PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 28 - numero 6062 di Venerdì 17 aprile 2026

Le catene di appalti e le responsabilità per la sicurezza sul lavoro

La sicurezza sul lavoro nelle catene di appalti: posizione di garanzia e responsabilità del committente tra giurisprudenza, art. 2086?2087 c.c. e Testo Unico.

Premessa metodologica

Vi è chi in materia di catene di appalti e modelli di organizzazione e gestione della sicurezza sul lavoro propone una lettura che, pur apprezzabile sotto il profilo sistematico, presenta significative criticità nell'interpretazione dei doveri prevenzionistici del committente nelle catene di appalti. La tesi centrale fondata sulla distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati" e sulla conseguente modulazione "frazionata" dei doveri del committente ? rischia di svuotare di contenuto precettivo fondamentali norme di tutela della salute e sicurezza sul lavoro, in particolare gli artt. 2086 e 2087 del codice civile, nonché l'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008.

1. L'omessa considerazione dell'art. 2087 c.c. come clausola generale di tutela

2. L'art. 2086 c.c. e il dovere di adeguato assetto organizzativo

3. La responsabilità del committente secondo l'art. 26 TUSL: una lettura costituzionalmente orientata

4. La responsabilità del committente nei cantieri temporanei o mobili

5. La responsabilità solidale del committente ex art. 26, comma 4, TUSL

6. La responsabilità amministrativa degli enti ex d.lgs. n. 231/2001

7. La giurisprudenza recente: verso un ampliamento della responsabilità del committente

8. La distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati": una categoria priva di fondamento normativo

9. Il caso dello sfruttamento del lavoro nelle catene di appalti

10. Conclusioni: per una lettura estensiva e costituzionalmente orientata della responsabilità del committente

Pubblicità

1. L'omessa considerazione dell'art. 2087 c.c. come clausola generale di tutela

La prima e più grave lacuna dell'impostazione proposta risiede nella sostanziale marginalizzazione dell'art. 2087 c.c**.**, che costituisce il fondamento normativo primario della responsabilità del committente per la sicurezza dei lavoratori operanti nell'ambito della propria organizzazione produttiva, anche quando questi siano formalmente dipendenti di imprese appaltatrici.

L' art. 2087 c.c. stabilisce che "l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro". Tale disposizione, come costantemente affermato dalla giurisprudenza, costituisce una clausola generale che integra e amplia le disposizioni speciali in materia antinfortunistica, imponendo all'imprenditore un obbligo di sicurezza che non si esaurisce nell'osservanza formale delle norme di legge, ma si estende all'adozione di tutte le misure che, secondo l'esperienza e la tecnica, risultino necessarie per tutelare l'integrità psicofisica dei lavoratori.

La Cassazione civile ha ripetutamente affermato che "l' art. 2087 c.c., che, integrando le disposizioni in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro previste da leggi speciali, impone all'imprenditore l'adozione di misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro, è applicabile anche nei confronti del committente, tenuto al dovere di provvedere alle misure di sicurezza dei lavoratori anche se non dipendenti da lui, ove egli stesso si sia reso garante della vigilanza relativa alle misure da adottare in concreto, riservandosi i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire" (Cass. civ., Sez. Lavoro, sent. n. 4129 del 22 marzo 2002; Cass. civ., Sez. Lavoro, sent. n. 17092 del 8 ottobre 2012; Cass. civ., Sez. Lavoro, sent. n. 11311 del 9 maggio 2017).

Più recentemente, la Suprema Corte ha ulteriormente precisato che "ai sensi degli artt. 2087 c.c. e 7 del d.lgs. n. 626 del 1994, vigente ratione temporis, che disciplina l'affidamento di lavori in appalto all'interno dell'azienda, il committente, nella cui disponibilità permanga l'ambiente di lavoro, è obbligato ad adottare tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità e la salute dei lavoratori, ancorché dipendenti dell'impresa appaltatrice, e che consistono nel fornire adeguata informazione ai singoli lavoratori circa le situazioni di rischio, nel predisporre quanto necessario a garantire la sicurezza degli impianti e nel cooperare con l'appaltatrice nell'attuazione degli strumenti di protezione e prevenzione dei rischi connessi sia al luogo di lavoro sia all'attività appaltata" (Cass. civ., Sez. Lavoro, sent. n. 5419 del 25 febbraio 2019; Cass. civ., Sez. Lavoro, sent. n. 798 del 13 gennaio 2017).

Non basta citare formalmente l'art. 2087 c.c. se si ignora completamente la portata applicativa nelle catene di appalti, ed è un errore concettuale concentrarsi esclusivamente sull'art. 26 del TUSL e sui modelli organizzativi ex d.lgs. n. 231/2001.

Questa scelta metodologica è gravemente riduttiva, poiché l'art. 2087 c.c. costituisce il fondamento costituzionale (artt. 32 e 41 Cost.) dell'obbligo di sicurezza del committente e non può essere relegato a mero richiamo storico.

2. L'art. 2086 c.c. e il dovere di adeguato assetto organizzativo

Altrettanto significativa è omettere ogni riferimento all'art. 2086 c.c., come novellato dal d.lgs. n. 14/2019, che impone all'imprenditore "il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa".

Tale disposizione, pur non specificamente riferita alla sicurezza sul lavoro, assume rilevanza fondamentale nella prospettiva della responsabilità degli enti ex d.lgs. n. 231/2001, poiché impone all'imprenditore ? e quindi all'ente ? un dovere generale di

adeguata organizzazione che non può non comprendere anche la gestione dei rischi connessi alle catene di appalti.

L'art. 2086 c.c. costituisce il fondamento civilistico del principio di colpa di organizzazione, che rappresenta il nucleo concettuale della responsabilità amministrativa degli enti.

3. La responsabilità del committente secondo l'art. 26 TUSL: una lettura costituzionalmente orientata

L'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 disciplina gli "obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione" e costituisce la norma speciale che attua, in materia di appalti, i principi generali di cui all'art. 2087 c.c.

Il comma 1 dell'art. 26 stabilisce che "il datore di lavoro, 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" è tenuto a:

a) verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici; b) fornire dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti nell'ambiente di lavoro; c) cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione; d) coordinare gli interventi di protezione e prevenzione; e) elaborare il documento unico di valutazione dei rischi da interferenze (DUVRI).

L'impostazione che propone una lettura "frazionata" di tali obblighi, distinguendo tra appalti "internalizzati" (all'interno dell'azienda) ed "esternalizzati" (nell'ambito del ciclo produttivo ma fuori dai luoghi aziendali), sostenendo che nei secondi il dovere di verifica dell'idoneità tecnico-professionale sarebbe "nettamente prevalente" rispetto agli obblighi di cooperazione e coordinamento, che invece sarebbero ridotti o addirittura esclusi, è infondata sotto molteplici profili.

3.1. Il tenore letterale dell'art. 26 TUSL

Il testo dell'art. 26, comma 1, non opera alcuna distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati" quanto all'estensione degli obblighi del committente. La norma si limita a individuare l'ambito di applicazione ("all'interno della propria azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima") e a richiedere che il committente abbia "la disponibilità giuridica dei luoghi", ma non prevede alcuna graduazione o modulazione degli obblighi in funzione della maggiore o minore "vicinanza" spaziale dell'appalto.

Tutti gli obblighi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1 si applicano indistintamente a tutti i casi rientranti nell'ambito di applicazione della norma.

3.2. La ratio della norma

La ratio dell'art. 26 TUSL è quella di garantire la tutela della salute e sicurezza di tutti i lavoratori operanti nell'ambito del ciclo produttivo del committente, indipendentemente dal fatto che siano suoi dipendenti diretti o dipendenti di imprese appaltatrici o subappaltatrici.

Come affermato dalla Cassazione civile, Sez. Lavoro, ord. n. 11918 del 6 maggio 2025, "in tema di infortuni sul lavoro, è superata la tradizionale concezione che configurava la responsabilità del committente come eccezionale, limitata ai soli casi di culpa in eligendo o di ingerenza nell'esecuzione dell'appalto. Il datore di lavoro committente che affidi lavori, servizi o forniture ad impresa appaltatrice nell'ambito della propria azienda o dell'intero ciclo produttivo della medesima, ove abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto, è tenuto all'adempimento degli specifici obblighi imposti dall'art. 26 del d.lgs. n. 81 del 2008, che fungono da parametri autonomi di valutazione della sua condotta".

La Suprema Corte ha ulteriormente precisato che "tali obblighi operano quando vi è compresenza organizzata e coordinata di lavoratori di più imprese in uno stesso luogo di lavoro, inteso in senso funzionale come compartecipazione attiva sinergicamente orientata al medesimo scopo produttivo" e che "nel caso di inadempimento di tali obblighi, il committente può essere ritenuto responsabile dell'infortunio sul lavoro occorso ai dipendenti dell'impresa appaltatrice anche in mancanza di qualsiasi ingerenza sull'attività di quest'ultima, non essendo sufficiente ad escludere la responsabilità la circostanza che il committente abbia contrattualmente affidato all'appaltatore ogni incombenza di controllo, supervisione e verifica".

Questa giurisprudenza afferma che:

- la responsabilità del committente non è più "eccezionale" ma costituisce la regola quando ricorrono i presupposti dell'art. 26 TUSL;
- gli obblighi del committente sono "autonomi" e non subordinati all'autonomia dell'appaltatore;
- il committente risponde anche in assenza di "ingerenza" nell'attività dell'appaltatore;
- le clausole contrattuali di esonero sono inefficaci.

3.3. L'interpretazione costituzionalmente orientata

L'art. 26 TUSL deve essere interpretato alla luce dei principi costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost., che impongono la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, nonché come limite all'iniziativa economica privata.

Un'interpretazione che riduca gli obblighi del committente nei casi di appalti "esternalizzati" al solo dovere di verifica dell'idoneità tecnico-professionale, escludendo o attenuando gli obblighi di cooperazione, coordinamento ed elaborazione del DUVRI, si pone in contrasto con il principio costituzionale di massima tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Come affermato dalla Cassazione penale, Sez. IV, sent. n. 3715 del 29 gennaio 2025, "l'obbligo di verifica di cui all'art. 90, lett. a), d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, non può risolversi nel solo controllo dell'iscrizione dell'appaltatore nel registro delle imprese, ma richiede la verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'impresa prescelta, della sua capacità organizzativa, in relazione anche alla pericolosità dei lavori e all'altezza da raggiungere, assicurandosi dell'effettiva disponibilità dei necessari dispositivi di sicurezza".

Inoltre, la Corte ha precisato che "il committente deve inoltre verificare la presenza di situazioni di manifesto pericolo percepibili direttamente, anche al momento del fatto, e tali da non poter essere ignorate in ragione delle circostanze di fatto emerse nel corso del processo".

4. La responsabilità del committente nei cantieri temporanei o mobili

È necessario affrontare adeguatamente la disciplina speciale dei cantieri temporanei o mobili di cui al Titolo IV del d.lgs. n. 81/2008, che costituisce un ambito elettivo di applicazione della responsabilità del committente nelle catene di appalti.

L'art. 90 del d.lgs. n. 81/2008 stabilisce gli "obblighi del committente o del responsabile dei lavori", prevedendo in particolare:

- l'obbligo di designare il coordinatore per la progettazione e il coordinatore per l'esecuzione dei lavori nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici (commi 3 e 4);
- l'obbligo di verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese affidatarie, delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi (comma 9, lett. a));
- l'obbligo di richiedere alle imprese esecutrici una dichiarazione dell'organico medio annuo e del contratto collettivo applicato (comma 9, lett. b));
- l'obbligo di trasmettere all'amministrazione concedente la notifica preliminare, il DURC e l'attestazione di avvenuta verifica della documentazione (comma 9, lett. c)).

L'art. 93 del d.lgs. n. 81/2008 stabilisce inoltre che "la designazione del coordinatore per la progettazione e del coordinatore per l'esecuzione dei lavori, non esonera il committente o il responsabile dei lavori dalle responsabilità connesse alla verifica dell'adempimento degli obblighi di cui agli articoli 91, comma 1, e 92, comma 1, lettere a), b), c) d) ed e)".

La giurisprudenza ha costantemente affermato che il committente nei cantieri edili è titolare di una posizione di garanzia autonoma che non viene meno per effetto della nomina del coordinatore per la sicurezza o dell'affidamento dei lavori in appalto.

Come affermato dalla Corte d'appello penale di Napoli, sent. n. 4722 del 12 settembre 2014, "in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, la posizione di garanzia del committente trova fondamento diretto nella normativa di settore (art. 3 d.lgs. 494/1996, ora art. 90 d.lgs. 81/2008) e non più nel principio dell'effettività della condotta basato sull'ingerenza concreta nell'attività dell'appaltatore. Il committente è titolare ex lege di obblighi di controllo e verifica che integrano e interagiscono con quelli del datore di lavoro, configurando una responsabilità concorrente a titolo di condotta omissiva impropria".

La Corte ha inoltre precisato che "nei cantieri 'sotto-soglia', caratterizzati dalla presenza di una sola impresa esecutrice, il dovere di verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice imposto al committente dall'art. 3, comma 8, lett. a) d.lgs. 494/1996 non può esaurirsi in un controllo meramente documentale, ma deve estendersi alla verifica concreta della capacità dell'impresa di apprestare le necessarie opere provvisionali e misure di sicurezza. Tale verifica deve essere espletata non solo nella fase di scelta dell'appaltatore, ma anche durante le varie fasi dell'attività svolta nel cantiere, con particolare riguardo all'effettiva adozione delle misure generali di tutela della salute e sicurezza".

5. La responsabilità solidale del committente ex art. 26, comma 4, TUSL

L'art. 26, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008 stabilisce che "ferme restando le disposizioni di legge vigenti in materia di responsabilità solidale per il mancato pagamento delle retribuzioni e dei contributi previdenziali e assicurativi, l'imprenditore committente risponde in solido 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). Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici".

Tale disposizione sancisce la responsabilità solidale del committente per tutti i danni non indennizzati dall'INAIL, con l'unica eccezione dei "danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici".

La giurisprudenza ha interpretato restrittivamente tale clausola di esonero, affermando che essa "non opera con riferimento agli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 della medesima disposizione" (Cass. civ., Sez. Lavoro, ord. n. 11918 del 6 maggio 2025).

In altri termini, il committente risponde solidalmente di tutti i danni derivanti da violazione degli obblighi di verifica dell'idoneità tecnico-professionale, di informazione sui rischi, di cooperazione, di coordinamento e di elaborazione del DUVRI, anche quando l'infortunio sia riconducibile a rischi "specifici" dell'attività dell'appaltatore, purché tali rischi siano stati oggetto di interferenza con l'attività del committente o siano stati inadeguatamente valutati e gestiti nel DUVRI.

La tesi che propone una riduzione degli obblighi del committente negli appalti "esternalizzati", si pone in contrasto con tale orientamento giurisprudenziale e rischia di vanificare la portata precettiva della responsabilità solidale.

6. La responsabilità amministrativa degli enti ex d.lgs. n. 231/2001

È legislativamente fondato concentrarsi sulla "traslazione" della responsabilità dalla persona fisica all'ente attraverso il sistema del d.lgs. n. 231/2001, valorizzando il ruolo dei modelli di organizzazione e gestione ex art. 30 del d.lgs. n. 81/2008?

Tale impostazione, pur condivisibile in linea di principio, presenta tuttavia significative criticità quando viene utilizzata per giustificare una riduzione degli obblighi sostanziali del committente.

6.1. I modelli organizzativi non possono derogare agli obblighi di legge

I modelli di organizzazione e gestione ex art. 30 TUSL hanno funzione esimente della responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 231/2001, ma non possono in alcun modo derogare agli obblighi sostanziali imposti dalla legge in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

L'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 81/2008 stabilisce che "il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, deve essere adottato ed efficacemente attuato, assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi" a una serie di attività, tra cui "le attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza" (comma 1, lett. c)).

Il modello organizzativo deve quindi assicurare l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi alla gestione degli appalti, ivi compresi quelli di cui all'art. 26 TUSL. Non è ammissibile un modello che, sulla base di una pretesa distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati", escluda o riduca gli obblighi di cooperazione, coordinamento ed elaborazione del DUVRI.

6.2. La responsabilità dell'ente per i reati ex artt. 25-quinquies e 25-septies

L'art. 25-septies del d.lgs. n. 231/2001 prevede la responsabilità amministrativa dell'ente "in relazione al delitto di cui all'articolo 589 del codice penale, commesso con violazione dell'articolo 55, comma 2, del decreto legislativo attuativo della delega di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di salute e sicurezza sul lavoro" (omicidio colposo aggravato) e "in relazione al delitto di cui all'articolo 590, terzo comma, del codice penale, commesso con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro" (lesioni personali colpose gravi o gravissime).

L'art. 25-quinquies del d.lgs. n. 231/2001 prevede inoltre la responsabilità amministrativa dell'ente "in relazione alla commissione dei delitti previsti dalla sezione I del capo III del titolo XII del libro II del codice penale", tra cui il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art. 603-bis c.p.

La giurisprudenza ha affermato che la responsabilità dell'ente sussiste quando il reato-presupposto sia stato commesso "nel suo interesse o a suo vantaggio" (art. 5 del d.lgs. n. 231/2001) e che, in tema di reati colposi come quelli in materia di sicurezza sul lavoro, "sussiste l'interesse dell'ente nel caso in cui l'omessa predisposizione dei sistemi di sicurezza determini un risparmio di spesa, mentre si configura il requisito del vantaggio qualora la mancata osservanza della normativa cautelare consenta un aumento della produttività" (citato nell'articolo della Prof.ssa Morgante).

Orbene, è evidente che l'omessa verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore, l'omessa informazione sui rischi, l'omessa cooperazione e coordinamento, l'omessa elaborazione del DUVRI determinano un risparmio di spesa per il committente e possono consentire un aumento della produttività, configurando quindi sia l'interesse che il vantaggio dell'ente.

La tesi della "modulazione frazionata" degli obblighi del committente negli appalti "esternalizzati" rischia quindi di ampliare indebitamente l'area di esenzione dalla responsabilità amministrativa, in contrasto con la ratio del sistema 231.

7. La giurisprudenza recente: verso un ampliamento della responsabilità del committente

La giurisprudenza più recente, sia civile che penale, ha costantemente affermato un ampliamento della responsabilità del committente nelle catene di appalti.

La Cassazione civile, Sez. Lavoro, ord. n. 11918 del 6 maggio 2025 ha affermato che "è superata la tradizionale concezione che configurava la responsabilità del committente come eccezionale, limitata ai soli casi di culpa in eligendo o di ingerenza nell'esecuzione dell'appalto" e che "il datore di lavoro committente che affidi lavori, servizi o forniture ad impresa appaltatrice nell'ambito della propria azienda o dell'intero ciclo produttivo della medesima, ove abbia la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto, è tenuto all'adempimento degli specifici obblighi imposti dall'art. 26 del d.lgs. n. 81 del 2008, che fungono da parametri autonomi di valutazione della sua condotta".

La Cassazione penale, Sez. IV, sent. n. 3715 del 29 gennaio 2025 ha ribadito che "in tema di sicurezza sul lavoro, il dovere di sicurezza con riguardo ai lavori svolti in esecuzione di un contratto di appalto o di prestazione d'opera è riferibile, oltre che al datore di lavoro o all'appaltatore, anche al committente. La responsabilità dell'appaltatore non esclude quella del committente

quando l'evento si ricolleghi causalmente a un'omissione colposa di quest'ultimo".

La Cassazione penale, Sez. IV, sent. n. 10454 del 17 marzo 2025 ha ulteriormente precisato che "in materia di sicurezza sul lavoro, il committente che affida lavori a imprese esecutrici assume una posizione di garanzia autonoma rispetto a quella del prestatore d'opera, seppure ad essa subalterna in materia antinfortunistica, idonea a fondare una responsabilità per episodio infortunistico occorso al lavoratore in caso di omesso controllo dell'adozione delle misure di sicurezza da parte dell'imprenditore".

Anche la giurisprudenza di merito si è orientata nel senso di un ampliamento della responsabilità del committente. La Corte d'appello lavoro di Roma, sent. n. 1721 del 7 maggio 2024, pur escludendo nel caso concreto la responsabilità del committente per mancanza di prova dell'ingerenza e della percepibilità del rischio, ha affermato che "la responsabilità, per la violazione dell'obbligo di adottare le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica dei prestatori di lavoro, si estende anche al committente solo qualora lo stesso si sia reso garante della vigilanza relativa alla misura da adottare in concreto e si sia riservato i poteri tecnico-organizzativi dell'opera da eseguire", ma ha anche precisato che "va esclusa un'applicazione automatica di tale principio, non potendo esigersi dal committente un controllo pressante, continuo e capillare sull'organizzazione e sull'andamento dei lavori".

Tale orientamento, lungi dal supportare la tesi della "modulazione frazionata", conferma che la responsabilità del committente è la regola quando ricorrono i presupposti dell'art. 26 TUSL, e che l'esclusione della responsabilità richiede la prova rigorosa dell'assenza di ingerenza, della non percepibilità del rischio e della totale autonomia dell'appaltatore.

8. La distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati": una categoria priva di fondamento normativo

La distinzione tra appalti "internalizzati" (all'interno dell'azienda) ed "esternalizzati" (nell'ambito del ciclo produttivo ma fuori dai luoghi aziendali) non trova alcun fondamento nel testo dell'art. 26 TUSL, che si limita a richiedere che il committente abbia "la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto".

La nozione di "disponibilità giuridica dei luoghi" è stata introdotta dal d.lgs. n. 106/2009 per chiarire che l'art. 26 TUSL si applica non solo agli appalti che si svolgono fisicamente all'interno dell'azienda del committente, ma anche a quelli che, pur svolgendosi altrove, rientrano "nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima", purché il committente abbia un titolo giuridico (proprietà, locazione, comodato, ecc.) sui luoghi di svolgimento dell'appalto.

Tale requisito ha funzione di delimitazione dell'ambito di applicazione della norma, ma non giustifica alcuna graduazione o modulazione degli obblighi del committente. Una volta accertato che ricorrono i presupposti dell'art. 26, comma 1 (affidamento di lavori, servizi o forniture nell'ambito del ciclo produttivo e disponibilità giuridica dei luoghi), tutti gli obblighi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) si applicano integralmente.

La tesi della "modulazione frazionata" introduce una distinzione che non solo è priva di fondamento testuale, ma è anche pericolosa sotto il profilo della tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, poiché crea zone grigie di irresponsabilità in cui il committente potrebbe sottrarsi agli obblighi di cooperazione, coordinamento ed elaborazione del DUVRI invocando la natura

"esternalizzata" dell'appalto.

9. Il caso dello sfruttamento del lavoro nelle catene di appalti

Ma è vero che nei casi di sfruttamento del lavoro nelle catene di appalti "esternalizzati" (casi C.C. e D.D.) la responsabilità del committente è stata affermata non tanto in base all'art. 26 TUSL, quanto in base all'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011 (Codice Antimafia) per omesso controllo e carenza di modelli organizzativi 231?

Si, ma tale rilievo, lungi dal supportare la tesi della "modulazione frazionata", conferma invece che il committente ha un dovere generale di controllo sulle condizioni di lavoro nelle catene di appalti, anche quando queste si svolgono al di fuori dei luoghi aziendali, e che la violazione di tale dovere può integrare non solo la responsabilità ex art. 26 TUSL, ma anche la responsabilità amministrativa ex d.lgs. n. 231/2001 per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ex art. 603-bis c.p. (art. 25-quinquies del d.lgs. n. 231/2001).

La giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di amministrazione giudiziaria ex art. 34 del Codice Antimafia ha costantemente affermato che il committente ha il dovere di verificare non solo l'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore, ma anche il rispetto da parte di quest'ultimo delle norme in materia di lavoro, retribuzione, contribuzione previdenziale e sicurezza, e che la violazione di tale dovere integra una "agevolazione colposa" del reato di sfruttamento del lavoro.

Tale orientamento è pienamente coerente con l'art. 26, comma 5, TUSL, che impone di "indicare specificamente a pena di nullità ai sensi dell'articolo 1418 del codice civile i costi relativi alla sicurezza del lavoro con particolare riferimento a quelli propri connessi allo specifico appalto" e con l'art. 26, comma 6, TUSL, che impone di "valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza".

10. Conclusioni: per una lettura estensiva e costituzionalmente orientata della responsabilità del committente

Una lettura riduttiva della responsabilità del committente nelle catene di appalti, fondata su una distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati" risulta priva di fondamento normativo e in contrasto con l'orientamento giurisprudenziale consolidato.

Tale impostazione presenta gravi criticità sotto molteplici profili.

Ignora l' art. 2087 c.c., che costituisce il fondamento costituzionale dell'obbligo di sicurezza del committente e impone l'adozione di tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica dei lavoratori, anche quando questi siano dipendenti di imprese appaltatrici;

Ignora l'art. 2086 c.c., che impone all'imprenditore il dovere di istituire un assetto organizzativo adeguato, comprensivo della gestione dei rischi connessi alle catene di appalti;

Interpreta restrittivamente l'art. 26 TUSL, introducendo una distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati" che non trova riscontro nel testo della norma e che rischia di creare zone grigie di irresponsabilità;

Contrasta con la giurisprudenza consolidata, che ha costantemente affermato un ampliamento della responsabilità del committente e ha superato la tradizionale concezione che la configurava come eccezionale;

Rischia di vanificare la portata precettiva della responsabilità solidale ex art. 26, comma 4, TUSL e della responsabilità amministrativa ex d.lgs. n. 231/2001.

In conclusione, si ritiene che la responsabilità del committente nelle catene di appalti debba essere interpretata in senso estensivo e costituzionalmente orientato, alla luce dei principi di cui agli artt. 32 e 41 Cost. e delle norme di cui agli artt. 2086 e 2087 c.c., nonché dell'art. 26 TUSL.

Il committente che affida lavori, servizi o forniture nell'ambito del proprio ciclo produttivo, ove abbia la disponibilità giuridica dei luoghi, è tenuto all'adempimento di tutti gli obblighi previsti dall'art. 26 TUSL, senza alcuna distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati". Tali obblighi costituiscono parametri autonomi di valutazione della condotta del committente e la loro violazione può integrare sia la responsabilità civile e penale della persona fisica, sia la responsabilità amministrativa dell'ente ex d.lgs. n. 231/2001.

I modelli di organizzazione e gestione ex art. 30 TUSL devono assicurare l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici relativi alla gestione degli appalti e non possono in alcun modo derogare agli obblighi sostanziali imposti dalla legge. Un modello che, sulla base di una pretesa distinzione tra appalti "internalizzati" ed "esternalizzati", escluda o riduca gli obblighi di cooperazione, coordinamento ed elaborazione del DUVRI non può essere considerato idoneo ai fini dell'esenzione dalla responsabilità amministrativa.

Solo un'interpretazione estensiva e costituzionalmente orientata della responsabilità del committente può garantire l'effettiva tutela della salute e sicurezza di tutti i lavoratori operanti nelle catene di appalti, in coerenza con i principi fondamentali dell'ordinamento e con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

Rolando Dubini, penalista Foro di Milano, cassazionista

Licenza Creative Commons