

**Somministrazione****Sugli appalti  
elusivi  
ora è tempo  
di controlli****Francesco Verbaro**

■ Uno spunto per ricordare Marco Biagi anche nella Pa e l'importanza del decreto legislativo 276/2003, che nacque dalle sue riflessioni, arriva da una sentenza del Consiglio di Stato, la 1571/2018 (si veda anche Il Sole 24 Ore del 23 marzo), che ha ribadito la distinzione tra appalto di servizio e somministrazione di personale nell'ambito del settore sanitario. Il decreto del 2003, nel disciplinare la somministrazione di lavoro, volle infatti chiarirne i confini rispetto all'appalto.

Il Consiglio di Stato ha quindi ricordato quali sono gli elementi che qualificano un "appalto" come non genuino, in quanto dissimulante una somministrazione di personale:

- la richiesta da parte del committente di un certo numero di ore di lavoro;
- l'inserimento stabile del personale dell'appaltatore nel ciclo produttivo del committente;
- l'identità dell'attività svolta dal personale dell'appaltatore rispetto a quella dei dipendenti del committente;
- la proprietà in capo al committente delle attrezzature necessarie per l'espletamento delle attività;
- l'organizzazione da parte del committente dell'attività dei dipendenti dell'appaltatore (Cassazione civile, sezione lavoro, n.3178/2017).

In particolare, negli appalti a prevalente impiego di manodopera, il criterio dell'effettivo esercizio del potere di organizzazione e di direzione, da parte dell'appaltatore o del committente, assume valore decisivo (Cassazione civile, sezione lavoro, n.7796/2017).

Nel settore della sanità e dell'assistenza sociale è frequente il ricorso all'appalto invece delle assunzioni, a causa del lungo blocco indiscriminato del turnover. Fortunatamente (per la Pa) gli ispettori del Lavoro e dell'Inps non vanno negli uffici pubblici a verificare la natura degli appalti e dei contratti di lavoro, e gli ispettori della Ragioneria ge-

nerale verificano solo i vizi formali sulla spesa. E questo riguarda anche co.co.co e partite Iva.

I casi come quello al centro della sentenza del Consiglio di Stato confessano la regolamentazione degli ultimi contratti nazionali della Pa, che ha compreso la somministrazione entro il limite del 20% del tempo determinato, per favorire di fatto il contratto di appalto che prevede un costo del lavoro molto più basso e un lavoro meno protetto. La somministrazione costa di più anche perché protegge di più il lavoratore, dovendosi applicare lo stesso contratto collettivo dell'utilizzatore e riconoscere una serie di prestazioni di welfare, con la bilateralità del settore.

La Pa quindi continua nell'errore di contenere la somministrazione e di utilizzare l'appalto di servizio per soddisfare le esigenze di personale in alcuni importanti settori.

Isomministrati nella Pa sono 10 mila, circa lo 0,3% della forza lavoro, mentre il personale irregolarmente somministrato attraverso appalti non genuini è stimato in circa 300 mila persone, cioè oltre il 9 per cento. Ancora una volta, occorre conoscere i fenomeni concretamente per poter intervenire con norme utili ed efficaci.

Da anni il legislatore prevede divieti ad assumere formalmente severi, ma dal contenuto imbarazzante. In caso di mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica o di mancata presentazione dei bilanci, oppure ogni volta che il divieto di assunzione deve apparire assoluto, il legislatore aggiunge che «è fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi» dello stop alle assunzioni. Questo divieto dovrebbe essere previsto sempre, e non solo in alcuni casi. Quando si utilizza un contratto di appalto per eludere il divieto di assunzione non si viola solo una norma di finanza pubblica, ma una norma del diritto del lavoro. Diritto con cui, a 25 anni dalla privatizzazione, la Pa ha ancora poca confidenza.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

