

Appalti e Responsabilità Solidale della Pubblica Amministrazione dopo il Decreto Legge 28 giugno 2013, n° 76

Da **Gaspere Roma** 10 gennaio 2014

L'articolo 9, comma 1, del Decreto Legge 28 giugno 2013, n° 76 (cd. "Decreto Lavoro" del G. L. 2013, n° 99, è intervenuto sulla disciplina della responsabilità solidale negli appalti di cui all'art. 29 della Legge Biagi, n° 76 (cd. "Legge Biagi"), introducendo tre importanti modifiche al regime di responsabilità solidale. L'articolo 9, comma 1, del Decreto Lavoro, infatti, ridefinisce i nuovi ambiti di applicazione della responsabilità solidale, limitandone l'applicabilità ai soli casi in cui parte del contratto di appalto non sia una pubblica amministrazione (art. 29 della Legge Biagi, da un lato ampliando l'operatività della responsabilità in oggetto di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo, limitandone l'applicabilità ai soli casi in cui parte del contratto di appalto non sia una pubblica amministrazione). La norma in questione limita, poi, l'efficacia dei contratti collettivi nazionali di lavoro retributivi dovuti ai lavoratori impiegati nell'appalto, escludendone ogni potere regolatorio per quanto riguarda gli aspetti assicurativi del personale in questione.

Per quanto di interesse nella presente sede, appare evidente come l'intervenuta esclusione della responsabilità solidale trovi la propria ragion d'essere in una mera esigenza di tutela delle parti più deboli e vulnerabili, prioritaria in questo delicato momento storico, piuttosto che in esigenze socio-giuridiche appaltistiche. Tale circostanza, unitamente all'insolita ed infelice tecnica normativa prescelta dal legislatore nel testo dell'art. 29 della Legge Biagi, ha preferito condizionarne l'applicazione ad una lettura meramente interpretativa, con evidenti ben diverse conseguenze sul piano dei riflessi concreti e giudiziari già pendenti.

Come noto, infatti, qualora ci si trovasse davanti ad una norma novellata, il combinato disposto dell'art. 9, comma 1, del Decreto Lavoro, sarebbe da considerarsi come un nuovo testo di legge interpretativa, ai sensi dell'articolo 11 delle Preleggi¹, l'esclusione della responsabilità solidale delle pubbliche amministrazioni, ossia solo in relazione agli appalti conclusi successivamente alla data di entrata in vigore della legge interpretativa. Contrario, invece, qualora l'art. 9, comma 1, del Decreto Lavoro venisse considerato come una norma interpretativa della Legge Biagi, le novità introdotte (ivi compresa quella relativa all'esclusione delle pubbliche amministrazioni) avrebbero efficacia temporale ex tunc, potendosi far valere la norma interpretativa anche in tutti i procedimenti giudiziari pendenti.

La particolare efficacia temporale di una norma interpretativa, capace di superare la rigida regola del non retro, universalmente riconosciuta dall'art. 11 delle Preleggi, impone la necessità che una legge interpretativa esprima la volontà del legislatore risulti in tal senso chiaramente manifestata. Secondo la giurisprudenza, le parole chiaramente contenute nella legge interpretativa, quali, ad esempio, parole come "va inteso" o "ha effetto", sono della legge di interpretazione. Sempre secondo la giurisprudenza³, inoltre, una norma interpretativa

attribuire ad una norma precedente, ma anche la volontà del legislatore di imporre questa in Non a caso, con riguardo, per esempio, ai dubbi sorti in merito all'indennità prevista dall'art. 183 (cd. "Collegato Lavoro") in caso di conversione di un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, l'articolo 1, comma 1, della Legge 28 giugno 2012, n° 92 (cd. "Legge Fornero" disposizione del Collegato Lavoro "si interpreta" nel senso che l'indennità ivi prevista ristora sgomberando ogni dubbio circa la natura interpretativa e non novativa della norma in questione. Nel testo dell'art. 9, comma 1, del Decreto Lavoro e nella rubrica di tale norma, però, non vi né vi è alcun altro riferimento idoneo a far ragionevolmente ritenere che la disposizione in questione sia che novativa.

A sostegno della valenza novativa e non interpretativa della disposizione di cui all'art. 9, comma 1, della Legge Biagi, con considerazione che l'esclusione delle pubbliche amministrazioni tra i soggetti solidalmente responsabili per la Legge Biagi, costituisce un evidente contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. attribuirebbe una posizione di ingiustificato privilegio alle pubbliche amministrazioni committenti (e per le distorsioni concorrenziali del mercato), sia in quanto porrebbe in una situazione di obiettivo e di vantaggio occupato nell'ambito di un appalto intercorso con un committente pubblico⁴. La norma in questione, per l'evidente contrasto con l'art. 3 Cost., sarebbe comunque senz'altro "eccezionale" nel senso che, per la conseguente sua inapplicabilità estensiva o analogica.

In definitiva, è da ritenersi che la disposizione di cui all'art. 9, comma 1, del Decreto Lavoro, con la conseguenza che le pubbliche amministrazioni andranno esonerate dalla responsabilità prevista dall'art. 29, comma 2, della Legge Biagi, solo qualora il relativo contratto di appalto sia stato stipulato prima del Decreto Lavoro (13 luglio 2013), con conseguente necessità di applicazione della responsabilità delle pubbliche amministrazioni per tutti i contratti sottoscritti antecedentemente a tale data ed a decorrere dal corso al giorno 13 luglio 2013.

1 Ai sensi dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, approvate preliminarmente al D.L. n° 262 (cd. "Preleggi"), "la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo".

2 Cass. SS. UU. 13 marzo 1957, n° 843.

3 Cass. 21 dicembre 2012, n° 23827.

4 Corte d'Appello di Torino, Sez. Lav., 8 marzo 2012.

5 Ai sensi dell'art. 14 delle Preleggi, "le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali e i tempi in esse considerati".