

ISSN 1121-8762

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

Anticipazione

*Il quadro normativo in materia di appalti.
Commento alla circolare ministeriale
11 febbraio 2011, n. 5*

Stefano Salvato


Rivista di
ADAPT-CENTRO STUDI
"MARCO BIAGI"

N. 2/XXI - 2011

GIUFFRÈ EDITORE


Publicazione trimestrale – sped. In a.p. 45% - art. 2, comma 20b, l. 662/1996 – Filiale di Varese

x. Appalto e subappalto


x.1. Circolare del Ministero del lavoro 11 febbraio 2011, n. 5 (in  *Boll. Adapt*, 2011, n. 6).

Il quadro normativo in materia di appalti. Commento alla circolare ministeriale 11 febbraio 2011, n. 5

Sommario: 1. La *ratio* della circolare. – 2. Genuinità dell'appalto. – 3. Obblighi retributivi. – 4. Valore degli appalti e criteri di scelta dei contraenti. – 5. Regime di responsabilità solidale. – 6. Certificazione del contratto. – 7. La sicurezza del lavoro.

1. Con la circ. 11 febbraio 2011, n. 5 (in epigrafe) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è intervenuto per fare chiarezza sulla disciplina normativa in materia di appalti e subappalti (per un commento specifico sulla circolare cfr. M. TIRABOSCHI, S. SALVATO, *Appalti: le linee guida del Ministero del lavoro*, in *GLav*, 2011, 8, 12; M. TIRABOSCHI, P. RAUSEI, *Esternalizzazioni senza facili ribassi*, in  *archivio storico*, voce *Appalto e subappalto*).

Con tale documento, il dicastero fornisce alcuni chiarimenti in ordine agli adempimenti a cui è tenuto il datore di lavoro, con l'obiettivo dichiarato di contrastare alcuni fenomeni ritenuti degenerativi, confermando la "tolleranza zero" per gli appalti non genuini, visti come una delle forme peggiori di sfruttamento del lavoro.

In particolare, la circolare – in considerazione del ricorso sempre più frequente a processi di esternalizzazione, con i quali imprese e datori di lavoro affidano intere fasi del loro ciclo produttivo a ditte o lavoratori esterni, ed in ragione della complessità della legislazione e delle fonti di riferimento in materia – compie una ricognizione completa delle principali problematiche che gli operatori incontrano nel ricorrere all'appalto, dettando, così, indicazioni pratiche, e quindi soluzioni, al fine di agevolarne il corretto utilizzo (in tema dei regolamentazione dei fenomeni di esternalizzazione cfr. M. BIAGI, *L'outsourcing: una strategia priva di dischi?*, in *GLav*, 1997, n. 3, 10, ed ora in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003, 271; P. ICHINO, *Disegno di legge delega ed esternalizzazioni*, in *q. Rivista*, 2002, 2, 389; M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in ID. (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 205; ID., *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in ID. (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2006, 1; S. ITALIA, *L'appalto nel diritto del lavoro*,  Working Paper Adapt 19 aprile 2010, n. 107).

2. Tra le principali questioni affrontate in seno alla circolare, particolare rilevanza assume quella relativa all'individuazione dei criteri di qualificazione in forza dei quali un appalto può essere definito come genuino. A tal proposito la circolare richiama l'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 secondo il quale «il contratto di appalto, stipulato e regolamentato ai sensi dell'articolo 1655 del codice civile, si distingue dalla somministrazione di lavoro per la organizzazione dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per la assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio d'impresa».

In conformità al precetto normativo, quindi, nel caso di appalti che non richiedono un rilevante impiego di beni strumentali, in cui la consistenza dell'appaltatore sia esigua, riducendosi all'organizzazione del lavoro, la genuinità dell'appalto può anche risultare da un accertamento su chi, concretamente, esercita il potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori assunti per l'esecuzione della prestazione (con riferimento al superamento del rigido criterio della sussistenza della componente materiale cfr. Cass. 21 maggio 1998, n. 5087, in *RIDL*, 1999, 252; Cass. 18 marzo 2000, n. 3196, in *MGL*, 2000, 686; Cass. 25 giugno 2001, n. 8643, in *FI*, 2001, 3109; Cass. 27 agosto 2003, n. 12546, in *FI*, 2003, 3890).



In tal senso, pertanto, la distinzione tra appalto e somministrazione di lavoro, consiste nella diversità dell'oggetto: un "fare" nell'appalto, giacché l'appaltatore fornisce al committente un'opera o un servizio, da realizzare tramite la propria organizzazione di mezzi, assumendosi il rischio d'impresa; un "dare" nella somministrazione, nella quale il somministratore si limita a fornire a un terzo forza lavoro da lui assunta, affinché questi ne utilizzi la prestazione secondo le proprie necessità, adattandole al proprio sistema organizzativo.

L'organizzazione dei mezzi rappresenta, quindi, un requisito imprescindibile che però, in relazione all'opera ed al servizio dedotti nel contratto, può estrinsecarsi nel mero esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto.

Conformemente a tale interpretazione si era già espresso il Ministero con la circ. n. 48/2004, con riferimento ai «contratti di appalto concernenti lavori specialistici» caratterizzati dalla speciale rilevanza delle competenze dei lavoratori impiegati a fronte della non rilevanza di attrezzature o beni strumentali, sottolineando il rilievo di un comprovato *know how* aziendale in possesso dell'appaltatore e delle effettive modalità di estrinsecazione del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori.

Ulteriore elemento indispensabile ai fini dell'accertamento della genuinità dell'appalto è l'assunzione del rischio d'impresa ad opera dell'appaltatore, della cui sussistenza vengono elencati nella circolare ministeriale, a titolo esemplificativo, alcuni indici rivelatori: preesistenza di un'attività imprendito-

riale che viene esercitata abitualmente; svolgimento di una propria attività produttiva in maniera evidente e comprovata; pluricommitenza da più tempo o nel medesimo arco di tempo considerato.

Al riguardo, il Ministero del lavoro ha ulteriormente chiarito – rinviando altresì alle risposte ad interpello n. 16/2009 e n. 77/2009 (in  archivio storico, voce *Appalto e subappalto*) – che il solo utilizzo di strumenti di proprietà del committente, ovvero dell'appaltatore da parte dei dipendenti del subappaltatore, non costituisce di per sé un elemento decisivo che pregiudica la genuinità di un appalto, considerata la necessità di verificare tutte le circostanze concrete dell'appalto, la natura e le caratteristiche dell'opera (cfr. M. TIRABOSCHI, *La vera partita si gioca sul know how*, in  archivio storico, voce *Appalto e subappalto*).

Da un punto di vista formale, per la verifica della genuinità dell'appalto, la circolare suggerisce al personale ispettivo di servirsi di alcuni elementi, tra i quali: l'iscrizione al registro delle imprese, facendo particolare attenzione alla data dell'iscrizione, all'oggetto sociale ed al capitale versato; il libro giornale e il libro degli inventari; il libro unico del lavoro per verificare assunzioni, qualifiche e mansioni dei lavoratori impiegati nell'appalto ed, infine, il Documento unico di regolarità contributiva (DURC).

Nel caso in cui, a seguito ad una verifica formale e sostanziale, dovesse emergere che l'appalto non sia genuino, allora si applicherà il relativo regime sanzionatorio.

Nello specifico, nel caso in cui venga riscontrato un appalto illecito (*ex art. 18, comma 5-bis, del d.lgs. n. 276/2003*), l'utilizzatore ed il somministratore sono puniti con pena dell'ammenda di 50 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione; diversamente nel caso di appalto fraudolento (*ex art. 28 del d.lgs. n. 276/2003*) è prevista l'ulteriore pena aggiuntiva di 20 euro per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione.

In entrambi i casi è ammessa la prescrizione obbligatoria (*ex art. 15 del d.lgs. n. 124/2004*) ed il personale ispettivo potrà avvalersi, nei confronti del committente-utilizzatore fraudolento, dell'istituto della diffida accertativa (*ex art. 12 del d.lgs. n. 124/2004*) per i crediti patrimoniali maturati dai lavoratori in presenza di eventuali differenze retributive accertate (con riguardo al regime sanzionatorio cfr. P. RAUSEI, *Il nuovo regime sanzionatorio alla luce del decreto legislativo n. 251 del 2004*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi*, cit., 333).


3. Quanto agli obblighi di carattere retributivo connessi all'utilizzazione dell'istituto, la circolare in commento, rammenta l'obbligo del rispetto integrale dei ccnl, degli accordi e contratti collettivi regionali, territoriali o aziendali, e degli obblighi connessi alla bilateralità.

Negli appalti privati, la determinazione dei trattamenti retributivi minimi da garantirsi ai lavoratori impiegati nell'appalto è affidata all'autonomia contrattuale collettiva, con possibili divaricazioni salariali, all'interno del medesimo

appalto, tra i dipendenti del committente e quelli dell'appaltatore, le cui prestazioni possono apparire, in astratto, omogenee o comparabili.

Tuttavia, occorre ricordare che l'art. 1, comma 1175, della l. n. 296/2006 favorisce, ai fini della fruizione dei benefici normativi e contributivi, l'applicazione delle tariffe minime retributive previste dalla contrattazione collettiva e il rispetto delle norme contrattuali relative al personale nei casi di cambio di appalto

Nell'ambito dell'edilizia l'applicazione del contratto collettivo, compresa l'iscrizione e il versamento della contribuzione agli enti bilaterali, costituisce requisito essenziale ai fini del rilascio del DURC.

Nel settore dell'artigianato, ove l'impresa non aderisca al sistema della bilateralità, il rispetto della parte economico-normativa del ccnl implica la corresponsione di un elemento aggiuntivo per assicurare condizioni di effettiva e- quivalenza retributiva (in termini generali e con riferimento a tutti i settori produttivi cfr. circ. Min. n. 43/2010, in  *archivio storico*, voce *Enti bilaterali*).

Per quanto afferisce all'ambito degli appalti pubblici invece, la circolare, oltre a richiamare direttamente il precetto dell'art. 36 della l. n. 300/1970, ricorda le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici, ed in particolare l'art. 5, comma 5, lett. r, del d.lgs. 163/2006, in cui è previsto «un intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza retributiva e contributiva dell'appaltatore», e l'art. 118, comma 6, del medesimo decreto, secondo il quale «l'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni».

4. Nella circolare vengono inoltre fornite indicazioni in ordine al valore degli appalti e ai criteri di scelta dei contraenti per evitare le aggiudicazioni cd. al ribasso.

Il richiamo contenuto nella circ. n. 5/2011 è proprio a quelle norme volte a salvaguardare, nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti, sia i diritti patrimoniali dei lavoratori coinvolti, sia il loro diritto alla sicurezza.

In particolare, la circolare rammenta che l'art. 86, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 163/2006 – ripreso peraltro in modo integrale dall'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008 – prevede che «nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceolo-

gici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione».

Nel documento ministeriale si sottolinea, ancora una volta, la necessità che le stazioni appaltanti pubbliche pongano la massima attenzione ai costi “insopprimibili” del lavoro e della sicurezza, legati alla tutela dei prestatori di lavoro, che non possono assolutamente formare oggetto di ribasso. Pertanto, l’offerta del concorrente, anche se si partecipa ad una gara caratterizzata dal criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, deve in ogni caso essere rispettosa del costo del lavoro e degli oneri della sicurezza.

A tal fine è richiamato quanto previsto dall’art. 26, comma 5, del d.lgs. n. 81/2008 ossia l’obbligo di inserimento dei 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, a pena della nullità del contratto d’appalto privato e pubblico.

Per i criteri di scelta del contraente la circolare ministeriale segnala l’indirizzo della Comunità europea per l’adozione, nelle diverse modalità di gara, del sistema dell’offerta economicamente più vantaggiosa, oltre che l’opportunità di valutare la procedura del “dialogo competitivo” quale sede privilegiata per la corretta ed integrale valutazione dei profili attinenti alla tutela del lavoro e della sicurezza in ipotesi di appalti particolarmente complessi.

Per garantire l’attuazione e il rispetto delle disposizioni in materia di tutela del lavoro e di sicurezza è prevista, altresì, una collaborazione fattiva con l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture e con la Guardia di finanza delle Direzioni provinciali del lavoro.

5. Tra i diversi temi esaminati dalla circ. n. 5/2011, particolare attenzione è posta, poi, alla disciplina della responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori, relativamente agli oneri di carattere retributivo, contributivo e fiscale derivanti dall’appalto e dal subappalto (*ex art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003*). Norma che, per espressa previsione legislativa (*ex art. 29, comma 3-ter, del d.lgs. n. 276/2003*) non trova applicazione se il committente è una persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale.

Anzitutto, nella circolare viene specificato che il limite temporale entro cui i lavoratori interessati possono agire nei confronti del committente affinché questi risponda, in solido con l’appaltatore, nonché con gli eventuali subappaltatori, dei trattamenti retributivi e previdenziali (contributivi, assistenziali e assicurativi) dovuti è di due anni. Tale termine decadenziale opera non solo nei confronti del lavoratore, creditore delle somme dovute a titolo di retribuzione, ma anche nei confronti degli Istituti previdenziali, creditori delle somme dovute a titolo contributivo. Mentre, sempre per quanto attiene ai contributi, resta ferma la prescrizione quinquennale prevista per il recupero nei confronti del datore di lavoro inadempiente.

Le tutele poste dal regime della responsabilità solidale spettano, come specificato nella circolare, anche ai lavoratori impiegati nell'appalto con tipologie contrattuali cd. atipiche e ai lavoratori "in nero" e cioè quelli non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.

L'ulteriore disposizione normativa posta ad esclusiva tutela del lavoratore è quella contenuta nell'art. 1676 c.c., che configura un'ipotesi di azione sostitutiva eccezionalmente concessa agli ausiliari dell'appaltatore verso il committente. Con essa il legislatore ha, però, posto un limite, non di natura cronologica, ma di carattere quantitativo per l'esercizio dell'azione nei confronti del committente volta ad ottenere il riconoscimento delle retribuzioni dovute.

A completare il quadro normativo in materia di responsabilità solidale è poi la norma contenuta nell'art. 35, comma 28, del d.l. n. 223/2006, successivamente convertito nella l. n. 248/2006, che estende la responsabilità solidale per l'adempimento degli obblighi fiscali nell'ambito dei rapporti tra l'appaltatore e subappaltatore (per una ricognizione del nuovo quadro normativo introdotto dal d.l. n. 223/2006 cfr. C. BIZZARRO, *Lavoro in appalto e regime della responsabilità solidale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, Giuffrè, Milano, 2008, 117).

In materia di appalti pubblici, a tale impianto legislativo, si aggiunge, la disposizione contenuta nell'art. 118, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, secondo la quale «L'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni; è, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto».

Pertanto, il d.lgs. n. 163/2006 prevede un regime di responsabilità solidale nell'ambito dei rapporti tra appaltatore e subappaltatore senza alcun tipo di vincolo temporale o quantitativo, mentre nei rapporti tra committente pubblico e appaltatore trova applicazione la disciplina generale.

Quanto ai profili sanzionatori, la circolare prevede che qualora da verifiche ispettive dovessero emergere inadempienze contributive e/o retributive, il personale ispettivo notificherà i verbali di contestazione a tutti i responsabili in solido così da permettere agli stessi di mettere in atto i meccanismi di autotutela a loro disposizione, compreso il blocco dei pagamenti dei lavori. Anche in questi casi, se ricorrono i requisiti di legge, gli ispettori del lavoro potranno adottare la diffida accertativa e il provvedimento di validazione del direttore della DPL andrà notificato anche a tutti i responsabili solidali.

6. Tra i diversi temi passati in rassegna dalla circolare, non manca il richiamo al ruolo decisivo che può assumere l'istituto della certificazione. Il Ministero, data la complessità dei rapporti che derivano dalla sottoscrizione di un contratto di appalto, suggerisce, infatti, il ricorso alla certificazione che può essere utilizzata sia in sede di stipula del contratto che nella fasi di attuazione del programma negoziale, anche ai fini della distinzione tra somministrazione ed

appalto (ex art. 84 del d.lgs. n. 276/2003) (sulla rilevanza del ricorso alla procedura di certificazione cfr. R. ROMEI, *La distinzione tra interposizione e appalto e le prospettive della certificazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi*, cit., 287; C. BIZZARRO, *Le politiche di contrasto al lavoro "nero" tra nuovo regime degli appalti e procedure di certificazione*, in *q. Rivista*, 2007, 2, 517).

La circolare segnala, inoltre, che, secondo quanto definito dall'art. 79 del d.lgs. n. 276/2003, recentemente novellato dall'art. 31, comma 7, della l. n. 183/2010 (c.d. collegato lavoro), gli effetti dell'accertamento della Commissione certificatrice, in caso di contratti in corso di esecuzione, si producono dall'inizio del contratto qualora l'attuazione dello stesso sia stato coerente con quanto appurato in sede di certificazione anche nel periodo antecedente l'attività istruttoria (sugli interventi del collegato lavoro in materia di certificazione cfr. F. PASQUINI, M. TIRABOSCHI, *I nuovi spazi della certificazione: efficacia e tenuta giudiziaria*, in G. PROIA, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma dei rapporti e delle controversie di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2011, 41).

7. Frequentemente, imprese e datori di lavoro, che affidano intere fasi del ciclo produttivo a ditte o lavoratori esterni, per ridurre i costi tralasciano l'adempimento della normativa relativa alla sicurezza sul lavoro. Per tale ragione, nell'ampia panoramica delle questioni affrontate, la circ. n. 5/2011 pone particolare attenzione alla disciplina in materia di salute e sicurezza nei casi in cui l'aggiudicazione di un appalto avvenga secondo il criterio del massimo ribasso, dove maggiori sono i rischi di inosservanza delle norme.

La circolare ricorda che la sicurezza sul lavoro negli appalti è regolamentata dal d.lgs. n. 81/2008 e successive modificazioni e integrazioni, e dall'art. 131 del d.lgs. n. 163/2006. Le norme attengono alla necessità di coordinamento e cooperazione tra committenti, appaltatori e subappaltatori per garantire la sicurezza dei lavoratori nella realizzazione delle opere e/o servizi oggetto di appalto. Dunque, nel mirino della circolare c'è soprattutto il fenomeno dei subappalti. Ed infatti, la pratica delle aziende vincitrici di delegare totalmente o parzialmente il lavoro ad altre imprese rende di fatto particolarmente difficile il controllo su chi effettua i lavori, ostacolando un corretto monitoraggio sulla legalità nel settore.

Al fine di realizzare una sicurezza "globale" ed eliminare, ovvero ridurre, eventuali rischi interferenziali, la circolare in commento ribadisce l'importanza del Documento unico di valutazione rischi interferenziali (DUVRI), elaborato a cura del committente/datore di lavoro – che è responsabile di fornire a tutte le ditte appaltanti le informazioni relative ai rischi dell'opera in corso – e che racchiude le linee guida operative che devono essere seguite dalle imprese e dai lavoratori autonomi coinvolti nelle attività oggetto di appalto, al fine di garantire processi di lavoro sicuri.

Questo documento – che formalizza tutta l'attività di cooperazione, coordinamento ed informazione reciproca delle imprese coinvolte – è a disposizione anche del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (RLS), che, al pari dei

rappresentanti locali dei sindacati comparativamente più rappresentativi a livello nazionale, ha libero accesso ai dati relativi ai costi della sicurezza (ex art. 50, comma 5, d.lgs. n. 81/2008) (per quanto riguarda l'obbligo di redazione del DUVRI e le finalità dello stesso cfr. J. TSCHÖLL, *Committenti e appaltatori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, Giuffrè, Milano, 2009, 298).


Particolarmente rigorosa è la posizione del Ministero per quanto riguarda l'alto livello di rischio a cui vanno incontro i lavoratori in «ambienti di lavoro sospetti di inquinamento» e in «luoghi confinati».

L'altissima incidenza di infortuni gravi in questo settore sono riconducibili essenzialmente alle gravi carenze nella gestione dei rischi da parte dei committenti e delle ditte appaltanti.

Il Ministero non manca di denunciare le carenze prevenzionistiche dovute essenzialmente alla mancanza di una valutazione dei rischi, all'assenza dell'adozione delle più elementari misure di prevenzione e protezione, alla carenza di formazione e informazione del personale ed alla mancanza di coordinamento tra il committente e i lavoratori della ditta appaltante impegnati nell'attività.

L'esigenza, quindi, di porre particolare attenzione alla sicurezza in tali ambienti di lavoro, rende necessaria, secondo le indicazioni della circolare, l'elaborazione di una specifica strategia di monitoraggio e controllo degli appalti di servizio aventi ad oggetto attività manutentive o di pulizia su aree confinate (silos, pozzi, cisterne, serbatoi, impianti di depurazione, cunicoli e gallerie ecc.), che coinvolga le strutture centrali dalla pubblica amministrazione, competenti in materia, le regioni e le parti sociali (per un'analisi più approfondita cfr. G. PIEGARI, C. MANCUSO, *I luoghi di lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2008, 553, ed ora in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, cit., 749; in particolare, per quanto riguarda i rischi da interferenze cfr. G. DE ANTONIIS, *La valutazione dei rischi da interferenze delle lavorazioni e i costi della sicurezza nei luoghi e negli appalti privati*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, cit., 589; M. MASI, *La valutazione dei rischi da interferenze e la stima dei costi della sicurezza nei contratti pubblici di forniture o servizi*, in M. TIRABOSCHI, L. FANTINI (a cura di), *Il Testo unico della salute e sicurezza sul lavoro dopo il correttivo (D.lgs. 106/2009)*, cit., 607).

Per garantire più efficaci condizioni di sicurezza dei lavoratori in regime di appalto e subappalto, la circolare pone l'accento sull'importanza della qualificazione professionale delle imprese coinvolte nelle lavorazioni, vale a dire l'idoneità tecnico-professionale, sia con riferimento all'autocertificazione prevista per l'impresa appaltatrice e per i lavoratori autonomi ai sensi rispettivamente dell'art. 26, comma 1, lett. a, n. 2, e dell'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008,

sia per quanto riguarda la previsione specifica contenuta nell'art. 27, comma 1-*bis* del medesimo decreto relativa al settore delle imprese edili, secondo il meccanismo della "patente a punti", che prevede la decurtazione di un punteggio predeterminato in relazione all'accertamento di violazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, con divieto di continuare ad operare nel settore edile in caso di azzeramento del punteggio (sul punto cfr. J. TSCHÖLL, *op. cit.*, 304; C. BIZZARRO, *Appalto, sicurezza e infortuni sul lavoro*, in  archivio storico, voce *Appalto e subappalto*).

Il testo ministeriale contiene, inoltre, alcune indicazioni specifiche sull'obbligo della tessera di riconoscimento per tutto il personale – dipendente e autonomo – occupato dalle imprese appaltatrici o subappaltatrici coinvolte negli appalti di qualunque settore a garanzia della regolarità del rapporto di lavoro (*ex art.* 26, comma 8, del d.lgs. n. 81/2008).

La circolare si conclude, infine, con un richiamo in tema di responsabilità del committente per gli eventuali danni riportati dai lavoratori come conseguenza degli infortuni sul lavoro che non sono oggetto di indennizzo da parte dell'Inail. Il riferimento è a quei danni che comportano una invalidità inferiore alla soglia minima indennizzabile e all'eventuale danno biologico "differenziale" calcolato secondo i criteri della responsabilità civile.

Il Ministero ribadisce l'importanza di quanto stabilito nell'art. 26, comma 4 del d.lgs. n. 81/2008, che prevede una responsabilità solidale tra committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori.

In questo modo si rafforza la tutela del lavoratore che dovendosi rivalere solo sul suo diretto datore di lavoro, nel caso di ditte piccole e poco strutturate, rischierebbe di non vedersi corrisposta alcuna forma di indennizzo (in generale, per un commento sulla nuova disciplina in materia di sicurezza negli appalti cfr. F. BACCHINI, *Committenti e appaltatori*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., 183; J. TSCHÖLL, *op. cit.*, 295).

Stefano Salvato

Avvocato del Foro di Roma – Studio legale Labour Lawyers