

LA SICUREZZA DEL LAVORO NEGLI APPALTI

MARCO LAI*

SOMMARIO

1. Premessa. - **2.** La disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 81/2008 e successive modifiche ed integrazioni. - **3.** Le principali novità: l'ambito di applicazione. - **4.** Il controllo dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi e l'obbligo di informazione dettagliata. - **5.** L'obbligo di cooperazione e coordinamento ed il DUVRI (Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali). - **6.** L'indicazione dei costi per la sicurezza e la determinazione del costo degli appalti pubblici. - **7.** La responsabilità solidale del committente per infortunio sul lavoro. - **8.** Il cartellino identificativo dei lavoratori coinvolti nell'appalto. - **9.** La sicurezza sul lavoro negli "ambienti sospetti di inquinamento" e nei "luoghi confinati". - **10.** La qualificazione delle imprese.

1. Premessa

Il settore degli appalti e dei subappalti è da tempo segnalato tra quelli maggiormente esposti a pericolo e fonte di gravi incidenti. D'altro lato i modelli di organizzazione di impresa sembrano decisamente orientati al decentramento produttivo ed alle esternalizzazioni. Non sono infatti infrequenti forme di "esternalizzazione interna", mediante le quali si cedono a terzi parti del processo produttivo, che poi si riacquistano tramite appalti, talora con utilizzo delle stesse attrezzature e capitale umano impiegato in precedenza¹.

Proprio al fine di fornire indicazioni operative in tale settore il Ministero del lavoro, di recente, ha opportunamente emanato apposita circolare (n. 5, dell'11 febbraio 2011) sul *Quadro giuridico degli appalti*, che affronta i punti cardine

* Docente di Diritto del Lavoro e della Previdenza Sociale nell'Università di Firenze.

1 Cfr. in particolare R. DE LUCA TAMAJO, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: scenari e strumenti*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2007, I, pp.4 ss; A. PERULLI, *Diritto del lavoro e decentramento produttivo in una prospettiva comparata: problemi e prospettive*, in *Riv.it.dir.lav.*, 2007, I, pp.29 ss. Per la disciplina di carattere generale sugli appalti cfr., più di recente, P. RAUSEI, *Appalto: requisiti normativi, giurisprudenza e sanzioni*, in *DPL*, 2010, pp.2233 ss.

della disciplina in materia (genuinità dell'appalto, appalto illecito e fraudolento, obblighi retributivi, valore degli appalti interni e criteri di scelta dei contraenti, regime di responsabilità solidale, certificazione del contratto), con una sezione finale dedicata alla sicurezza degli appalti. In tale specifico contesto rilievo assume, alla luce del ripetersi di infortuni mortali spesso a catena, il controllo degli appalti aventi oggetto attività manutentive o di pulizie su aree confinate (silos, pozzi, cisterne, serbatoi, impianti di depurazione, cunicoli e gallerie ecc...), con personale non sempre preparato ad affrontare tali particolari evenienze, tematica anch'essa oggetto di attenzione da parte del Ministero del lavoro, Direzione generale per l'Attività Ispettiva (cfr. circolare n. 42, del 9 dicembre 2010, così come precisata dalla circolare n. 13 del 19 aprile 2011)².

2. La disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 81/2008 e successive modifiche ed integrazioni

Il D.Lgs. n. 81/2008 prevede un più penetrante coinvolgimento del datore di lavoro committente nell'attività di prevenzione a favore, oltre che dei propri dipendenti, dei lavoratori autonomi (contratto d'opera) e dei dipendenti delle imprese appaltatrici³.

La legislazione precedente al D.Lgs. n. 626/1994 richiedeva soprattutto al committente pubblico una maggiore attenzione alle problematiche attinenti la sicurezza, anche se obblighi e responsabilità ricadevano principalmente sulle imprese appaltatrici⁴.

Il committente privato, fermo restando il rispetto nei confronti dei lavoratori autonomi, tra i quali si erano fatti rientrare anche gli appaltatori⁵, degli obblighi di cui all'art. 5, D.P.R. n. 547/1956⁶, poteva invece considerarsi sostanzialmente estraneo ai compiti e alle responsabilità connesse alla sicurezza sul lavoro nella realizzazione dell'appalto.

2 Cfr. al riguardo G. RAPUANO, *Gestione del rischio negli ambienti confinati*, in *DPL*, 2011, pp.501 ss.

3 Cfr. per riferimenti, tra gli altri, J. TSCHOLL, *Committenti e appaltatori*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI, *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.Lgs. n. 106/2009)*, Milano, 2009, pp.295 ss.; V. PASQUARELLA, *La responsabilità nel sistema degli appalti*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCHI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, Milano 2010, pp.349 ss.; per la giurisprudenza cfr. R. GUARINIELLO, *Il Testo Unico Sicurezza sul Lavoro*, Milano, 2009, pp.303 ss. Tra le ultime Cass. pen., 25 maggio 2010, in c. Vanoncini e altro, in *ISL*, 2010, p.540.

4 Ci si riferisce in particolare all'art. 18, ottavo comma, della L. 19 marzo 1990, n. 55 (c.d. legge antimafia) che in materia di opere pubbliche stabilisce a carico delle imprese esecutrici l'obbligo di predisporre, prima dell'inizio dei lavori, "il piano delle misure per la sicurezza fisica dei lavoratori", piano che deve essere messo a disposizione degli organi di vigilanza. Tali disposizioni sono richiamate nelle successive regolamentazioni concernenti gli appalti pubblici.

5 Cfr., tra le altre, Cass. pen. n. 1992/1994 e Cass. pen. n. 3497/1994.

6 Questi riguardavano l'obbligo del datore di lavoro, dei dirigenti e dei preposti di rendere edotti i lavoratori autonomi dei rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro in cui erano chiamati ad operare e di munire dei dispositivi di sicurezza le macchine o attrezzi di proprietà del datore di lavoro concessi in uso per l'esecuzione dei lavori.

Ciò in base ai principi stessi che disciplinano il contratto di appalto nel nostro ordinamento⁷. Da tempo peraltro la giurisprudenza, specie di Cassazione, aveva riconosciuto in numerose ipotesi la responsabilità, esclusiva o concorrente, del committente: là dove ad esempio il committente avesse omesso di controllare con oculatezza che l'appaltatore possedesse le capacità tecniche e le attrezzature necessarie per portare a compimento l'incarico affidatogli (*culpa in eligendo*); qualora si fosse ingerito nell'esecuzione dei lavori; là dove avesse commissionato o consentito l'inizio dei lavori pur in presenza di situazioni pericolose⁸.

La disciplina posta dall'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, come modificata dal D.Lgs. n. 106/2009, estende di gran lunga la responsabilità del datore di lavoro committente. Le novità rispetto all'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, pur significative, non sono del tutto originali, essendo state in buona parte introdotte dalla L. Finanziaria 2007 (art. 1, comma 910, L. n. 296/2006) e dalle norme immediatamente precettive della L. n. 123/2007 (art. 3, primo comma, lett. a) e b) e art. 6)⁹, nell'ambito della più ampia politica di contrasto del lavoro sommerso ed irregolare¹⁰. Anche in tema di appalti pubblici la disciplina base, contenuta nel D.Lgs. n. 163/2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici)¹¹, è stata oggetto, a breve distanza di tempo, di successive modifiche nel segno di un maggior rigore¹².

Per quanto riguarda la tutela prevenzionistica negli appalti con l'art. 26, D.Lgs. n. 81/2008, come integrato e corretto dal D.Lgs. n. 106/2009, si viene finalmen-

7 L'appalto è infatti "il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro" (art. 1655 c.c.). La disciplina dell'appalto è stata peraltro oggetto di significative innovazioni contenute principalmente nell'art. 29, D.Lgs. n. 276/2003, e successive modifiche ed integrazioni, attuativo della c.d. "legge Biagi" (n. 30/2003). Particolare rilievo ha il regime di responsabilità solidale del committente, imprenditore o datore di lavoro, in tema di corresponsione dei trattamenti retributivi e contributivi dovuti ai lavoratori impiegati (entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto), responsabilità ora estesa, come vedremo, anche in materia di sicurezza del lavoro. La responsabilità solidale dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori per contributi e ritenute fiscali ex art. 35, comma 28, D.L. n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006, trova applicazione esclusivamente con riferimento alle prestazioni rese da lavoratori subordinati (cfr. circolare Ministero Lavoro n. 5/2011).

8 Per la responsabilità del committente nei lavori in appalto, cfr. Cass. pen., 20 novembre 1996, in causa Russo e Cass. pen., 11 novembre 1996, in causa Stirpe, entrambe in *ISL*, 1997, p.143; più in generale F. FOCARETA, *Responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro negli appalti*, in *QDLRI* 1993, pp.139 ss.

9 Cfr. F. BACCHINI, *Le tutele lavoristico-antifortunistiche negli appalti "d'impresa" ed endoaziendali. Commento all'art. 3, comma 1, lett. a), b)*, in F. BACCHINI (a cura di), *Commentario alla sicurezza del lavoro*, Milano, 2008, pp.67 ss. Gli artt. 3 e 6, della L. n. 123/2007 sono espressamente abrogati dall'art. 304, primo comma, lett. c), D.Lgs. n. 81/2008.

10 Iniziata con il D.L. n. 223/2006 (c.d. "decreto Bersani"), convertito in legge n. 248/2006; cfr. V. PASQUARELLA, cit., pp.352 ss.; P. SOPRANI, *Il sistema degli appalti tra Testo Unico e decreto correttivo*, in *ISL*, 2009, p. 478.

11 Cfr. in particolare P. SOPRANI, *Nuovo codice degli appalti e sicurezza del lavoro*, in *ISL*, inserto n. 9/2006.

12 Cfr. art. 1, comma 909, L. n. 296/2006, - L. Finanziaria 2007 - e art. 8, L. n. 123/2007, di modifica dell'articolo 86, comma 3 bis, D.Lgs. n. 163/2006; cfr. A. ODDO, *La congruità dei costi del lavoro e della sicurezza nei lavori, nei servizi e nelle forniture pubbliche. Commento all'art. 8*, in F. BACCHINI (a cura di), *Commentario alla sicurezza del lavoro*, cit. pp.213 ss. Per i piani di sicurezza negli appalti pubblici cfr. in particolare quanto disposto dall'art. 131, D.Lgs. n. 163/2006.

te a disporre di una disciplina legislativa compiuta, di attuazione delle specifiche previsioni in materia poste dalla legge delega (art. 1, secondo comma, lett. s), L. n. 123/2007)¹³, non mancando peraltro richiami alla normativa lavoristica e rinvii alla regolazione pattizia¹⁴.

È da precisare che i contratti di appalto che diano luogo a lavoro edili o di ingegneria civile sono specificatamente regolati dal Titolo IV, del D.Lgs. n. 81/2008.

3. Le principali novità: l'ambito di applicazione

Una prima novità della riforma, rispetto all'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, concerne il campo di applicazione. Ai sensi dell'art. 26, primo comma, alinea, gli obblighi di collaborazione prevenzionale a carico del datore di lavoro committente scattano "in caso di affidamento di lavori, servizi e forniture all'impresa appaltatrice o a lavoratori autonomi all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo". Recependo la modifica già operata dalla L. Finanziaria 2007 (art. 1, comma 910) si mette dunque in rilievo la responsabilità del datore di lavoro committente non solo, come nel testo originario dell'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, in riferimento agli "appalti interni", bensì a tutta la catena dell'appalto e del subappalto, dovendosi intendere in tal senso il riferimento "all'intero ciclo produttivo". Si dà pertanto rilievo al profilo funzionale più che topologico dell'appalto, venendo ad interessare tutte quelle lavorazioni che risultino necessarie all'organizzazione produttiva del committente, a prescindere dalla collocazione fisica delle stesse (con esclusione di quelle semplicemente preparatorie o complementari dell'attività produttiva in senso

¹³ Ai sensi del criterio di delega contenuto nell'art. 1, secondo comma, lett. s), L. n.123/2007, si dispone la "revisione della normativa in materia di appalti prevedendo misure dirette a:

1) migliorare l'efficacia della responsabilità solidale tra appaltante ed appaltatore e il coordinamento degli interventi di prevenzione dei rischi, con particolare riferimento ai subappalti, anche attraverso l'adozione di meccanismi che consentano di valutare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese pubbliche e private, considerando il rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro quale elemento vincolante per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica;

2) modificare il sistema di assegnazione degli appalti pubblici al massimo ribasso, al fine di garantire che l'assegnazione non determini la diminuzione del livello di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori;

3) modificare la disciplina del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, prevedendo che i costi relativi alla sicurezza debbano essere specificatamente indicati nei bandi di gara e risultare congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, servizi o delle forniture oggetto di appalto".

¹⁴ Cfr. rispettivamente i commi 4 nonché 5 e 6, dell'art. 26.

stretto)¹⁵. Le correzioni apportate dal D.Lgs. n. 106/2009 individuano ancor meglio il campo di applicazione della normativa: da un lato aggiungendo all'ipotesi di affidamento di "lavori" quella di "servizi e forniture", dall'altro precisando che debbono escludersi le attività che, pur rientrando nel ciclo produttivo aziendale, si svolgano in luoghi sottratti alla disponibilità giuridica del committente, la qual cosa impedirebbe l'assolvimento degli obblighi di legge¹⁶.

4. Il controllo dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi e l'obbligo di informazione dettagliata

Ai sensi del primo comma, dell'art. 26, il datore di lavoro committente ha innanzitutto l'obbligo di verificare "con le modalità previste dal decreto di cui all'art. 6, ottavo comma, lett. g), l'idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione..."(lett. a) e di fornire agli stessi soggetti "dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività"(lett. b).

Il primo obbligo menzionato non è altro che uno sviluppo del principio della c.d. *culpa in eligendo*, propria del datore di lavoro. Rispetto alla generica formulazione utilizzata dall'art. 7, D.Lgs. n. 626/1994, che lasciava al datore di lavoro com-

¹⁵ Cfr. al riguardo circ. Min. Lavoro 14 novembre 2007, n. 24; anche per riferimenti V. PASQUARELLA, cit., pp.353-354. Sull'obbligo di sicurezza in caso di esternalizzazioni merita segnalare Cass., 7 gennaio 2009, n. 45, in *Riv. giur. lav.*, 2009, II, p.342, con nota di S. VARVA, secondo la quale "ove lavoratori dipendenti da più imprese siano presenti sul medesimo teatro lavorativo, i cui rischi lavorativi interferiscano con l'opera o con il risultato dell'opera di altri soggetti (lavoratori dipendenti o autonomi), tali rischi concorrono a configurare l'ambiente di lavoro...sicché ciascun datore di lavoro è obbligato, ai sensi dell'art. 2087 c.c., a informarsi dei rischi derivanti dall'opera o dal risultato dell'opera degli altri attori sul medesimo teatro lavorativo, e dare le conseguenti informazioni e istruzioni ai propri dipendenti". Ai fini delle responsabilità rileva dunque il dato oggettivo di una pluralità di lavoratori chiamati ad operare nel medesimo "teatro" lavorativo e non i rapporti giuridici che intercorrono tra i diversi datori di lavoro. Sull'evoluzione della normativa in materia cfr. D. IZZI, *La tutela del lavoro negli appalti*, in *Lavoro e Diritto*, 2008, pp.439 ss.

¹⁶ Tale indicazione era già contenuta nella circ. n. 24/2007, con riferimento tuttavia ai "locali" e non ai "luoghi di lavoro". Si è osservato come improprio e riduttivo sia il richiamo alla "disponibilità giuridica", rilevando ai fini delle responsabilità penale la "disponibilità materiale" del luogo di lavoro; "disponibilità che deve necessariamente estrinsecarsi nell'esercizio di un effettivo potere gestionale, indipendentemente dall'esistenza di un titolo giuridico corrispondente"; cfr. in tal senso P. SOPRANI, *Il sistema degli appalti tra Testo Unico e decreto correttivo*, cit. p.481. Ritiene invece che "per disponibilità giuridica deve intendersi la possibilità da parte dell'appaltante di poter legittimamente esercitare poteri e diritti sui luoghi ove si svolge l'attività dell'appaltatore...", A. SPLENDORI, *La tutela prevenzionistica del lavoro in appalto: ambito di applicazione*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, pp. 537-538; "in via esemplificativa, rilevano i casi in cui il committente sia titolare del diritto di proprietà sui luoghi in cui si svolge l'appalto ovvero di possesso a seguito di usufrutto, uso, locazione, comodato di beni immobili, concessione amministrativa". Sulla problematica degli appalti c.d. extraziendali cfr. Cass. pen., 12 ottobre 2007, in c. Capozzoli, in R. GUARINIELLO, *Il Testo Unico Sicurezza sul Lavoro*, cit., p.306.

mittente una certa discrezionalità al riguardo, si prevede ora, in attuazione del menzionato criterio di delega, di affidare la selezione delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi ad un sistema di qualificazione, da determinare tramite decreto, sulla base dei criteri individuati dalla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, istituita presso il Ministero del lavoro¹⁷. In attesa del decreto tale verifica dovrà essere effettuata dal datore di lavoro committente, mediante l'acquisizione di due documenti: il certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria e artigianato; un'autocertificazione del possesso dei requisiti di idoneità tecnico professionale. La previsione è dunque volta a valorizzare le imprese tecnicamente e socialmente affidabili.

Il possesso di informazioni "dettagliate" sui rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate (ad esempio sui cicli lavorativi, le macchine ed impianti, le sostanze ed i preparati pericolosi, nonché circa la presenza o meno dei lavoratori del committente durante l'esecuzione dei lavori) dovrebbe peraltro consentire ai lavoratori autonomi o ai dipendenti delle imprese appaltatrici, a loro volta appropriatamente informati, di operare con la necessaria prudenza in un ambiente che non è conosciuto¹⁸. La naturale collocazione di tale documentazione può essere il capitolato di appalto, documento che contiene le norme che regolano il contratto d'appalto¹⁹. In merito agli obblighi di informazione del datore di lavoro committente parte della giurisprudenza ha escluso che destinatari, oltre all'appaltatore (e ai lavoratori autonomi) siano anche i singoli dipendenti del medesimo, che dovranno invece essere adeguatamente informati dal loro datore di lavoro con le rigorose modalità stabilite dall'art. 36, del D.Lgs. n. 81/2008²⁰.

5. L'obbligo di cooperazione e coordinamento ed il DUVRI (Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali)

I datori di lavoro (committente e impresa appaltatrice, ivi compresi i subappaltatori) devono poi cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto, e coordinare gli

¹⁷ Cfr. art. 27, *infra*.

¹⁸ Sulla nozione ampia di "rischio ambientale" ed il conseguente obbligo informativo del committente, cfr. in particolare Cass. pen., 17 ottobre 2003, in c. Luciano e altro, in un caso di infortunio mortale occorso ad un lavoratore autonomo incaricato di procedere all'installazione dell'insegna luminosa di un locale, precipitato a terra causa la caduta della controsoffittatura lungo la quale si stava muovendo.

¹⁹ Cfr. Coordinamento delle Regioni e delle Province autonome, *Linee guida per l'applicazione del D.Lgs. n. 626/1994*, doc. n. 6, Ravenna, 1999, p. 190.

²⁰ Cfr. in tal senso Cass. pen., 5 dicembre 1998, in c. Duilio, in *ISL*, 1999, p. 96. Per una diversa impostazione, secondo cui l'obbligo di informativa a carico del datore di lavoro committente si riferisce a qualsiasi lavoratore che operi all'interno di un posto di lavoro (nel caso in esame lavori interni di pulizia) cfr. Cass. pen., 20 agosto 2010, in c. Bellicini, in *ISL*, 2010, p. 602.

interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori, informandosi reciprocamente anche al fine di eliminare rischi dovuti alle interferenze tra i lavori delle diverse imprese coinvolte nell'esecuzione dell'opera complessiva, ad esempio in caso di pluralità di appalti o di subappalto (art. 26, secondo comma), dove “coordinare significa senza dubbio collegare razionalmente le varie fasi dell'attività in corso....-mentre- cooperare è qualcosa di più, perché vuol dire contribuire attivamente, dall'una e dall'altra parte, a predisporre ed applicare le misure di prevenzione e protezione necessarie”²¹.

Si precisa peraltro che spetta al datore di lavoro committente l'onere di promuovere la cooperazione e il coordinamento, non estendendosi tale obbligo solo ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi, rispetto ai quali non si può attribuire una responsabilità al committente (art. 26, terzo comma, penultimo periodo)²².

L'obbligo di cooperazione e di coordinamento riguarda dunque i rischi comuni a cui possono andare incontro i dipendenti delle due parti per effetto dell'esecuzione dell'appalto²³.

È dunque il ribaltamento dell'ottica precedente: da un onere di non ingerenza si passa infatti ad un vero e proprio obbligo di iniziativa, penalmente sanzionato²⁴, a carico del committente²⁵.

Non hanno alcuna rilevanza in materia, dovendosi considerare nulle, le eventuali clausole contrattuali di trasferimento del rischio e di responsabilità, trattando-

²¹ Cfr. A. CULOTTA, M. DI LECCE, G. C. COSTAGLIOLA, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Milano, 1996, p.181. Sull'obbligo di cooperazione del datore di lavoro committente, cfr., tra le altre, Cass. pen., 30 giugno 2008, in c. Bovo e Cass. pen., 23 gennaio 2008, in c. Marinelli, entrambe in R. GUARINIELLO, *Il Testo Unico Sicurezza sul Lavoro*, cit., pp.322-323. Da ultimo cfr. Cass.pen., 21 ottobre 2010, in c. Gualini e altro, in *ISL*, 2010, p. 652.

²² Ciò non esclude tuttavia la configurabilità di un profilo di colpa generica a carico del datore di lavoro committente, nel caso in cui egli possa rendersi conto delle condizioni di estremo pericolo in cui sono eseguiti i lavori. Per la responsabilità del committente in caso di appalto di lavori altamente pericolosi, in violazione di regole minime di prudenza e sicurezza, cfr. Cass.pen., 8 ottobre 2003, in c.Scalia, in *ISL*, 2003, p. 720; Cass. pen., 29 novembre 2005, in c.Limonta, in *ISL*, 2006, p. 57; Cass. pen., 20 marzo 2008, in c. Giorgi in *ISL*, 2008, p. 313. Cfr., tra le ultime, Cass. pen., 21 ottobre 2010, in c. Bolletta e altro, in *ISL*, 2011, p. 49; Cass.pen., 3 febbraio 2011, in c. Sisani e Cass. pen., 21 dicembre 2010, in c. Fincantieri, entrambe in *ISL*, 2011, p.172. Per la sentenza Fincantieri sono da considerare “rischi specifici” quelli che “impongono precauzioni dettate da regole richiedenti una specifica competenza tecnica settoriale, generalmente mancante in chi opera in settori diversi, o che implicano la conoscenza di specifiche procedure o l'esecuzione di speciali tecniche”. Ne desume che il carattere generico del rischio, quale la caduta dal tetto dovuto alla fragilità delle opere in lastre di eternit, non esonera da responsabilità il committente.

²³ Per il significato ed i limiti della cooperazione tra appaltante e appaltatore, cfr. in particolare Cass.pen.,20 settembre 2002, in c. Zanini e altro, in *ISL*, 2004, p. 75, con nota di P. SOPRANI. Cfr., nel nuovo contesto normativo, Cass. pen., 19 giugno 2009, in c. Curioni e altro, in *ISL*, 2009, p. 463; Cass. pen., 22 settembre 2009, in c. Cingolani, in *ISL*, 2009, p. 631.

²⁴ La violazione dell'obbligo in questione (art. 26,secondo comma, D.Lgs. n. 81/2008) è punita a carico del datore di lavoro e del dirigente, ai sensi dell'art. 55, quinto comma, lett. d).

²⁵ Cfr. B. DEIDDA, *La responsabilità penale delle figure previste dal decreto 626/94*, in *Ambiente e Sicurezza sul lavoro*, 1996, n. 9, p.15.

si di norme di diritto pubblico che non possono essere derogate da determinazioni pattizie²⁶.

È da sottolineare che la giurisprudenza ha esteso tali principi anche ai casi di subappalto, dal momento che la condizione dell'appaltatore rispetto a quella del subappaltatore è sostanzialmente equivalente a quella del committente²⁷.

Il datore di lavoro committente promuove la cooperazione ed il coordinamento attraverso l'elaborazione di "un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze" (DUVRI) (art. 26, terzo comma). Tale documento estende dunque a tutti i settori di attività la stessa logica del Piano di sicurezza e coordinamento (PSC) previsto per i cantieri temporanei e mobili²⁸. Nel DUVRI, da custodire presso l'unità produttiva a cui si riferisce la valutazione dei rischi²⁹, devono dunque essere riportate le indicazioni operative e gestionali per superare i rischi scaturiti dalla "interferenza" delle lavorazioni (ad esempio direttive specifiche, designazione di personale appositamente incaricato, coordinamento dei Rls delle diverse imprese). "L'interferenza può essere definita come una sovrapposizione di attività lavorative risolvendosi in un loro contatto "rischioso", a condizione che i soggetti coinvolti nel rischio interferenziale appartengano a distinte organizzazioni di lavoro"³⁰.

Il duvri deve essere allegato al contratto di appalto o di opera³¹ e "va adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi e forniture". Si mette dunque in rilievo il carattere "dinamico" di tale documento³².

Per gli appalti pubblici il documento in esame è redatto "dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto", in raccordo peraltro con la definizione di committente pubblico di cui al titolo IV (cantieri temporanei e mobili), D.Lgs. n. 81/2008 (art. 89, primo comma, lett. b), secondo periodo)³³.

26 Cfr. Cass. pen., 21 giugno 2006, in c. Clemente e altro, in *ISL*, 2006, p. 699; Cass. pen., 17 gennaio 2007, in c. Lanari, in *ISL*, 2007, p. 279.

27 Cfr., tra le altre, Cass. pen., 16 luglio 2004, in c. Di Tria e altri, in *ISL*, 2004, p. 755; Cass. pen., 3 luglio 2006, in c. Beltrami e altri, in *ISL*, 2006, p. 569. Per la posizione centrale del committente in presenza di più imprese appaltatrici e subappaltatrici cfr., tra le ultime, Cass. pen., 5 luglio 2010, in c. Riganti e altri, in *ISL*, 2010, p. 542.

28 Cfr. circolare Ministero Lavoro n. 5/2011.

29 Cfr. art. 29, quarto comma.

30 Cfr. in tal senso P. SOPRANI, *Il sistema degli appalti tra Testo Unico e decreto correttivo*, cit., p. 481.

31 Non anche al contratto di somministrazione; cfr. V. PASQUARELLA, cit., p. 363.

32 "Per cui la valutazione effettuata prima dell'inizio dei lavori deve necessariamente essere aggiornata in caso di subappalti o forniture e posa in opera intervenuti successivamente ovvero in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo incidenti sulle modalità realizzative dell'opera o del servizio che dovessero intervenire in corso d'opera"; cfr. circ. Min. lavoro n. 24/2007.

33 Per gli appalti rientranti nel campo di applicazione della normativa cantieri (titolo IV, D.Lgs. n. 81/2008) non appare necessaria la redazione del DUVRI, dal momento che l'analisi dei rischi interferenti e la stima dei relativi costi sono contenuti nel piano di sicurezza e coordinamento (psc); cfr. la Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, del 5 marzo 2008, n. 3; al riguardo cfr. V. PASQUARELLA, cit., p. 360.

Ferma restando la necessaria attività di cooperazione e coordinamento tra le diverse organizzazioni di lavoro, l'obbligo di redigere il duvri non si estende "ai servizi di natura intellettuale, alle mere forniture di materiali o attrezzature, nonché ai lavori o servizi la cui durata non sia superiore ai due giorni, sempre che essi non comportino rischi derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni, biologici, atmosfere esplosive o dalla presenza dei rischi particolari di cui all'allegato XI" (comma 3 *bis*, aggiunto dal D.Lgs. n. 106/2009)³⁴.

Per quanto detto il duvri riguarda dunque i rischi comuni. "Per tutti gli altri rischi non riferibili alle interferenze resta immutato l'obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio documento di valutazione dei rischi e di provvedere all'attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri dell'attività svolta"³⁵.

Parte della dottrina ha ritenuto non coerente con le finalità perseguite l'estraneazione dell'appaltatore dalla redazione del duvri, finendo egli per attuare passivamente "una pianificazione di sicurezza ideata e redatta in via esclusiva da altri"³⁶. Discutibile è anche la scelta di inserire l'elaborazione del DUVRI tra gli obblighi delegabili del datore di lavoro (art. 18, primo comma, lett. *p*), stante lo stretto legame con il generale DVR, di cui all'art. 28, secondo comma, opzione giustificata con motivazioni di carattere operativo connesse alla gestione ed al suo frequente aggiornamento³⁷.

6. L'indicazione dei costi per la sicurezza e la determinazione del costo degli appalti pubblici

Altra significativa previsione è quella relativa all'obbligo di indicare specificatamente nei contratti di appalto, subappalto e somministrazione (ad esclusione dei contratti di somministrazione di beni e servizi essenziali) i "costi delle misure adottate per eliminare o, ove ciò non sia possibile, ridurre al minimo i rischi in materia di salute e sicurezza sul lavoro derivanti dalle interferenze delle lavorazioni"(quinto comma). Tali costi, non soggetti a ribasso, ai sensi della modifica apportata dal D.Lgs. n. 106/2009, sono dunque solo quelli necessari per elimina-

³⁴ Una particolare disciplina è posta in taluni casi per le Pubbliche Amministrazioni o qualora il datore di lavoro non coincida con il committente (redazione da parte del soggetto che affida il contratto di un DUVRI ricognitivo standard, da integrare ad opera del soggetto presso il quale deve essere eseguito il contratto, con sottoscrizione, per accettazione, dell'esecutore) (art. 26, comma 3 *ter*).

³⁵ Cfr. circ. Min. Lavoro n. 24/2007.

³⁶ Cfr. F. BACCHINI, *Le modifiche alle norme sulla sicurezza e la "cantierizzazione" degli appalti interni*, in *ISL*, 2007, p. 542.

³⁷ Cfr. al riguardo P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Prime osservazioni sul Titolo I del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, Pesaro, 2008, p.116.

re o ridurre rischi dovuti a interferenze delle lavorazioni e non quelli generali propri dell'attività esercitata dal singolo appaltatore/affidatario³⁸.

In caso di mancata indicazione dei costi per la sicurezza il contratto è da ritenersi nullo ai sensi dell'art. 1418, c.c.³⁹. Ai dati relativi ai costi per la sicurezza possono accedere, su richiesta, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLs) (è da ritenere del committente e di ciascuna impresa appaltatrice, stante il raccordo con quanto disposto dall'art. 50, quinto comma)⁴⁰, nonché gli organismi locali delle organizzazioni sindacali dei lavoratori comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Per quanto riguarda la predisposizione delle gare di appalto e la valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono altresì tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro ed al costo relativo alla sicurezza, il quale, oltre che essere specificatamente indicato, deve risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. In particolare il costo del lavoro è determinato periodicamente dal Ministero del lavoro in apposite tabelle, sulla base dei valori economici previsti, tra l'altro, dalla contrattazione collettiva. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino (sesto comma). La previsione è volta ad evitare che offerte "anormalmente basse" derivino da un risparmio sui costi del lavoro e della sicurezza⁴¹. In materia di appalti pubblici le disposizioni contenute nel Testo Unico trovano peraltro applicazione per quanto non diversamente stabilito dal D.Lgs. n. 163/2006 (settimo comma).

7. La responsabilità solidale del committente per infortunio sul lavoro

Il comma 4, dell'art. 26, riprendendo quanto già stabilito dall'art. 1, comma 910, della L. n. 296/2006 (l. "Finanziaria 2007"), ferme restando le disposizioni

³⁸ Per la quantificazione dei costi della sicurezza da interferenze, stante l'assenza (per il settore privato) di criteri espliciti di riferimento, si è ritenuto utile il richiamo alle misure di cui all'art. 7, primo comma, D.P.R. n. 222/2003, in quanto compatibili, già disposte per i cantieri temporanei e mobili; cfr. V. PASQUARELLA, cit., p.368, la quale richiama la Determinazione n. 3/2008 (cfr. ora punto 4, allegato XV, D.Lgs. n. 81/2008); cfr. anche R. DUBINI, *Duvri e costi della sicurezza*, in *Ambiente e lavoro*, n. 38, 2008, pp.17 ss.

³⁹ Per la determinazione dei soggetti legittimati a far valere la nullità del contratto (dipendenti dell'appaltatore, del subappaltatore, del somministratore e del committente; rls di entrambe le parti contrattuali; organismi locali delle organizzazioni sindacali), cfr. V. PASQUARELLA, cit., pp.368-369, anche per riferimenti di dottrina.

⁴⁰ Tale norma prevede tra le attribuzioni dei rls del committente e delle imprese appaltatrici, la possibilità di richiedere copia del DUVRI, per l'espletamento delle sue funzioni. Cfr. in tal senso P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p.120.

⁴¹ Il principio è ribadito e rinforzato dall'art. 86, comma 3-ter del D.Lgs. n. 163/2006 che, in riferimento ai costi della sicurezza, stabilisce come gli stessi non possano essere soggetti "a ribasso d'asta".

vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, sancisce il principio della responsabilità in solido dell'imprenditore committente con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori, "per tutti i danni per i quali il lavoratore, dipendente dall'appaltatore o dal subappaltatore, non risulti indennizzato ad opera dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) o dell'Istituto di Previdenza per il settore marittimo (IPSEMA)". La responsabilità solidale non si estende "ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici".

Ci si è interrogati sulla portata della previsione, dal momento che, in base al principio di "automaticità" delle prestazioni, di cui all'art. 2116, c.c. il lavoratore rientrante nell'obbligo assicurativo, in caso di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, è comunque tutelato dall'INAIL, anche nel caso in cui il proprio datore di lavoro non abbia provveduto al pagamento del premio. La norma, pur riguardando i soli rischi comuni, non è priva di rilievo venendo a coprire, tra l'altro, i c.d. "danni differenziali", nelle ipotesi in cui l'ammontare del danno, liquidato secondo gli ordinari criteri civilistici, raggiunga una somma superiore all'indennità corrisposta dagli istituti assicurativi (oltre ai danni che comportano una invalidità inferiore alla soglia minima indennizzabile dall'INAIL)⁴². La portata pratica di tale prospettiva, che accresce i profili di responsabilità del datore di lavoro committente è di tutta evidenza.

8. Il cartellino identificativo dei lavoratori coinvolti nell'appalto

Nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto o subappalto il personale occupato dall'impresa appaltatrice o subappaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro (ottavo comma). Ai sensi peraltro dell'art. 5, della legge n. 136/2010 la tessera di riconoscimento deve contenere, oltre agli elementi sopra menzionati, anche la data di assunzione e, in caso di subappalto, la relativa autorizzazione (ovvero la data di richiesta di autorizzazione al subappalto rispetto alla quale si è formato il silenzio-assenso)⁴³.

La previsione, che riproduce la prima parte dell'art. 6, L. n. 123/2007, espressamente abrogata⁴⁴, è richiamata, con pressoché identica formulazione, tra gli obblighi del datore di lavoro e dei dirigenti (art. 18, primo comma, lett. u)⁴⁵ e

⁴² Cfr. circolare Ministero Lavoro n. 5/2011. Cfr. sul punto V. PASQUARELLA, cit., pp.365-366.

⁴³ La tessera dei lavoratori autonomi deve invece contenere anche l'indicazione del committente, cfr. circolare Ministero Lavoro n. 5/2001.

⁴⁴ Cfr. art. 304, primo comma, lett. c), D.Lgs. n. 81/2008.

⁴⁵ È sanzionata solo la violazione dell'art. 26, ottavo comma e non anche dell'art. 18, primo comma, lett. u); cfr. art. 55, quinto comma, lett. i).

degli stessi lavoratori, anche autonomi⁴⁶. La finalità della norma, pur limitata dalla circ. n. 24/2007 ai soli appalti interni, è quella di “consentire una più agevole identificazione del personale impegnato in contesti organizzativi complessi caratterizzati dalla compresenza, in uno stesso luogo, di lavoratori appartenenti a diversi datori di lavoro”⁴⁷. La norma deve essere letta anche come misura di contrasto del lavoro irregolare, in raccordo con l’art. 14, del Testo Unico, che prevede la sospensione dell’attività imprenditoriale qualora venga riscontrato l’impiego di manodopera irregolare in misura superiore al 20%.

L’obbligo datoriale è quello di munire di tessera “il personale occupato”, intendendosi come tale “sia i lavoratori subordinati che coloro i quali risultano comunque inseriti nel ciclo produttivo, ricevendo direttive in ordine alle concrete modalità di svolgimento della prestazione lavorativa dedotta in contratto (ad es. lavoratore a progetto)”⁴⁸. In merito alla più ampia questione della possibile lesione del diritto alla riservatezza (da parte dei “cartellini identificativi” dei lavoratori) è lecito domandarsi se possa essere sufficiente un codice identificativo (o il solo nome o ruolo professionale), specie qualora la prestazione esponga il lavoratore/lavoratrice a possibili rischi (ad esempio nelle attività a contatto con il pubblico)⁴⁹.

9. La sicurezza sul lavoro negli “ambienti sospetti di inquinamento” e nei “luoghi confinati

Particolare rilievo assume la problematica della sicurezza del lavoro nell’ambito di appalti concernenti attività in contesti in cui si possono verificare condizioni pregiudizievoli per i lavoratori ⁵⁰.

Ai sensi dell’art. 66, del D.Lgs. n. 81/2008 (*lavori in ambienti sospetti di inquinamento*) “è vietato consentire l’accesso dei lavoratori in pozzi neri, fogne, camini, fosse, gallerie e in generale in ambienti e recipienti, condutture, caldaie e simili, ove sia possibile il rilascio di gas deleteri, senza che sia previamente accertata l’assenza di pericolo per la vita e l’integrità fisica dei lavoratori mede-

⁴⁶ Per l’obbligo dei lavoratori di esporre la tessera di riconoscimento cfr. art. 20, terzo comma; per i componenti dell’impresa familiare ed i lavoratori autonomi, cfr. art. 21, primo comma, lett. c).

⁴⁷ Cfr. circ. Min. Lavoro n. 24/2007.

⁴⁸ “I dati contenuti nella tessera di riconoscimento devono consentire l’inequivoco ed immediato riconoscimento del lavoratore interessato e pertanto, oltre alla fotografia, deve essere riportato in modo leggibile almeno il nome, il cognome e la data di nascita. La tessera inoltre deve indicare il nome o la ragione sociale dell’impresa datrice di lavoro”, cfr. circ. Min. Lavoro n. 24/2007.

⁴⁹ Cfr. più ampiamente al riguardo F. BACCHINI, *La tessera di riconoscimento. Commento all’art. 6*, in F. BACCHINI (a cura di), *Commentario alla sicurezza del lavoro*, cit., pp. 189 ss.

⁵⁰ Per un caso di infortunio dovuto ad inadeguata bonifica di cisterne date a noleggio (oltre al caso emblematico dei 5 morti di Molfetta), cfr. Cass.pen., 17 maggio 2010, in c. Lascioli, in *ISL*, 2010, p.539.

simi, ovvero senza previo risanamento dell'atmosfera mediante ventilazione o altri mezzi idonei. Quando possa esservi dubbio sulla pericolosità dell'atmosfera, i lavoratori devono essere legati con cinture di sicurezza, vigilati per tutta la durata del lavoro e, ove occorra, forniti di appositi apparecchi di protezione. L'apertura di accesso a detti luoghi deve avere dimensioni tali da poter consentire l'agevole recupero di un lavoratore privo di sensi"⁵¹.

Il Ministero del lavoro (Direzione generale per l'Attività Ispettiva), nella circolare n. 42/2010, richiamata sul punto letteralmente da circolare n. 5/2011, come da ultimo precisata dalla circolare n. 13/2011, rileva come in tali ipotesi "le carenze prevenzionistiche di maggior rilievo attengono ad un mancato controllo e ad un'analitica verifica dell'atmosfera in ambiente confinato riconducibile ad una assente o carente valutazione dei rischi, ad una mancata adozione delle misure di prevenzione e protezione collettiva e individuale, ad una carente formazione/informazione dei lavoratori e ad una insufficiente gestione dell'emergenza" Si prospetta quindi una specifica azione di monitoraggio e controllo degli appalti di servizi aventi ad oggetto attività manutentive o di pulizia in aree confinate, propedeutica ad una programmazione dell'attività ispettiva, che veda coinvolte le amministrazioni pubbliche competenti in materia, le regioni e le parti sociali. Le Direzioni Provinciali del Lavoro anche in assenza di iniziative condivise e coordinate con gli organi di vigilanza delle Asl, sono al riguardo invitate a provvedere, con la massima tempestività, ad elaborare specifici piani di intervento. Gli interventi ispettivi dovranno in particolare essere rivolti alla verifica: "1) della corretta e completa elaborazione del DUVRI (*Documento Unico di Valutazione dei Rischi Interferenziali*) da parte delle aziende committenti; 2) delle misure di prevenzione e protezione previste per effettuare l'intervento lavorativo; 3) dei contenuti e della "effettività" della formazione/informazione nei confronti dei lavoratori delle aziende appaltatrici sui rischi interferenziali delle attività svolte; 4) dell'efficienza del sistema organizzativo dell'emergenza". L'adozione di un sistema di procedure per la sicurezza rappresenta, più in generale, un aspetto essenziale del modello di prevenzione prefigurato dal D.Lgs. n. 81/2008, come risulta del resto dalla loro espressa menzione tra gli elementi da riportare nel Documento di Valutazione dei Rischi (DVR)⁵². D'altro lato più che sul dato formale l'accento è posto sui comportamenti tenuti e sull'effettiva applicazione delle regole procedurali da seguire.

⁵¹ Per i casi di violazione è prevista a carico del datore di lavoro e dei dirigenti la sanzione dell'arresto da 3 a 6 mesi o l'ammenda da 2.500 a 6.400 euro (art. 68, primo comma, lett. a).

⁵² Cfr. in particolare l'art. 28, secondo comma, lett. d), D.Lgs. n. 81/2008, secondo il quale il DVR deve contenere "l'individuazione delle *procedure* per l'attuazione delle misure da realizzare nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere." Cfr. sul punto G. RAPUANO, cit., p. 505.

10. La qualificazione delle imprese

Strettamente connessa alla disciplina degli appalti è la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, stante l'obbligo, sopra esaminato, per il datore di lavoro committente di verificare l'idoneità tecnico-professionale dei soggetti a cui affidare i lavori, ai sensi dell'art. 26, primo comma, lett. a).

L'art. 27, dando attuazione al criterio direttivo contenuto nella lett. m), dell'art. 1, secondo comma, della L. n. 123/2007⁵³, prevede che nell'ambito della Commissione consultiva permanente presso il Ministero del lavoro, anche tenendo conto delle indicazioni provenienti dagli organismi paritetici, vengano individuati settori e criteri "finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati". Il compito di individuare i criteri finalizzati alla definizione del sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi è dunque affidato alla Commissione consultiva permanente. Una volta elaborato, il sistema di qualificazione sarà poi disciplinato con D.P.R., acquisito il parere della Conferenza Stato/Regioni e province autonome, da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 81/2008 (art. 6, ottavo comma, lett. g). Nell'ambito della Commissione consultiva l'apposito Comitato 3 (*Per la qualificazione delle imprese*) ha identificato, oltre ai settori edile e della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico, già individuati per legge, altre 5 aree di riferimento: il settore dei call center con specifica attenzione all'impiego di lavoratori coordinati e continuativi a progetto, collaboratori occasionali e titolari di partita iva, prevalentemente in regime di mono-committenza; il settore dei trasporti, inclusivo dei trasporti ferroviari; il settore dell'utilizzo, indiretto o mediato, di manodopera per il tramite di agenzie di lavoro (somministrazione di manodopera); i lavori in ambienti confinati, ai sensi dell'allegato IV, punto 3, D.Lgs. n. 81/2008⁵⁴; il settore dei servizi di vigilanza privata. Sono stati anche identificati un primo gruppo di criteri inderogabili, il cui possesso è indispensabile per il riconoscimento e l'attribuzione della qualificazione, ed un secondo gruppo di criteri preferenziali, il cui possesso, accanto ai primi, dà diritto alla maturazione di ulteriori requisiti per il riconoscimento della qualificazione⁵⁵. Si è peraltro prospettata la possibilità di emanare distinti

⁵³ Tale criterio direttivo contempla la "previsione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, fondato sulla specifica esperienza, ovvero sulle competenze e conoscenze in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, acquisite attraverso percorsi formativi mirati".

⁵⁴ Cfr. *supra*.

⁵⁵ Sono individuati quali criteri inderogabili: a) il rispetto delle disposizioni in materia di informazione, formazione e addestramento dei lavoratori; b) il rispetto delle previsioni in materia di Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC); c) la presenza di personale (tra il 30% ed il 50% della forza lavoro) con esperienza almeno triennale nel settore di riferimento; d) l'idoneità allo svolgimento dell'attività considerata, tenuto conto del rispetto delle norme di prevenzione e protezione e del possesso e corretto utilizzo dei

provvedimenti, al posto di un unico D.P.R., qualora emergesse la necessità di procedere più celermente per specifici settori⁵⁶.

Il D.Lgs. n. 106/2009 accanto alla formazione, peraltro eventuale⁵⁷, da riportare alle caratteristiche di pericolosità delle attività che si intendono avviare⁵⁸, aggiunge quali utili riferimenti al riguardo le attività, di carattere facoltativo, disposte per le imprese familiari ed i lavoratori autonomi⁵⁹, nonché l'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro flessibile, appositamente certificati⁶⁰.

La previsione basata sull'assunto secondo cui "un'efficace prevenzione presuppone un'adeguata organizzazione qualitativamente apprezzabile"⁶¹ è particolarmente innovativa nel panorama italiano in quanto volta a promuovere la cultura della sicurezza a partire dalla stessa impresa.

Tale indirizzo trova una esplicitazione maggiormente compiuta nella proposta di introdurre una sorta di "patente a punti", tramite un meccanismo di penalità che consentendo una verifica immediata e continuativa del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale delle imprese e dei lavoratori autonomi, escluda la

dispositivi di protezione individuale e delle attrezzature di lavoro; e) l'integrale applicazione della parte economica e normativa della contrattazione collettiva di settore, compreso il versamento della contribuzione all'eventuale ente bilaterale di riferimento, ove la prestazione sia di tipo retributivo, con riferimento ai contratti e accordi collettivi sottoscritti da organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. I criteri ed i requisiti di cui alle lettere a), b) e d) si presumono rispettati in caso di adozione e di efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008. Rappresentano criteri e requisiti preferenziali: a) la certificazione dei contratti di lavoro, ai sensi del titolo VIII, capo I, D.Lgs. n. 276/2003, e degli standard organizzativi; b) il ricorso a contratti di appalto o subappalto certificati; c) ogni altro elemento indicato, a questo fine, negli accordi o nei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, d) l'adozione ed efficace attuazione di un modello di organizzazione e gestione di cui all'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008; cfr. Comitato 3, *La qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi. Identificazione dei settori, delle tipologie e dei criteri*, doc. provvisorio, gennaio 2011.

56 Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro - Divisione VI-) *Relazione sullo stato di applicazione della normativa di salute e sicurezza e sul suo possibile sviluppo* (art. 6, comma 8, lett. e), D.Lgs. n. 81/2008, n. 81 e s.m.i.), documento provvisorio, marzo 2011.

57 Si è sottolineato come, a differenza da quanto disposto nel criterio di delega di cui alla lettera m) (art. 1, secondo comma, L. n.123/2007), nel testo definitivo del D.Lgs. n. 81/2008 i percorsi formativi sembrano perdere il carattere della obbligatorietà, stante l'aggiunta del termine "anche" nella formulazione dell'articolo 27, primo comma; cfr. sul punto n. PACI, *I sistemi di qualificazione delle imprese*, in L. ZOPPOLI, P. PASCUCCI, G. NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori*, cit., p.385.

58 L'introduzione di "criteri per la qualificazione delle imprese mediante obblighi formativi per i datori di lavoro" era uno dei punti qualificanti del documento dell'Assemblea dei quadri e delegati Cgil-Cisl-Uil, Roma, 12 gennaio 2007.

59 Sorveglianza sanitaria e partecipazione a corsi di formazione specifica, con oneri a proprio carico; cfr. art. 21, secondo comma.

60 Ai sensi del titolo VIII, capo I, del D.Lgs. n. 276/2003, di attuazione della legge di riforma del mercato del lavoro (c.d. "legge Biagi", n. 30/2003).

61 Cfr. in tal senso P. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007*, cit., p.122.

possibilità di esercitare attività imprenditoriale a seguito di accertate e ripetute violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro (art. 27, comma 1 *bis*). Il sistema, esplicitamente previsto per il comparto edile⁶², potrà essere esteso, tramite accordi interconfederali⁶³, anche ad altri settori di attività (art. 27, secondo comma, primo periodo). Esistono peraltro modelli di qualificazione già adottati in taluni settori, a cui la Commissione potrà utilmente fare riferimento (cfr., ad esempio, per i lavori pubblici, il *Regolamento per l'istituzione di un sistema di qualificazione unica dei soggetti esecutori di lavori pubblici*, D.P.R. n. 34/2000, nonché quanto disposto dall'art. 38, D.Lgs. n. 163/2006, sui requisiti di ordine generale dei partecipanti alle procedure di affidamento; disposizioni espressamente fatte salve dall'art. 27, comma 2.*bis*, del D.Lgs. n. 81/2008)⁶⁴.

La prospettiva indicata, volta opportunamente a realizzare un mercato del lavoro trasparente e regolare, pare tuttavia contraddetta dalla previsione secondo la quale il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione costituisce elemento "preferenziale" e non più "vincolante", come nel testo originario del D.Lgs. n. 81/2008, per la partecipazione a gare relative ad appalti e subappalti pubblici nonché per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, sempre se correlati ai medesimi appalti e subappalti (art. 27, secondo comma, secondo periodo)⁶⁵.

La definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi acquista d'altro rilievo quale elemento necessario per l'accesso a benefici e norme premiali (si pensi all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione gestione della sicurezza, di cui all'art. 30, con efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001)⁶⁶.

⁶² Cfr. D. PESENTI, *Il sistema della patente a punti in edilizia*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI, *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo* (D.Lgs. n. 106/2009), cit., pp. 129 ss.

⁶³ Stipulati a livello nazionale dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative.

⁶⁴ Cfr. al riguardo in particolare n. PACI, cit., pp. 382-383. Sull'art. 38, D.Lgs. n. 163/2006, cfr. P. SOPRANI, *Nuovo codice degli appalti e sicurezza del lavoro*, cit., pp. VI-VII.

⁶⁵ Si potrebbe dunque configurare un possibile contrasto della norma in esame rispetto a quanto stabilito dal terzo comma, dell'art. 1, della L. n. 123/2007, secondo cui i decreti attuativi "non possono disporre un abbassamento dei livelli di protezione, di sicurezza e di tutela o una riduzione dei diritti e delle prerogative dei lavoratori e delle loro rappresentanze". Il "rispetto delle norme relative alla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro" (che indubbiamente ha a che fare con "il possesso dei requisiti per ottenere la qualificazione", di cui all'art. 27) è del resto considerato "quale elemento vincolante" per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica, in base al criterio di delega di cui alla lett. s), dell'art. 1, secondo comma, L. n. 123/2007.

⁶⁶ La maggiore problematicità dell'introduzione di un sistema di qualificazione per le piccole e micro imprese, rispetto a quelle di maggiori dimensioni, richiede la predisposizione di risorse ed incentivi appositamente dedicati (cfr. al riguardo quanto disposto dall'art. 30, sesto comma e dall'art. 11, quinto comma, D.Lgs. n. 81/2008).

RIASSUNTO

L'Autore passa in rassegna i principali obblighi a carico del datore di lavoro committente e delle imprese esecutrici e lavoratori autonomi in materia di sicurezza del lavoro negli appalti, alla luce delle indicazioni operative del Ministero del lavoro.

In tale contesto particolare rilievo assume la definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi ed il controllo degli appalti di servizi aventi ad oggetto attività manutentive o di pulizie su aree confinate (silos, pozzi, cisterne, serbatoi, impianti di depurazione, cunicoli e gallerie ecc.), rispetto ai quali pare opportuno indirizzare in via prioritaria l'attività ispettiva.

SUMMARY

The Author examines the principal obligations, which are charged to the purchaser/employer, of the companies executing the work, and the self-employed workers on the subject of labour safety in contract work, in the light of the operational guidelines from the Ministry of Labour.

In that particular context, what becomes prominent is the definition of a system of qualification of the companies, the self-employed and the monitoring of tender contracts relating to maintenance or cleaning service activities in confined areas (silos, wells, cisterns, tanks, purification plants, underground passages, tunnels, etc.), with regard to which it seems appropriate to direct inspection activity on a priority basis.