

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 24 - numero 5250 di Giovedì 06 ottobre 2022

Sicurezza e appalti: committenti, appalti intraaziendali e cantieri

Un intervento di Raffaele Guariniello in una pubblicazione dell'Università di Trieste sul tema della sicurezza nel mondo degli appalti. Decreto 81, appalti intra-aziendali, datore di lavoro committente, cantieri e coordinatori per l'esecuzione dei lavori.

Trieste, 6 Ott ? "Il mondo della sicurezza sul lavoro sta cambiando. Cambiano i rischi, cambiano i luoghi di lavoro, cambiano le responsabilità, cambiano i lavoratori da tutelare". E cambia anche quanto richiede la normativa ai cosiddetti "debitori di sicurezza".

Ad esempio nella **Sentenza del 3 ottobre 2018 n. 43852**, la Cassazione dice che *'il nuovo sistema di sicurezza aziendale di cui al D.lgs. n. 81/2008 si configura come procedimento di programmazione della prevenzione globale dei rischi e tale logica guida anche la gestione dei rischi in caso di affidamento dei lavori a più imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi all'interno dell'azienda o di una singola unità produttiva della stessa, nonché nell'ambito dei cantieri temporanei o mobili'*.

A ricordarlo e ad affrontare in questo modo il tema delle responsabilità nell'ambito degli appalti è un intervento raccolto nel volume "Sicurezza accessibile. Sicurezza e appalti: un incrocio pericoloso?" curato da Giorgio Sclip ed edito da EUT Edizioni Università di Trieste. Il volume raccoglie i contributi della giornata di studi "**Sicurezza e appalti: incroci pericolosi? Obblighi e criticità tra il D. lgs 81/08 e il D.lgs 50/2016**" che si è tenuta il 22 ottobre 2018 a Trieste.

L'intervento in oggetto, che ha per titolo "**Sicurezza e appalti: incroci pericolosi?**", è dell'ex sostituto procuratore e ex coordinatore del pool di magistrati della Procura di Torino, Raffaele Guariniello.

Nel presentare l'intervento ci soffermiamo sui seguenti argomenti:

- Gli appalti, il decreto 81/2008 e la figura del committente
- Gli appalti intra-aziendali e il datore di lavoro committente
- Gli appalti, la sicurezza e i cantieri temporanei o mobili

Pubblicità

<#? QUI-PUBBLICITA-SCORM1-[SA037] ?#>

Gli appalti, il decreto 81/2008 e la figura del committente

Nell'intervento si indica che 'per lungo tempo la giurisprudenza di legittimità ha escluso che il **committente** potesse rispondere delle inadempienze prevenzionistiche verificatesi nell'approntamento del cantiere e nell'esecuzione dei lavori. Tali violazioni venivano poste a carico del datore di lavoro appaltatore. Una responsabilità concorrente del committente veniva ravvisata in sostanza quando questi travalicava siffatto ruolo, assumendo di fatto posizione direttiva' (Cassazione - Sentenza 02 novembre 2015, n. 44131)

Tuttavia di recente "il legislatore, tenuto conto della complessità dei processi produttivi moderni, che sempre più coinvolge un numero ampio di imprese, ha rivisitato la materia relativa al contratto di appalto" effettuando una "scelta di campo": "quella di introdurre, affiancandola al datore di lavoro, la figura del committente".

In particolare sono queste le ragioni poste in luce dalla Cassazione:

- **prima ragione:** "i cantieri edili costituiscono un settore di attività che espone i lavoratori a rischi particolarmente elevanti", e, quindi, "il legislatore, al fine di contenere il fenomeno degli infortuni sul lavoro nel campo degli appalti e costruzioni, ha optato per la responsabilizzazione del soggetto per conto del quale i lavori vengono eseguiti".
- **seconda ragione:** "l'esigenza che, all'atto della realizzazione di una opera, vi sia un coordinamento tra le varie imprese chiamate a realizzarla".

E due ? continua Guariniello - sono le normative che nel Decreto Legislativo n. 81 del 9 aprile 2008 mirano a "prevenire questi incroci pericolosi tra imprese:

- ♦ l'art. 26 che disciplina gli obblighi del datore di lavoro committente che affidi a imprese appaltatrici o a lavoratori autonomi lavori, servizi, forniture all'interno del proprio ambito aziendale (i c.d. **appalti intraaziendali**)
- ♦ il Titolo IV Capo I che disciplina gli obblighi dell'organizzazione committente nei cantieri temporanei o mobili"

E sottolinea l'ex magistrato che, "a ben vedere, queste due normative contemplano, altresì, obblighi applicabili a prescindere dalla presenza di più imprese".

Gli appalti intra-aziendali e il datore di lavoro committente

Riguardo agli **appalti intra-aziendali** Guariniello si sofferma sull'art. 26 D.Lgs. n. 81/2008 nell'ipotesi di un datore di lavoro che affidi lavori, servizi e forniture a una 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".

In questa ipotesi, il datore di lavoro committente "ha **cinque obblighi**:

1. verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice;
2. dettagliate informazioni all'impresa appaltatrice 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;
3. cooperazione;
4. coordinamento;

5. elaborazione del DUVRI (Documento Unico di Valutazione dei Rischi contenente le misure adottate per eliminare o, ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi dai interferenze)".

Tuttavia questi cinque obblighi del datore di lavoro committente "**si aggiungono, non si sostituiscono, agli obblighi di sicurezza** che ? in linea con lo stesso art. 26 D.Lgs. n. 81/2008, e per pacifica giurisprudenza della Corte di Cassazione ? permangono integralmente a carico del datore di lavoro appaltatore (o subappaltatore) che pur distacca i propri lavoratori presso l'azienda committente". Se l'art. 26 D.Lgs. n. 81/2008 si riferisce "ai lavori, ai servizi e alle forniture da affidare in appalto o mediante contratto d'opera o di somministrazione", la Corte di Cassazione "finisce per **ampliarne sensibilmente il campo di applicazione**".

Per affrontare questo tema si indica che "emblematica è la drammatica vicenda esaminata da **Cass. n. 30557 del 19 luglio 2016**".

Rimandiamo alla lettura della presentazione degli aspetti rilevanti della sentenza e riprendiamo un commento finale di Guariniello che sottolinea come lo stesso art. 26, comma 3, D.Lgs. n. 81/2008 preveda che "gli obblighi di cooperazione e coordinamento 'non si applicano ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi'. Nel qual caso restano comunque ben fermi a carico del datore di lavoro distaccante gli **inderogabili obblighi di prevenzione e di protezione**".

Gli appalti, la sicurezza e i cantieri temporanei o mobili

La relazione, allargando ancor più lo sguardo, volge poi l'attenzione al Titolo IV, Capo I, del D.Lgs. n. 81/2008, dedicato ai **cantieri temporanei o mobili**.

Si indica che non c'è nessun dubbio sul fatto che la normativa sui cantieri "**segna una svolta profonda nel sistema della sicurezza sul lavoro**".

Infatti, come spiegato dalla Corte di Cassazione in recenti sentenze 'la figura del committente dei lavori ha trovato esplicito riconoscimento solo con il **D.Lgs. n. 494/1996**'. In tale articolata disciplina 'sono previste specifiche figure alle quali vengono affidati precisi compiti con connesse responsabilità', specifiche figure "quali il committente, il responsabile dei lavori, i coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori".

Tuttavia resta fermo ? osserva la Cassazione ? che, 'in relazione a lavori svolti in esecuzione di un contratto di appalto, il dovere di sicurezza trova il suo referente, in primo luogo, nell'**appaltatore**, cioè nel soggetto che si obbliga verso il committente a compiere l'opera appaltata, con propria organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio: l'appaltatore, invero, quale datore di lavoro, è il **primo destinatario delle disposizioni antinfortunistiche**'. E "va da sé, pertanto, che, nel caso in cui distacchi un proprio lavoratore presso un cantiere temporaneo o mobile, il datore di lavoro è tenuto ad osservare gli obblighi di prevenzione e protezione previsti dal D.Lgs. n. 81/2008, compresa ? per citare l'obbligo specificamente considerato dall' Interpello n. 8/2016 della Commissione Interpelli ? la sorveglianza sanitaria tipo quella basilare mirata sui rischi alcool e droga. Salvi restando a carico dei diversi soggetti facenti parte dell'organizzazione committente (committente, responsabile dei lavori, coordinatori) i rispettivi obblighi contemplati nel Titolo IV, Capo I, D.Lgs. n. 81/2008: incluso l'obbligo del coordinatore per l'esecuzione dei lavori di verificare l'applicazione da parte delle imprese esecutrici delle disposizioni loro pertinenti contenute nel PSC, e, dunque, anche delle disposizioni volte a prevenire i rischi particolari relativi ai lavori che comportano un'esigenza legale di sorveglianza sanitaria".

L'intervento segnala poi che:

- "il committente è tenuto a rispettare gli obblighi previsti dal Titolo IV Capo I, anche nel caso in cui non sia un datore di lavoro;
- 'il committente, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica ditta appaltatrice (c.d. cantiere 'sotto-soglia' o piccolo cantiere), è titolare di una posizione di garanzia idonea a fondare la sua responsabilità per l'infortunio, sia per la scelta dell'impresa, sia in caso di omesso controllo dell'adozione, da parte dell'appaltatore, delle misure generali di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro';
- il committente deve 'scegliere l'appaltatore e più in genere il soggetto al quale affida l'incarico, accertando che tale soggetto sia non soltanto munito dei titoli di idoneità prescritti dalla legge, ma anche della capacità tecnica e professionale, proporzionata al tipo astratto di attività commissionata ed alle concrete modalità di espletamento', ed ha 'l'obbligo di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa e dei lavoratori autonomi prescelti in relazione anche alla pericolosità dei lavori affidati';
- 'il committente può designare un responsabile dei lavori, con un incarico formalmente rilasciato accompagnato dal conferimento di poteri decisori, gestionali e di spesa, che gli consenta di essere esonerato dalle responsabilità, sia pure entro i limiti dell'incarico medesimo e ferma restando la sua piena responsabilità per la redazione del piano di sicurezza, del fascicolo di protezione dai rischi e per la vigilanza sul coordinatore in ordine allo svolgimento del suo incarico e sul controllo delle disposizioni contenute nel piano di sicurezza';
- 'al committente è attribuita dalla legge una posizione di garanzia particolarmente ampia, comprendente l'esecuzione di controlli non formali ma sostanziali ed incisivi in materia di prevenzione, di sicurezza del luogo di lavoro e di tutela della salute del lavoratore, sicché al medesimo spetta pure accertare che i coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione dell'opera adempiano agli obblighi sugli stessi incombenti in detta materia'.

L'intervento si conclude indicando che per quanto riguarda la figura del **coordinatore per l'esecuzione dei lavori**, "stiamo assistendo a un **contrasto giurisprudenziale**".

Se "per anni, e ancora oggi, la Corte Suprema insegna che 'le funzioni del coordinatore non si limitano a compiti organizzativi e di raccordo o di collegamento tra le eventuali varie imprese che collaborano nella realizzazione dell'opera, ma si estendono anche al compito di vigilare sulla corretta osservanza da parte delle imprese o della singola impresa delle prescrizioni del piano di sicurezza e ciò a maggior garanzia dell'incolumità dei lavoratori', in alcune recenti sentenze, "la Cassazione ha intrapreso una strada diversa".

Si sostiene che 'il **coordinatore per l'esecuzione** non è il controllore del datore di lavoro, ma il gestore del rischio interferenziale', e 'l'unica eccezione è costituita dalla previsione di cui all'art. 92, comma 1, lett. f), D.Lgs. n. 81/2008 secondo cui egli è tenuto a sospendere, in caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate'.

In particolare 'in tutti gli altri casi estranei a tale ultima previsione normativa, da considerarsi di chiusura, l'alta vigilanza del coordinatore per l'esecuzione viene in rilievo laddove si sia in presenza di un rischio interferenziale, sia cioè in atto una lavorazione che vede contemporaneamente al lavoro più imprese, con un aumentato rischio antinfortunistico reciproco'.

Tale norma delimita l'area 'ordinaria' di garanzia del coordinatore per l'esecuzione 'alle fasi in cui si concretizzi un rischio interferenziale', 'fatto salvo che non ci si trovasse di fronte ad una situazione di quelle riconducibili alla lettera f) dell'art. 92 D.Lgs. n. 81/2008' (durante la realizzazione dell'opera, il coordinatore per l'esecuzione dei lavori *sospende, in caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate*).

Scarica il documento da cui è tratto l'articolo:

[EUT - Edizioni Università di Trieste, "Sicurezza accessibile. Sicurezza e appalti: un incrocio pericoloso?", volume curato da Giorgio Scip che raccoglie i contributi della giornata di studi "Sicurezza e appalti: incroci pericolosi? Obblighi e criticità tra il D. lgs 81/08 e il D.lgs 50/2016".](#)

[Leggi gli altri articoli di PuntoSicuro su appalti e costi della sicurezza](#)



Licenza [Creative Commons](#)

www.puntosicuro.it