

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 28 - numero 6034 di Lunedì 09 marzo 2026

Le catene di appalti e i modelli di organizzazione e gestione

Un saggio si sofferma sulle catene di appalti e sui modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro affrontando i contenuti e limiti della traslazione dello statuto della responsabilità dalla persona fisica all'ente collettivo.

Urbino, 9 Mar ? Sicuramente uno dei temi delicati in materia di salute e sicurezza sul lavoro riguarda la possibile **frammentarietà produttiva** (appalti, subappalti, esternalizzazioni, ...) e la conseguente creazione di catene complesse di **responsabilità** nell'ambito delle catene di appalti.

A soffermarsi sull'analisi delle ricadute, sui doveri di sicurezza del datore di lavoro, della "scelta di dare in **appalto** la realizzazione di lavori o l'erogazione di un servizio" soffermandosi sulla "traslazione dello statuto della responsabilità dalla persona fisica all'ente collettivo" è un interessante saggio pubblicato sul **numero 2/2025** della rivista "**Diritto della sicurezza sul lavoro**", pubblicazione online dell'Osservatorio Olympus dell' Università degli Studi di Urbino.

Il saggio, dal titolo "**Catene di appalti e modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro: contenuti e limiti della traslazione dello statuto della responsabilità dalla persona fisica all'ente collettivo**" è a cura di **Gaetana Morgante**, ordinaria di diritto penale presso la Scuola Sant'Anna di Pisa e costituisce lo sviluppo dell'intervento al percorso formativo organizzato presso la Scuola Superiore della Magistratura su "*Catene degli appalti e tutela della salute e della sicurezza sul lavoro*" in data 12-14 marzo 2025.

Ci soffermiamo brevemente sul saggio in oggetto soffermandoci sui seguenti argomenti:

- Catene di appalti e obblighi di sicurezza sul lavoro: rilievi generali
- Catene di appalti e modelli di organizzazione: conclusioni e proposte

Pubblicità

Catene di appalti e obblighi di sicurezza sul lavoro: rilievi generali

Riprendiamo alcuni **rilievi generali** dell'autrice sulle **catene di appalti** e gli **obblighi di sicurezza sul lavoro**.

Si accenna al potenziale "**corto circuito**" che "l'affidamento ad altri di un segmento della produzione o di un'attività ad essa strumentale determina su un pilastro del diritto (anche penale) del lavoro, vale a dire la tendenziale **esclusività** del rapporto tra titolare delle obbligazioni di sicurezza (datore di lavoro) e titolari degli interessi da proteggere (lavoratori, *rectius* dipendenti, a

vario titolo, del datore di lavoro medesimo". Un'esclusività a cui è ispirato "l'impianto concettuale ed applicativo dello stesso art. 2087 c.c".

Il saggio si sofferma su alcune indicazioni giurisprudenziali e sui tentativi di affrontare il problema del "limite al rimprovero" a fronte di una possibile estensione "ad libitum" dei doveri prevenzionistici. E, riguardo alla richiamata esigenza di "delimitare i confini della posizione di garanzia, tendenzialmente onnicomprensiva, del datore di lavoro", dall'analisi sistematica delle disposizioni del **DPR n. 547/1955** emerge come, in passato, il legislatore "non abbia inteso sanzionare penalmente la violazione di obblighi generici bensì dei doveri specificamente imposti al datore di lavoro, ai dirigenti, ai costruttori, ai commercianti, ai preposti ed ai lavoratori".

Si indica che in assenza di una disciplina specifica sulla ripartizione dei doveri di sicurezza tra **committente e appaltatore**, dagli anni Sessanta si è "consolidato un orientamento volto a distinguere tra **appalti reali e fittizi**". Nel caso di appalto fittizio vi era in sostanza un unico vero datore di lavoro, ossia chi utilizzava di fatto i lavoratori, con conseguente unitarietà degli obblighi di sicurezza. In presenza di una situazione di appalto vero e proprio "o di una serie di subappalti a catena, essendo reale vero e proprio o di una serie di subappalti a catena, essendo l'appaltatore (o il subappaltatore) dotato, ex art. 1655 c.c., di una propria autonoma sfera organizzativa, il principio generale elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza era quello secondo il quale l'appaltatore, al pari di qualunque altro datore di lavoro, dovesse essere considerato **garante primario ed esclusivo** della salute e dell'integrità fisica dei propri dipendenti".

È stato soltanto con l'art. 7 del **d.lgs. n. 626/1994** che il legislatore ha dato attuazione a quel modello di «**sicurezza partecipata**» "proprio delle direttive comunitarie adottate in conformità con la direttiva-quadro 391/89". L'art. 7 del d.lgs. n. 626/1994 "ha recepito il richiamato modello della moltiplicazione policentrica e 'a geometria variabile' delle posizioni di garanzia apicali in caso di appalti di lavori interni prevedendo per l'appunto che il datore di lavoro, in caso di affidamento dei lavori all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva, ad imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi dovesse, innanzi tutto, i) verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi in relazione ai lavori da affidare in appalto o contratto d'opera e ii) fornire agli stessi soggetti dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui fossero destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla propria attività". Si prevedeva altresì che entrambi dovessero

- 1) "cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto;
- 2) coordinare gli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui fossero 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".

E al datore di lavoro committente veniva, poi, "riferito il dovere di promuovere la cooperazione e il coordinamento con l'unico limite dei rischi specifici propri delle attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi".

Infine l'**art. 26 del TUSL** (Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, **d.lgs. n. 81/2008**) ha "recepito ed ulteriormente integrato le predette previsioni al caso dell'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, estendendo altresì il complesso dei doveri di verifica dell'idoneità tecnico professionale, di informazione, di cooperazione e coordinamento agli affidamenti nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima, sempre che il committente abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo".

Catene di appalti e modelli di organizzazione: conclusioni e proposte

Dopo questo excursus sui rilievi su catene di appalti e obblighi, e rimandando ai vari passaggi e aspetti trattati nel saggio, raccogliamo ora alcune **riflessioni conclusive e proposte** dell'autrice.

Si indica che l'analisi delle questioni connesse alla traslazione dalla persona fisica all'ente dello statuto punitivo della responsabilità per i reati commessi nell'ambito delle catene di appalti "offre un angolo visuale particolarmente privilegiato nella definizione concettuale dei contenuti e dei limiti dei doveri imposti ad enti committenti ed appaltatori e nella rilevazione del relativo impatto pratico-applicativo".

In particolare "l'enfasi posta sulle peculiari caratteristiche delle dinamiche ente committente/appaltatore anche rispetto alla riferibilità ad entrambi della qualifica datoriale ha condotto ad argomentare **l'esclusione di un dovere generale di tutela e di controllo in capo all'ente committente** in nome di una limitazione del contenuto della sua posizione di garanzia ai fondamentali doveri previsti dall'art. 26 TUSL: dalla verifica dell'idoneità tecnico professionale dell'appaltatore, all'informazione sui rischi specifici, al coordinamento alla cooperazione".

Il saggio traendo le mosse dalla considerazione della complessità insita nella frammentazione della produzione e nella coesistenza di diversi enti con qualifica datoriale ? come indicato nell'abstract - propone "una **modulazione dei doveri** caratteristici della società committente in base alla *summa divisio* tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati" attribuendo rilievo centrale al ruolo dei **modelli di organizzazione e gestione del rischio** i quali, in una materia complessa come questa, possono consentire di spostare il baricentro dalla realizzazione dell'evento alla prevenzione e all'organizzazione della sicurezza nel rispetto del principio di colpevolezza organizzativa e della conseguente limitazione dei doveri di vigilanza dell'ente agli effetti del diritto penale del lavoro".

Infatti l'approccio collaborativo "proposto nel quadro di una mediazione tra gli opposti estremi del modello iperprotettivo e di quello ultrasegregato trova nella traslazione della responsabilità dalla persona fisica all'ente e nel ricorso al ruolo del modello di organizzazione e di gestione una chiave di lettura degna di grande interesse". Il modello organizzativo consente, come indicato sopra, di spostare il baricentro "dell'adempimento dei doveri di sicurezza dalla valutazione ex post della distribuzione delle responsabilità rispetto ad eventi avversi già verificatisi all'**impegno ex ante alla prevenzione**".

E la valorizzazione del modello organizzativo e di percorsi di *due diligence* potrebbero "risultare molto efficaci nella ricordata prospettiva della riduzione dei rischi legati all'esecuzione di lavori in catene di appalti ove il frequente ricorso al subappalto può allontanare sempre di più l'esecuzione del lavoro affidato dall'area di 'verifica' dello stesso ente committente".

Da questo punto di vista alcuni "**strumenti di soft law** elaborati proprio nell'ambito della responsabilità degli enti e basati sullo schema della *due diligence* e del formato **KYC** (*Know Your Contractor*) o, per ricorrere ad un neologismo, **KYS** (*Know Your Supplier*) potrebbero risultare molto efficaci". Il saggio fa riferimento anche alle indicazioni di alcune linee di Confindustria. Si indica poi che in "prospettiva di *hardening due diligence*, si prevede altresì l'adozione di criteri e modalità di **valutazione della congruità del valore economico dell'offerta rispetto ai costi del lavoro e della sicurezza prospettabili** e, qualora questa appaia anormalmente bassa, l'esame delle giustificazioni scritte e della relativa documentazione a corredo richiesta all'offerente; previsioni contrattuali standardizzate in relazione alla natura e tipologia di contratto, ivi incluse previsioni contrattuali finalizzate all'osservanza di principi di controllo/regole etiche e di condotta nella gestione delle attività da parte del terzo e le attività da seguirsi in caso di eventuali scostamenti".

In definitiva la valorizzazione dei modelli di organizzazione nella gestione dei rischi SSL connessi alle catene di appalti "potrebbe integrare uno **strumento multifunzionale ed elastico** in quanto utile non soltanto in prospettiva preventiva e di mitigazione dei rischi ma anche di accertamento ex post delle responsabilità oltre che di compliance riparativa come fatto palese dalla corposa casistica in materia di appalti esternalizzati". E i principi e le regole di funzionamento dei modelli organizzativi in ambiti caratterizzati, come quello delle catene di appalti, da una spiccata complessità soggettiva ed oggettiva" possono anche offrire la "cornice teorica e l'ambito di praticabilità concreta di un'accezione di compliance finora sottovalutata, quella della compliance estesa in quanto riferita non soltanto al core business dell'ente ma anche alle sempre più frequenti ipotesi di allargamento della filiera della produzione e dei servizi nell'obiettivo comune di assicurare **livelli minimi e inderogabili di tutela della salute e della sicurezza del lavoro**" indipendentemente dalla tipologia e modalità di "frazionamento delle filiere o delle catene del valore".

Rimandiamo, infine, alla lettura integrale del saggio che si sofferma su molti aspetti:

- complessità organizzativa e impatto delle catene di appalti sui profili di rischio 231.
- catene di appalti "internalizzati" ed "esternalizzati"
- elementi differenziali e comuni ai fini della responsabilità 231
- analisi casistica.

RTM

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:

Università di Urbino Carlo Bo, Osservatorio Olympus, Diritto della sicurezza sul lavoro, "Catene di appalti e modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro: contenuti e limiti della traslazione dello statuto della responsabilità dalla persona fisica all'ente collettivo", a cura di Gaetana Morgante (ordinaria di diritto penale presso la Scuola Sant'Anna di Pisa), Diritto della Sicurezza sul Lavoro (DSL) n. 2/2025.



Licenza Creative Commons

www.puntosicuro.it