

Un referendum per un lavoro sicuro: appalti e subappalti

La questione di appalti e subappalti nel referendum indetto dalla Cgil.
Intervista a Olivia Bonardi.



[Mosè Vernetti](#)

09 Ottobre 2024

LEGGI DOPO

Condividi



«Volete voi l'abrogazione dell'art. 26, comma 4, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro" come modificato dall'art. 16 del decreto

legislativo 3 agosto 2009 n. 106, dall'art. 32 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nonché dall'art. 13 del decreto legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, limitatamente alle parole "Le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici"?».

Il quesito referendario per un "lavoro sicuro", presentato in Cassazione dalla Cgil, è volto a "rendere il lavoro più sicuro nel sistema degli appalti" cancellando "la norma che esclude la responsabilità solidale delle aziende committenti nell'appalto e nel subappalto, in caso di infortunio e malattia professionale della lavoratrice o del lavoratore", come si legge sulla [pagina web del sindacato dedicata alla campagna referendaria](#). Ne abbiamo parlato con Olivia Bonardi, ordinaria di diritto del lavoro dell'Università degli studi di Milano e condirettrice della *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*.

Professoressa, a oggi come viene risarcito un lavoratore in caso di infortunio?

Quando un lavoratore subisce un infortunio sul lavoro è risarcito in gran parte dall'Inail, attraverso un indennizzo per invalidità temporanea o permanente, coprendo il reddito da lavoro e una parte del danno biologico (di grado [pari o superiore al 6% ed inferiore al 16%](#), ndr). In presenza di un infortunio ovviamente a risponderne del danno è chi l'ha causato, quindi secondo le regole generali il lavoratore non riceverebbe alcun indennizzo se si infortunasse per causa propria. Allo stesso modo riceverebbe un indennizzo se si infortunasse per caso fortuito o forza maggiore; sarebbe invece indennizzato se si infortunasse per colpa del datore di lavoro o di terzi. Questa è la regola generale del diritto civile, ma l'assicurazione Inail copre tutti i casi di infortunio. Però, se colpa è del datore di lavoro, il lavoratore riceverà l'indennità dall'Inail e potrà in aggiunta esperire una seconda azione civile per ottenere la parte del risarcimento non coperta.

Mentre cosa cambia nelle norme che riguardano gli appalti?

Qui la questione è più complessa. Se la responsabilità è in primis del datore di lavoro, c'è una responsabilità condivisa con il committente che deriva dagli obblighi dell'[art.26](#) del [decreto legislativo 81 del 2008](#). Questo articolo impone una serie di misure di sicurezza che sono volte a limitare i rischi che derivano dal fatto di lavorare in un appalto, noti come rischi "di interferenza lavorativa", cioè causati dalla presenza da lavoratori di più imprese nello stesso contesto lavorativo. E, dato che ormai l'appalto è un *business model* che dal settore edilizio si è esteso a tutte le attività, ogni volta che si ha un'impresa appaltatrice che opera laddove sono presenti anche altre aziende, i rischi aumentano a causa delle interferenze tra le diverse attività. Più aziende diverse cooperano alla medesima produzione, maggiore è il rischio di infortunio.

Nello specifico in quali obblighi incorrono le aziende appaltanti e committenti per rispettare le norme?

Gli obblighi riguardano soprattutto il committente, il quale ha la responsabilità di verificare l'idoneità tecnico-professionale delle imprese che appaltano i lavoratori e anche dei lavoratori autonomi. Ci sono inoltre diversi obblighi di cooperazione e coordinamento: il committente appaltante deve infatti promuovere una cooperazione tra le imprese presenti per coordinare l'attività ai fini della sicurezza di chi lavora, oltre a dover coordinare le misure di sicurezza da adottare. Quando si verifica un'infortunio in presenza di appalti in cui sono presenti più imprese il datore di lavoro appaltatore (il titolare dei rapporti di lavoro con i lavoratori delle imprese in appalto) sia responsabile per i rischi propri dell'attività che svolgono i lavoratori in quel sito. Il quarto comma dell'[art.26](#) del d.lgd. 81/2008 aggiunge una responsabilità solidale del committente per i rischi che non sono coperti dall'Inail in caso di infortunio. Ma nella formulazione attuale l'[art. 26](#) si riferisce solo a quei rischi che derivano da interferenza lavorativa.

Ad esempio?

Se un lavoratore subisce un infortunio mentre svolge un'attività

propria specifica dell'appaltatore (per esempio rimanendo fulminato lavorando per un'impresa che sistema l'impianto elettrico di un'altra azienda), quello è un rischio proprio dell'azienda appaltatrice e l'impresa committente non risponde. Se invece il lavoratore si infortuna per motivi simili ma a causa dell'interferenza con quell'attività da parte di lavoratori di un'altra azienda, allora l'impresa committente è responsabile, ma solo per i danni che non sono coperti dall'Inail.

Qual è l'obiettivo di questo quesito referendario dunque?

Eliminare quella parte di norma che sostiene che il datore di lavoro committente non risponde dei rischi propri dell'attività specifica dell'appaltatore. Possiamo dire che l'impatto del referendum dal punto di vista tecnico-normativo è limitato a una parte residua di danni (quelli che non sono risarciti dall'Inail) e a quelli che sono i rischi propri del lavoro appaltato. Perché la responsabilità che deriva dai rischi di interferenze lavorative in realtà sussiste già ed è accettata dalla giurisprudenza penale.

Il referendum dunque ha un impatto tecnico limitato, ma può portare a riflettere pubblicamente sulla questione in un senso più ampio?

Si. Il significato è quello di garantire la copertura integrale dei danni subiti dal lavoratore in caso di infortunio. Che potrebbe non avvenire soprattutto laddove le aziende appaltatrici sono molto piccole, hanno vita effimera e lavorano in violazione delle norme. E questo è un primo elemento di giustizia che porta a presentare il quesito. Il secondo elemento è quello di portare attenzione sul tema degli appalti e della gravità degli aspetti relativi alla sicurezza sul lavoro appunto in caso di appalto, perché le norme di cooperazione e coordinamento previste dall'art. 26 sono poco applicate, o lo sono solo in maniera formale. Le condizioni di sicurezza sono messe a rischio dai ritmi lavorativi intensi, determinati dall'esigenza di finire i lavori nei tempi prestabiliti a prescindere dalle misure di sicurezza. Ma in generale, nonostante la drastica situazione sugli infortuni, ci troviamo in un contesto di disattenzione rispetto alla sicurezza. C'è

un terzo tema centrale che ha determinato la necessità di questo referendum e riguarda il sistema di qualificazione delle imprese.

Ci può dire qualcosa di più su questo terzo aspetto?

Il d.lgs. 81/2008 prevedeva due norme relative alla sicurezza sugli appalti: l'articolo 26, su cui incide il referendum, e l'articolo 27. Tra gli obblighi del committente l'art. 26 prevede l'obbligo di verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore. Questa va fatta sulla base dell'articolo 27, modificato però dal recente [Decreto Calderone](#), l'ultimo decreto Pnrr che ha modificato le norme in materia di appalti. Secondo la precedente versione dell'articolo 27 del d.lgs. 81/2008, la Commissione consultiva permanente per la tutela della salute e la sicurezza sul lavoro doveva delineare dei sistemi di qualificazione delle imprese, settore per settore, volti a garantire la sicurezza. Per cui, in base all'articolo 26, fintanto che la Commissione consultiva non ha delineato questi sistemi di sicurezza, il committente verifica l'idoneità tecnico professionale esclusivamente mediante una sorta di autocertificazione del possesso dei requisiti di qualificazione da parte dell'appaltatore. Requisiti non definiti dalla legge. In base all'articolo 27 invece i requisiti avrebbero dovuto essere molto più stringenti. Per esempio, la Commissione consultiva aveva emanato un decreto nel 2011 che riguarda la sicurezza negli ambienti confinati, ossia tutti quei luoghi con gallerie, cunicoli, cisterne, dove si verificano numerosi incidenti, spesso mortali. Allora si era stabilito che i lavoratori che devono andare a lavorare in questi ambienti devono ricevere una formazione specifica, essere molto qualificati e con lunga esperienza, ed essere quindi assunti con contratti di lavoro stabili. Il Decreto Calderone ha sostanzialmente fatto piazza pulita di questo sistema stabilendo che l'idoneità tecnico professionale è verificata esclusivamente tramite una patente a punti. In sostanza la vecchia formulazione dell'art. 27 – che prevedeva i sistemi di qualificazione delle imprese – è rimasta molto poco attuata in ragione della mancanza dei decreti attuativi. Oggi il sistema della patente a punti cambia perché i requisiti per poter operare non sono superiori rispetto a quelli che dovrebbero essere i normali obblighi di legge

necessari all'impresa per poter operare. Vale a dire, per avere la patente a punti un'azienda deve semplicemente aver adempito agli obblighi di regolarità contributiva (l'iscrizione alla camera di commercio ecc.). Non si stabiliscono obblighi aggiuntivi in relazione alla pericolosità dei lavori. E oltretutto i punti vengono tolti dalla patente solo in caso di infrazione. Quindi quel sistema opera sostanzialmente ex-post, a infortunio avvenuto, e non è in grado di migliorare le condizioni di sicurezza rispetto allo stato attuale delle cose. Inoltre il sistema della patente si applica solo nell'edilizia e non a tutte le altre attività.

Perché è importante il referendum sotto questo profilo?

Innanzitutto perché allinea il sistema della responsabilità solidale dell'appaltatore committente rispetto agli infortuni sul lavoro a quanto avviene già dal punto di vista dei crediti retributivi. Estendere la responsabilità del committente rispetto all'infortunio dei dipendenti dell'appaltatore la rende completa. È quindi fondamentale perché questo tipo di tutela svolge, oltre a quella ex-post quando l'appaltatore fallisce nei obblighi, una funzione preventiva perché incentiva le imprese committenti a selezionare imprese appaltatrici che operano regolarmente, appunto per evitare questo tipo di responsabilità ex-post. Il committente ha la garanzia di non ritrovarsi dopo a risarcire i danni per gli infortuni se verifica ex-ante la responsabilità dell'impresa. Su questo tema si stanno sviluppando diversi sistemi di certificazione per le imprese, che verranno qualificate da associazioni di consulenza in modo che il committente abbia la relativa certezza di affidare il lavoro a imprese appaltatrici che operano rispettando le norme di sicurezza. L'estensione della responsabilità solidale del committente a tutti i danni ha la funzione fondamentale di incentivare l'attività di verifica della qualità delle imprese appaltatrici ex ante, quindi prima che si sia verificato l'infortunio.