

Applicabile anche alla Pa la normativa in tema di solidarietà dell'appaltante

Corte d'Appello di Torino
9 febbraio 2012, n. 169

Pres. Girolami; Rel. Maffiodo; Ric. I.C.S.; Res. F.S. e C. s.c.

Lavoro subordinato - Appalto di servizi - Pubblica amministrazione - Responsabilità in solido

La regola della responsabilità solidale tra committente ed appaltatore per le spettanze retributive e contributive del lavoratore impiegato nell'appalto, dettata dall'art. 29, comma 2, del Dlgs n. 276/2003, opera anche quando il ruolo di committente sia rivestito da un soggetto pubblico.

Nota - Con la sentenza in commento la Corte di Appello ha aderito alla soluzione interpretativa fatta propria dal giudice di primo grado, in relazione all'individuazione dell'ambito di operatività dell'art. 29, comma 2, del Dlgs n. 276/2003, norma frequentemente invocata in sede giudiziale dai lavoratori che siano stati impiegati nell'esecuzione di un appalto.

La motivazione della pronuncia della Corte di Appello di Torino è di notevole interesse, in quanto - dando atto di un contrasto delineatosi in seno alla sezione Lavoro - richiama e pone a confronto due possibili e divergenti letture interpretative della disposizione citata, l'una letterale e l'altra «costituzionalmente orientata», per individuare infine nella seconda la strada ermeneutica preferibile. La questione dibattuta verte in buona sostanza sull'applicabilità o meno della norma in parola alle Pubbliche amministrazioni e quindi sull'operatività o meno della solidarietà passiva in presenza di appalti pubblici.

Come noto, l'art. 29, comma 2, del Dlgs n. 276/2003 precisa che, in caso di appalto di opere o di servizi, «il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore (...) a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti». Secondo una prima tesi, accolta dalla Corte di Appello di Torino con la sentenza n. 896/2011, il committente ente pubblico si sottrarrebbe all'applicazione della norma in parola, essendo lo stesso in linea di principio escluso dal campo di operatività del decreto delegato, in forza della formulazione dell'art. 1, comma 2, del Dlgs n. 276/2003, il quale per l'appunto recita: «Il presente decreto non trova applicazione per le pubbliche amministrazioni e per il loro personale». Il senso letterale della disposizione citata, cui deve darsi valore prioritario secondo l'art. 12 delle preleggi, condurrebbe alla conclusione che l'esclusione riguardi sia le pubbliche amministrazioni, sia il relativo personale. La soluzione interpretativa in parola sarebbe inoltre sorretta anche da tre ragioni di ordine sistematico: a) il titolo III della cd. legge Biagi disciplina la somministrazione di lavoro (capo I) e l'appalto di lavoro (capo II), sicché riguarderebbe unicamente i soggetti che possono fare ricorso ad entrambe le tipologie contrattuali; b) il comma 1 del-

l'art. 29 fa riferimento al solo art. 1655 c.c., relativo all'appalto privato, e nessun riferimento alla normativa vigente in tema di appalti pubblici, pertanto la solidarietà passiva prevista dal comma 2 dovrebbe coerentemente operare soltanto in presenza di un appalto privato; c) il comma 3-bis dell'art. 29 (introdotto dall'art. 6, comma 2, del Dlgs n. 251/2004) prevede, nell'ipotesi di appalto non genuino, che il lavoratore possa chiedere al giudice la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore, istanza non compatibile con l'art. 97 Cost., che impone l'accesso nella Pubblica amministrazione mediante concorso.

La sentenza in commento si discosta dalla pronuncia emessa dalla stessa Corte nel 2011, ritenendo che gli argomenti sin qui richiamati non siano ostativi all'applicabilità delle norme sulla solidarietà anche al committente ente pubblico.

La Corte afferma invece di aderire al diverso orientamento espresso da una precedente pronuncia, la n. 949/2009, di cui ripropone le considerazioni.

Osservando che il decreto delegato deve sempre interpretarsi alla luce della legge delega, al fine di salvaguardarne un'interpretazione conforme al disposto dell'art. 76 Cost., la Corte richiama il testo dell'art. 6 della legge n. 30/2003, secondo cui le norme degli articoli da 1 a 5 (contenenti tra l'altro la delega al Governo in materia di intermediazione nella somministrazione del lavoro) «non si applicano al personale delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate». In buona sostanza, si rileva, il legislatore è stato autorizzato ad escludere dall'ambito di applicazione dei decreti delegati il solo personale alle dipendenze della Pubblica amministrazione. Ciò conduce a considerare la formulazione di cui all'art. 1, c. 2, Dlgs n. 276/2003 - «le pubbliche amministrazioni e (...) il loro personale» - come un'endiadi, che sta per «il personale delle pubbliche amministrazioni». In termini più chiari, tale locuzione deve intendersi riferita alle Pubbliche amministrazioni nel loro ruolo di datori di lavoro e non anche nella loro veste istituzionale (cfr. Trib. Pavia 29.4.2006; Trib. Ancona 13.4.2006). Del resto, si constata, non potrebbe essere altrimenti, posto che è lo stesso decreto delegato ad individuare nelle Pubbliche amministrazioni il soggetto attivo di importanti discipline (v. artt. 6 e 76). Quanto poi all'art. 29, c. 2, Dlgs n. 276/2003, la norma si applica al «committente imprenditore o datore di lavoro»; ciò significa che la responsabilità solidale non sorge in capo al committente che non sia anche imprenditore o datore di lavoro. Se pacificamente la Pubblica amministrazione non è un imprenditore, altrettanto incontestabilmente essa è datrice di lavoro del personale assunto nelle forme del rapporto di pubblico impiego. Anche l'ulteriore argomento fatto proprio dalla sentenza n. 896/2011, secondo cui l'art. 29 farebbe riferimento ai soli appalti privati e non anche a quelli pubblici, si espone a delle critiche, secondo la sentenza in esame. In primo luogo, tale disposizione non avrebbe potuto contenere il riferimento a una normativa, quella appunto sugli appalti pubblici, introdotta dal successivo Dlgs n. 163/2006. In termini più generali, la lettura interpretativa criticata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto attribuirebbe una posizione di ingiustificato privilegio alle Pubbliche amministrazioni committenti rispetto ai committenti privati, ponendo così in una situazione di oggettivo svantaggio i lavoratori operanti nell'ambito di un appalto pub-

blico. Infine, in relazione all'ultima ragione di ordine sistematico svolta dalla pronuncia n. 896/2011, la Corte osserva che i rapporti di pubblico impiego ed il reclutamento del personale delle Pubbliche amministrazioni rinviengono la loro disciplina speciale nel Dlgs n. 165/2001 e non ricadono pertanto nell'ambito di operatività della legge Biagi. In particolare, l'inapplicabilità del comma 3-bis dell'art. 29 alle Pubbliche amministrazioni trova la sua garanzia proprio nell'art. 97 Cost. In definitiva, la Corte ha confermato integralmente la sentenza impugnata sulla scorta di un'interpretazione «costituzionalmente orientata» dell'art. 29, comma 2, del Dlgs n. 276/2003.