proporzionale – più che alla gravità della sanzione astrattamente applicabile in caso di violazione – alla concreta probabilità che essa sia inflitta. Quanto più è percepito come alto il rischio dell'applicazione della sanzione, tanto maggiore sarà la sua efficacia dissuasiva nei confronti del datore di lavoro e, di conseguenza, la convenienza che quest'ultimo avrà a rispettare la regola di comportamento.

Insomma, qualunque seria politica di contrasto allo sfruttamento lavorativo deve necessariamente affrontare il nodo dell'efficacia dei controlli. Da questo punto di vista, ben vengano interventi legislativi quale quello emiliano-romagnolo richiamato in apertura di discorso. Altrettanto apprezzabile è la decisione dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro di includere tra le priorità dell'azione di vigilanza, anche per quest'anno, le «verifiche ispettive volte al contrasto delle irregolarità lavoristiche nel settore logistico e del trasporto», ivi compreso il «fenomeno delle cosiddette cooperative spurie e delle false cooperative», nonché quelle «volte a far emergere fattispecie di distacco transnazionale irregolare o fittizio» (cfr. il *Documento di programmazione della vigilanza per il 2018* dell'8 febbraio 2018).

Tutto ciò, però, potrebbe non essere sufficiente. Se lo scopo è quello di ottenere risultati duraturi, occorrerà ragionare su cosa fare in termini realistici, ben sapendo che non sarà possibile disporre stabilmente di ispettori e di altri controllori in numero adeguato alle dimensioni endemiche del fenomeno in discorso. Il tema, insomma, deve essere affrontato con molto pragmatismo nella prospettiva dell'incremento della capacità amministrativa e del miglioramento delle tecniche investigative (in modo da contenere, per quanto possibile, il numero

degli accessi e delle ispezioni dirette). Peraltro, la questione è ineludibile soprattutto in quei settori, com'è appunto quello logistico, in cui la particolare vulnerabilità in cui versano i lavoratori sconsiglia loro di assumere qualsivoglia iniziativa, consista essa nel sindacalizzarsi, nel denunciare all'Ispettorato le pratiche di cui sono vittima o nel ricorrere alla magistratura del lavoro per far valere i propri diritti.

Del resto, occorre tenere bene a mente che lo sfruttamento del lavoro si autoalimenta: quanto più il fenomeno è diffuso, tanto più per le imprese sarà poco conveniente operare in modo legale (per via della pressione competitiva slealmente esercitata dalle imprese irregolari) e i lavoratori svilupperanno una sorta di assuefazione e di rassegnazione allo stesso. Di qui, l'ulteriore peggioramento delle condizioni necessarie affinché l'azione di controllo e di repressione sia efficace.

#### *4. La necessaria, ma non sufficiente, repressione penale*

Una politica pubblica di contrasto allo sfruttamento lavorativo non può fare a meno di un apparato repressivo di carattere penale, sebbene anche in questo caso sarebbe illusorio confidare che esso sia da solo in grado di invertire dinamiche economiche diffuse e consolidate. Con questa avvertenza preliminare, è possibile svolgere alcune considerazioni circa i due reati di reclutamento illegale di manodopera e di sfruttamento del lavoro attualmente puniti dall'art. 603-*bis* c.p.

È noto come, a seguito della legge n. 199/2016, questa disposizione punisca sia chi, approfittando dello «stato di bisogno», recluti manodopera «allo scopo di destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori» (co. 1, n. 1); sia chi, sempre approfittando dell'altrui «stato di bisogno», utilizzi, assuma o impieghi manodopera «sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento» (art. 603-*bis*, co. 1, n. 2, c.p.).

Per quanto riguarda il primo dei due delitti, è sufficiente comparare vecchio e nuovo testo dell'art. 603-*bis* per verificare come la legge n. 199/2016 abbia decisamente (e opportunamente) dilatato i confini della fattispecie. Diversamente da quanto accadeva prima della novella, infatti, oggi il reclutatore può essere punito anche se egli non esercita «un'attività organizzata di intermediazione». Inol-

tre, non è più necessario ai fini della configurazione del reato che il reclutamento sia avvenuto «mediante violenza, minaccia e intimidazione» dal momento che, se esistenti, la «violenza o minaccia» (e non anche l'intimidazione) comportano soltanto l'applicazione di una pena più severa.

Ben più nota è l'altra novità introdotta dalla legge n. 199/2016, consistente nella previsione di una punizione anche per chi assuma direttamente, impieghi o utilizzi lavoratori in condizioni di sfruttamento. Questa norma è stata valutata molto positivamente dalle organizzazioni sindacali, le quali hanno prontamente messo in evidenza come fosse stato così superato il difetto insito nella vecchia formulazione dell'art. 603-*bis*: vale a dire, l'attribuire rilevanza penale soltanto all'attività dell'intermediatore senza occuparsi della condotta dell'utilizzatore. A ben considerare, però, il legislatore ha fatto qualcosa di perfino più importante (e in ciò sta l'importanza della norma con riferimento alle dinamiche proprie del comparto logistico): ha scelto di punire lo «sfruttamento» posto in essere da qualsiasi datore di lavoro, a prescindere dal fatto che per il reclutamento del personale si sia avvalso o no dell'attività (illecita) di un intermediario. In modo assolutamente condivisibile, insomma, il legislatore ha ritenuto che la gravità dello «sfruttamento del lavoro» non dipenda dalla connessione con il reclutamento illecito e che, pertanto, esso meriti sempre di essere punito penalmente.

Una compiuta analisi dei due reati eccede i limiti di questo scritto. Ciò nonostante, è necessario evidenziare come entrambi i reati abbiano tra i loro elementi costitutivi sia lo «sfruttamento del lavoro», sia l'approfittamento dello «stato di bisogno»; e come il legislatore non definisca né l'uno né l'altro.

La condizione di «sfruttamento», in particolare, deve essere accertata dal giudice apprezzando i fatti elencati nella disposizione i quali, anche isolatamente considerati, secondo il legislatore costituiscono un «indice dello sfruttamento». Più precisamente, il giudice dovrebbe indurre l'esistenza dello sfruttamento dalla ricorrenza, in concreto, «di una o più delle seguenti condizioni:

- 1) la *reiterata* corresponsione di retribuzioni in modo *palesamente* difforme dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, o comunque *sproporzionato* rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato;
- 2) la *reiterata* violazione della normativa relativa all'orario di lavoro, ai periodi di riposo, al riposo settimanale, all'aspettativa obbligatoria, alle ferie;

- 3) la *sussistenza di violazioni* delle norme in materia di sicurezza e igiene nei luoghi di lavoro;
- 1) la sottoposizione del lavoratore a condizioni di lavoro, a metodi di sorveglianza o a situazioni alloggiative *degradanti*» (art. 603-*bis*, co. 3, c.p.; corsivi di chi scrive).

Questa previsione è attualmente oggetto di un ampio dibattito tra i teorici del diritto penale, una parte dei quali ritiene che la tecnica normativa impiegata – ossia, la positivizzazione di alcuni elementi sintomatici dello sfruttamento quale condotta tipica – contrasti con l'esigenza garantista sottesa ai principi di tassatività e determinatezza delle fattispecie penali. Qualunque posizione si condivide, tuttavia, è certo che ciascuna delle condizioni indicative dello stato di sfruttamento – se interpretata alla lettera – è in grado di determinare una configurazione del reato molto ampia. Al giudice penale, insomma, sono state rimesse non soltanto scelte regolative importanti ma anche la responsabilità di evitare quell'eccesso di criminalizzazione che implicherebbe un ingolfamento dell'attività investigativa e il sovraccarico dell'attività giudiziaria; e, per questa via, una paradossale compromissione proprio dell'effettività della tutela.

Ovviamente, gli esiti delle scelte interpretative compiute dai giudici potranno essere le più diverse e, proprio per questa ragione, sarà importante fare un consuntivo dopo un adeguato periodo di applicazione della legge. Nulla esclude, però, che prevalga un indirizzo interpretativo fin troppo restrittivo, posto che la persistente collocazione dell'art. 603-*bis* tra i «delitti contro la persona» e, in tale ambito, tra i «delitti contro la libertà individuale», permette di ribadire anche dopo la legge n. 199/2016 che «oggetto di tutela di questa categoria di reati è [...] lo stato di uomo libero, inteso come necessario presupposto per il riconoscimento dei singoli diritti di libertà». In altri termini, «ciò che viene tutelato non è una forma particolare di manifestazione della libertà del singolo, bensì il complesso delle manifestazioni che si riassumono in tale stato e la cui negazione incide sullo svolgimento della personalità dell'individuo» (Cass., V penale, 4 febbraio 2014, n. 14591; Cass., V penale, 21 aprile 2016, n. 16737, par. 2).

## *5. Sfruttamento del lavoro e modelli di sviluppo. Un'osservazione conclusiva*

Da quanto argomentato finora dovrebbe emergere chiaramente che per fronteggiare un problema complesso, quale certamente è lo sfruttamento dei lavoratori nei settori dell'autotrasporto di merci, del facchinaggio e della logistica «dell'ultimo miglio», è necessario agire su più piani e con diversi strumenti, oltre che su una dimensione territoriale adeguata ai diversi fenomeni. È una sfida di lungo periodo per condurre la quale occorrono chiarezza di intenti e grande determinazione politica. Si tratta, infatti, di piegare la resistenza di corposi interessi e di consolidate relazioni di potere.

A questo proposito, però, è opportuna un'ultima e sintetica considerazione. La diffusione e la pervasività delle pratiche di sfruttamento sono ormai tali che, a parere di chi scrive, esse costituiscono un elemento strutturale del mercato della logistica e, più in generale, un fattore decisivo di specializzazione del modello produttivo italiano. È evidente, infatti, che la compressione del costo del lavoro illecitamente realizzata dall'impresa che si occupa della movimentazione o dell'autotrasporto di merci (ma anche del facchinaggio o della consegna espressa di plichi) produce un vantaggio economico significativo anche per l'impresa committente. Anche per quest'ultima, infatti, vale ciò che a maggior ragione vale per l'impresa logistica: l'essere la compressione del costo del lavoro – quanto meno al momento – la leva principale sulla quale agire per riequilibrare i costi e i ricavi e, di conseguenza, per assicurarsi margini di redditività (o per allentare le pressioni competitive che impediscono di conseguire una redditività adeguata).

Se così è, condizione necessaria affinché il contrasto allo sfruttamento del lavoro possa avere possibilità di successo è che faccia parte di un più ampio progetto politico teso a riorientare l'attuale modello di sviluppo. Si tratta, più precisamente, di porre le condizioni istituzionali indispensabili affinché, anche nei settori ad alta intensità di manodopera, le imprese trovino più conveniente affrontare la concorrenza internazionale facendo leva sulla propria capacità di innovazione anziché soltanto sull'abbattimento dei costi di produzione (e del lavoro, in particolare). Gli esempi virtuosi di innovazione, del resto, non mancano neppure in settori «maturi» come l'autotrasporto: si pensi al miglioramento del servizio reso possibile dalla rielaborazione della massa di dati raccolti dagli auto-mezzi «digitalizzati».

In assenza di un quadro di politica economica favorevole all'innovazione, invece, è facile prevedere come le amministrazioni pubbliche, i giudici e gli stessi sindacati impegnati nella lotta alle pratiche fraudolente potranno conseguire risultati solo parziali e instabili, per quanto magari di per sé significativi. E, in ogni caso, la loro importanza non sarà mai proporzionale allo sforzo messo in campo per ottenerli.

### *Bibliografia essenziale*

- Aa.Vv. (2017), *Logistica e sfruttamento lavorativo. Un'indagine nel territorio fiorentino*, C.a.t. cooperativa sociale Onlus, gennaio 2017, disponibile all'indirizzo: [http://www.tosc.cgil.it/archivio37\\_toscana-lavoro-news\\_0\\_25507.html](http://www.tosc.cgil.it/archivio37_toscana-lavoro-news_0_25507.html).
- Corti M. (2017), *L'Unione europea tra promozione della concorrenza e contrasto del dumping sociale. Un difficile equilibrio*, in V. Ferrante (a cura di), *Economia «informale» e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Milano, Vita & Pensiero, 203 ss.
- Curzio P. (2017), *Sfruttamento del lavoro e repressione penale*, in Aa.Vv., *Agricoltura senza caporalato*, Donzelli, Roma, 127 ss.
- D'Onghia M., de Martino C. (2018), *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016: ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, in *WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT*, n. 352.
- Ferrante V. (2017), *Economia «informale» e politiche di trasparenza. Una sfida per il mercato del lavoro*, Vita & Pensiero, Milano.
- Pinto V. (2008), *Sanzioni promozionali ed indici di congruità nelle politiche di contrasto al lavoro irregolare*, in *RGL*, 2008, I, p. 25.
- Pinto V., a cura di (2008), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Cacucci, Bari.
- Torre V. (2018), *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *DLRI*, n. 158, 289 ss.
- Zoppoli L. (2018), *Unione europea e lavoro sommerso: nuove attenzioni e vecchie contraddizioni*, in *RGL*, I, 81 ss.



*Guglielmo Anastasio*<sup>\*</sup>

## Logistica e sfruttamento del lavoro: strumenti di prevenzione e contrasto

### 1. *Premessa*

Prima di dare qualche numero sull'attività di vigilanza, occorre premettere che la crescita del settore ha determinato anche una certa evoluzione dei fenomeni illeciti riscontrati nel corso degli ultimi anni. In particolare, i fenomeni delle esternalizzazioni fittizie e dell'«indebitito alleggerimento» delle buste paga, trovano rifugio in forme giuridiche e contesti produttivi sempre più complessi ed, apparentemente, più aderenti al dato normativo; nella sostanza, tuttavia, determinano ancora effetti distorsivi per il mercato, precarizzazione dei lavoratori e frammentazione delle tutele. Ad amplificare tali fenomeni hanno contribuito, probabilmente, alcune scelte normative come la depenalizzazione *ex d.lgs. n. 8/2016* e le difficoltà delle Istituzioni a dare risposte convincenti.

### 2. *Esternalizzazione fittizia*

Uno dei fenomeni illeciti più frequenti nel settore riguarda la somministrazione illecita di manodopera, ovvero, la stipula di contratti d'appalto aventi ad oggetto la movimentazione merce a favore di un'azienda produttiva con la prevalente, se non esclusiva, finalità d'integrare l'organico della committenza. Al di là del disvalore in sé (incentrato sull'esercizio di un'attività economica non autorizzata), il fenomeno molto spesso si accompagna ad un peggioramento delle condizioni economiche e normative dei lavoratori delle aziende appaltatrici o subappaltatrici rispetto a quelle che avrebbe dovuto garantire la committenza. Per-

<sup>\*</sup> Ispettore del lavoro, responsabile area vigilanza 2 - IITL Parma-Reggio Emilia.

tanto, accertare questi fenomeni illeciti diventa un momento di regolazione del mercato e spesso un riconoscimento di maggiori tutele ai lavoratori. Tali accertamenti, che in passato si basavano soprattutto su situazioni di promiscuità tra lavoratori della committenza e quelli dell'appaltatore, sono diventati sempre più complessi, a causa sia di una maggiore specializzazione professionale (facilitando appalti sempre più aventi ad oggetto attività diverse da quelle esercitate dalla committenza) sia a causa di strumenti normativi, come il contratto di rete, che hanno, di fatto, liceizzato lo scambio di manodopera. In altre parole, sono meno frequenti quelle situazioni in cui l'azienda della «logistica» entri nel ciclo produttivo della committenza (situazione questa che rendeva alquanto evanescente l'autonomia organizzativa dell'appaltatore) e sempre più ricorrenti quelle in cui l'appalto, pur avendo ad oggetto un'attività specifica, risente comunque delle forti interferenze/interrelazioni organizzative e funzionali tra le aziende insistenti nel medesimo contesto. Si pensi a quegli appalti in fase di *start-up*, dove l'azienda committente si priva completamente di un segmento produttivo per darlo in appalto ad un'azienda terza. In queste ipotesi, è molto ricorrente la situazione in cui i dipendenti dell'appaltatore (soprattutto nella fase iniziale dell'esternalizzazione) siano organizzati e diretti dai responsabili o dai lavoratori della committenza che fino a ieri hanno svolto quell'attività. Si pensi, inoltre, a quelle ipotesi in cui la fornitura di manodopera si annida tra le aziende subappaltatrici ovvero nella fase finale della catena degli appalti.

Rispetto a situazioni poco chiare (caratterizzate non da una evidente promiscuità tra i dipendenti della committenza e quelli dell'appaltatore) diviene sempre più determinante l'analisi del rischio d'impresa ovvero la possibilità che i costi profusi per l'esecuzione dell'appalto superino i ricavi. L'assenza del rischio d'impresa, in altre parole, diviene l'ago della bilancia per valutare la genuinità dell'appalto.

Come accennato in premessa, questi fenomeni di «destrutturazione del rapporto di lavoro», negli ultimi tempi, sono diventati sempre più convenienti. Da un lato, il vecchio reato di somministrazione illecita di manodopera viene punito con una semplice sanzione amministrativa dal valore massimo di 16.666 euro; dall'altro, il meccanismo consente alle aziende committenti di alleggerire il costo della manodopera non solo in termini di gestione del personale ma anche dal punto di vista retributivo, «sfruttando» l'applicazione da parte dell'appaltatore di un Ccnl diverso e più conveniente rispetto a quello della committenza.

Va, tuttavia, precisato che non sempre l'esigenza di una esternalizzazione (anche illecita) si accompagna ad un fenomeno di sfruttamento, poiché la relativa convenienza può essere, anche esclusivamente, di natura fiscale. È intuitivo per un operatore del settore capire che «appaltare» manodopera consente alle aziende utilizzatrici di scaricare Iva senza alcun rischio, dal momento in cui il compenso dell'appalto illecito non è più annoverabile tra i costi da reato.

### 3. «Alleggerimento» della busta paga

Al netto dell'interposizione fittizia di manodopera, il fenomeno in parola comprende tutte quelle fattispecie in cui il lavoratore si vede una busta paga illegittimamente più leggera. Ciò avviene classicamente o con l'applicazione di un Ccnl che garantisce condizioni inferiori rispetto a quello leader del settore, ovvero, tramite il mancato riconoscimento delle ore lavorate in più rispetto a quelle contrattualizzate o denunciate. Ritornando al ragionamento dell'evoluzione dei fenomeni illeciti, anche su questo versante s'assiste ad un superamento degli illeciti così come sopra descritti, preferendo condotte elusive volte, da un lato, a valorizzare i costi aziendali (a fini civilistici e fiscali) e, dall'altro, a fidelizzare i lavoratori. Il riferimento è alle trasferte fittizie caratterizzate dalla corresponsione al lavoratore di somme che formalmente sono esonerate dal prelievo fiscale e contributivo. In particolare, i riscontri effettuati fanno emergere situazioni in cui i lavoratori formalmente assunti presso la sede legale dell'azienda vengono considerati in trasferta pur lavorando stabilmente e continuativamente presso il cantiere del committente.

Diversa è l'ipotesi in cui il datore di lavoro riconosca delle «somme forfettizzate» ai lavoratori continuamente e per definizione in trasferta. Anche se la giurisprudenza ha sempre ricompreso tali compensi tra quelli riconosciuti ai trasfertisti (con esonero dal prelievo contributivo/fiscale solo nella misura del 50%), l'interpretazione autentica dell'art. 51, co. 6, Tuir, consente al datore di lavoro di accedere al regime di esenzione totale con la mera indicazione, nel contratto, di un luogo di lavoro.

Appare evidente che il chiarimento legislativo previsto dall'art 7-*quinquies*, d.l. n. 193/2016 favorisce inconsapevolmente quegli atteggiamenti elusivi volti ad indicare nel contratto un luogo di lavoro sempre diverso rispetto a quello rea-

le, proprio al fine di accedere al regime della trasferta anche quando fattivamente o giuridicamente non esiste.

Altro fenomeno (tendente all'abbassamento del costo della manodopera) abbastanza frequente nell'esecuzione degli appalti della logistica riguarda il lavoro a «singhiozzo di dipendenti assunti con contratto full-time. In tali ipotesi il datore di lavoro, pur avendo a disposizione il lavoratore per 40 ore settimanali, può decidere unilateralmente di farlo rimanere a casa per alcuni giorni o per intere settimane, «riempiendo» la busta paga con la voce «assenze ingiustificate o non retribuite». Rispetto a tali situazioni, il datore di lavoro, contravvenendo ad un obbligo contrattuale (che difficilmente verrà contestato dal lavoratore), riesce a minimizzare il costo del lavoro, senza dover ricorrere a contratti flessibili che lo imbriglierebbero in regole, divieti e limiti poco convenienti.

Sia i fenomeni illeciti delle trasferte che quelli riguardanti la «frammentazione» del lavoro risentono di alcune incertezze normative.

In particolare, riguardo a quest'ultimo fenomeno si registrano prassi ondvaghe: generalmente l'Inps tende al recupero, ai sensi dell'art. 1 della l. n. 389/1989, dei contributi «mancanti» (analogamente a quanto avviene con la cosiddetta «contribuzione virtuale» nel settore dell'edilizia); l'INL, invece, è più ossequiosa della causa sinallagmatica del contratto di lavoro. Pertanto, anche su questo versante, occorre chiarezza al fine di prevenire una poco lungimirante frammentazione delle tutele previdenziali dei lavoratori.

#### *4. Alcuni numeri*

Su circa 142.000 ispezioni per l'anno 2017, nel settore dei trasporti e magazzini sono state effettuate circa 7.000 ispezioni con un tasso d'irregolarità del 66%. Sono stati contestati fenomeni interpositori per quasi 2.000 lavoratori su un totale di lavoratori irregolari pari a 10.000. Questi numeri, tuttavia, in riferimento al settore della logistica non vanno letti in modo assoluto poiché peccano da un lato per eccesso e dall'altro per difetto: per eccesso, perché a fare «la parte del leone» (per quanto riguarda il numero delle ispezioni ed irregolarità) è sicuramente il settore dei trasporti; per difetto, perché molte aziende annoverabili nel settore della logistica denunciano un codice Ateco «N» riferito ad «altri servizi alle imprese». Conseguentemente dare dei numeri certi dell'attività di vigilanza, nel settore in analisi, diventa complicato. Quello che si può dire con sicurezza è che

sul territorio reggiano i numeri (rapportati alle circa 1.000 ispezioni annue) sono in linea con quelli nazionali, con la differenza che all'interno del settore «trasporti e magazzini» la logistica ricopre un ruolo sempre più importante.

## *5. Concludendo*

Dopo questa breve esposizione dei dati qualitativi e quantitativi dei fenomeni illeciti nel settore della logistica, emergono chiaramente due criticità: un effetto deterrente a dir poco evanescente delle norme sanzionatorie e la previsione di regole sostanziali poco chiare che si prestano a troppe interpretazioni elusive. Il problema sul versante sanzionatorio non sembra essere di tipo quantitativo bensì qualitativo: un'azienda che tenga, preventivamente, in «conto» le conseguenze economiche (magari anche blande) di un'attività o comportamento illecito non può non essere combattuta con provvedimenti di carattere interdittivo, ad oggi, ancora sconosciuti e/o poco applicati in materia di lavoro e legislazione sociale. Ad infarcire queste criticità si aggiungono le difficoltà degli organi di vigilanza (per lo più legate alle carenze di risorse umane e strumentali) a dare delle risposte convincenti.

## *Riferimenti bibliografici*

Direzione centrale vigilanza, affari legali e contenzioso, *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2017*, in [www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporti%20annuali/Rapporto-annuale-2017.pdf](http://www.ispettorato.gov.it/it-it/studiestatistiche/Documents/Rapporti%20annuali/Rapporto-annuale-2017.pdf).

## INTERVENTI

*Andrea Allamprese\**

Strumenti di contrasto al *dumping* nei settori  
della logistica e del trasporto merci

1. Il lavoro tramite piattaforma (*in primis* quello dei ciclofattorini) è una fattispecie che richiede una regolazione urgente di matrice legale e contrattuale collettiva; trattasi infatti di lavoratori e lavoratrici chiaramente sotto-tutelati. Però il principio della territorialità del diritto lì si applica. Qui invece, oggi, discutiamo anche di situazioni in cui il principio della territorialità del diritto non si applica.

Personalmente sono più preoccupato da situazioni di esternalizzazioni all'estero come quelle che si realizzano tramite talune operazioni di cabotaggio tramite sub-vezione (vedi paragrafo 2) o come quella decisa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *Bundesdruckerei* (sentenza 18 settembre 2014, causa C-549/13), vertente sulla legittimità di una clausola sociale sul trattamento minimo salariale imposta in un Land tedesco al subappaltante di un'impresa di servizi informatici stabilito in Polonia (Allamprese, Orlandini).

In questo mio intervento vorrei partire da alcuni dati di realtà, per poi esaminare il modo in cui la contrattazione collettiva (e in particolare il Ccnl logistica, trasporto merci e spedizioni) tenta di contrastare il *dumping* attuato da imprese straniere. Non mancheranno alcuni spunti in merito alla possibilità di introdurre, nel prossimo futuro, ulteriori strumenti di lotta al *dumping* nella contrattazione collettiva del settore logistica, trasporto merci.

Le imprese di autotrasporto utilizzano in percentuali elevate lavoro somministrato da agenzie con sede nei paesi dell'Est Europa. Esse utilizzano altresì alte percentuali di attività di cabotaggio stradale, come ci spiegava questa mattina Giulia Frosecchi<sup>1</sup>; un'altra questione che serve come quadro di riferimento per il nostro ragionamento riguarda i contratti di sub-vezione.

\* Professore aggregato di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Le suddette operazioni, se non adeguatamente monitorate, rischiano di essere causa di facili abusi e, quindi, di *dumping* sociale. Non è un segreto che la retribuzione erogata ai lavoratori distaccati (perlopiù camionisti) da agenzie di somministrazione transnazionale con sede nei paesi dell'Est non è rispettosa del principio di parità di trattamento imposto dal d.lgs. n. 81/2015 (in combinato disposto con il d.lgs. n. 136/2016: vedi oltre); essa generalmente non comprende, infatti, né 13esima, né 14esima mensilità (entrambe previste dal Ccnl trasporto merci 3 dicembre 2017, artt. 18 e 19). Si registrano casi in cui le imprese fanno fattura di trasporto alle imprese italiane utilizzatrici, comprensiva del costo del lavoro.

Richiamare l'attenzione su questa realtà è una conferma della scarsa effettività del diritto del lavoro. Invero il *dumping* basato sui differenziali retributivi non può giustificarsi, dal momento che i lavoratori stranieri somministrati da un'agenzia con sede all'estero hanno diritto al medesimo trattamento economico e normativo applicabile ai lavoratori somministrati da un'agenzia con sede in Italia ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 81/2015, vale a dire «condizioni economiche e normative complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore» (co. 1). Lo prevede l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 136/2016 e lo ammette lo stesso diritto dell'Unione europea.

In proposito la Corte di giustizia dell'UE nella sentenza *Vicoplus* del 10 febbraio 2011 (cause C-307 e C-308/09) ha espressamente riconosciuto come legittima l'equiparazione del lavoratore somministrato da un'agenzia in uno Stato diverso da quello in cui questa ha sede al lavoratore che viene assunto direttamente da un'impresa con sede in quello Stato, ciò in virtù della considerazione che «un'impresa che fornisce manodopera, anche se prestatrice di servizi ai sensi del TfUE, svolge attività che hanno per l'appunto lo scopo di far accedere i lavoratori al mercato del lavoro dello Stato membro ospitante» (punto 30). È per questo motivo che la direttiva n. 96/71 (come modificata dalla direttiva n. 2018/957) prevede che ai lavoratori distaccati da un'agenzia straniera venga applicato il principio della parità di trattamento (e le relative eccezioni) previsto nello Stato di distacco, in attuazione dell'art. 5 della direttiva n. 2008/104 relativa al lavoro tramite agenzia. L'impresa utilizzatrice è inoltre obbligata a informare l'agenzia

<sup>1</sup> Sull'aumento del cabotaggio stradale in Italia nel periodo 2013-2017 vedi i dati Eurostat 2018 al seguente indirizzo: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Road\\_freight\\_transport\\_statistics\\_-\\_cabotage#Change\\_in\\_cabotage\\_level\\_by\\_country](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Road_freight_transport_statistics_-_cabotage#Change_in_cabotage_level_by_country).



circa le condizioni di lavoro e di occupazione da essa applicate (art. 3, par. 1-*ter* della direttiva 96/71, come introdotto dall'art. 1, punto 2, lett. b, della direttiva 2018/957).

Ribadisco dunque che il *dumping* salariale non può giustificarsi, dal momento che ai lavoratori stranieri somministrati spetta lo stesso trattamento economico e normativo «dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore», che ne risponde in solido con l'agenzia straniera. Per lo stesso motivo gravano sull'utilizzatore gli altri obblighi previsti dal d.lgs. n. 81/2015, ivi compresi quelli di informazione alle RSA e al sindacato in merito alle caratteristiche della somministrazione (ex art. 36, co. 3). Parimenti l'utilizzatore associato è tenuto a rispettare gli ulteriori obblighi previsti dal Ccnl. Pare comunque opportuna la specificazione contenuta nel testo del Ccnl logistica, trasporto merci, per cui gli obblighi di cui sopra valgono anche in caso di somministrazione transnazionale (vd. art. 58, co. 5-*bis*, Ccnl).

Si pone il problema del *dumping* basato sui differenziali contributivi, restando il lavoratore iscritto presso l'istituzione previdenziale dello Stato d'origine ed essendo di norma le aliquote ivi previste più basse di quelle previste dalla legislazione italiana. Contrastare il *dumping* giocato sul diverso regime previdenziale è estremamente difficile, perché è il diritto dell'Unione (regolamento n. 883/04 e successivo regolamento di attuazione n. 987/09) a imporre il mantenimento del regime previdenziale del Paese d'origine in caso di distacco e di somministrazione. L'unica strada percorribile è quella della contestazione della legittimità della somministrazione per violazione dei requisiti formali e sostanziali (causali) previsti dalla normativa italiana (di legge e di contratto collettivo), che si è detto integralmente applicabile. Per questo motivo, appare di particolare importanza il rispetto degli obblighi di informazione in merito alle caratteristiche della somministrazione.

Nel Ccnl logistica, trasporto merci, si potrebbe inserire al co. 6 dell'art. 58 una previsione sui limiti percentuali all'utilizzo del lavoro somministrato, considerando espressamente nel calcolo della percentuale (ivi prevista) anche i lavoratori somministrati tramite agenzie con sede all'estero.

L'apertura di agenzie al di fuori del territorio nazionale è favorita dalle condizioni assai più favorevoli previste dalla legislazione di altri Stati membri rispetto a quelle imposte in Italia dall'art. 5 del d.lgs. n. 276/2003. L'art. 1, co. 3, del d.lgs. 136/2016 prevede che le imprese di somministrazione stabilite all'estero

possano non iscriversi all'Albo ministeriale italiano se dimostrano di operare in forza di un «provvedimento amministrativo equivalente, rilasciato dall'autorità competente» dello Stato di stabilimento. Non è chiaro, tuttavia, come debba essere valutato il requisito della «equivalenza», e (anche) per questo non vengono effettuati controlli sul punto (Borelli).

Resta il fatto che quanto meno le condizioni previste dalla normativa del Paese d'origine debbano essere rispettate, pena l'illegittimità della somministrazione stessa. Sotto questo profilo il Ccnl logistica potrebbe prevedere un obbligo per le imprese associate utilizzatrici di richiedere preventivamente all'agenzia una serie di documenti, con connesso diritto di accedervi da parte delle Rsa/Rsu e delle OO.SS.: a) documento attestante l'autorizzazione rilasciata dalle autorità competenti (come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 136/2016); b) modello A1 (come previsto dalla normativa dell'UE)<sup>2</sup>.

Faccio presente che, in occasione del rinnovo del 2017, al fine di contenere il ricorso al distacco e alla somministrazione transnazionale di lavoro e favorire processi di reshoring (reinternalizzazione) è stata introdotta una nuova previsione (art. 11-ter – Nuove assunzioni di personale viaggiante) in base alla quale le imprese di autotrasporto, che non abbiano attivato e realizzato processi di riduzione del personale nel corso dell'ultimo anno, possono procedere, previa verifica con le Rsu/Rsa, all'assunzione con contratto a tempo indeterminato di lavoratori neopatentati, titolari di patente di guida da meno di 3 anni, con un abbattimento temporaneo del relativo costo del lavoro del 5/10%<sup>3</sup>.

In un'ottica di contenimento del ricorso alla somministrazione (in particolare transnazionale) di lavoro e di incentivazione dell'assunzione diretta di personale viaggiante da parte delle imprese del settore, il Ccnl già prevedeva l'art. 11-qua-

<sup>2</sup> In particolare all'art. 58, co. 5-bis, del Ccnl logistica si potrebbe aggiungere, dopo il primo periodo, una previsione del seguente tenore: «In tal caso, l'Azienda utilizzatrice verificherà l'idoneità dell'Agenzia e richiederà preventivamente alla stessa:

- il documento attestante l'autorizzazione rilasciata dalle autorità competenti (come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n. 136/2016);
- il certificato A1 (come previsto dalla normativa dell'UE), fornendo preventivamente alle RSU/RSA e, in mancanza, alle OO.SS. le informazioni circa i suddetti documenti».

<sup>3</sup> In particolare il trattamento retributivo sarà così distribuito: 90% della retribuzione tabellare per il primo anno; 90% per il secondo anno; 95% per il terzo anno; 100% dal quarto anno.

ter (Norme straordinarie e temporanee a sostegno delle imprese di autotrasporto – Premialità)<sup>4</sup>.

Dubito che la riduzione del 5/10% della retribuzione risolva il problema: con la somministrazione transnazionale di lavoro si risparmia molto di più! Il rischio è poi di innescare una competizione al ribasso con le agenzie di somministrazione transnazionale.

**2.** Le imprese di trasporti associate alle principali organizzazioni del settore industriale utilizzano – come dicevo all’inizio – alte percentuali di operazioni di trasporto di cabotaggio, che possono avvenire per il tramite di contratti di subvezione. Il cabotaggio può essere realizzato attraverso la creazione di un’impresa di trasporto in un altro Paese alla quale l’impresa di trasporto italiana controlante – che stipula il contratto di trasporto con il mittente (distributore o produttore) – affida l’esecuzione del servizio di trasporto (in sub-vezione); l’impresa straniera (il sub-vettore), eventualmente, fa lo stesso con un «padroncino» (alias monovettore titolare di partita Iva e iscrizione professionale). Ogni passaggio rappresenta una contrazione di costo e un minor controllo; molto spesso è lì che si annidano impropri utilizzi di trasporto di cabotaggio e distacco o somministrazione transnazionale.

Si pone, in primo luogo, il problema dell’applicabilità della direttiva 96/71 ai rapporti di lavoro nei trasporti, problema per il quale si è atteso a lungo un intervento chiarificatore dell’UE. Sul punto il d.lgs. n. 136/2016 (di attuazione della direttiva 2014/67) è chiaro: il co. 4 dell’art. 1 estende l’applicazione del decreto alle ipotesi di impiego di lavoratori nell’ambito di attività di cabotaggio di cui al capo III del regolamento n. 1072/2009 e al capo V del regolamento n. 1073/2009, sempre che il contratto di trasporto implichi una prestazione trans-

<sup>4</sup> La norma, finalizzata in particolare a sostenere le imprese di autotrasporto nei momenti di difficoltà o di crisi, prevede la possibilità per le imprese stesse in regola con alcuni adempimenti (DURC, ecc.) di accedere ad alcune misure premiali applicabili solo al personale viaggiante (estensione della percentuale massima di contratti a termine rispetto a quelli a tempo indeterminato; inquadramento dei nuovi assunti, con contratto a tempo indeterminato ovvero di apprendistato professionalizzante, nel nuovo livello 3° Super Junior). Per un’applicazione a livello aziendale del meccanismo premiale dell’art. 11-*quater* v. l’accordo 9 luglio 2015 stipulato tra Trasporti Intermodali Europei Srl e Filt-CGIL, Fit-CISL, UIL Trasporti, in cui l’impresa si impegna a chiudere, in modo graduale, i contratti di somministrazione di autisti in essere ed a garantire l’assunzione di 40 unità di personale viaggiante distribuite in varie sedi con inquadramento al 3° livello Super Junior. Tale ultimo livello è stato peraltro eliminato in occasione del rinnovo del Ccnl logistica, trasporto merci, del 2017.

nazionale di servizi (v. Frosecchi). Sennonché la norma nazionale è *sub iudice* della Commissione europea. Infatti la direttiva n. 2018/957 non si applica al settore del trasporto su strada, per il quale è in discussione di fronte al Parlamento europeo una proposta di direttiva specifica (COM(2017)278).

La direttiva 96/71 (come modificata dalla direttiva 2018/957) impone il rispetto degli standard minimi fissati dalla legge e dai contratti collettivi aventi efficacia generale nelle materie elencate dall'art. 3, par. 1, ma rende dubbia la legittimità dell'obbligo di rispettare standard superiori, specie se derivanti dal Ccnl. A differenza che nel caso della somministrazione (vedi par. 1), dunque, l'obbligo di integrale rispetto del Ccnl non è configurabile.

D'altra parte la direttiva 96/71 identifica gli standard minimi di protezione da garantire ai lavoratori distaccati sul presupposto che al rapporto di lavoro non si applichi la legge dello Stato ospitante, bensì quella del Paese d'origine del lavoratore (Orlandini 2014). In ipotesi di impiego di lavoratori nell'ambito di attività di cabotaggio svolte alle dipendenze di un'impresa straniera non è detto, però, che la legge applicabile sia quella di stabilimento dell'impresa (o di origine del lavoratore)<sup>5</sup>. Sicché – indipendentemente dall'applicazione futura della direttiva specifica sul distacco nei trasporti (COM(2017)278) – per contrastare il *dumping* attuato da imprese di trasporto con sede all'estero vengono in rilievo anche le regole internazional-privatistiche dettate dall'art. 8 del regolamento n. 593/08 (cosiddetto Roma I). Questo, al par. 2, permette infatti di applicare ai lavoratori distaccati l'intera legislazione italiana se l'Italia è il Paese nel quale o «dal quale» questi svolgono abitualmente la loro attività (Orlandini 2018)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> La Commissione europea ha deciso di intraprendere il 16 giugno 2016 una procedura di infrazione contro Francia e Germania a causa delle conseguenze dell'applicazione da parte di questi Stati della propria legislazione interna relativa ai salari minimi al settore dei trasporti su strada (cabotaggio).

<sup>6</sup> Le sentenze rese dalla Corte di Giustizia UE nei casi *Koelzsch* (causa C 29/10 del 15 marzo 2011) e *Voogsgeerd* (causa C 384/10 del 15 dicembre 2011) hanno chiarito che il criterio della *lex loci laboris* va interpretato estensivamente in una logica di *favor* per il lavoratore, proprio in relazione ai rapporti di lavoro nel settore dei trasporti. Luogo di svolgimento «abituale» va, dunque, inteso quello «a partire dal quale il lavoratore effettua le sue missioni di trasporto, riceve le istruzioni sulle sue missioni e organizza il suo lavoro, nonché il luogo dove si trovano gli strumenti di lavoro»; si deve inoltre verificare «quali sono i luoghi in cui il trasporto è principalmente effettuato, i luoghi di scarico della merce nonché il luogo in cui il lavoratore ritorna dopo le sue missioni» (punto 38 della sentenza *Voogsgeerd*; punto 49 della sentenza *Koelzsch*). È irrilevante il fatto che il datore di lavoro sia stabilito al di fuori del territorio nazionale, ed anche che parte dell'attività venga svolta all'estero.

Le norme di diritto internazionale privato, pur utili, non risolvono il problema del *dumping* perché resta eluso il problema dell'applicazione del Ccnl, che non segue le norme di conflitto di diritto internazionale privato (rinvio ad Orlandini 2018). Nel Ccnl logistica potrebbe essere prevista una clausola per garantire l'applicazione da parte delle imprese straniere dello stesso Ccnl, naturalmente nei casi in cui esiste un rapporto commerciale tra queste e l'impresa. Attualmente si dispone all'art. 42 che le attività per la gestione di operazioni di logistica, facchinaggio, movimentazione e magazzinaggio delle merci, «saranno affidate soltanto a imprese che applicano il Ccnl e non possono costituire oggetto di subappalto». Ebbene si potrebbe aggiungere una previsione con l'impegno delle imprese associate ad introdurre nei contratti di servizi (trasporto e subvezione) l'obbligo di rispettare il Ccnl da parte del contraente straniero e dei suoi eventuali sub-contraenti.

Ma, per contrastare il *dumping*, in base al suddetto quadro normativo, si tratta – ancor prima – di stabilire se l'impresa con sede all'estero sia una vera impresa o invece ci sia un utilizzo «abusivo» del distacco transnazionale. Se l'impresa con sede all'estero (che effettua servizio di cabotaggio) è fittizia, cioè è solo formalmente intestataria della proprietà dei camion e dei contratti di lavoro, si configura un possibile abuso (Borelli e Frosecchi, anche con riferimento ai requisiti che un'impresa deve avere per poter esercitare la professione di trasportatore su strada ai sensi del regolamento 1071/2009)<sup>7</sup>. Stamattina Giulia Frosecchi ci diceva come, probabilmente, nel caso di distacco non autentico, nell'ambito del trasporto di cabotaggio si applicherebbe per via interpretativa non il d.lgs. 136/2016 (in considerazione della difficoltà di individuare l'impresa utilizzatrice della prestazione in capo alla quale verrebbe autoritativamente ricondotto il rapporto di lavoro) bensì il regolamento Roma I e quindi il giudice dovrebbe effettuare una valutazione di fatto che tenga conto delle caratteristiche del rapporto. In proposito il Ccnl logistica potrebbe prevedere un impegno delle imprese as-

<sup>7</sup> Gli indici per determinare se l'impresa (in specie, di trasporto) distaccante sia *effettivamente* stabilita in uno Stato diverso dall'Italia o invece all'estero svolga attività «di mera gestione o amministrazione del personale» sono elencati dall'art. 3 del d.lgs. 136/2016. Tali indici (o meglio «elementi fattuali») devono essere oggetto della «valutazione complessiva» dei servizi ispettivi. In ipotesi di accertamento della non autenticità del distacco, si dovrebbe applicare l'art. 3, co. 4, d.lgs. 136, per cui «il lavoratore è considerato a tutti gli effetti alle dipendenze del soggetto che ne ha utilizzato la prestazione», ovvero, nella specie, il mittente con cui il vettore aveva stipulato il contratto di trasporto, a cui si vanno ad aggiungere le sanzioni amministrative a carico del vettore.

sociate a controllare le caratteristiche delle imprese straniere cui viene affidato il trasporto (in caso di sub-vezione). Potrebbe poi essere previsto un generale obbligo nei confronti del sindacato di informazione/comunicazione dei rapporti di sub-vezione e dei soggetti costituenti la «catena», analogamente a quanto previsto in caso di somministrazione (vedi sopra, par. 1), con l'indicazione dei lavoratori coinvolti, delle condizioni di lavoro loro applicate e del modello A1 (funzionale anche per segnalazioni all'Ispettorato territoriale del lavoro)<sup>8</sup>.

### *Riferimenti bibliografici*

- A. Allamprese, G. Orlandini (2014), *Le norme di rilievo lavoristico nella nuova Direttiva sugli appalti pubblici*, in *RGL*, 2014, I, 169 ss.
- Borelli S. (2018), *Appunti e idee per il contrasto alle letterbox companies*, paper presentato nel convegno «Logistica e Lavoro», tenutosi a Reggio Emilia il 22 giugno 2018.
- Frosecchi G. (2018), *Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre*, paper presentato nel convegno «Logistica e Lavoro», tenutosi a Reggio Emilia il 22 giugno 2018.
- Orlandini G. (2018), *Il rapporto di lavoro con elementi di internazionalità*, in corso di pubblicazione in M. Miscione (a cura di), *I contratti di lavoro speciali e i rapporti di lavoro tra autonomia e subordinazione*, vol. VII del *Trattato di Diritto del lavoro* diretto da M. Persiani, F. Carinci.
- Orlandini G. (2014), *Il distacco transnazionale*, in M. Aimò, D. Izzi (a cura di), *Esternalizzazioni e tutela dei lavoratori*, Utet, Torino, 637 ss.

<sup>8</sup> All'art. 58 del Ccnl, co. 5-*bis*, si potrebbe aggiungere un ultimo periodo del seguente tenore: «Le imprese comunicheranno altresì alle RSA/RISU e alle OO.SS. i nominativi dei lavoratori distaccati da imprese straniere e i certificati A1 relativi a tali lavoratori».

*Silvia Borelli\**

## Appunti e idee per il contrasto delle *letterbox companies*

### 1. Cosa sono le *letterbox companies*?

Nel glossario della terminologia fiscale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico definisce una *letterbox company* come: «*A paper company, shell company or money box company, i.e. a company which has complied only with the bare essentials for organisation and registration in a particular country. The actual commercial activities are carried out in another country*» (OECD Glossary of Tax Terms: [www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm](http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm)). Analogamente, la Commissione europea ha definito le *letterbox companies* (o società di comodo) come: «società costituite al fine di trarre profitto da lacune normative, nella misura in cui non forniscono direttamente alcun servizio ai clienti ma fungono da interfaccia per servizi forniti dai loro proprietari» (COM(2013)122, nota 12).

Nel 2016, il sindacato europeo ha pubblicato un rapporto in cui sono riportati alcuni casi di *letterbox companies*, soprattutto relativi ai trasporti (Mc Guaran). Numerosi altri casi sono stati segnalati, da tempo, da accademici (Cremers; Van Hoeck, Houwerzijl) e giornalisti ([www.investigate-europe.eu/publications/sweatshops-on-wheels/?portfolioCats=41](http://www.investigate-europe.eu/publications/sweatshops-on-wheels/?portfolioCats=41)).

Il fenomeno delle *letterbox companies* rappresenta l'esempio più «spinto» del più generale fenomeno della frammentazione dell'impresa (i.e. un'attività economica organizzata svolta da più soggetti giuridici). Quando ciò accade all'interno del nostro Stato, emergono tre problemi: a) viene meno il principio di parità di trattamento tra lavoratori in quanto può essere applicato un diverso contratto

\* Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Ferrara.

collettivo, un diverso regime di sicurezza sociale o una diversa disciplina lavorativa; b) viene frammentata la collettività dei lavoratori, e dunque ne è più difficile l'organizzazione collettiva; c) viene separato il potere di direzione e controllo dell'impresa dalle relative responsabilità (nei gruppi, ad esempio, la *holding* può esercitare un potere di direzione sulle proprie filiali senza essere, di regola, responsabile nei confronti dei loro lavoratori).

Quando la frammentazione dell'impresa coinvolge soggetti giuridici stabiliti in diversi Stati, ai problemi sopra menzionati se ne aggiungono altri tre: a) l'imprenditore può scegliere la legge applicabile ai rapporti di lavoro (cosiddetta *regulatory competition* tra Stati)<sup>1</sup>; b) divengono molto più difficili i controlli perché è necessaria una cooperazione transnazionale tra le diverse autorità competenti; c) i limiti alla frammentazione dell'impresa (ad esempio, il divieto di interposizione di manodopera) e i rimedi agli effetti generati da tale frammentazione (ad esempio, le regole sulla responsabilità solidale) si applicano nella misura in cui sono conformi al diritto dell'Unione europea e sono previsti nell'ordinamento giuridico dello Stato la cui legge è applicabile.

Nel presente intervento, si cercherà di fare luce soprattutto su quest'ultimo aspetto. Quali sono i limiti alla frammentazione dell'impresa consentiti dal diritto dell'Unione europea? E quali sono i rimedi a tale fenomeno?

## 2. *La libertà di impresa nel diritto dell'UE*

Il primo aspetto da chiarire è che, in assenza di uniformità nel diritto dell'Unione, la definizione del criterio di collegamento che determina il diritto applicabile ad una società rientra nella competenza di ciascuno Stato membro; in base all'art. 54 TfUE sono ammissibili i criteri di collegamento della sede sociale, dell'amministrazione centrale o del centro d'attività principale di una società (C. Giust. 25.10.2017, C-106/16, *Polbud*, par. 34). La Corte di giustizia ha poi affermato che «il fatto di stabilire la sede, legale o effettiva, di una società, in conformità alla legislazione di uno Stato membro, al fine di beneficiare di una legislazione più vantaggiosa, non può costituire di per sé un abuso del diritto di stabilimento» (C. giust. 25.10.2017, C-106/16, *Polbud*, par. 40).

<sup>1</sup> Il datore di lavoro può stabilirsi, pur se fittiziamente, in uno Stato membro e ivi assumere lavoratori per distaccarli in altro Stato o impiegarli in due o più Stati. Nel settore dei trasporti è altresì possibile il cabotaggio (Frosecchi).



Da tempo, i sindacati nazionali ed europei hanno messo in luce gli effetti di tale giurisprudenza della Corte di giustizia e hanno richiesto alla Commissione europea interventi correttivi. Le risposte sono state, in ordine cronologico: la proposta di direttiva sulla società a responsabilità limitata con un unico socio (COM(2014)212)<sup>2</sup> con cui si intendeva introdurre regole comuni per la costituzione di società unipersonali (cosiddetta *societas unius personae*), provviste di personalità giuridica (art. 7, par. 1), il cui capitale sociale poteva essere ridotto a 1 € (art. 16, par. 1)<sup>3</sup>; la proposta di direttiva sulla carta servizi (2016) con cui si intendeva introdurre la possibilità, per lo Stato di stabilimento, di rilasciare all'impresa una carta vincolante per gli altri Stati membri, i quali non avrebbero potuto contestare né la validità dei documenti sulla base dei quali la carta era stata emessa, né la veridicità delle informazioni ivi contenute, né avrebbero potuto applicare ai relativi titolari alcun vincolo per l'accesso o l'esercizio di un'attività economica; il cosiddetto *company package* che codifica la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di libera circolazione dell'impresa e prevede la possibilità di registrazione *online* di società. A seguito di forti mobilitazioni, le prime due proposte sono state respinte dal Parlamento europeo. Il *company package* è invece tutt'ora in discussione nelle istituzioni europee.

### 3. Quali rimedi alle letterbox companies?

Se, sul piano del diritto societario, le richieste di limitare la creazione di *letterbox companies* sono finora fallite, migliore fortuna hanno avuto le rivendicazioni dirette a introdurre normative settoriali. Nell'ambito dei trasporti su strada, il regolamento 1071/2009 richiede che l'impresa abbia «una sede effettiva e stabile» nel Paese di stabilimento (art. 3, par. 1; regole simili – ma non identiche – sono previste dai *consideranda* 23-32 e dall'art. 3 del reg. 2015/848 sulle procedure di insolvenza e dall'art. 4, n. 5, della direttiva 2006/123). Tuttavia, i controlli sul ri-

<sup>2</sup> La direttiva 2009/102/CE offre già la possibilità di operare, in tutta l'UE, attraverso società a responsabilità limitata con un unico socio.

<sup>3</sup> La proposta di direttiva fissava la lista tassativa delle informazioni che gli Stati membri potevano richiedere per la registrazione (art. 13) e prevedeva che la società unipersonale fosse registrata nello Stato in cui ha la sede legale (art. 14, par 1) e che fosse dunque disciplinata dalla legge di tale Stato. In tal modo, si legittimava la registrazione della società in un Paese diverso da quello di svolgimento abituale dell'attività economica.

spetto di tale disposizione spettano allo Stato d'origine (art. 11 e 12, reg. 1071)<sup>4</sup>, il quale non ha spesso alcun interesse a controllare società che, in quanto fittiziamente residenti, ivi pagano le tasse e i contributi sociali<sup>5</sup>.

Altra normativa rilevante è quella sul distacco transnazionale. L'art. 4, par. 2 della direttiva 2014/67 richiede, ai fini della legittimità del distacco, che il datore di lavoro distaccante svolga attività sostanziali nel Paese in cui è stabilito. La direttiva, tuttavia, non specifica quali sanzioni devono applicarsi qualora tale condizione non si verifichi. Nel nostro ordinamento, il d.lgs. n. 136/2016 prevede che, in caso di distacco illegittimo, il lavoratore sia considerato «alle dipendenze del soggetto che ne ha utilizzato la prestazione» (art. 3, co. 4). In presenza di un formulario A1 (v. *infra*), l'INPS non può però né richiedere il pagamento dei contributi, né irrogare le relative sanzioni (circ. INL n. 1/2017, p. 8; Allamprese, Orlandini).

Il diritto dell'UE non specifica poi quali requisiti deve avere un'agenzia di somministrazione di lavoro per essere legittimamente stabilita in un Paese membro, e lascia a ciascuno Stato la competenza di stabilire se e quali siano i requisiti per l'autorizzazione all'esercizio di tale attività (art. 4, par. 4, direttiva 2008/104). Nel nostro ordinamento, si è condizionato l'esercizio della somministrazione da parte di agenzie stabilite in altro Stato membro al fatto che queste possiedano un'autorizzazione equivalente a quella rilasciata dal Ministero del lavoro (art. 1, co. 3, d.lgs. 136/2016). Non è chiaro, tuttavia, come debba essere valutato il requisito dell'equivalenza, e (anche) per questo non vengono effettuati controlli sul punto.

Altra regola rilevante è l'art. 14 del regolamento n. 987/2009, secondo cui, ai fini dell'applicazione dell'art. 12 del reg. 883/2004 (che consente a un datore di lavoro di distaccare i propri lavoratori, continuando a pagare i contributi nel Paese d'origine), occorre che il datore di lavoro distaccante svolga attività sostanziali nel Paese d'origine. Il rispetto di questa regola è, tuttavia, ostacolato dalla macchinosa procedura per il ritiro del formulario A1: in sostanza, a fronte di un

<sup>4</sup> Lo Stato in cui l'impresa è stabilita deve verificare il rispetto delle condizioni relative allo stabilimento di cui all'art. 5 del reg. 1071/2009, sia ai fini dell'autorizzazione all'esercizio della professione di autotrasportatore (art. 11, par. 1), sia nel corso dei controlli periodici per accertare la permanenza dei requisiti necessari per l'esercizio di tale professione (art. 12, par. 1).

<sup>5</sup> Ciò è espressamente denunciato nella proposta di modifica del reg. 1071/2009 (COM(2017) 281, p. 4), in cui si propone di estendere il requisito della sede effettiva anche ai veicoli commerciali leggeri (art. 1, par. 6) e di chiarire i requisiti necessari per la sede effettiva e stabile (art. 5).

A1 emesso irregolarmente (cosa che, purtroppo, avviene di frequente; Misure 2018), lo Stato di destinazione, per richiedere al datore di lavoro il pagamento dei contributi, deve attivare una complessa procedura di dialogo con lo Stato d'origine; qualora lo Stato d'origine rifiuti il ritiro dell'A1 (lo Stato che ha emesso l'A1 non ha alcun interesse a ritirarlo: ciò significa infatti perdere i contributi ivi versati dal datore di lavoro), la controversia può essere portata all'attenzione di una commissione amministrativa, le cui decisioni però non sono vincolanti; se anche con l'intervento della commissione amministrativa non si raggiunge un accordo, lo Stato di destinazione può attivare una procedura d'infrazione di fronte alla Corte di giustizia contro lo Stato d'origine. E va segnalato che, dal 2000 (data in cui si è creata tale procedura), nessun caso è stato portato di fronte alla Corte di giustizia, nonostante le numerose segnalazioni di emissione di formulari A1 irregolari.

Va infine menzionato che lo svolgimento di attività sostanziali da parte del datore di lavoro distaccante non è richiesto quando il lavoratore svolge la propria attività in due o più Stati membri (art. 13 del reg. 883/2004). Sul punto dovrebbe intervenire la modifica del reg. 883/2004 e del reg. 987/2009 attualmente in discussione di fronte al Parlamento europeo.

Altro strumento che viene sempre più utilizzato nel nostro ordinamento per selezionare e premiare le imprese che rispettano la normativa lavoristica (e non solo) sono le certificazioni di legalità (come, il *rating* di legalità e le *white lists* prefettizie) e le certificazioni di qualità (come, il *rating* di qualità). Attualmente, però, questi strumenti rischiano di penalizzare le imprese stabilite in Italia, per le quali sono possibili controlli più severi. Diversamente, le imprese stabilite in un altro Stato membro possono soddisfare i requisiti per le certificazioni di legalità e di qualità, presentando autocertificazioni o documenti emessi dalle competenti autorità estere su cui non sono possibili controlli da parte delle autorità italiane<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Per i requisiti di onorabilità di cui all'art. 6 del reg. 1071/2009 si v. quanto previsto dall'art. 19, par. 3 del medesimo regolamento. La proposta di modifica del reg. 1071/2009 (COM(2017)281) inserisce, tra i requisiti di onorabilità, anche il rispetto della normativa dell'UE sul distacco dei lavoratori e sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (art. 6, par. 1, lett. b). Viene poi dato alla commissione il potere di adottare atti delegati per stabilire le ulteriori infrazioni che, anche in ragione della distorsione della concorrenza e della compromissione delle condizioni di lavoro, determinano la perdita del requisito di onorabilità (art. 6, par. 2-*bis*).

Il contrasto alle *letterbox companies* può avvenire altresì mediante misure dirette al monitoraggio del ciclo produttivo dell'impresa. Nel nostro ordinamento, però, i sindacati non ricevono la comunicazione preventiva che le imprese che distaccano lavoratori in Italia sono tenute a inviare al Ministero del lavoro (art. 10, d.lgs. 136/2016). Va altresì segnalato che la sanzione prevista per la mancata comunicazione preventiva è irrisoria (da 150 a 500 € per ogni lavoratore distaccato). E dato che le imprese sono consapevoli che la comunicazione preventiva le espone a maggiori controlli, potrebbero decidere di non effettuare alcuna comunicazione preventiva. Infine, nel nostro ordinamento, non si prevede alcuna responsabilità per il committente, in caso di mancata comunicazione. In sostanza, se la comunicazione preventiva non viene fatta, l'impresa distaccante rischia poco e il committente non rischia nulla.

Come evidenziato da Allamprese (2018), sarebbe opportuno introdurre l'obbligo, per il committente, di informare le rappresentanze sindacali circa le imprese appaltatrici o a cui viene affidato il trasporto, i lavoratori impiegati nell'ambito di tali contratti e le condizioni di lavoro loro applicate, analogamente a quanto previsto per il lavoro in somministrazione (cfr. art. 36, co. 3, d.lgs. n. 81/2015 e art. 58, co. 5-*bis*, Ccnl logistica e trasporto merci).

Altro strumento che si è rivelato utile per contrastare le *letterbox companies* è la responsabilità solidale del committente e dell'utilizzatore. Numerosi studi hanno evidenziato l'esigenza di intervenire sull'art. 12 della direttiva 2014/67 per garantirne l'effettività<sup>7</sup>. La direttiva 2018/957 (che modifica la direttiva 96/71) non è però intervenuta sul punto. Nel nostro ordinamento, l'art. 29 del d.lgs. 276/2003, a seguito della pronuncia n. 254/2017 della Corte costituzionale, ha finalmente acquisito un ambito di applicazione più esteso (Izzi). Tale regola non si applica però al settore dei trasporti, settore in cui la responsabilità solidale è esclusa in caso di assolvimento di un obbligo di *due diligence* da parte del committente o, in caso di sub-vezione, del vettore (art. 83-*bis*, co. 4-*bis* e ss. del d.l. n. 112/2008). E anche in questa ipotesi, data l'impossibilità di verificare mediante la procedura telematica il regolare versamento dei contributi, per essere esonerato dalla responsabilità solidale è sufficiente che il committente (o il vettore) acquisisca dal vettore (o dal sub-vettore) un'attestazione rilasciata dagli enti previ-

<sup>7</sup> La regola sulla responsabilità solidale di cui all'art. 12 della direttiva 2014/67 è opzionale (salvo per il settore delle costruzioni), riguarda la sola retribuzione, non si applica alle catene di appalti e può essere limitata in caso di assolvimento dell'obbligo di diligenza (Heinen, Müller, Kessler).

denziali del Paese d'origine da cui risulta che questi è in regola con il versamento dei contributi assicurativi e previdenziali (circ. INL n. 1/2017, p. 11). Tale documento – lo ripetiamo – non è controllabile da alcuna autorità italiana. È evidente, ancora una volta, il vantaggio competitivo per le imprese stabilite all'estero.

Va infine evidenziato che sia la disciplina interna che quella comunitaria sulla responsabilità solidale ignorano il concetto di gruppo di società. In particolare, non trova qui applicazione la presunzione che opera nel diritto della concorrenza per cui, qualora una società controllante detenga la totalità o la quasi totalità del capitale sociale della controllata, è solidalmente responsabile per il pagamento dell'ammenda a questa inflitta per condotta anticoncorrenziale, a meno che fornisca sufficienti elementi di prova idonei a dimostrare che la propria controllata si comporta in maniera autonoma sul mercato (C. giust. 10.9.2009, C-97/08, *Akzo Nobel*, par. 60 ss.).

Quanto ai controlli, il contrasto alle *letterbox companies* richiede l'interconnessione, a livello transnazionale, delle banche dati sulle imprese, come previsto dall'art. 6, par. 7 dir. 2014/67. Ciò però non si è rilevato finora facile. L'ETF (*European Transport Workers' Federation*) ha segnalato più volte i ritardi nel funzionamento dello *European Register of Road Transport Undertakings* (ERRU)<sup>8</sup>. Il *Business Registers Interconnection System* (BRIS) fornisce, attualmente, informazioni minime, ed è di gran lunga sottosviluppato rispetto ad analoghi database a pagamento, come quelli offerti dal Bureau Van Dijk. Tutti i database sulle imprese dovrebbero poi essere messi a disposizione degli ispettori del lavoro, per permettergli di individuare meglio le imprese da controllare<sup>9</sup> e di prepararsi prima di effettuare controlli in loco (sull'accessibilità dei dati contenuti nell'ERRU vd. l'art. 12, par. 2, co. 3 e 4, del regolamento 1071/2009).

<sup>8</sup> L'interconnessione dei registri avrebbe dovuto essere attuata entro il 31.12.2012 (art. 16, par. 5, reg. 1071/09). La proposta di modifica del reg. 1071 introduce, tra le informazioni da inserire nel registro, il numero di dipendenti e il fattore di rischio dell'impresa (art. 16, par. 2).

<sup>9</sup> Sistemi di classificazione del rischio, al fine di svolgere controlli mirati, sono previsti dall'art. 9 della direttiva 2006/22 (richiamato dall'art. 12, par. 1, reg. 1071/09). La proposta di modifica della direttiva 2006/22 (COM(2017)278, p. 5) sottolinea l'uso insufficiente dei dati dei sistemi di classificazione di rischio e la disomogeneità tra i sistemi di classificazione di rischio nazionali. Per risolvere tali problemi, si introduce un sistema comune di calcolo del rischio (art. 9, par. 1) e l'obbligo di comunicare i dati contenuti nel sistema nazionale di classificazione del rischio alle autorità di controllo, anche di altri Stati membri (art. 9, par. 4 e 5).

Per contrastare le frodi transnazionali è altresì necessario rafforzare la cooperazione amministrativa tra gli Stati, in particolare favorendo lo scambio di informazioni e regolando la possibilità di svolgere ispezioni congiunte<sup>10</sup>. A tal fine, è utile la recente proposta di regolamento sull'Autorità europea per il lavoro (COM(2018)131). Tale proposta presenta tuttavia numerosi limiti (gli Stati possono, ad esempio, opporsi alle ispezioni congiunte; non si prevedono sanzioni per gli Stati che violano l'obbligo di leale cooperazione). Va poi detto che, nel nostro ordinamento, le regole sulla cooperazione amministrativa transnazionale rischiano di aggravare la situazione in cui si trovano a operare gli ispettori del lavoro, il cui organico è, dal 2006, in costante diminuzione (Iannuzzi, Sacchetto, Vianello, Wahal 2018). Per lo stesso motivo, è pressoché utopico pensare alla creazione di gruppi investigativi interforze, come esistono in altri paesi europei. E va rimarcato che, nel settore dei trasporti, l'assenza di collaborazione tra diverse autorità (in particolare, tra polizia stradale e ispettori del lavoro) rende quasi impossibili i controlli.

Preme infine segnalare che i lavoratori i cui diritti sono stati lesi mediante l'utilizzo di *letterbox companies* non ricorrono quasi mai ai giudici. Per risolvere questo problema, la direttiva n. 2014/67 ha previsto la possibilità, per le organizzazioni sindacali, di agire in giudizio per conto o a sostegno del lavoratore distaccato (art. 11, par. 3). Nel nostro ordinamento, tale disposizione non è stata recepita, infrazione che appare ancora più grave dopo che la dir. 2018/957 ha introdotto l'obbligo, per gli Stati membri, di vigilare affinché i lavoratori e i loro rappresentanti «dispongano di procedure adeguate ai fini dell'esecuzione degli obblighi» previsti dalla dir. 96/71.

### *Riferimenti bibliografici*

Allamprese A. (2018), *Strumenti di contrasto al dumping nei settori della logistica e del trasporto merci, paper* presentato nel convegno «Logistica e Lavoro», tenutosi a Reggio Emilia il 22 giugno 2018.

<sup>10</sup> La proposta di modifica del regolamento n. 1071/2009 (COM(2017)281) regola i tempi per lo scambio di informazioni tra Stati (art. 18, par. 6) e prevede la possibilità di richiedere allo Stato di stabilimento di svolgere ispezioni (art. 18, par. 3). Lo Stato di stabilimento può, tuttavia, rifiutare di effettuare controlli «laddove sia difficoltoso o impossibile» (art. 18, par. 5). Analoghe regole per rafforzare la cooperazione amministrativa tra Stati sono previste nella proposta di modifica della direttiva 2006/22 (COM(2017)278) (art. 8, par 1-*bis*).

- Allamprese A., Orlandini G. (2016), *Decreto legislativo n. 136/2016 recante attuazione della direttiva n. 2014/67 di attuazione della direttiva n. 96/71 sul distacco transnazionale dei lavoratori. Un primo commento*, in [www.cgil.it/distacco-transnazionale-dei-lavoratori-nota-sul-d-lgs-n-1362016-recepimento-della-direttiva-201467-2/](http://www.cgil.it/distacco-transnazionale-dei-lavoratori-nota-sul-d-lgs-n-1362016-recepimento-della-direttiva-201467-2/)
- Cremers J. (2014), *Letter-box companies and abuse of the posting rules: how the primacy of economic freedoms and weak enforcement give rise to social dumping*, ETUI, Bruxelles.
- Mc Guaran K (2016), *The impact of letterbox-type practices on labour rights and public revenue. Four case studies on the use of letterbox companies and conduit entities to avoid labour laws, social premiums and corporate taxes*, ETUC, Bruxelles.
- Frosecchi G. (2018), *Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre*, paper presentato nel convegno «Logistica e Lavoro», tenutosi a Reggio Emilia il 22 giugno 2018.
- Heinen A., Müller A., Kessler B. (2017), *Liability in Subcontracting Chains: National Rules and the Need for a European Framework*, study for the JURI Committee of the European Parliament.
- Iannuzzi F.E., Sacchetto D., Vianello F.A., Wahal E. (2018), *Transnational Monitoring and Enforcement of Posted Work: The Case of Italy*, in *Transnational Cooperation among Labour Regulation Enforcement Agencies in Europe: Challenges and Opportunities related to the Posting of Workers*, Bruxelles.
- Izzi D. (2018), *Lavoro negli appalti e dumping salariale*, Giappichelli, Torino.
- Mesure M. (2018), *Report on fact findings*, Cross Border Social Security Fraud/Abuses Project, Bruxelles.
- Van Hoek A., Houwerzijl M. (2011), *Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, Bruxelles.

*Umberto Franciosi\**  
Il caso Castelfrigo

**1. Il fenomeno del nuovo caporalato**

La vertenza Castelfrigo si inserisce nel fenomeno che abbiamo definito «nuovo caporalato» o «caporalato degli appalti», cioè quello che viene realizzato mediante il ricorso ad appalti di dubbia genuinità che nascondono intermediazione illegale di manodopera, nel settore della macellazione, della lavorazione e trasformazione delle carni, compresi i salumifici. Descriverò come si sviluppa il fenomeno, tralasciando le criticità di contesto che lo favoriscono come: il ruolo della grande distribuzione organizzata e la competizione internazionale nel settore della produzione delle carni. Il caso Castelfrigo riguarda il modenese, ma rappresenta un modello presente in tutta la Regione Emilia-Romagna e in tutto il settore agroindustriale, compresa l'agricoltura.

A causa delle citate criticità di contesto, i macelli di limitate dimensioni che non hanno altre produzioni su cui recuperare marginalità, entrano in sofferenza, alcuni chiudono, altri cercano di recuperare competitività e marginalità intervenendo sul costo del lavoro: con l'aumento dei ritmi, delle velocità delle linee produttive e con l'incremento degli appalti, spesso non «genuini».

L'aumento e l'incremento degli appalti aumenta i fenomeni di evasioni fiscali e contributive. Gli appalti sono affidati a false cooperative e s.r.l. semplificate, non sempre rispettose delle leggi, in cui notiamo amministratori che sono dei veri «campioni» dell'imprenditoria o della cooperazione, perché in pochissimi anni ricoprono decine di cariche in altre imprese. Imprenditori che sono praticamente prestanomi, a capo d'impresa senza una struttura imprenditoriale, con

\* Segretario generale Flai-CGIL Emilia-Romagna.



la sede legale presso la propria residenza o presso l'ufficio del proprio commercialista.

La maggioranza delle imprese recupera competitività prevalentemente con *dumping* e concorrenza sleale. Il fenomeno delle false cooperative che somministrano manodopera nel settore delle carni sta generando un vero e proprio *dumping* contrattuale, compromettendo il settore della macellazione e della lavorazione delle carni, mettendo a rischio la sopravvivenza delle imprese, che vogliono rispettare contratti e leggi.

Conferma quanto affermato l'analisi del costo del lavoro medio nazionale e di quello reale ricavabile dalle analisi dei bilanci economici delle imprese coinvolte negli appalti (committenti e appaltatori). Il costo del lavoro medio nell'industria alimentare italiana è di 22 euro, in alcune imprese del distretto modenese è di 25/27 euro e per certe figure professionali (ormai in via di estinzione) a 30 euro/ora.

Scandalosi sono i dati sul costo del lavoro delle imprese appaltatrici (12/14 euro ora), che dimostrano che siamo sotto i limiti previsti dalla legge, anche sotto al costo del lavoro previsto dai discutibili Ccnl applicati dalle imprese appaltatrici (logistica o multiservizi per attività di lavorazione e macellazione carni) e, siccome, generalmente, sono «artificiosamente» applicati i Ccnl della Logistica per discutibili attività di facchinaggio, dovrebbero essere riconosciuti 20 euro/ora, come prevedono le tariffe ministeriali.

## 2. *Le iniziative della Flai-CGIL*

Da oltre 16 anni la Flai-CGIL di Modena ha denunciato alle competenti istituzioni, nessuna esclusa, fenomeni di irregolarità negli appalti, dimostrando che le imprese appaltatrici coinvolte non rispettavano i criteri basilari per ritenere l'appalto genuino: autonomia imprenditoriale e rischio d'impresa. Sono oltre 90 le segnalazioni inerenti a svariate imprese del distretto, circostanziate, dettagliate per denunciare i gineprai di false cooperative che si succedevano nei cambi di appalto, con a capo, spesso, gli stessi «capetti» della precedente cooperativa o ignari e sprovveduti prestanome extracomunitari. Si tratta di denunce alle istituzioni, ma anche pubbliche, come possono testimoniare le tante inchieste giornalistiche sul fenomeno, ma che sono insufficienti per innescare un intervento delle

istituzioni più incisivo. Le poche inchieste o azioni della Magistratura locale sono state archiviate o prescritte.

Nel 2006, sempre a Modena e insieme a Fai e Uila, tentammo di condividere un protocollo, coinvolgendo tutte le associazioni imprenditoriali e i comuni del distretto ma ci fu risposto dalla Confindustria di allora: *«la casa non brucia»*, *«tutto avviene nel rispetto delle leggi e dei contratti»*.

In questi anni abbiamo sostenuto e patrocinato anche vertenze individuali di lavoratori coinvolti negli appalti, ricorsi in giudizio, scioperi per contrastare gli appalti e due manifestazioni a Castelnuovo Rangone, nel cuore del distretto alimentare modenese. Sono anni in cui, solo nel distretto modenese, centinaia di false cooperative che hanno somministrato impunemente manodopera in modo illegale, hanno cambiato nome decine di volte, ogni due anni, gestendo oltre 1.300 lavoratori. Sono decenni di evasioni ed elusioni fiscali e contributive, decenni di sfruttamento, decenni in cui la Flai-CGIL di Modena e dell'Emilia-Romagna le tentarono tutte, come ampiamente descritto e documentato sul sito [www.nuovocaporalato.it](http://www.nuovocaporalato.it).

Sono stati decenni di fatiche, non solo per l'insensibilità dei media e delle istituzioni, ma soprattutto per la difficoltà nel coinvolgere i lavoratori delle imprese appaltatrici, ma anche delle imprese committenti. Nei primi anni '90, anni in cui si attivò il fenomeno delle esternalizzazioni, era complicato coinvolgere in vertenze i lavoratori dell'impresa committente per rivendicare l'integrità del ciclo produttivo. Spesso quelle attività erano le attività più pesanti, disagiate, alienanti e faticose, quindi l'appalto ad altri poteva essere visto come una sorta di liberazione.

### *3. Il sistema degli appalti e delle cooperative*

Nel corso di questi decenni, dalle imprese committenti, sono usciti anche i lavoratori più sindacalizzati, i punti di riferimento, i portatori della nostra cultura sindacale, quelli che «hanno fatto gli anni '70», che hanno conquistato lo Statuto dei lavoratori che, nel loro tempo libero, partecipavano attivamente anche alla vita politica ed amministrativa del loro Paese. Si tratta di uscite dovute al raggiungimento dei requisiti pensionistici o anche di uscite volontarie in processi di mobilità all'interno di riorganizzazioni aziendali. Queste non venivano compen-

sate con nuove assunzioni, ma con più appalti ed esternalizzazioni, con pesanti conseguenze sul piano culturale all'interno delle aziende.

Sono gli anni in cui, il nostro Paese, come tutto il distretto modenese, fu interessato a forti ondate migratorie. Ondate migratorie che trovarono risposta occupazionale in questo settore, proprio all'interno delle false cooperative, quelle che inizialmente svolgevano le attività più pesanti e disagiate.

Le cooperative appaltatrici sono composte da soci lavoratori, nella stragrande maggioranza immigrati, lavoratori (ignari del loro status giuridico) provenienti da tutte le parti del mondo, quindi con più culture, più religioni, più lingue ma, soprattutto, privi di qualsiasi cultura sindacale o di diritto del lavoro.

La cultura sindacale dei lavoratori negli appalti non è come quella «tradizionale» delle imprese dove solitamente svolgiamo contrattazione. Questi lavoratori vedono «tutto nero» o «tutto bianco», cioè non riescono, al momento, a riconoscere «tonalità di colore» differente, cioè valutare e/o accettare mediazioni o compromessi fra la rivendicazione ed il risultato possibile. È quanto accade nelle vertenze sindacali: o si sta «tutti dentro» o «tutti fuori» con blocchi e picchetti, anche con forti tensioni.

Il ricambio culturale non ha favorito la nostra azione sindacale, spesso ostacolata anche dalla difficoltà di comunicazione con questi nuovi lavoratori. Lavoratori che erano disposti a tutto, lavorando in tutte le condizioni possibili, senza porsi domande sull'applicazione dei contratti collettivi e sulle modalità di pagamento. È qui che si diffonde e proliferano le tante illegalità diffuse nel sistema degli appalti: il mancato rispetto dei contratti nazionali di lavoro che, anzi, attraverso dubbi regolamenti delle cooperative venivano letteralmente smontati; elusioni ed evasioni fiscali e retributive utilizzando «trasferte» e «rimborsi» fittizi per pagare ore di lavoro; la violazione delle normative sugli orari di lavoro «*si sa quando s'inizia, con un SMS alle 22.00 del giorno prima, ma non si sa quando si finisce, se ti rifiuti o se ti lamenti vieni messo a riposo per giorni*» (la frase che mi sono sentito ripetere all'infinito); l'assenza di formazione sulla sicurezza sul lavoro e la sottoposizione a ritmi e velocità di lavoro disumani (è inestimabile la presenza di patologie muscolo-scheletriche fra questi lavoratori).

#### *4. Gli effetti delle recenti riforme legislative*

Gli ultimi quindici anni sono anche gli anni in cui, deleterie modifiche legislative, sono intervenute pesantemente nella materia che disciplina gli appalti. In particolare l'abrogazione, con la legge 30 del 2003 (cosiddetta «legge Biagi»), del divieto d'intermediazione di manodopera previsto dalla legge 1369/60; gli interventi sulle attività previste dal d.p.r. 602/70, allargandole anche alle attività di macellazione delle carni, consentendo così importanti sgravi contributivi alle cooperative che svolgevano quelle mansioni; per non dimenticare i continui interventi sulla responsabilità solidale e quelli più recenti sulla depenalizzazione della somministrazione illecita di manodopera (d.lgs. n. 8/2016).

Queste modifiche legislative, ma anche la mancanza di azioni di controllo e di repressione delle illegalità, accompagnate da una non adeguata consapevolezza di tutte le istituzioni e delle rappresentanze sociali, hanno consentito l'allargamento delle attività date in appalto a molte fasi del processo produttivo nel distretto modenese, per essere poi emulato in tutto il settore regionale e nazionale.

#### *5. Le nuove strategie sindacali*

Per troppi anni si è considerato residuale il tema degli appalti o dei diritti dei lavoratori coinvolti e il fenomeno è diventato esplosivo in tutto il Paese. Solo alcune strutture territoriali, con l'attivismo di alcuni dirigenti, funzionari e rappresentanti sindacali, hanno cercato d'intervenire, anche in modo sporadico e spesso in modo avventuroso, commettendo anche errori, ma con un unico fine: dare diritti a tutti i lavoratori, anche a quelli coinvolti negli appalti.

La principale carenza organizzativa che deve essere rapidamente superata, se si vuole contrastare il fenomeno degli appalti irregolari, è quella della nostra «lentezza organizzativa» nell'intervenire e comprendere che non siamo davanti ad una classica «contrattazione di sito», con appalti regolari in cui c'è un minimo di autonomia imprenditoriale con imprese che hanno almeno un minimo di struttura organizzativa, ma a fenomeni d'intermediazione illegale di manodopera (il «nuovo caporalato» degli appalti).

Nei casi degli appalti illeciti, dov'è palese l'intermediazione illegale di manodopera, a causa dei tanti contratti collettivi che vengono applicati in quel sito, troppe sono le strutture sindacali che hanno il «diritto» d'intervenire e questa è

la principale causa della nostra «lentezza» organizzativa, nel mettere in moto la nostra organizzazione e nel prendere decisioni.

È in questa possibile paralisi organizzativa che i sindacati di base possono inserirsi, a volte in modo spregiudicato e violento, con le loro strutture unicamente interconfederali, dando l'impressione, ai lavoratori degli appalti, di essere più efficienti ed efficaci.

La vertenza Castelfrigo nella sua durezza è diventata uno spartiacque.

A febbraio 2016, con la vertenza Castelfrigo, incomincia a sgretolarsi l'indifferenza collettiva. Quella vertenza mobilitò tutta la Camera del lavoro di Modena, coinvolgendo centinaia di funzionari e delegati di tutte le categorie della CGIL. Una settimana di lotta, sotto il gelo e le intemperie invernali, passata davanti ai cancelli dell'azienda, con momenti di alta tensione con le forze dell'ordine, portò ad ottenere un importante risultato contrattuale: la progressiva applicazione del Ccnl degli alimentaristi per gli oltre 150 lavoratori di due cooperative in appalto in attività della lavorazione delle carni. Ma si conseguì anche un risultato politico: ottenere anche l'attenzione dei maggiori mezzi di comunicazione nazionali, delle istituzioni locali e delle forze politiche, comprese interrogazioni parlamentari e l'intervento ispettivo dell'Istituto di Modena.

La vertenza ha prodotto un aspetto positivo, ma anche esiti negativi: abbiamo perso quasi completamente il rapporto con i lavoratori diretti (decine di disdette sindacali), non si riuscì a costruire una linea rivendicativa condivisa e i lavoratori, delle cooperative appaltatrici e i dipendenti di Castelfrigo, si sono fra loro contrapposti, cadendo nell'antica logica del «*divide et impera*» messa in campo dall'azienda.

Gli errori commessi nella vertenza Castelfrigo sono stati utili per correggere la nostra impostazione organizzativa e rivendicativa e per fare di meglio. Com'è accaduto in altre vertenze territoriali ottenendo l'applicazione, per i dipendenti delle imprese appaltatrici, del contratto dell'industria alimentare, l'intervento dei committenti sulle differenze salariali prodotte dall'appaltatore, i diritti sindacali di sito e la clausola sociale nei cambi di appalto

In queste vertenze, come in quelle successive, evidenzio due opposti salti di qualità: maggior consapevolezza dei lavoratori in appalto, ma anche un preoccupante salto di qualità di alcuni imprenditori che inaspriscono il confronto espellendo e allontanando i lavoratori che «alzano la testa», che iniziano a dire basta e che rivendicano i loro diritti! Vengono presi di mira i nostri delegati sindacali,

con contestazioni e sanzioni disciplinari pretestuose. In alcune realtà, dove semplicemente rivendichiamo il rispetto della legge o dei Ccnl, i nostri iscritti sono stati e vengono invitati a presentare disdetta. In altre realtà, alcuni imprenditori, si danno da fare per favorire altre organizzazioni sindacali, anche trovandogli candidati da far eleggere. Sono fenomeni che mi ricordano brutti episodi della nostra lontana storia. Episodi che incrementano una tensione sociale già infuocata da tanti e troppi fattori, anche esterni alle questioni del lavoro, visto l'alto tasso di lavoratori immigrati presenti.

La vertenza Castelfrigo ha dato l'avvio al «Progetto Carni» modenese, che vede impegnati Flai, Filt territoriali e regionali, CGIL di Modena e regionale in un lavoro a tappeto sul distretto agroalimentare e delle carni che ad oggi sta cercando di aumentare la nostra presenza e visibilità.

Sempre nell'ambito del citato progetto modenese, la Flai e la Filt, hanno presentato una serie di piattaforme rivendicative per la corretta applicazione contrattuale e per dare stessi diritti a tutti i lavoratori in quasi tutti gli impianti di macellazione e lavorazione delle carni.

La vertenza Castelfrigo e la sperimentazione in atto nel territorio modenese sono stati i catalizzatori dell'iniziativa nazionale «L'agire comune fra legalità e appalti» che ha messo insieme Filcams, Flai e Filt producendo un «protocollo di buone pratiche e di linee guida» per la costruzione della contrattazione di sito.

## **6. Il «Progetto Carni»**

Con il «Progetto Carni» modenese e il progetto nazionale «l'Agire comune fra legalità e appalti» stiamo cercando di definire un nuovo modello culturale e organizzativo, che coinvolge alcune categorie e la CGIL. Il primo obiettivo è quello di superare gli steccati, trovare anche delle dinamiche interne tra di noi, che ci permettano di affrontare il tema in maniera condivisa e produttiva per i lavoratori con l'obiettivo di riconquistare ciò che è stato perso e di riportare equità, inclusività e legalità nel settore. L'obiettivo prioritario dovrebbe essere quello della piena inclusione contrattuale e di diritto di tutti i lavoratori impegnati nello stesso sito. La sfida è quella di riconoscere le giuste applicazioni contrattuali, ma anche di ricomporre i cicli produttivi.

È bene ricordare che stiamo cercando d'intervenire in un pezzo di nuovo mondo del lavoro che non trova spazio nei mezzi di comunicazione, di cui spesso vengono ignorate le condizioni di lavoro e le loro proteste. Così come è bene rammentare che ci troviamo dinnanzi ad appalti ed esternalizzazioni che avvengono in un settore che vede crescere i profitti e proporzionalmente anche il livello di sfruttamento e delle proteste dei lavoratori coinvolti: ritmi di lavoro disumani, non rispetto dei Ccnl, non rispetto dei diritti fondamentali. Pezzi del costo del lavoro che vengono continuamente raschiati in ogni cambio di appalto. L'illegalità in questo settore è confermata anche nel rapporto della Itl del 2016: le esternalizzazioni fittizie sono aumentate del 276% nel settore dei servizi, + 116% nella logistica e + 51% nel manifatturiero.

Come non dovrebbe essere sottovalutato il cambiamento culturale, precedentemente descritto, avvenuto in questi decenni: il nostro modello organizzativo deve per forza cambiare, e con il progetto modenese e nazionale ci stiamo provando, ma anche il nostro approccio deve essere rivisto. I lavoratori degli appalti hanno bisogno di risposte, che non sono solo di natura politica o contrattuale, ma anche di tutela e assistenza individuale. Hanno bisogno di risposte «pratiche» che non sempre i nostri funzionari politici sono in grado di dare, avremmo quindi bisogno d'investire di più anche su questo terreno perché dal bisogno di un «servizio», anche la semplice richiesta di assegno familiare o la compilazione del modulo per le detrazioni familiari, possono far nascere rapporti, legami, relazioni e fiducia per vincere più efficacemente la battaglia contro i «caporali degli appalti».

*Alberto Guariso\**  
Il lavoro degli stranieri nella logistica

Non è facile reperire dati sulla presenza dei lavoratori stranieri nella logistica. L'esperienza di chi opera nel settore ci dice comunque che il numero è elevatissimo, tanto che non è raro incontrare intere cooperative, con decine e talora centinaia di soci-lavoratori, composte da soli stranieri e dove talvolta gli stessi fondatori o lo stesso gruppo dirigente (talora effettivo, talora fittizio) è di cittadinanza straniera.

Una presenza così numerosa è in realtà solo l'ennesimo tassello di una «divisione etnica» del mercato del lavoro che colloca i lavoratori stranieri nelle fasce povere del mercato e che risente ancor più fortemente di quella scarsissima mobilità verso settori più qualificati e remunerativi che affligge anche i lavoratori italiani.

A fronte di norme che garantiscono in modo inderogabile una parità formale tra italiani e stranieri (art. 10 convenzione Oit 143/75; art. 2, comma 3 Tu immigrazione, direttive Ue 2003/109 e 2011/98 ecc.) i dati evidenziano una fortissima disuguaglianza sostanziale (si vedano ad esempio quelli forniti dal dossier statistico immigrazione 2017): così la retribuzione netta mensile media degli stranieri è inferiore del 27% rispetto a quella dei lavoratori italiani; la presenza di lavoratori stranieri rispetto al totale di ciascun settore è del 2% nei settori del credito, istruzione e comunicazione, ma del 73,5% nel settore del lavoro domestico; il tasso di attività degli stranieri è più alto rispetto agli italiani (70% contro 64%, quindi gli stranieri «vorrebbero» lavorare di più, anche per ovvi motivi anagrafici) ma il tasso di disoccupazione è anch'esso più elevato (15,4% contro 11,2%) come pure è più elevato il tasso di sovraistruzione cioè di competenze e titoli di

\* Avvocato in Milano, ASGI.



studio posseduti rispetto a quanto richiesto dalle mansioni svolte (37,4% dei lavoratori stranieri sono «sovraistruiti» contro il 22,2% degli italiani).

Dunque un mercato del lavoro straniero in condizioni decisamente patologiche: con grave danno non solo per gli interessati, ma prima ancora per la coesione sociale, posto che la ghettizzazione degli stranieri nei settori poveri non può che ridurre le possibilità di integrazione, di scambio reciproco, di accettazione del migrante non come ospite tollerato, ma come «cittadino» pienamente partecipe del sistema produttivo.

Il tema rimanda alla mai risolta questione dell'inesistenza nel nostro Paese di adeguati «ascensori sociali» che sono, prima di tutto – per gli italiani come per gli stranieri – ascensori nel sistema produttivo, fatti di formazione professionale, riqualificazione, ricollocazione in settori più solidi e tecnologicamente avanzati ecc.

Per quanto riguarda più specificamente gli stranieri, il problema ha alcune componenti specifiche; se ne ricordano qui, tra le molte, solo due.

In primo luogo la questione dell'ingresso dei lavoratori altamente qualificati (i cosiddetti titolari di «carta blu» ai sensi della direttiva 2009/50) che costituiscono l'unica categoria generale attualmente sottratta al vincolo delle quote, ma che è bloccata da innumerevoli ostacoli burocratici (primo fra tutti quello del difficile riconoscimento dei titoli di studio) che riducono ancor oggi il numero di permessi per «carta blu» a poche centinaia su tutto il territorio nazionale.

In secondo luogo la questione dell'accesso al pubblico impiego, che è di grande rilevanza per l'incidenza sulla stessa nozione di cittadinanza (uno straniero che, in quanto pubblico dipendente, opera «al servizio esclusivo della nazione» ai sensi dell'art. 98 Cost. impone di ripensare la nozione stessa di cittadinanza) e, ancora una volta, sulle possibilità di integrazione, giacché la percezione pubblica dell'immigrato, una volta che questi diventi parte attiva nella gestione della «cosa pubblica», è destinata inevitabilmente a cambiare. Qui la parziale apertura ai titolari di permesso di lungo periodo nel 2013 soffre ancora oggi di innumerevoli resistenze da parte delle amministrazioni pubbliche, che insistono nell'emanare bandi riservati a italiani e cittadini Ue, o addirittura riservati ai soli italiani, a dispetto delle aperture mostrate dal Consiglio di Stato nella nota vicenda dei direttori dei musei (CdS Ad.plen. 25.6.18 n.9) e dalla giurisprudenza di merito in quelle meno note dei bandi per dipendenti del Ministero di giustizia (Trib. Milano 11.6.18, est. Perillo, ASGI e altri c. Min. giustizia).

Se si affrontassero questi e altri nodi, probabilmente la presenza straniera del mercato del lavoro potrebbe cominciare a cambiare volto e il processo di integrazione prenderebbe una strada più scorrevole.

Ma oggi la realtà è quella indicata all'inizio e con essa bisogna fare i conti.

Venendo quindi più specificamente al settore di cui ci occupiamo, occorre tener conto che gran parte del lavoro straniero nella logistica opera tramite cooperative e, anche in relazione a questo dato, sembra possibile segnalare alcune specificità sia sul piano della politica sindacale sia su quello normativo.

Quanto al primo è di tutta evidenza l'esigenza di forme più specifiche di assistenza e di aggregazione.

Si consideri, in primo luogo, che il socio-lavoratore passa, più spesso del dipendente «ordinario», sotto le forche caudine di complessi problemi giuridici di difficile comprensione anche per il lavoratore italiano e a maggior ragione per chi ha una modesta conoscenza della lingua italiana e dei propri diritti: si pensi alle assemblee dei soci e al rilascio di deleghe in bianco dalle quali nascono spesso decisioni fortemente pregiudizievoli per i lavoratori; o alla frequenza con la quale i soci lavoratori vengono sottoposti a pressione per la sottoscrizione di verbali di conciliazione nei quali si scambia l'assunzione presso il nuovo appaltatore (ora già dovuta in forza della clausola sociale di cui all'art. 42 Ccnl Logistica) con somme minime «a saldo e stralcio» di qualsiasi diritto.

Ma si consideri anche il diverso modo di atteggiarsi delle relazioni tra dipendenti, dove spesso contano molto i vincoli di nazionalità e di provenienza, con conseguente emersione di piccoli «leader» del gruppo di concittadini capaci di catalizzarne l'azione sindacale: una forma di collegamento che non va certo demonizzata quasi fosse una forma di «caporalato sindacale», ma che è certamente diversa da quella a noi più nota e con la quale quindi è necessario entrare in relazione.

È dunque necessario che il sindacato si attrezzi con veri e propri operatori specializzati nel settore e con iniziative specifiche, quali ad esempio corsi di lingua di secondo livello, corsi di formazione sui diritti, «sportelli» di consulenza collocati a stretto contatto con la realtà produttiva per evitare che lo straniero, anche solo nel passaggio tra il delegato e l'ufficio vertenze o l'operatore del patronato, si perda per strada, perdendo per strada anche i suoi diritti. Solo a titolo esemplificativo si pensi alla questione, molto sentita dai migranti, del diritto a computare nel nucleo familiare (ai fini dei relativi assegni) i familiari residenti

all'estero, diritto che la legge nazionale riconosce ai soli cittadini italiani, che tutte le sentenze attribuiscono invece anche agli stranieri, ma che, a causa della carenza di adeguate informazioni, pochissimi azionano davanti ai giudici.

Sul piano normativo occorre innanzitutto tener conto che il lavoratore straniero cumula una duplice precarietà: in primo luogo quella propria anche degli italiani (minor tutela del socio lavoratore, se pure ora fortemente ridimensionata dalla nota sentenza delle sezioni unite 27436/17); periodica e spesso fittizia successione tra cooperative con i conseguenti rischi per la continuità occupazionale e con la decorrenza dei termini decadenziali per i crediti nei confronti dell'appaltante e così via; in secondo luogo, e parallelamente, quella propria del lavoratore straniero e connessa alla esigenza di rinnovo del permesso di soggiorno.

È pur vero che ormai il 65% dei 3.500.000 cittadini extra UE sono titolari di permesso a tempo indeterminato e dunque non soggetto a revoca (il che la dice lunga su quanto sia assurdo continuare a utilizzare toni emergenziali quando si parla di migranti) e tuttavia è anche vero che, per il restante 35%, la «roulette» del rinnovo del permesso temporaneo determina inevitabilmente una maggiore precarietà (per non dire «ricattabilità») e dunque una maggiore difficoltà di azione sindacale; facilitare il processo di stabilizzazione dello straniero è dunque un passaggio decisivo non solo al fine di una effettiva integrazione, anche ai fini della tutela dei diritti e nello sviluppo dell'azione sindacale.

Da questo punto di vista viene in rilievo in primo luogo la necessità di mantenere la normativa attuale quanto a diritto al permesso dopo la cessazione del rapporto di lavoro, diritto che attualmente (dopo le modifiche introdotte dalla legge Fornero) è pari al periodo di diritto alla Naspi e comunque non inferiore a un anno, ma che anche al termine di detti periodi può prolungarsi se il nucleo familiare ha un reddito sufficiente: un assetto che garantisce quindi una tutela adeguata (specie se raffrontata alla tutela di soli 6 mesi prima garantita dalla Bossi-Fini) ma spesso soggetta ad attacchi, anche nella prassi delle questure.

Ma vengono in rilievo soprattutto norme che appaiono fatte *ad hoc* proprio per il settore qui in esame: si pensi all'art. 23 del d.l. 113/18 (il cosiddetto «decreto Salvini») che aggiunge ai reati ostativi al rinnovo del permesso di soggiorno anche quello di blocco stradale largamente inteso («*chiunque ostruisce o ingombra una strada ordinaria o ferrata*»). Ora, se consideriamo che gli altri reati ostativi sono di gravità enormemente superiore (reati con pena minima di 5 anni, omicidio, violenza sessuale, riduzione in schiavitù ecc.) ci rendiamo subito

conto di quanto una norma di questo genere sia funzionale esclusivamente a dissuadere i lavoratori stranieri da azioni di protesta che, pur non determinando un rilevante allarme sociale, potrebbero comunque esporli addirittura al rischio rientro in patria.

Dunque una politica dell'immigrazione scevra da disposizioni ideologiche e vagamente razziste e volta seriamente alla stabilizzazione dei lavoratori stranieri sarebbe certamente di aiuto alla creazione di legami solidali tra i lavoratori della logistica e allo sviluppo di una sana dialettica sindacale nel settore.

Resta poi la questione dei diritti rispetto ai quali appuntare l'azione sindacale, che sono ovviamente diritti di tutti, non certo dei soli stranieri.

La questione è affrontata anche in altri interventi del volume sicché basterà qui un mero richiamo a quella che potrebbe diventare una piattaforma dei lavoratori in appalto (e dunque normalmente in cooperativa) nella logistica.

- a) Giungere finalmente a una definizione condivisa della questione «flessibilità» che, soprattutto negli appalti del nord, è ormai il vero punto critico (forse più ancora di quello della sotto-retribuzione, ormai in via di lento superamento): continua a essere prassi ordinaria la retribuzione «per ore lavorate», rimettendo queste ultime alla scelta unilaterale del datore di lavoro, operata senza alcuna programmazione che garantisca al prestatore una gestione del proprio tempo e senza alcuna garanzia del compenso mensile, con conseguente esposizione dei lavoratori al rischio di retribuzioni non solo variabili, ma spesso inferiori al minimo vitale. Va in proposito riaffermato con chiarezza che il regime dei lavoratori «ordinari» (con l'orario multiperiodale previsto anche dal Ccnl logistica, con le clausole elastiche e flessibili del *part time* ecc.) è assolutamente idoneo a garantire una sufficiente tutela delle esigenze di flessibilità del datore di lavoro; sicché non vi è alcuna ragione perché la cooperativa, nata per fornire migliori e più tutelanti occasioni di lavoro per i soci, si trasformi in una sorta di datore di lavoro autorizzato sempre e comunque al lavoro a chiamata.
- b) Trasferire la clausola sociale dalla fonte contrattuale a quella legale, vincolando così anche i datori di lavoro non iscritti e garantendo un vero e proprio diritto di assunzione alle dipendenze del nuovo appaltatore, non mediato dalle clausole contenute nel capitolato di appalto.

- c) Estendere il regime di solidarietà a qualsiasi somma dovuta dall'appaltatore in relazione all'appalto, indipendentemente dalla natura retributiva o non retributiva dell'emolumento. Ciò consentirebbe:
- di garantire la responsabilità solidale per le somme dovute a titolo risarcitorio per quell'illecito utilizzo della flessibilità di cui si è appena detto: disposizione, quest'ultima, che appare particolarmente equa, posto che la flessibilità applicata dall'appaltatore è nella maggior parte dei casi, la flessibilità pretesa dall'appaltante;
  - di superare i residui dubbi della giurisprudenza in ordine alla responsabilità solidale per ferie, permessi, malattia;
  - di garantire la piena responsabilità solidale dell'appaltante per le somme dovute in relazione a infortunio sul lavoro, eliminando il limite costituito dai «rischi specifici propri dell'attività dell'appaltatore» ex art. 26 comma 4 d.lgs. 81/08;
  - di garantire la responsabilità solidale per le somme dovute a titolo di indennizzo per illegittimo licenziamento, quando il licenziamento sia conseguenza di una scelta dell'appaltante (come nel caso di cessazione o modifica dell'appalto).
- d) Limitare gli effetti della decadenza biennale per l'azione nei confronti dell'appaltante garantendo che, qualora permanga l'assegnazione del prestatore all'appalto, il biennio decorra dalla cessazione dell'assegnazione stessa: ciò consentirebbe di tener conto che, nella grande maggioranza dei casi, il *metus* effettivo (che scoraggia il dipendente dal far valere i suoi diritti) opera appunto nei confronti dell'appaltante rendendo estremamente difficile, per il prestatore, proporre un'azione nei confronti dell'imprenditore presso cui continua a lavorare, anche se con l'intermediazione di un nuovo soggetto.
- e) Consolidare in via normativa l'assetto che sembrerebbe ormai (quasi) raggiunto dalla giurisprudenza in punto di licenziamento: quindi con garanzia di una duplice verifica di legittimità dell'atto risolutivo (da un lato la verifica della esclusione, dall'altro la verifica del licenziamento) secondo le norme proprie di ciascun ambito normativo, con applicazione delle sanzioni meramente economiche anche in caso di mancata riammissione nella compagine societaria e con applicazione della reintegrazione/riammissione nei casi in cui è prevista anche per il lavoratore dipendente.

- f) Infine introdurre in via contrattuale alcuni istituti peculiari a tutela della identità e delle esigenze specifiche dei lavoratori stranieri: in particolare il diritto all'accorpamento delle ferie al fine di facilitare il rientro nel Paese di origine; il diritto ad un minimo di flessibilità rispetto alla data di rientro; il diritto alla riduzione di orario in periodi religiosamente connotati.

Si tratta di obiettivi di non facile realizzazione, ma che potrebbero essere connotati da un lato (quello da ultimo indicato) verso una condizione di «benessere aziendale» che può tradursi anche in una maggiore produttività e in una riduzione della conflittualità; dall'altro in una riduzione della concorrenza al ribasso che potrebbe andare a vantaggio dell'intero mercato della logistica, orientando verso un superamento della struttura basata sulla catena degli appalti. In questo senso, molte delle proposte potrebbero forse trovare condivisione anche al di fuori delle forze sindacali.

Vittorio Mete\*

## Mafie e autotrasporto. Appunti per un'analisi

Le evidenze giudiziarie e la riflessione sociologica sul tema della criminalità mafiosa attestano la pluralità delle forme che possono assumere i rapporti e le interazioni tra mafia e imprenditoria. Pertanto, è arduo stabilire *una volta per tutte* quale sia il ruolo dei mafiosi in uno specifico campo di attività, come quello dell'autotrasporto qui preso in considerazione. Per i mafiosi, questo settore economico può essere un ambito d'affari in cui investire in proprio oppure, all'opposto, un'attività dalla quale estrarre risorse in maniera predatoria. Ancora, essi possono usarlo come un canale per le loro attività illegali, come ad esempio lo smaltimento illegale di rifiuti o il traffico di droga. Malgrado questa ampia variabilità di situazioni, è possibile individuare settori di attività nei quali le mafie godono di spazi di manovra più ampi rispetto ad altri campi imprenditoriali. Difatti, per il loro funzionamento, e per le risorse e le abilità necessarie per operare in alcuni settori, certi campi di attività risultano più vulnerabili di altri all'ingerenza mafiosa. Senza entrare troppo nei dettagli, è possibile sostenere che i mafiosi frequentino più spesso e più volentieri i settori protetti, dipendenti dalla regolazione pubblica, con basse barriere economiche e tecnologiche all'ingresso. Se ciò è vero, allora il settore dell'autotrasporto è senza dubbio un campo in cui essi possono entrare abbastanza facilmente.

Per capire meglio quali sono le concrete modalità di infiltrazione mafiosa nel settore dell'autotrasporto, ho condotto una ricerca empirica in Emilia-Romagna, principalmente nel Reggiano. La ricerca si basa sulla consultazione di atti giudiziari, sullo spoglio degli articoli di stampa e su una serie di interviste a testimoni qualificati. L'attività di ricerca è stata volta in primo luogo a chiarire quali

\* Ricercatore in Sociologia dei fenomeni politici, Università degli Studi di Firenze.

siano le forme diffuse di illegalità che caratterizzano il settore dell'autotrasporto in Emilia-Romagna e, all'interno di questo quadro, quale sia – eventualmente – la specificità mafiosa di questa illegalità. Il punto di vista adottato, dunque, non assume pregiudizialmente che i mafiosi siano necessariamente la causa delle illegalità che si manifestano in questo settore di attività ma va alla ricerca del ruolo occupato dai mafiosi nell'area grigia, vale a dire nella più ampia rete di soggetti che si muovono a cavallo tra mondo legale e mondo illegale.

Prima di presentare, molto schematicamente, i principali risultati della ricerca sul campo, è però necessaria una digressione, relativa alla ricognizione delle pratiche di illegalità, non necessariamente di matrice mafiosa, diffuse nel settore dell'autotrasporto. Tracciare questo quadro consentirà di capire se i mafiosi ricalcano pratiche illegali comuni e preesistenti oppure se «innovano» tali pratiche, introducendo aspetti specifici, inerenti le loro caratteristiche criminali distintive. Da questo punto di vista, un'analisi delle forme di illegalità del settore restituisce una casistica piuttosto ampia. Limitandosi agli aspetti più noti, si possono citare tutti quegli escamotage che consentono di comprimere i costi d'impresa, spesso a scapito della sicurezza, delle casse previdenziali e del fisco. Tra questi, la pratica del sovraccarico, cioè trasportare merci per un peso superiore a quello consentito dalle caratteristiche tecniche dell'automezzo che, appunto, rende più economico ma anche più pericoloso il trasporto. Il sovraccarico, riferisce un funzionario della Polizia stradale intervistato, è più diffuso nel trasporto di inerti o comunque in quelli legati al campo dell'edilizia, mentre, per la sua esperienza, risulta più limitato nel settore della logistica.

Altra pratica «classica» per aumentare la produttività a scapito della sicurezza è l'alterazione del sistema che rileva la velocità del camion, permettendo così di superare i limiti prescritti e accorciare i tempi di viaggio. Le tecniche per aggirare i controlli e manomettere i dispositivi di controllo di bordo sono diversi, dalla tradizionale calamita al banale mozzicone di sigaretta, e si sono evolute adattandosi alle innovazioni tecnologiche dei dispositivi di cui oggi sono dotati i modelli più moderni di camion. Sempre sui tempi, un altro importante meccanismo che consente di abbattere i costi, aumentando nel contempo il livello di rischio complessivo delle attività di autotrasporto, è il mancato rispetto dei tetti dei tempi di guida e dell'alternanza guida-riposo. In questo caso, riportano i testimoni qualificati della Direzione provinciale del lavoro e della Polizia stradale, uno degli escamotage che consentono agli autisti di stare al volante oltre i tempi



massimi previsti è lo scambio della propria card personale con quella di altri autisti che in quelle ore sarebbero abilitati alla guida. Il meccanismo elusivo è alimentato da una convenienza che interessa entrambi gli attori in campo: il datore di lavoro (o committente) che riesce a contenere i costi d'impresa, risparmiando sulle spese per il personale e accorciando i tempi di consegna; l'autista che accetta di fare uno straordinario a fronte del quale ottiene, secondo alcuni nostri intervistati, una retribuzione extra, ovviamente in nero.

Un ulteriore fattore di illegalità che caratterizza il mondo dell'autotrasporto riguarda il furto e la ricettazione della merce trasportata, con o senza la complicità degli autisti, assicurata o meno che sia la merce. I furti riguardano principalmente carichi di valore, quindi prodotti elettronici, utensili, informatica ecc. Il trasporto più tipicamente connesso all'edilizia, proprio per la natura dei prodotti trasportati, è invece relativamente al riparo da questa attività delittuosa.

C'è poi il fronte del carburante, principale voce di spesa dell'autotrasporto, sulla quale attori privi di scrupoli cercano di incidere in diversi modi: usando gasolio rubato; destinato ad altri usi, come quello agricolo o navale; oppure impiegando quello di provenienza estera, dove il suo costo è più contenuto. Il contrabbando di gasolio consente di eludere il pagamento delle accise sui carburanti, rendendolo dunque molto più conveniente rispetto a quello che passa dai canali ufficiali. In Emilia-Romagna, uno dei nostri intervistati (con un passato da imprenditore nei trasporti e poi da dirigente nella relativa associazione di categoria) segnala il porto di Ravenna come luogo che permetterebbe di ottenere gasolio di contrabbando. Il meccanismo elusivo ha molte varianti sia in termini di vettori (camion con semplici contenitori, autocisterne, navi) sia in termini di provenienza del carburante (Est Europa, Africa). Sul punto la cronaca è ricca di particolari, ma da queste stesse fonti non sembra emergere un ruolo specifico delle mafie. Come per altri business illegali, sembrano invece all'opera reti non mafiose, non coordinate tra loro, a volte estemporanee e a geometria variabile.

Per contenere i costi d'impresa, ugualmente a scapito della sicurezza sia dei lavoratori sia della collettività più in generale, è poi possibile risparmiare sulla manutenzione e la tenuta in efficienza dei mezzi di trasporto. Le revisioni periodiche del mezzo dovrebbero impedire che ci siano in circolazione macchine non perfettamente adatte alla circolazione, ma l'esperienza insegna che i controlli previsti dalla revisione sono facilmente aggirabili. Diversi nostri intervistati (Polizia stradale, DPL, dirigente associazione categoria autotrasporti, sindacalisti)

riportano di officine interne alle aziende di autotrasporto compiacenti, di controlli per strada di mezzi appena revisionati decisamente inadatti alla circolazione, di revisioni fatte solo sulla carta, senza cioè spostare l'automezzo, in luoghi distanti da quelli in cui solitamente il mezzo opera.

Come per altri settori d'attività, anche nel campo dell'autotrasporto i lavoratori possono andare incontro a difficoltà nel farsi pagare, in tutto o in parte, dal datore di lavoro. I testimoni qualificati intervistati, soprattutto i sindacalisti e gli ispettori del lavoro, riferiscono diversi episodi del genere. A fronte di buste-paga non corrisposte a causa delle condizioni di difficoltà in cui un'azienda può versare, ci sono anche situazioni in cui la busta-paga è consensualmente gonfiata. Il lavoratore può infatti accettare una remunerazione reale inferiore a quella pattuita – e magari prevista da standard derivanti da accordi collettivi – perché è l'unico modo per lavorare in certi momenti storici in alcuni campi, oppure perché il datore di lavoro accetta di assumere anche qualche altro parente o amico del lavoratore o per altri motivi ancora.

Infine, per concludere questa lunga ancorché incompleta carrellata di pratiche che incidono sulla legalità complessiva del settore di attività preso in considerazione, un fenomeno che molti intervistati hanno segnalato come fattore di potente trasformazione del panorama dell'autotrasporto in Emilia-Romagna (ma ovviamente non solo in questa regione) riguarda la costituzione di unità operative delle aziende di trasporto in un Paese estero, tipicamente dell'Est Europa. Ciò consente di eludere la normativa nazionale in ambito fiscale e previdenziale, abbattendo notevolmente i costi d'impresa. Più in generale, questa strategia di delocalizzazione appare il frutto della più agguerrita concorrenza con la quale si è dovuto confrontare chi operava nell'autotrasporto nel nostro Paese all'indomani dell'allargamento ad Est dell'Unione europea.

Se queste sono le principali pratiche illegali che riguardano il mondo dell'autotrasporto in Emilia-Romagna, così come emergono dai documenti consultati e dalle opinioni dei testimoni qualificati intervistati, resta da chiedersi quale sia allora il posto occupato dai mafiosi in questo campo di attività. Le informazioni reperite sulla stampa, le opinioni e i fatti riportati dai testimoni qualificati, finanche gli atti giudiziari consultati non mostrano un ruolo specifico, distintivo dei mafiosi nel settore dell'autotrasporto nel Reggiano. Ci sono invece evidenze empiriche di soggetti, che si situano a differenti gradi di vicinanza rispetto a persone solitamente indicate come appartenenti a gruppi mafiosi di ori-

gine calabrese, che agiscono illegalmente con modalità operative per nulla diverse da quelle sopra descritte. Semmai, come sostiene uno dei nostri intervistati che, con diversi incarichi, ha a lungo frequentato il campo dell'autotrasporto, questi personaggi «accentuano» pratiche illegali comuni e diffuse. Pur non essendo mafiosi in senso giudiziario, cioè mai condannati per il reato di associazione mafiosa, e pur non operando in maniera molto dissimile da tutti gli altri attori che mettono in pratica comportamenti illegali, tali soggetti sono tuttavia particolarmente esposti all'azione delle agenzie di contrasto. L'analisi mostra, infatti, che alcune aziende possedute da tali soggetti sono state colpite in maniera molto dura da provvedimenti di natura preventiva, come le interdittive, che sono strumenti tipici e distintivi della lotta alle mafie. Da questo punto di vista, si può dunque concludere che per gli imprenditori che entrano in affari con la mafia o che siano ad essa vicini, la mafia non rappresenta necessariamente un vantaggio competitivo ma, nel medio termine, essa è una vera e propria iattura. La «contaminazione» mafiosa di forme «usuali» e diffuse di illegalità può esporre tali pratiche all'azione dell'antimafia che dispone di strumenti di contrasto molto più efficaci e penetranti rispetto a quelli ordinari.

## *Bibliografia*

- Ciconte E. (2008), *Le dinamiche criminali a Reggio Emilia*, Reggio Emilia, Comune di Reggio nell'Emilia.
- Ciconte E., a cura di (2012), *I raggruppamenti mafiosi in Emilia-Romagna. Elementi per un quadro d'insieme*, numero monografico di *Quaderni di Città sicure*, n. 39.
- Mete V. (2011), *I lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria. Il ruolo delle grandi imprese nazionali*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 339 ss.
- Mete V. (2014), *Origine ed evoluzione di un insediamento «tradizionale». La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, in R. Sciarrone (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma, 261 ss.
- Mete V. (2015), *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni*, in AA. VV. *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana*. Società, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 305 ss.
- Mete V. (2016), *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in *Stato e mercato*, n. 3, 391 ss.
- Mete V. (2018), *Le mafie nell'autotrasporto. Il caso di Reggio Emilia*, in *Quaderni di città sicure*, n. 42, 11 ss.

- Palidda R. (2011), *Lungo le rotte dei camion. Criminalità organizzata e trasporti nella Sicilia orientale*, in R. Sciarrone (a cura di) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 265 ss.
- Pattacini P. (2009), *La comunità di Cutro a Reggio Emilia: movimenti migratori interni italiani*, La Nuova Tipolito, Felina.
- Sciarrone R. (2009), *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma (ed. or. 1998).
- Sciarrone R., a cura di (2011), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone R., a cura di (2014), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.
- Vignali G. (2013), *Reggio Emilia, una piccola città emiliana*, in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales (a cura di) *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura – Volume secondo*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Visconti C. (2016), *La mafia è dappertutto. Falso!*, Laterza, Bari.

Danilo Morini\*

## Innovare le strategie per rappresentare i lavoratori di Amazon

**1.** Amazon, uno dei leader mondiali nel settore dell'*e-commerce*, rappresenta un caso esemplificativo per capire quanto le relazioni industriali siano quotidianamente messe alla prova dalle decisioni prese all'interno di queste grandi compagnie.

Il problema principale risiede nel fatto che l'asimmetria di potere e il divario nella capacità di attrarre e posizionare le risorse, esasperano e sbilanciano pericolosamente il conflitto fra multinazionali e associazioni di rappresentanza dei lavoratori, a favore delle prime.

Purtroppo, da tempo, le associazioni sindacali sono prevalentemente impegnate a mettere in atto strategie difensive e di protezione delle persone che lavorano dalle trasformazioni in corso all'interno del mercato del lavoro.

Il caso di *Amazon* rappresenta una vicenda piuttosto ambigua e per certi aspetti inedita, al cui interno ciò che c'è di «vecchio» e «nuovo» in tema di lavoro si mescola continuamente. Da una parte, *Amazon* è entrata a far parte dell'immaginario comune come un'impresa trainante e rappresentativa delle trasformazioni digitali e dell'impiego della digitalizzazione come strumento di organizzazione. Tramite l'impiego delle tecnologie digitali e l'utilizzo dei *big data* è riuscita in pochi anni a competere, con successo, con le principali imprese di negozi fisici, attraverso consistenti investimenti in innovazione, che hanno permesso di raggiungere gli standard di efficienza noti. Dall'altra parte, emerge il paradosso dei centri di distribuzione di *Amazon*, caratterizzati da un'organizzazione del lavoro che pare essere rimasta indietro nel tempo. Ne è testimonianza il fatto

\* Segretario nazionale Filt-CGIL.

che, sempre più spesso, si sente parlare di taylor-fordismo digitale o di neo-taylorismo in riferimento ai magazzini logistici della multinazionale.

Come le imprese dell'epoca tayloristica, anche *Amazon* ha lo stesso atteggiamento nei confronti del sindacato e dell'organizzazione autonoma dei lavoratori. Non è né contro, né con i sindacati. La questione della presenza del sindacato, riformista o puro e semplice che sia, è semplicemente negata!

I sindacati, dunque, si trovano ad affrontare «vecchie» sfide e a dover tutelare bisogni che venivano ormai considerati elementari all'interno di una cornice più ampia, dove la digitalizzazione rappresenta un fattore tutt'altro che trascurabile. Che le sfide che il sindacato deve affrontare siano oggi ardue è testimoniato dalle numerose azioni collettive finora intraprese in più paesi europei, che non si sono concluse con gli esiti sperati.

In questo contesto la CGIL ha deciso di cambiare strategie organizzative, mettendo in atto pratiche innovative, per riuscire a gestire i rapporti – e il conflitto – con *Amazon*. Attualmente, infatti, la CGIL si è orientata verso sinergie di coordinamento che si estendono sia orizzontalmente che verticalmente lungo la struttura organizzativa. La domanda di cambiamento è pervenuta principalmente a seguito della realizzazione di quanto la filiera di *Amazon* sia, già solo all'interno del contesto territoriale italiano, estremamente articolata e complessa.

L'azienda, infatti, dispone oggi di tre grandi centri di distribuzione a Castel San Giovanni (Pc), Passo Corese (Rm) e Vercelli, cui si aggiungeranno altri due grossi centri a Torrazza Piemonte (To) e Bergamo. A questi si aggiungono numerosi centri di smistamento situati in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, un *customer service* con circa 400 addetti a Cagliari e una sede decentrata a Taranto con altri 200 dipendenti di una ditta in appalto.

Per valutarne l'impatto occupazionale occorre considerare dipendenti diretti, lavoratori in somministrazione, lavoratori degli appalti e addetti alla consegna (i *driver* dei maggiori corrieri, più una miriade di piccole realtà territoriali anche mono-committenti): un vasto indotto logistico esterno all'azienda, rappresentato da imprese molto differenti fra loro per dimensione e ambito territoriale. Da un sommario computo, il numero dei lavoratori, a vario titolo coinvolti, è stimabile in oltre 15.000 unità.

La CGIL ha deciso di scegliere una strategia innovativa per affrontare la questione *Amazon*. In primo luogo costituendo un coordinamento nazionale che, oltre alla Confederazione, coinvolge Filcams (settore del commercio e dei servi-

zi), Filt (settore trasporti e logistica), Slc (settore della comunicazione) e Nidil (categoria lavoratori atipici), nonché i delegati e funzionari lungo tutto l'apparato confederale, dal livello aziendale (delegati Rsa), passando per quello territoriale (camere del lavoro), fino ad arrivare al livello della segreteria nazionale.

**2.** Il 15 febbraio 2018, a Bologna, si è tenuto il primo incontro del Coordinamento nazionale CGIL del gruppo *Amazon*. Nel documento conclusivo del Coordinamento nazionale si è raccolto quanto emerso dalle iniziative già realizzate nel corso degli ultimi anni, che hanno reso possibile la costituzione in embrione del Coordinamento *Amazon*. Si tratta di iniziative sindacali che hanno riguardato i siti di: Castel S. Giovanni (il solo in cui si applica il contratto del commercio Tds); il sistema delle imprese in appalto della logistica in Lombardia ed in Toscana; il sito di Vercelli, con il coordinamento confederale e delle categorie; il sito di Passo Corese, nel Lazio, e quelli di Bergamo e Torino, di prossima apertura, sempre in ambito Ccnl Logistica e Trasporto merci.

Questi confronti territoriali si stanno realizzando grazie all'iniziativa di sindacalizzazione in corso ed alle azioni di mobilitazione già intraprese.

Un primo compito che il Coordinamento si è proposto è quello di allargare le iniziative a tutti i siti, cercando anche di rafforzare i rapporti unitari attorno al gruppo *Amazon* e individuando i problemi di carattere nazionale da porre all'attenzione di tutto il Paese e delle istituzioni ai vari livelli.

Di seguito, si dà conto dei principali temi sindacali emersi a livello territoriale e nazionale nella riunione.

**3.** Gli occupati diretti sono aumentati in misura importante nei diversi siti e ancora maggiormente è incrementato il ricorso al lavoro in somministrazione, che allo stato non sembra rispetti le percentuali massime definite dai contratti nazionali di lavoro.

Su questa tematica si è aperta un'interlocuzione con l'Ispettorato nazionale del lavoro, che ha dato importanti esiti, negli ultimi giorni, meglio esplicitati più avanti.

Se per gli occupati diretti nel corso della riunione è stata posta l'attenzione sulle nuove normative in materia di licenziamenti illegittimi che non prevedono la tutela reale, per i somministrati è stata avanzata la necessità di costruire strumenti (bacini di prelazione, diritti di precedenza, ecc.) che consentano la conti-

nuità occupazionale dei lavoratori, soggetti ad un *turn over* esasperato, e una stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

4. In diverse realtà è stata denunciata una situazione di forte pressione data dai ritmi di lavoro e dal continuo e pressante controllo della prestazione.

Altre criticità riguardano i lavoratori che fanno esclusivamente turni notturni e gli orari di lavoro per i lavoratori che si occupano della distribuzione urbana delle merci.

Rispetto a tali criticità, a partire dal confronto territoriale, andranno avanzate proposte che contemplino la rotazione su turni e postazioni lavorative, una equa distribuzione dei carichi di lavoro, il rispetto degli orari di lavoro e delle specifiche normative relative ai *drivers*, previste dal Ccnl.

5. Il lavoro nei magazzini *Amazon* richiede la postura eretta per l'intero turno, ivi compresi i periodi di *briefing*, con una potenziale esposizione a malattie professionali muscolo scheletriche a partire da quelle che colpiscono la schiena. Se nella riunione non sono mancati riferimenti al fatto che in alcuni siti sembrerebbero essere rispettate le normative sulla formazione in materia di sicurezza, allo stesso tempo non è garantito il pieno rispetto di quanto previsto dalla norma relativamente all'individuazione dei rappresentanti dei lavoratori (Rls), al documento di valutazione dei rischi, alle visite periodiche, all'attenzione ai fattori di rischio specifici, al rapporto con gli enti esterni Inail, Asl e, più in generale, con gli ispettori dell'Inl a livello locale. A questo proposito potrebbe essere utile costituire nei siti strutture paritetiche di partecipazione in materia. Inoltre, visto l'alto ricorso al lavoro somministrato, occorre avere certezza del rispetto della legge, a partire dalla formazione obbligatoria per i lavoratori coinvolti.

6. Al momento esistono problemi di rispetto del contratto in materia di inquadramento per i lavoratori diretti, anche se nelle situazioni di più avanzata iniziativa sindacale sono state segnalate le prime risposte positive. Si è in presenza di un non corretto inquadramento per i lavoratori somministrati, più basso di quello previsto per gli occupati diretti, in contrasto con i principi di parità di trattamento previsti dalle normative europee e nazionali. Altro aspetto è quello di un gruppo che produce alti livelli di valore aggiunto che non vengono redistribuiti in modo equo, ovvero coinvolgendo e riconoscendo il lavoro. La rispo-



sta a questo ultimo problema potrebbe essere la definizione di premi di risultato, a livello aziendale, da riconoscere a tutti i lavoratori, mentre per gli altri temi richiamati si tratta di applicare coerentemente normative contrattuali, nazionali e di legge.

7. Si evidenzia un problema relativo ai trasporti per raggiungere i siti che sono fuori dai perimetri urbani, distanti diversi chilometri dai principali punti di collegamento e mal raggiungibili anche in relazione agli orari di lavoro aziendali. Si tratta di una questione che riguarda il rapporto negoziale con l'impresa e che deve vedere il pieno coinvolgimento delle istituzioni locali.

8. Le procedure e le tecnologie di *Amazon* in materia di controllo non sembrano rispettare quanto previsto dallo Statuto dei lavoratori e dal Codice della *privacy*. Anche su questo tema occorrerà confrontarsi, a partire dal livello territoriale per ricercare soluzioni che tutelino la libertà e dignità del lavoratore.

9. La fase di mobilitazione sindacale in *Amazon* necessita anche di interventi di comunicazione specifici per diffondere all'esterno messaggi corretti ed incisivi sulla situazione aziendale e sulle condizioni di migliaia di lavoratori.

È necessario creare sinergia tra i lavoratori afferenti alle diverse categorie, evitando sfilacciamenti e incongruenze nel flusso di informazioni, tarando contenuti e linguaggi al *target* prescelto sia in caso di comunicazione interna intercategoriale che esterna, verso cittadini/clienti.

Occorre intervenire con un codice comunicativo unico, chiaro e diretto per: comunicare correttamente quanto accade nelle sedi *Amazon* italiane; mettere in relazione, ogni qual volta serve, l'organizzazione del lavoro negli *hub* italiani con quelli stranieri, ricercando analogie che consentano la condivisione di esperienze tra lavoratori e rinsaldando il rapporto tra le categorie rappresentative delle diverse tipologie di lavoratori (servizi, trasporti, somministrati ecc.); promuovere iniziative che rispondano ad una comune strategia comunicativa, per arrivare più tempestivamente «al cuore» dei problemi; utilizzare parole chiave comuni, anche a livello internazionale, e simboli grafici riconoscibili e immediatamente riconducibili ad *Amazon*.

L'analisi ha evidenziato inoltre problemi di carattere generale, nazionale e internazionale, relativi al gruppo *Amazon*.

Un primo elemento di discussione riguarda il rapporto tra l'*e-commerce*, ambito specifico di attività di *Amazon*, con il settore della logistica, che è un tema decisivo per lo sviluppo e la crescita del nostro Paese e dei suoi livelli produttivi. Si tratta di una problematica di politica industriale già oggetto di un confronto con quattro ministeri, presso il Mise. In sintesi si è in presenza di una questione di politica industriale che la CGIL vuole sollevare assieme alle categorie nazionali e che riguarda lo sviluppo a livello territoriale e la sostenibilità dello stesso, visto anche il ricorso quasi esclusivo all'utilizzo di mezzi trasporto su gomma.

Un altro aspetto importante è costituito dal tema regolatorio. Agcom ha diffidato *Amazon* a presentare richiesta di autorizzazione generale all'esercizio del servizio di recapito, con tutti gli obblighi legislativi che questo comporta, a partire dal rispetto delle delibere del regolatore. Si tratta di una questione che attiene al funzionamento del mercato, al rispetto degli altri operatori, alle regole contrattuali da applicare.

La CGIL confederale metterà in campo una propria riflessione, da tradurre auspicabilmente in maniera unitaria, per avviare un confronto col regolatore.

**10.** La CGIL ha poi cercato, al termine del mese di aprile, di fare il punto sullo stato delle relazioni sindacali nelle diverse realtà *Amazon*, dopo gli impegni condivisi il 15 febbraio 2018 nel Coordinamento unitario di Bologna.

Il quadro che ne è uscito vede, in sintesi, un'iniziativa della categoria dei trasporti che coinvolge il sito di Passo Corese con l'apertura dello sportello di assistenza, realizzata con le altre categorie della CGIL e dove si sono fatti alcuni accordi con i fornitori che si occupano delle consegne, per il rispetto della contrattazione di primo livello e l'esercizio di quella di secondo.

Nel sito minore di Castel San Giovanni, afferente alla parte logistica e che vede circa 100 dipendenti diretti, è stato tenuto un incontro lo scorso 20 aprile. L'intenzione della Filt è quella di porre al centro della discussione il tema della corretta e piena applicazione contrattuale e dell'esercizio della contrattazione di secondo livello, anche attraverso l'istituzione di un premio di risultato. In questo sito inoltre si è convenuto, assieme a Nidil, di affrontare la questione dei lavoratori somministrati e dei percorsi e delle tempistiche per la loro stabilizzazione.

Nel sito maggiore di Castel San Giovanni, dopo lo sciopero del *black friday*, si è aperto il confronto tra azienda, Filcams e categorie del commercio, delle altre

confederazioni, con al centro i temi dell'organizzazione del lavoro, coinvolgendo anche i lavoratori somministrati. La trattativa ha portato all'accordo sperimentale del 22 maggio sulla distribuzione dei carichi di lavoro. Partendo dal sito di Castel San Giovanni, inoltre, come precedentemente accennato, si è stimolata l'attenzione degli organi ispettivi nazionali (Inl) sia sul tema dei lavoratori somministrati sia relativamente ai controlli a distanza. A seguito degli interventi effettuati su richiesta sindacale, alcuni giorni fa l'Ispettorato nazionale del lavoro ha comunicato di aver accertato l'effettivo sfioramento delle quote per l'utilizzo di lavoratori somministrati da parte di *Amazon Italia logistica*. La violazione riguarderebbe oltre 1300 casi, a Piacenza, per l'anno 2017. Ora si stanno verificando, sia in raccordo con la Dtl che con i nostri giuristi, la specifica situazione di ciascun lavoratore coinvolto al fine di poter perseguire la stabilizzazione, con assunzione a tempo indeterminato in *Amazon*.

Il tema degli sfioramenti, per le informazioni in nostro possesso, non riguarda esclusivamente Piacenza ma il complesso del mondo di *Amazon*, in quanto il ricorso massiccio al lavoro interinale è abitudine diffusa e ricorrente dell'azienda. Per questo motivo le categorie nazionali stanno tentando di condividere una richiesta di incontro, possibilmente unitario, a livello, nazionale, a tutte le società *Amazon* ed alle società di lavoro interinale che operano per loro, per affrontare complessivamente la questione con l'obiettivo della massima stabilizzazione occupazionale.

Ulteriori verifiche dovranno riguardare la rispondenza delle autorizzazioni ricevute nel 2013 in materia di videosorveglianza in raccordo con le evoluzioni tecnologiche di cui si è dotata l'azienda successivamente. Il sindacato sta inoltre ponendo la massima attenzione verso quei siti di recente avvio nei quali occorre presidiare particolarmente i temi della sicurezza e dell'adeguatezza dei sistemi di protezione.

La Filt ha realizzato diversi interventi anche negli altri territori.

In Piemonte, si è tenuto un primo incontro nel sito di Vercelli in cui si è condiviso un adeguamento dei livelli parametrali, per allinearli alle previsioni contrattuali, mentre appare più ostica la possibilità di definire un vero e proprio contratto collettivo integrativo aziendale. Inoltre, è stato prodotto un primo comunicato relativo all'insediamento che dovrà partire a Torrazza Piemonte e si sono svolte due assemblee nel sito di Avigliana, con scarsa partecipazione dei dipendenti diretti, ma dove si sono iscritti i *drivers* della SUM/Defendini.

In Lombardia è proseguita l'azione di confluenza sul contratto merci e logistica per tutte le attività di consegna, superando la frammentazione contrattuale che si era determinata in fase di partenza dei servizi. Con l'ultimo accordo, degli inizi di aprile, tutti i *drivers* lombardi hanno ottenuto il corretto inquadramento contrattuale, l'indennità di trasferta minima giornaliera, il buono pasto, la rilevazione dell'orario di lavoro, elementi di *welfare* aziendale, la definizione di un premio di risultato, la piena applicazione di tutti gli istituti contrattuali. Oltre alla verifica della corretta applicazione contrattuale sono in corso confronti sull'organizzazione del lavoro, per affrontare i picchi di lavoro, concordare le stabilizzazioni dell'organico ed il superamento delle partite IVA. A breve si dovrebbe sapere a chi sarà affidata la distribuzione nel sito di Bergamo e si avvierà quanto necessario per definire le condizioni di partenza. La sindacalizzazione in Lombardia è arrivata a 250 adesioni nelle aziende che operano in appalto, mentre allo stato risulta più problematica la sindacalizzazione dei lavoratori diretti.

In Toscana è stato avviato il confronto con Bs, la società che opera in *Amazon* a Calenzano nella consegna attraverso propri *drivers*, per la definizione di un integrativo aziendale.

In Veneto, l'impianto di Padova è in fase di avvio. Effettua solo distribuzione, con 30 dipendenti, tutti su turno notturno, per la preparazione dei materiali che i *drivers* consegneranno il giorno successivo. Si è tenuto un primo incontro con l'azienda e il Sindaco per affrontare tutte le problematiche organizzative, le questioni inerenti la mobilità, i parcheggi ecc. I *drivers* sono 70, tutti in somministrazione. Per questi lavoratori si sono condivisi con la controparte una serie di temi con l'obiettivo di realizzare un accordo integrativo, volto alla stabilizzazione del personale, che verrà poi portato alla valutazione dei lavoratori interessati.

L'impianto di Rovigo, simile a quello di Vercelli, vede la responsabilità organizzativa in capo a Geodis, *player* internazionale della logistica e il personale appartenente ad una cooperativa con circa 200 tra soci e lavoratori somministrati. Con l'azienda si è concluso un integrativo che ha ridotto la percentuale di utilizzo di lavoratori somministrati dal 35% al 15% e ha previsto modalità e tempistiche per trasformare a tempo indeterminato il rapporto con questi lavoratori; oltre a ciò si sono contrattati elementi di organizzazione del lavoro, si sono concordati gli orari e si è ottenuta la mensilizzazione della retribuzione e degli istituti anche per i soci.

**11.** Il fatto che *Amazon* sia una delle aziende più grandi e influenti a livello mondiale impone che le sue iniziative vengano affrontate a livello transnazionale; ciò risulta imprescindibile per capire ancora meglio come difendere e tutelare i lavoratori nei singoli siti.

A questo proposito la CGIL ha prestato la massima attenzione e fornito il proprio contributo, attraverso le categorie Filt, Filcams, Nidil e Slc, alla iniziativa del 19 e 20 Aprile 2018 *Amazon Networking Meeting*.

L'incontro, organizzato da Uniglobal Union, in collaborazione con Fondazione Ebert e partecipato da Itf e Etf, è stato ospitato presso la sede nazionale della CGIL.

Alla riunione hanno partecipato rappresentanze dei lavoratori, sindacati del commercio e dei trasporti europei e americani.

Si è realizzato un confronto sulle iniziative di mobilitazione e di lotta realizzate in Italia, Spagna e Germania per contrastare l'intensità dei ritmi della prestazione lavorativa e la pressione sulle condizioni di lavoro che rappresentano un tratto comune in tutti i siti *Amazon*.

Altri temi, comuni ai vari interventi, attengono alla stabilità occupazionale, al riconoscimento professionale, al trattamento dei dati.

Anche in questa sede è emersa la necessità di dotarsi di una modalità comunicativa omogenea, a livello internazionale, che rappresenti in modo efficace e immediato i problemi che uniscono tutti i lavoratori di *Amazon* su scala mondiale. Questa fase comunicativa condivisa dovrebbe essere anche propedeutica alla realizzazione di una iniziativa di lotta comune, a livello internazionale, da concretizzare nei prossimi mesi.

Importanti sono stati anche gli approfondimenti di carattere industriale e organizzativo, che hanno dimostrato la necessità di ricostruire con precisione la mappa degli insediamenti diretti e indiretti che ruotano attorno ad *Amazon*. In particolare il sindacato dei trasporti americano ha fornito una mappa esemplificativa, che potrebbe fare da riferimento per un lavoro simile da realizzare in Italia e in Europa.

La ricostruzione operata dai sindacati in America dimostra che *Amazon* ha la necessità di coinvolgere e servirsi di operatori privati e di operatori postali storici nazionali, modello che abbiamo visto sta emergendo anche in Italia.

La discussione ha, infine, fatto emergere come il modello *Amazon* richieda una iniziativa orientata anche verso i consumatori, sul piano sociale e culturale,

oltre ad una interlocuzione costante e approfondita con le istituzioni pubbliche locali e centrali.

### *Riferimenti bibliografici*

D'Onofrio M. (2018), *Pushing the Boundaries: How the Italian General Confederation of Labour (CGIL) Innovated its Strategies for Representing Amazon Workers*, in <http://elw-network.eu>, marzo 2018.

Cattero B., D'Onofrio M. (2018), *Orfani delle istituzioni. Lavoratori, sindacati e le «fabbriche terziarie digitalizzate» di Amazon*, in QRS, Lavori, n. 1, 7 ss.

CGIL, Documento Coordinamento Amazon CGIL del 21 febbraio 2018 e aggiornamento del 2 maggio 2018.

Bruno Pezzarossi\*

## Il caso GFE

**1.** Gruppo Facchini Emiliano (GFE) società cooperativa riuniva una decina di facchini della stazione di Reggio Emilia quando, agli inizi del 2000, esplose, in coincidenza con l'acquisizione di un contratto di appalto con Snatt S.p.A. per la gestione dei cinque magazzini tra Reggio Emilia e S. Ilario, nei quali la Snatt stessa riceveva capi di abbigliamento confezionati per grandi firme della moda internazionale, immagazzinava e, quando di stagione, spediva alla clientela dei committenti.

In un tempo relativamente breve i soci/dipendenti aumentarono con progressione esponenziale sino a raggiungere i 500 ca., tanti quanti erano necessari per gestire i magazzini.

Si trattava per la gran parte di lavoratori non comunitari, prevalentemente indiani, con scarse conoscenze della lingua italiana, organizzati per singolo cantiere, alle dipendenze di «capi cantiere» italiani. In ogni cantiere la gestione degli arrivi, dei controlli, dell'allocazione delle merci, del prelievo e della spedizione faceva capo, così come i rapporti con la clientela e i destinatari finali dei capi, ad un ufficio interno nel quale operavano dipendenti diretti della società appaltatrice. Le disposizioni per il lavoro da eseguire erano trasmesse ai soci tramite «pistole a radio-frequenza» e il *report* del lavoro eseguito dall'operatore affluiva in tempo reale al terminale in ufficio.

**2.** Non diversamente da quanto accadeva (e accade) in molte realtà del settore della logistica, i soci lavoratori della GFE erano retribuiti con salari inferiori ai minimi previsti dalla contrattazione collettiva di categoria. Inoltre, trattandosi di

\* Avvocato in Reggio Emilia.

un'attività prevalentemente stagionale, mentre nei momenti di più intenso lavoro (in genere nei cambi di stagione) venivano richiesti di svolgere lavoro straordinario anche festivo, nei momenti «di stanca» la cooperativa comandava molti di loro in «fermo cantiere» esonerandoli dalla prestazione lavorativa ed omettendo di corrispondere la retribuzione.

Alla lunga tale trattamento finì per generare un diffuso malcontento tra i soci, i quali, dopo aver inutilmente reiterato richieste di modifica ai dirigenti della cooperativa e tramite questi al committente principale, si rivolsero al sindacato per avere migliore tutela.

Il rapporto con il sindacato, che si svolse dovendo far fronte a notevoli difficoltà di comunicazione, ebbe come risultato – anche a fronte di una serie di scioperi ad oltranza – la conclusione di un accordo che, nella sostanza, impegnava la cooperativa ad applicare ai propri dipendenti i trattamenti economici previsti dal Ccnl logistica, trasporto merci.

Ma, una volta firmato l'accordo, i dirigenti della cooperativa tentarono a più riprese di convincere i soci, convocati in assemblea, a disapplicarlo, sostenendo che il maggior costo del lavoro che in quel modo si veniva a verificare avrebbe condotto al mancato rinnovo del contratto di appalto da parte della società committente, che non era intenzionata a farsi carico del maggior costo.

I tentativi della cooperativa non andarono a buon fine. Anzi, ed in ciò si può cogliere la particolarità della vicenda, essi ebbero come conseguenza la convocazione di un'assemblea da parte dei soci avente all'ordine del giorno la sostituzione del consiglio di amministrazione.

A fronte di tale sostituzione, i soci che per essa avevano votato si videro inibire l'ingresso al posto di lavoro da parte delle guardie giurate del committente, mentre gli altri, circa la metà, continuarono a svolgere la propria attività lavorativa: non più come soci, né come dipendenti della cooperativa GFE, poiché – come si venne a sapere – nelle settimane precedenti la suddetta assemblea il consiglio d'amministrazione uscente aveva accettato a tamburo battente le loro dimissioni dal rapporto associativo, così da consentire loro di associarsi in altre due cooperative che avevano sostituito la GFE nell'appalto. Invero tra gli ultimi atti degli amministratori uscenti vi era l'accettazione di un accordo di risoluzione anticipata del contratto di appalto resa a fronte di una minacciata azione di risarcimento danni motivata dal committente con asseriti boicottaggi che i soci della GFE avrebbero operato nell'ultimo periodo



La cooperativa non riebbe il lavoro. Nonostante gli impegni assunti – nelle tante riunioni svoltesi presso l'amministrazione provinciale e la Regione Emilia-Romagna – da parte di centrali cooperative e anche da parte della stessa committente, essa fu costretta a deliberare la liquidazione volontaria, assoggettata alla procedura di liquidazione coatta amministrativa.

3. Non ebbero miglior esito le cause che la stragrande maggioranza dei soci dissidenti, rimasti senza lavoro e senza retribuzione, avviò, in prima battuta, per ottenere la riconduzione del rapporto di lavoro in capo a Snatt S.p.A., successivamente, per invocare, sulle differenze retributive tra quanto dovuto secondo il Ccnl e quanto effettivamente corrisposto, la condanna destinata al pagamento in solido. Il primo contenzioso non ebbe successo poiché gli esiti dell'indagine istruttoria non furono, in primo grado, giudicati sufficienti a ritenere assolto l'onere della prova circa la sussistenza di un potere di organizzazione, direzione e controllo diretto da parte della Snatt S.p.A.; d'altra parte la Corte d'appello di Bologna negò rilievo al fatto che tale potere di organizzazione, direzione e controllo potesse riconoscersi attuato attraverso l'uso delle pistole a radiofrequenza. L'insuccesso segnò anche il secondo contenzioso, perché il tribunale ritenne decorsi i termini stabiliti dagli artt. 2377 e 2379 c.c. per l'impugnazione delle delibere statuenti lo stato di crisi.

4. La vertenza ha avuto, dunque, un esito negativo, tanto sul piano sindacale quanto sul piano giudiziale. E tuttavia dalla vicenda possono trarsi alcuni insegnamenti; in particolare per il futuro legislatore nella direzione di una modificazione delle norme che regolano il lavoro negli appalti cosiddetti *labour intensive*, al fine di evitare il protrarsi e il ripetersi di fenomeni di sfruttamento della manodopera. Due sono gli snodi principali:

a) Sul piano della democrazia interna, occorrerebbe:

- fare in modo che ai soci non di lingua straniera sia assicurata l'effettiva comprensione del dibattito e delle decisioni interne della cooperativa;
- facilitare l'accesso agli atti e ai documenti societari da parte dei soci;
- qualora l'oggetto dell'assemblea sia la deliberazione dello stato di crisi, prevedere l'obbligo di comunicazione ai soci dei dati almeno 30 giorni prima;

- escludere esplicitamente l'applicabilità dei termini di impugnazione di cui agli artt. 2377 e 2379 c.c. alle delibere che riducano il livello retributivo dei soci sotto i minimi del Ccnl.

b) Per quanto riguarda le Centrali cooperative e gli istituti di vigilanza, occorrerebbe:

- che le Centrali, prima di associare una cooperativa cosiddetta *labour intensive*, si assicurino della sua effettiva ispirazione ai principi mutualistici, controllando statuto, regolamento, inquadramento e livelli retributivi;
- la previsione espressa di un obbligo di deposito dei contratti d'appalto presso l'Ispettorato territoriale del lavoro.

Vincenzo Colla<sup>\*</sup>  
Conclusioni

**1. *La centralità del settore logistico***

Per prima cosa voglio ringraziare la *Rivista giuridica del lavoro* sia per aver voluto dedicare questa bella iniziativa all'argomento «Logistica e Lavoro», sia per la qualità degli interventi dei relatori e delle relatrici che si sono succeduti.

Penso che la logistica sia oggi un settore strategico del nostro Paese e lo sarà sempre più in futuro, in tutto il mondo. Si tratta di un settore sinora piuttosto trascurato nei processi di cambiamento ma che è sempre più presente nell'agenda sindacale e sui mass media.

Le innovazioni tecnologiche ed informatiche hanno fatto della logistica uno strumento strategico per l'efficienza e la competitività delle imprese, nel lungo e complesso flusso informativo ed organizzativo, che collega il produttore al cliente/utente e che, sempre più spesso, opera oltre i confini nazionali. Si tratta quindi di un'attività al servizio di filiere strategiche, quale ad esempio quella dell'*automotive* che avvia una catena del valore molto ampia, che va dal gasolio all'elettrico che crea nel Paese valore aggiunto importante dal punto di vista della competizione. La logistica «applicata» all'ambiente e la sua trasversalità rispetto ai vari settori dimostrano quanto essa abbia un impatto nel Paese molto rilevante.

Ho parlato dell'*automotive*, ma se poi guardiamo all'intero contesto produttivo ci ritroviamo di fronte ad una novità anche spiazzante: la forte penetrazione dell'impatto dell'innovazione tecnologica. Il professor Carabelli ha parlato dei droni, ed è un aspetto interessante, ma altre novità derivano dall'impiego dei

<sup>\*</sup> Segretario confederale CGIL.

sensori. Ad esempio la Pirelli e la Mercedes stanno montando dei sensori sulle gomme dei camion che permettono di controllare il mezzo utilizzato e la prestazione dell'autista, ad esempio monitorando l'itinerario, la velocità, il comportamento dell'autista, l'usura delle gomme, ecc., insomma si può disporre di un insieme di informazioni raccolte da sistemi informatici situati anche a molta distanza dal mezzo controllato e dall'autista che lo conduce. Dobbiamo perciò immaginare quale sia l'impatto che queste innovazioni informatiche hanno sui diritti dei lavoratori. Si tratta di una questione fondamentale che riguarda anche il tema della democrazia.

In questo settore la polarizzazione del lavoro e dei diritti è evidente. Ma la possibilità e le soluzioni per lavorare mantenendo i diritti ci sono. Non vorrei lanciare un messaggio di sconforto o di rassegnazione, anzi, è assolutamente possibile individuare forme di tutela dei lavoratori, come abbiamo fatto in molti accordi e contratti. Il problema è che la polarizzazione dei diritti riguarda soprattutto quelle poche aziende, una *enclave* si potrebbe dire, dove sono scarse o assenti le relazioni sindacali. È lì che dobbiamo raggiungere l'obiettivo di estendere la presenza sindacale, per rendere effettive le tutele del lavoro.

## *2. Le specificità della logistica italiana e l'azione sindacale*

In Italia abbiamo delle specificità che non ha nessun Paese. Siamo un Paese gommacentrico: abbiamo il 90% del trasporto che viaggia su strada; nessuno in Europa ha percentuali così alte di utilizzo della gomma: sia delle automobili private, sia negli automezzi di trasporto merci. Roma ha il primato, tra le città italiane, del più alto numero di automobili per numero di abitanti. Perciò abbiamo una mobilità che non regge nelle città, non regge nel territorio, non regge dal punto di vista ambientale, non regge dal punto di vista infrastrutturale. Lo conferma la Banca d'Italia, che ha fornito un dato indicatore dell'inefficienza del sistema della mobilità: si parla di un costo di 25-30 miliardi rispetto agli altri Paesi europei.

In questo scenario, il problema che abbiamo davanti è come ridurre in modo significativo i numeri del trasporto su gomma e avviare un'operazione che descriverei così: abbiamo bisogno di spostare tutta quella gomma sul ferro, e abbiamo bisogno di rendere strategico l'utilizzo del mare. Questi sono i due grandi

filoni su cui, come CGIL, stiamo ragionando e ci stiamo relazionando anche con le forze politiche, istituzionali e anche con i ministeri.

Anche perché da lì pensiamo che passi un tratto di qualità del lavoro, un tratto di idea anche di Paese, e un tratto anche di rispetto dell'ambiente.

In questo settore esiste un problema di rispetto delle norme di tutela del lavoro, di qualità del lavoro, di riduzione del fenomeno distruttivo della precarietà del lavoro. Per di più, non dimentichiamolo, questo è anche un settore con una delle più alte incidenze di infortuni mortali, che è un altro grande paradosso della logistica: a fronte di tutta quella innovazione, si muore come cinquant'anni fa, si muore nella movimentazione dei carichi dentro i luoghi di lavoro, si muore sulla strada, per lavoro. Quindi dobbiamo affrontare il tema della qualità del lavoro ma anche della sicurezza sul lavoro.

Rispetto e queste problematiche dobbiamo tenere presente che abbiamo una frammentazione delle imprese che non ha eguali negli altri Paesi europei: non ci sono economie di scala, mancano un'idea di governo del sistema della mobilità e un'idea strategica su come regolare un sistema di imprese intrappolato in un girone dantesco, dove si gioca alla riduzione dei costi, alla disponibilità alla flessibilità, alla precarietà del lavoro, alla frammentazione utilizzata anche per neutralizzare i conflitti collettivi.

In realtà, il punto è che alcuni, pochi, competono sul piano dell'innovazione, gli altri, siccome non viene svalutata la moneta, svalutano il lavoro, riducono oltre ogni misura il costo del lavoro per riuscire a operare in questa filiera. È così che si crea questo «girone dantesco»: a prescindere dalla dimensione dell'impresa, a prescindere dalla qualificazione dei soggetti, in questo settore le imprese vanno a «caccia» di appalti, con ogni mezzo, legale ed illegale.

A fronte di questo, però, non è vero che non stia succedendo niente; ci sono segnali che stiamo valutando. Pur tenendo conto di tutte le difficoltà occorre valutare positivamente ciò che stiamo facendo, anche rispetto agli accordi unitari. Abbiamo tre accordi che hanno una loro logica definita: uno è Connettere l'Italia, basato sull'idea della cura del ferro, una traiettoria che abbiamo valutato positivamente. Poi abbiamo dato il nostro assenso anche al Piano per il sistema energetico, che ha una particolare valenza ai fini della mobilità, perché se si gestisce nella direzione giusta il sistema energetico, si coinvolge anche la mobilità. E poi c'è la Strategia dei porti. Su queste tre tematiche noi abbiamo fatto accordi,

abbiamo detto che funzionavano e speriamo che anche questo governo voglia proseguire questo percorso virtuoso.

Poi abbiamo il tema degli appalti pubblici. Anche qui non mancano i problemi, ma non pare una buona soluzione limitarsi a criticare il Codice degli appalti affermando che contiene «troppa burocrazia», che «bisogna liberalizzare». Sono posizioni che non condivido, perché quando incentriamo l'attenzione sulla «burocrazia», con lo scopo ultimo di liberalizzare la normativa, dobbiamo essere consapevoli delle implicazioni che la deregolamentazione può avere sulle condizioni di lavoro. Anche ci sono cose che non vanno, ed io concordo, noi abbiamo fatto un accordo e ottenuto che nel Codice degli appalti fosse inserita la clausola sociale. Ed essa prevede che i soldi pubblici devono essere dati agli appalti sulle filiere quando i progetti sono definitivi.

Occorre fare attenzione al rischio di un ritorno ad un passato caratterizzato dallo sperpero delle risorse pubbliche, dalla mancanza di una seria iniziativa imprenditoriale, da un contenzioso insostenibile e dalla infinita lunghezza dei lavori. Ecco perché sul tema abbiamo aperto un «cantiere». Ed è utile ricordare che anche nel contratto della logistica abbiamo negoziato la clausola

Siamo di fronte ad uno scenario che ha innescato una dinamica in cui si criticano i contratti nazionali, però teniamo conto che siamo ancora dentro una crisi economica grave e che in questo Paese noi abbiamo fatto scontri e confronti sui contratti collettivi, ed avanzato richieste forti sui diritti. Abbiamo raccolto un milione e mezzo di firme sulla Carta dei diritti perché abbiamo un'idea del lavoro, dell'inclusività, delle tutele da garantire e, se passasse, cambierebbe la storia anche dal punto di vista della qualità del lavoro.

Ma ci siamo scontrati anche sui contratti, perché le associazioni imprenditoriali, dentro la crisi, hanno fatto gli investimenti, concesso degli aumenti salariali, ma pur sempre puntando ad un unico livello contrattuale e alla flessibilità degli orari.

Questa posizione ha determinato una conflittualità senza precedenti; siamo riusciti a rinnovare i contratti, alcuni più avanzati altri meno, ma dovendone difendere ogni voce, all'interno di una crisi che non avevamo mai conosciuto e che ancora prosegue.

Chi riteneva di poter cogliere l'occasione della crisi per dare la spallata finale al sistema delle tutele, ha perso. Possiamo anche parlare di «*dumping* contrattua-

le», ma dobbiamo riconoscere che il sistema contrattuale ha tenuto, in un contesto, è bene ribadirlo, assai difficile.

### *3. La logistica e il sistema dei porti*

In questo scenario, gli investimenti pubblici e le risorse dell'Unione europea nella filiera delle infrastrutture hanno un ruolo fondamentale, perché per queste filiere passa un'idea di unità del Paese. Se abbiamo un'idea di unificazione del Paese, i temi della logistica e dei flussi organizzativi ed informatici tra segmenti produttivi diventano centrali. Dobbiamo guardare al doppio binario su cui corre il sistema delle imprese: abbiamo sistemi territoriali che stanno nel mondo dell'innovazione e, dall'altra parte, pezzi del Paese che si stanno staccando. Con una responsabilità non piccola.

Per vedere meglio il nostro Paese dal punto di vista della logistica, proviamo ad andare a Ponte di Legno. Se da Ponte di Legno si guarda l'Italia, cosa si vede? Si delinea un grande «pontile» che entra nel mare, ed è bagnato da due mari, l'Adriatico e il Mediterraneo, e collega, come nessun altro Paese in Europa, tre grandi mondi: Asia, Africa e Occidente. Tra l'altro, quello dei porti è argomento fondamentale nell'idea di logistica evoluta e dei grandi scambi internazionali. Non possiamo guardare all'Africa come si fa oggi in Italia pensando a quei giovani, uomini e donne e bambini che arrivano dal mare scappando da guerre e miseria. In realtà lì c'è un'idea di possibilità di futuro.

L'Africa è un continente le cui città avranno, da qui al 2030, una evoluzione che registrerà un incremento della propria popolazione di 550 milioni di abitanti, e noi non riusciamo a dare una dimensione a questa discussione, a capire cosa sta avvenendo.

E permettetemi, ancora, di guardare lontano. Avete sentito parlare della «via della seta» anche in tema di logistica. Parlo della Cina e di quel che sta avvenendo in quel Paese, dove è stato programmato nei prossimi dieci anni un investimento verso l'Europa. I cinesi, per non sbagliarsi hanno tolto anche il doppio mandato al presidente, e così l'investimento è garantito, hanno predisposto una specie di legislazione di tutela dei lavoratori, anche se ancora assai lontana dai livelli di tutela riconosciuti ai nostri lavoratori. Ma dal punto di vista delle risorse, sul terreno della «via della seta», stanno facendo un investimento per entrare in Europa, perché hanno capito che ci sarebbe stato lo scontro sui dazi, lo scontro

sul potere della logistica, sul movimento delle merci, dei commerci europei, della mediazione sulle grandi traiettorie, e proprio in questi giorni, i cinesi stanno trattando la rilevazione del porto di Savona. Hanno capito che con il terzo valico si apre l'accesso a Rotterdam, e stanno discutendo a Trieste, perché c'è l'altro grande corridoio. Noi, abbiamo Gioia Tauro, Bari, Taranto, e forse dovremmo rifletterci. I cinesi fanno gli investimenti al Pireo in Grecia, triplicando il fatturato, perché quella è una grande traiettoria, ma tutti sanno che Gioia Tauro sarebbe una traiettoria molto più efficace rispetto a quella del Pireo. È questa la dimensione strategica della logistica.

Non è un esercizio demagogico riflettere su queste tematiche, perché un piano di investimenti, un'idea Paese e il lavoro dignitoso arrivano quando si ha in testa questa dimensione strategica.

Provate ad immaginare il porto di Taranto rispetto all'Ilva o Gioia Tauro rispetto alla filiera agroalimentare, o Napoli, dove c'è la più grande operazione di riconversione e bonifica di una zona industriale. Ecco, se vogliamo riportare Napoli ad una prospettiva di dignità di capitale industriale, il porto è fondamentale.

Questo è un ragionamento e in questa ottica, rispetto ai corridoi europei, ha parlato anche la professoressa Bonardi.

«Dobbiamo essere padroni a casa nostra» è uno slogan ormai ricorrente nel dibattito politico. Purtroppo è falso! Se il presidente degli Stati Uniti, Trump, mette i dazi come sta facendo la Cina – rispetto alla quale il nostro territorio è appena appena un quartiere – o siamo in grado di delineare una strategia di sviluppo o altrimenti il gioco perverso dei dazi metterà in sofferenza l'Europa, e l'Italia per prima. Infatti siamo un Paese carente di materie prime, essendo strettamente manifatturiero. E rispetto a quell'identità logistica, se non stiamo in questa grande filiera del flusso informatico e tecnologico, è evidente cosa ci succederà. E come non vedere che nel cosiddetto contratto di governo ci sono una incoerenza ed una contraddizione enormi: sulle infrastrutture si dice sì al terzo valico, e no alla Torino-Lione; una follia! È una follia dal punto di vista ambientale, è una follia dal punto di vista strategico ed è una follia perché è un investimento già finanziato dall'Europa. È un investimento che comunque non va smontato perché il terzo valico costituisce un importante parte del corridoio europeo. Se si smonta la Torino-Lione si crea una sorta di buco perché a Nord siamo circondati dalle Alpi, che obbligano a passare di sotto. Per andare in Francia



c'è oggi solo un piccolo valico, un buco che risale al 1871, un'opera fatta da Cavour. Allora, se vogliamo passare dalla gomma al ferro, se non utilizziamo la Torino-Lione, i treni da 1.300 metri che permettono di spostare le merci che arrivano nei nostri porti sulla ferrovia non ci passeranno mai. Si tratta di questioni che hanno forti ricadute anche sul piano ambientale, perché l'opzione del trasporto su ferrovia richiede la realizzazione di grandi corridoi e ovviamente anche dei trafori, incluso quello del Brennero. Questa è l'unica condizione per togliere buona parte della gomma dall'autostrada.

Questa è la discussione delle infrastrutture e dietro queste infrastrutture c'è il tema della qualità del lavoro e della qualità nei cantieri.

#### *4. Interporti e legalità*

In questo scenario è necessario poter governare il sistema: siamo in una filiera, in cui, diciamoci la verità, succede di tutto. Io apprezzo l'entusiasmo del direttore dell'Interporto di Bologna, apprezzo che si relazioni con noi, ma non è che vada tutto bene.

Non va bene, ad esempio, il rapporto con i sindacati meno rappresentativi, salvo doversi rivolgere al sindacato confederale, per poter appianare i conflitti e mandare avanti il lavoro.

Noi abbiamo un modello diverso di pluralismo e ovviamente stiamo un po' più attenti. Anche perché abbiamo ancora vertenze aperte, abbiamo lavoratori che di notte entrano dalle reti dell'Interporto. Abbiamo fatto un lavoro enorme, ed è grazie alla CGIL che si è raggiunto l'accordo con l'Interporto. È stata la nostra categoria, la Filt, ad aprire una sede proprio all'interno dell'Interporto, una sede aperta tutti i giorni h24, a disposizione dei lavoratori, una sede per la quale la Filt, che ha fatto l'accordo, paga l'affitto.

Quindi continuiamo a seguire questa traiettoria, e tentiamo di risolvere i problemi che sono ancora tutti aperti. Purtroppo però non sfugge a nessuno che negli interporti del nostro Paese, la legalità non sempre è osservata. Vi sono interporti fuori dal controllo non solo sindacale ma anche istituzionale; essi sono controllati da quei disonesti che conosciamo. Ma se i porti e gli interporti sono in mano a quei farabutti, voi capite che la questione non può essere affrontata solo dalla CGIL: ci deve essere un cambio di cultura istituzionale, un impegno che mette in campo un'alleanza per ripristinare il controllo di quel territorio.

Perché noi abbiamo perso il controllo del territorio in quelle aree e di conseguenza sono presenti aziende mafiose e lavoro nero. Assistiamo al blocco degli interporti che è programmato con cooperative spurie o di costituzione incerta. Alcuni sindacati hanno formato anche le proprie cooperative e, se queste non vengono chiamate, sono quegli stessi sindacati a provocare il blocco degli stabilimenti.

E qui lo dico anche agli amici, ai compagni della cooperazione: avevamo firmato una proposta di legge contro le cooperative spurie, ma dov'è finita? Una legge finalizzata ai necessari controlli atti a consentire l'attività delle cooperative giuste, che applicano i contratti, in modo da espellere le altre. Quella legge è stata firmata anche dalla segretaria generale della CGIL. Quando il merito è giusto, la CGIL c'è.

Ma se non si porta a casa quella legge, non potete poi venirci a dire che ci sono le cooperative spurie. Esse ci sono perché non abbiamo più il controllo del sistema delle catene del valore.

È evidente allora che c'è anche un problema di democrazia in queste aree; ed è un terreno fertile per le mafie.

I più grandi business ormai sono individuabili chiaramente: uno è certamente nella logistica, uno nella movimentazione a terra, l'altro nei rifiuti, l'altro nella filiera agroalimentare e l'altro nell'edilizia. Questi sono i cinque grandi business della mafia, che sono ancora più forti al Sud, dove maggiore è l'influenza della criminalità mafiosa. Anche l'ideologia liberista è snaturata, perché non è più solo un «liberismo di mercato», è un «liberismo di impresa», che sceglie l'impresa a prescindere, purché sia una impresa, che poi ottiene degli sgravi. Così quando lo Stato toglie i vincoli all'attività imprenditoriale, perché culturalmente si è scelta solo l'impresa, si consegna senza condizioni a questo genere di imprenditorialità.

## *5. Il ruolo della contrattazione collettiva e le necessarie riforme legislative*

Il vero scontro che ha fatto la CGIL è quello che ha fatto nascere la Carta dei diritti, in una direzione di cambiamento prima di tutto culturale.

Quando parliamo di queste cose vengono in mente anche le tante operazioni che abbiamo fatto, ad esempio sulla legge Bossi-Fini, che ha ricadute sulla logistica e sulle filiere, perché un immigrato, quando perde il lavoro, perde anche la

possibilità di stare in questo Paese. Giorni fa è fallito tentativo di revisione del Regolamento di Dublino e mentre si cercava di gestire il caso della nave Aquarius, il Ministro dell'interno faceva visita a Orban, quello che ha fatto saltare il negoziato. Così a potersi muovere sono solo i capitali; le persone, quelle no, non si devono muovere. Ci si mette d'accordo con coloro che impediscono di modificare il Regolamento e di far circolare le persone (perché occorre l'unanimità per la modifica).

Allora dobbiamo cominciare anche a dire delle verità perché queste scelte non reggono nemmeno nei luoghi di lavoro, perché la logistica è tuttora un settore ad alta intensità di lavoro, dove sono occupati molti migranti con bassa qualifica professionale e diventa difficile trovare soluzioni di qualità su queste filiere se non si governa il reclutamento delle persone anche in relazione alla loro formazione, con una gestione degli ingressi che rispetti la loro dignità. È tutto collegato alle modalità di regolarizzazione dei lavoratori migranti che non possono scomparire dal punto di vista politico, e poi ricomparire la mattina sulle filiere della logistica.

Veniva qui posto il tema del *dumping* contrattuale. Guido Mora ha fatto bene a ricordare la vicenda della GFE, sulla quale si è consumato uno scontro con contenuti anche simbolici. Però siamo riusciti a negoziare un contratto dialogando con un Ministro che ha compreso la situazione. Ma non abbiamo risolto tutti i problemi e di GFE in giro per l'Italia ce ne sono molte altre.

Mi sono fatto oramai un'idea precisa sul tema dell'applicazione dei contratti e dei perimetri contrattuali. A monte di tutto c'è però il tema della rappresentanza. Occorre una legge sulla rappresentanza. Non si tratta di un capriccio della CGIL: far votare i lavoratori in modo che i lavoratori possano scegliere la loro rappresentanza, così come abbiamo fatto nel pubblico impiego, nella scuola, è una forma di democrazia diretta. Bisogna farlo anche nel settore privato in modo da avere la giusta dimensione della rappresentanza che, in caso di firma di un contratto collettivo, questo si possa poi sottoporre alla validazione dei lavoratori e, se accettato dalla maggioranza, abbia validità *erga omnes*.

Anche per questo non ritengo necessaria una legge per il salario minimo. Ma se questa verrà realizzata, potrà riguardare quel 10 % di lavoratori che non sta dentro il sistema della rappresentanza collettiva.

Quando verrà fatta la legge sulla rappresentanza potremo discutere anche dei perimetri contrattuali. Senza non si riuscirebbe perché la competizione è fra le

stesse associazioni imprenditoriali, anzi, si acuirebbe la competizione tra associazioni imprenditoriali e pare l'abbia capito anche la stessa Confindustria. Tra l'altro la nuova maggioranza ha già, fin dall'insediamento del governo, paventato l'uscita delle aziende pubbliche da Confindustria. La Fiat è andata via. È andata via Luxottica. Senza legge sulla rappresentanza le associazioni delle imprese rischiano di non avere più sufficiente presa. Potrebbe affermarsi il modello, già conosciuto e anche inserito in alcuni programmi di governo, del rapporto diretto impresa-lavoratore. Ma è evidente che i rapporti tra impresa e lavoratore non possano fare a meno della mediazione sociale e fare la legge sulla rappresentanza vuol dire rivalutare anche il ruolo dei contratti.

Dunque non è per pura caparbia volontà della CGIL che si vuole un sistema basato sul contratto collettivo nazionale, è perché avere un contratto nazionale significa avere diritti e doveri e democrazia e competizione. Quando diciamo contratto intendiamo dire proprio tutto questo, prefigurare un modello, un'idea di come governare il Paese.

Questo è il tema in discussione, e non può essere utilizzato da qualcuno per compiere spericolate acrobazie in vista della prossima campagna elettorale. Prima è stato sfasciato il diritto del lavoro, adesso pare di stare sull'otto volante. Qualunque cosa si vorrà fare noi la valuteremo stando sempre ancorati al merito delle scelte. La CGIL ha 120 anni di storia, se ci propongono soluzioni che vanno bene nel merito, diremo dei sì, e diremo dei no in caso contrario. Ma siamo sempre disponibili a fare degli accordi che migliorino la condizione delle persone che rappresentiamo.

Già abbiamo fatto un accordo con l'attuale vicepremier Di Maio sulla Tim, dimostrando che non abbiamo alcun problema a confrontarci con loro. Ma – permettetemi – non è che modificando un po' il contratto a tempo determinato e poi ripristinando i *voucher*, si abbia un'idea del diritto del lavoro. Né si può pensare di concedere qualcosa sul contratto a termine e al contempo di modificare il Codice degli appalti perché c'è troppa burocrazia... o di modificare la legge sul caporalato. No, così certo non può funzionare.

Iniziamo a prepararci e dire delle verità, perché l'autonomia va salvaguardata sempre.

Per quanto ci riguarda, se andiamo nella direzione che ho indicato e guardiamo a cosa sta avvenendo, non possiamo non vedere i problemi che abbiamo con

i grandi committenti che rappresentano l'80% delle filiere della logistica: Eni, i comuni, Enel, Fincantieri, Rfi, Anas.

Questi rappresentano i più grandi utilizzatori dei soldi pubblici, e, con questi committenti il sindacato assicura la qualità del lavoro, come dimostrano alcuni accordi già sottoscritti. Ma come non vedere nella logistica quello che si configura quasi come uno scontro di civiltà per via dei problemi nati nel confronto con i grandi *driver*?

Abbiamo aperto un tavolo di confronto con il Ministero e con i grandi *driver* della logistica. Dopo aver fatto i contratti della logistica adesso proveremo a tracciare un perimetro di legalità. Vi partecipano anche i Ministeri degli Interni, dell'Industria e del Lavoro perché gli stessi Ministeri ne hanno bisogno per fronteggiare situazioni non semplici, perché non riescono neanche loro a reggere la situazione e vanno incontro a scontri come, fatto già successo, il blocco dei cantieri o dei porti. Abbiamo a che fare con una condizione di lavoro di una certa difficoltà che nemmeno le imprese riescono a gestire. È per questo che hanno capito e proposto un confronto per arrivare a definire un perimetro di legalità. Ma per raggiungere questo obiettivo bisogna fare delle cose un po' forti, sia dal punto di vista della normativa, sia dal punto di vista degli accordi anche contrattuali. E speriamo di trovare alcune sintesi sulle clausole sociali, sui diritti di assunzione, possiamo anche prevedere alcune moratorie, ma a condizione che, a fronte di questo buon senso sindacale, le imprese facciano chiarezza sui termini di assunzione, sulla contribuzione. Insomma le imprese dovranno preventivamente predisporre un armamentario che determini una risposta vera al bisogno di qualità del lavoro, proprio perché frutto del confronto con questi grandi committenti.

In questo senso, non si possono che apprezzare la legge dell'Emilia-Romagna e gli accordi che abbiamo fatto in Piemonte e a Milano, che dimostrano come non sia vero che non si possono fare gli accordi sulla filiera della logistica e della legalità. Andrea Lassandari giustamente lo ricordava, anche perché è stato uno dei fautori tecnici di quella legge, che io definisco una buona legge.

Abbiamo però un problema, diciamoci la verità: tutte queste leggi, tutta questa normativa è un problematico rapporto con l'Unione europea. Ci sta creando un problema grossissimo perché se si determina una clausola sociale, si determinano anche delle regole che fanno funzionare il sistema, ma il diritto europeo, sugli appalti di logistica e quant'altro, consente alle imprese di prendere l'appalto

in base alla propria organizzazione del lavoro. Un fatto che determina l'insorgere di un contenzioso – e qui abbiamo i legali degli uffici vertenze a confermarlo – perché si può adottare la clausola sociale ma se i lavoratori non vengono reimpiiegati dalla nuova impresa appaltatrice, si può anche fare il migliore accordo possibile che consenta il mantenimento dei diritti sui lavoratori che rientrano nell'accordo, ma gli effetti negativi delle normative europee si scaricano sui lavoratori che ne restano esclusi.

Il tema europeo del *dumping* sociale è di fondamentale importanza e deve essere oggetto di riflessione attenta e di risposte serie da parte del sindacato. Le ingenti risorse economiche, finanziarie, di *know how*, che si spostano tra le nazioni europee alla ricerca della formula più conveniente si riflettono negativamente sull'occupazione e sui salari, generando situazioni di *dumping* difficilmente contenibili.

Quindi se si salva un'impresa in Italia, si rischia di far morire un'impresa in Polonia o Romania; oppure, se si salva l'impresa rumena, muore quella in Italia: ma non è questa l'Europa che abbiamo immaginato! E il tema del *dumping* è un tema che deve essere affrontato dall'Unione europea, così come abbiamo già proposto alla Commissione europea, perché interessa gli appalti di tutti i settori produttivi e tutta la logistica, ed è un problema a cui deve essere data soluzione normativa vincolante per tutti i Paesi membri dell'Unione europea.

Ma c'è un punto controverso già emerso dalla discussione di oggi.

Noi non possiamo avere una logistica dove i tempi di lavoro e gli orari sono fuori controllo. Ormai abbiamo persone che, sui camion, nei magazzini, lavorano in continuazione, e abbiamo personale discontinuo, che lavora un mese sì e quindici giorni no. Allora il governo degli orari, in questi sistemi logistici, diventa necessario. Il governo degli orari, la redistribuzione e il controllo dei tempi di lavoro, diventano fondamentali anche per controllare la qualità del lavoro. E lì dentro abbiamo una grande frammentarietà di periodi orari che deve essere disciplinata dalla legislazione, perché se ciò non avviene, il lavoratore si trova nella condizione di non poter nemmeno aspirare a costruirsi un futuro previdenziale. E perciò preferisce avere anche i soldi che dovrebbero essere destinati alla previdenza o alla contribuzione subito in busta paga, meglio in nero. Così non può funzionare. E il sindacato certo non può dire ai lavoratori di attendere i tempi incerti di un ipotetico modello contrattuale che possa risolvere la problematica.

Siamo nell'era della provvisorietà, il tema di individuare soluzioni che sappiano superare o almeno rendere socialmente meno distruttiva tale provvisorietà, che interessa tutti i settori produttivi, non solo nella logistica, ma in tutta l'area della frammentazione del lavoro, è la discussione che noi stiamo affrontando. Il tema è oggetto di riflessione anche con le categorie per individuare le soluzioni contrattuali più idonee per contrastare la frammentarietà del lavoro.

Poi, Antonio Mattioli poneva il tema della confederalità, poneva il tema del mettersi insieme. Giusto, ma io penso che se non c'è un perimetro di rappresentanza codificata, anche le verticalità rischiano comunque di essere mantenute. Perché poi avete parlato del contratto del *multiservice*: se lo guardiamo oggi, non regge.

Ma quando è stato fatto, quei lavoratori erano da 10 anni senza contratto e lì ci siamo impegnati prioritariamente a combattere la piaga del lavoro nero, mirando a costituire condizioni di stabilizzazione dell'occupazione. Per fare ciò abbiamo dovuto sostenere il ruolo centrale del secondo livello di contrattazione, soprattutto aziendale

Critichiamoci pure, però abbiamo fatto una scelta. È bene sempre dirci alcune verità, il tema non è il *multiservice*, ma il modello contrattuale della rappresentanza che noi ci vogliamo dare. Un modello che ci consenta di definire i perimetri contrattuali, perché non regge più il perimetro contrattuale del *multiservice*, nemmeno quello della logistica, come non regge il settore del commercio.

Ridisegnare i nuovi perimetri è necessario, e per farlo servono contratti nazionali, perimetri e legge sulla rappresentanza sindacale. I lavoratori devono poter votare scelte che poi valgano *erga omnes*.

Se riusciremo ad ottenere questo risultato, avremo fatto la cosa più importante non solo per la logistica, ma per la dignità di tutti i lavoratori.

Grazie.





ISBN 978-88-230-2209-6



9 788823 022096