

Olivia Bonardi

Appalti e sicurezza sul lavoro: le ragioni del referendum proposto dalla Cgil

(doi: 10.1441/115066)

Lavoro e diritto (ISSN 1120-947X)

Fascicolo 4, autunno 2024

Ente di afferenza:

Università statale di Milano (unimi)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Quattro referendum sul lavoro

Appalti e sicurezza sul lavoro: le ragioni del referendum proposto dalla Cgil

di *Olivia Bonardi*

Sommario: 1. L'appalto come *business model*. - 2. Gli effetti del sistema appalti sulle condizioni di lavoro. - 3. Il quesito referendario nel quadro normativo in materia di tutela della salute e sicurezza negli appalti. - 4. I possibili effetti di sistema dell'esito positivo del referendum. - 4.1. I benefici in termini di effettività degli obblighi di prevenzione. - 4.2. I benefici in termini di chiarezza circa i rapporti tra responsabilità solidale e obblighi di *Due diligence*. - 4.3. L'impatto del referendum sulla verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore. - 5. Conclusioni, tra referendum e prospettive di riforma.

1. *L'appalto come business model*

Il referendum proposto dalla Cgil, riguardante l'ultima parte del co. 4 dell'art. 26, d.lgs. n. 81/08, mira a estendere la responsabilità solidale del committente per i danni subiti dal lavoratore dipendente da impresa appaltatrice in caso di infortunio sul lavoro. Il quesito insiste sul punto di congiunzione tra due delle più attuali problematiche che affliggono oggi le condizioni di lavoro: l'insufficienza del sistema di prevenzione a tutela della salute e sicurezza sul lavoro – con il conseguente continuo aggravarsi della piaga degli infortuni –, e le condizioni di vulnerabilità dei lavoratori impiegati all'interno delle filiere produttive organizzate mediante il decentramento del ciclo produttivo.

Il tema non è certo nuovo: gli effetti dell'*outsourcing* sulle condizioni di lavoro sono stati costantemente oggetto di ricerche e interventi normativi. Sin dai primi studi era parso evidente come il "sistema appalti" (fittizi e non), non fosse – e non sarebbe rimasto – riservato a sacche di economia arretrata, costituendo piuttosto una parte strutturale dell'organizzazione economica anche della grande impresa (Mazzotta 1979; Mariucci 1979). Si tratta di una considerazione estremamente attuale, sia che si guardi al c.d. "decentramento patologico", posto in essere al solo scopo dello sfruttamento lavorativo, sia che si consideri quello fisiologico, sia

infine che si guardi alla nuova organizzazione economica mediante catene globali del valore e piattaforme digitali.

La soltanto relativa novità delle problematiche di cui stiamo trattando non significa però che il fenomeno non presenti rilevanti elementi di trasformazione. Si è parlato in proposito di appalto come «business model», indicando questo termine una strategia di organizzazione dell'impresa nella quale il *buy* non è più un'opzione temporanea cui si ricorre in limitati casi, né soltanto il mezzo per acquisire competenze specialistiche o per svolgere attività meramente integrative del *core business*. Esso è piuttosto diventato il modo stabile con cui viene organizzato il complesso delle attività imprenditoriali che sono necessarie per la realizzazione di un determinato ciclo produttivo (Borelli, Orlandini 2022, p. 112).

Beninteso, le caratteristiche del nuovo *business model* possono variare e le analisi danno anche valutazioni non univoche. Da un lato si è osservato che la natura sistematica di questo modello organizzativo implica anche la sua relativa rigidità: in presenza di difetti di funzionamento di un determinato processo, così come in caso di gravi infrazioni alla normativa, la risposta non consiste nella ricerca di un assetto organizzativo migliore, bensì nella sostituzione dell'impresa appaltatrice che non ha garantito il risultato richiesto (Borelli, Orlandini 2022, p. 113). Come dire che anche in presenza di disfunzioni sistemiche si cambia sempre solo un anello della catena. Dall'altro, con riferimento alle catene globali del valore, se ne è sottolineata la natura dinamica e si è parlato di una «costante rimodulazione del ruolo delle imprese leader e dei fornitori, attraverso processi di rinegoziazione, diminuzione o consolidamento del potere degli uni rispetto agli altri» (Micheli 2023, p. 8).

In ogni caso, questo tipo di organizzazione non è realizzata esclusivamente mediante contratti di appalto: la filiera produttiva viene strutturata attraverso diverse tecniche, che vanno dal controllo societario, alla costituzione di reti di imprese più o meno cooperative, sino alla stipulazione di diversi contratti di carattere commerciale (si pensi alla subfornitura, ai contratti di trasporto, al franchising o ai più recenti contratti di logistica integrata). In questo contributo ci si riferisce quindi al sistema appalti dando per acquisito che le forme contrattuali con le quali esso si realizza non sono tutte formalmente riconducibili al tipo legale di cui all'art. 1655 c.c.

Va inoltre sempre tenuto presente che il sistema non ha carattere necessariamente ed esclusivamente patologico. Da tempo gli studi riconoscono gli effetti positivi che la nuova strutturazione della produzione può apportare all'impresa e più in generale al sistema economico, generando

efficienze dei processi produttivi con ricadute positive in termini di competitività, sviluppo dell'occupazione, vantaggi sui costi (Proia 2022, p. XV; Maresca 2022, p. 11; ma si v. anche Ocse 2021, p. 233, che almeno per alcuni settori *labour intensive* ritiene dubbi i vantaggi in termini di produttività). Il decentramento consente scelte imprenditoriali selettive, permettendo di avvalersi della migliore tecnologia e specializzazione già implementata da imprese che operano nella specifica attività oggetto dell'appalto (Maresca 2022, p. 11). Nondimeno, vanno evidenziati i vantaggi in termini di flessibilità dell'organizzazione produttiva (e al suo interno di quella del lavoro) che assicurano una risposta rapida alle sollecitazioni dei mercati, adeguando prezzi e prodotti alle mutevoli oscillazioni di questi. Soprattutto, queste ultime caratteristiche rendono il sistema appalti una formidabile strategia di riduzione del rischio (Bonardi 2018, p. 23; Borelli, Orlandini 2022, p. 110), consentendo di decentrare anche le conseguenze che possono derivare dalle mutevoli condizioni del mercato, siano esse derivanti dai mutamenti dei prezzi, dalla carenza di materie prime o di manodopera o dalle tempistiche da rispettare per soddisfare le richieste.

Il processo che a partire dagli anni '80 ha visto affidare segmenti sempre più rilevanti del ciclo produttivo a soggetti terzi esterni rispetto all'impresa attraverso relazioni di natura contrattuale (Corazza 2022, p. 692; Ricci 2024, p. 225), nel contesto della globalizzazione ha assunto una dimensione tale da divenire il tratto caratterizzante della struttura delle imprese multinazionali, ora organizzate sulla base di catene globali del valore, ormai divenute il paradigma economico dominante (Micheli 2023, p.3).

Si è osservato come i legami tra imprese varino a seconda del tipo di attività e del grado di intensità di capitale e tecnologia che vi sono implicate: più questi sono elevati, maggiore è il ricorso al *make* o a forme di integrazione societaria, codatorialità o partenariati; più le attività sono *labour intensive*, più frequente sarà il ricorso al *buy* e a schemi contrattuali riconducibili all'appalto (Micheli 2023, p. 5; sugli effetti dell'*outsourcing* sulla polarizzazione del lavoro v. Zwysen 2023, p. 19 ss; Ocse 2021, p. 211).

Con riferimento a quest'ultimo ambito, gli studi socio-economici hanno parlato di «market-mediated work arrangements» (Ocse 2021, p. 211) e «marketizzazione» (Greer, Doellgast 2017, p. 192). Quest'ultimo termine indica un sistema di acquisizione di beni o servizi a carattere standardizzato che viene realizzato esclusivamente sulla base di una «intense price-based competition», con scambi frequenti aperti a un ampio numero di partecipanti e il fenomeno è stato osservato inizialmente nel settore marittimo, dell'autotrasporto (Greer, Doellgast 2017, p. 192) e in

seguito nelle filiere della carne (Campanella 2020, p. 935), nei settori dei servizi alle imprese, in particolare di vigilanza (Ocse 2021, p. 245), della logistica (Bonardi 2018, p. 27) e dei servizi alla persona (Mori, Dorigatti 2016, p. 190; Ricci 2024, p. 252). Qui la competizione sul prezzo costituisce la motivazione principale anche del cambio di appalto, e proprio il tema della conservazione del posto di lavoro e delle condizioni di lavoro in occasione dei cambi di appalto è una delle principali cause del conflitto sindacale in alcuni fondamentali settori *labour intensive* (si v. Campanella 2020, p. 935; 2024, p. 322; Razzolini 2022, p. 67).

2. *Gli effetti del sistema appalti sulle condizioni di lavoro*

Al di là dei diversi approcci che si possono adottare nei confronti del decentramento produttivo, ciò che tuttavia non pare più possibile obliterare è il fatto che il sistema appalti determina effetti rilevanti sulle condizioni di lavoro. Si è parlato in proposito di una condizione di vulnerabilità dei lavoratori (Ricci 2024, p. 225), di una precarietà invisibile (Dorigatti 2018, p. 561), di una «crescente e devastante destrutturazione delle filiere produttive» che determina insicurezza del e sul lavoro (Pascucci 2024, p. 1).

Vi è un largo consenso sull'osservazione che più ci si allontana dal vertice della catena degli appalti, minore è la necessità di impiego di capitali e tecnologie e più rilevante è il contributo del lavoro, più si assiste al peggioramento delle condizioni di lavoro (Ocse 2021, p. 244). È con riferimento a questi contesti che si parla maggiormente di una c.d. «via bassa» del decentramento, nella quale la competizione tra le imprese per l'acquisizione delle commesse non si gioca più sull'innovazione tecnologica e sugli incrementi di produttività bensì sulle capacità delle imprese di comprimere i diritti dei lavoratori (Maresca 2022, p. 13). Peraltro, via bassa non significa necessariamente illegale, posto che l'ordinamento ha sin dall'inizio del nuovo millennio favorito i processi di decentramento, eliminando il principio che sanciva il diritto alla parità di trattamento dei lavoratori impiegati all'interno del medesimo ciclo produttivo e limitando la tutela ai casi di pseudoappalto. E, pur tuttavia, la dinamica di competizione sui costi nel contesto delle attività *labour intensive* può agevolmente trasformare la c.d. «via bassa» in una via infernale, nella quale il ricorso a imprese fittizie, società cartiere, consorzi di cooperative spurie se non a veri e propri caporali e mercanti di braccia, anche con una dimensione transnazionale, diventano la prassi. Qui le pratiche discriminatorie di separazione e discriminazione dei lavoratori su base etnica e la sistematica violazione di tutte

le norme del diritto del lavoro diventano la normalità (Campanella 2020, p. 943; Borelli, Orlandini 2022, p. 119). A prescindere dalla distinzione giuridicamente rilevante tra pratiche legali e illegali di decentramento, ciò che interessa maggiormente osservare è la dinamica che porta inesorabilmente verso il peggioramento delle condizioni di lavoro.

Né va esente da simili problematiche il settore degli appalti pubblici. I processi di riorganizzazione della pubblica amministrazione avviati a partire dagli anni '90 hanno portato all'esternalizzazione di gran parte delle attività necessarie per la realizzazione dei servizi pubblici, con gravi conseguenze in termini di condizioni di lavoro in numerosi settori e, in particolare, in quelli dei servizi alla persona (Ricci 2024, p. 252). Ciò che ha indotto il legislatore a intervenire con una normativa *ad hoc* volta ad assicurare, anche nell'ambito del terzo settore, la garanzia di un trattamento economico e normativo non inferiore a quello stabilito dai contratti collettivi di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/15 (cfr. art. 16, d.lgs. n. 117/2017).

Il problema del peggioramento delle condizioni di lavoro dunque si è notevolmente accentuato, sia in termini quantitativi, sia qualitativi ed è oggetto di attenzione anche sul piano internazionale¹ ed europeo, anche tramite la recente direttiva sulla *Due diligence* (v. par. 4.2). Infatti, l'iniziativa referendaria sulla sicurezza negli appalti promossa dalla Cgil si inserisce in un più ampio quadro di rivendicazioni sindacali avviate a livello europeo. Ne sono testimonianza le campagne dei sindacati europei, tra cui il recente documento congiunto di Efbww, Effat, and Etf, *Subcontracting Chains and Intermediaries. Stop exploitation*, che richiede limitazioni e tutele nelle catene di appalti² e il *Manifesto per le elezioni del Parlamento europeo del 2024*, della Ces nel novembre 2023³, che richiede, tra l'altro, di «regolamentare il ruolo degli intermediari del lavoro e introdurre un quadro giuridico generale UE che limiti il subappalto e garantisca la responsabilità solidale lungo la catena di subappalti».

¹ Si v. la *Ilo Strategy on Decent Work in Supply Chains* del 27 febbraio 2023, in www.ilo.org/resource/gb/347/ilo-strategy-decent-work-supply-chains e la meno recente *Ilo Resolution Concerning Decent Work in Global Supply Chains* dell'8 luglio 2016, in www.ilo.org/resource/ilc/105/resolution-concerning-decent-work-global-supply-chains.

² In effat.org/wp-content/uploads/2024/04/Brochure-EFBWW-EFFAT-and-ETF-190324-GREEN.pdf. Si v. anche la campagna *Who's the Boss? Stop Exploitation in Subcontracting Chains!* avviata dalla European Federation of building and Woodworkers.

³ In www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2023-11/ETUC%20Manifesto%20for%20the%202024%20European%20Parliament%20elections_ITA_0.pdf e sul tema si v. *Breaking the Chains* 2024, p. 1.

3. *Il quesito referendario nel quadro normativo in materia di tutela della salute e sicurezza negli appalti*

Il sistema appalti incide sulla sicurezza del lavoro, in diverse direzioni. Da un lato, il generale fenomeno di inasprimento della concorrenza determina una ricerca esasperata di produttività a scapito della sicurezza: l'imposizione di condizioni specifiche di produzione, di tempi di consegna, di costi predeterminati con margini di profitto spesso esigui spingono verso una tendenza alla riduzione e al risparmio sugli investimenti nella sicurezza, siano essi quelli derivanti dalla formazione, dall'adozione di attrezzature e dispositivi di protezione individuale o dal rispetto di procedure di lavoro sicure (Ocse 2021, p. 244). Inoltre, la frammentazione dei processi di organizzazione del lavoro porta con sé i noti rischi derivanti dalle interferenze connesse alla presenza di più imprese nel medesimo luogo. Questo secondo profilo è preso in considerazione dai legislatori europeo e nazionale con le specifiche disposizioni di cui alla direttiva quadro 89/391 e all'art. 26, d.lgs. n. 81/08. Ma i due aspetti sono chiaramente strettamente intrecciati. Le recenti tragedie di Brandizzo e di Firenze rappresentano solo la punta di un iceberg di un complesso di problematiche che derivano da un insieme di fattori organizzativi che in vario modo influiscono sia sulla definizione, sia sull'implementazione di procedure di lavoro sicure. Basti pensare a come la precarietà del lavoro, implicita nella temporaneità degli appalti, incida negativamente sull'informazione e formazione dei lavoratori, sulla conoscenza dei luoghi di lavoro e dei responsabili della sicurezza e talora degli stessi compagni di lavoro o a come la predeterminazione di tempistiche rigide di realizzazione dei lavori possa limitare i tempi necessari per il coordinamento delle attività e il rispetto delle procedure di sicurezza.

Il co. 4 dell'art. 26, d.lgs. n. 81/08 sancisce 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 a 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».

Con il quesito referendario la Cgil propone di abrogare l'ultimo periodo della norma. L'effetto normativo immediato dell'esito positivo del

referendum sarebbe dunque quello di estendere la responsabilità solidale del committente a tutti i danni non indennizzati dall'Inail subiti dai dipendenti dell'appaltatore in caso di infortunio sul lavoro⁴. Una simile disposizione era invero già stata inserita, nell'art. 7., d.lgs. n. 626/94, dal co. 10 della l. n. 296/2006. Benché la legge delega n. 123/07 avesse previsto il rafforzamento anche del sistema di responsabilità solidale, in fase di stesura del d.lgs. n. 81/08, si è aggiunta infine l'esclusione della responsabilità solidale per «i rischi specifici propri delle attività delle imprese appaltatrici», che è, appunto, l'oggetto del quesito referendario. Nella sua prima versione – quella a cui il referendum ambisce a tornare –, la responsabilità solidale era estesa a tutti gli appalti a prescindere dalla presenza di interferenze lavorative e aveva come effetto principale quello di incentivare le imprese committenti a ricorrere ad appaltatori rispettosi delle tutele in materia di sicurezza sul lavoro (Pascucci 2008, p. 360). La limitazione dei rischi coperti dalla responsabilità solidale successivamente introdotta, invece, riduce sostanzialmente la tutela ai soli casi di rischi derivanti da interferenze lavorative e, quindi, tendenzialmente, agli appalti svolti all'interno dei luoghi di lavoro del committente.

Certamente, rispetto alle problematiche di cui si sta trattando, l'impatto del referendum è limitato. Non vi è dubbio che le misure che dovrebbero essere messe in campo al fine della tutela delle condizioni di lavoro nelle catene di appalti sono molteplici e che il diritto del lavoro dovrebbe nuovamente essere chiamato a svolgere una funzione che va oltre la classica visione del diritto posto a tutela del soggetto debole, assolvendo piuttosto quel suo compito fondamentale di regolazione dell'organizzazione e della dinamica competitiva del mercato (da ultimo Ricci 2024, p. 234). Ma anche se allo strumento referendario non si può chiedere più di tanto, perché la tecnica ablativa non può modificare il complessivo, insufficiente assetto regolativo della materia (v. par. 5), l'esito positivo del referendum apporterebbe mutamenti significativi sia sotto il profilo immediatamente applicativo, sia sul piano indiretto delle conseguenze di sistema che esso potrebbe avere proprio per la sua incidenza sulle scelte organizzative delle imprese.

Il primo e più importante effetto diretto sarebbe senz'altro quello di assicurare al lavoratore infortunato il pieno ristoro di tutti i danni subiti, esito questo che risponde anzitutto a un'esigenza di giustizia sostanziale che verrebbe meno in tutti i casi in cui l'appaltatore, specie se di piccole dimensioni, non fosse in grado di risarcirli o, peggio ancora, come pur-

⁴ Si ricorda che l'Ipsema è stato soppresso e le relative funzioni sono ora affidate l'Inail.

troppo frequentemente accade, si volatilizzasse⁵. La norma di risulta che deriverebbe dalla vittoria del sì trova copertura costituzionale nei limiti della protezione della salute e della sicurezza sanciti dall'art. 41 Cost. e nella lettura delle esigenze di tutela del lavoro decentrato fornita dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 254/2017 (v. *infra*). Essa non sembra nemmeno porre problemi di incompatibilità con i principi e le norme in materia di libera concorrenza stabiliti dal diritto eurounitario. Sebbene quest'ultimo non sia sinora giunto a sancire meccanismi di responsabilità equiparabili a quello in questione, la legittimità e salvezza di questi è ora esplicitamente prevista dalla direttiva *Due diligence* (v. par. 4.2).

La responsabilità del committente per i danni subiti dal lavoratore e non coperti da assicurazione antinfortunistica ha carattere extracontrattuale e oggettivo (Pascucci 2008, p. 365; Ludovico 2011, p. 567). Essa riguarda – e anche dopo l'eventuale esito positivo del referendum continuerebbe a riguardare – solo i lavoratori subordinati e i soli danni c.d. “differenziali e complementari”, cioè quelle parti e voci di danno non coperte dall'assicurazione Inail (dovendosi altresì escludere che quest'ultimo abbia azione di surroga nei confronti del committente, se non nei casi in cui l'infortunio sia imputabile a sua colpa).

La lettera della norma, che pone l'obbligo in capo all'imprenditore, depone nel senso dell'esclusione della sua applicabilità agli appalti pubblici e alla medesima conclusione si dovrebbe giungere in considerazione delle specifiche disposizioni contenute, sia nello stesso art. 26, d.lgs. n. 81/08, sia nel codice appalti, in materia di sicurezza sul lavoro in questo ambito (Chieco 2007, p. 225; Tullini, 2011, p. 300).

Come con riferimento alle disposizioni relative alla responsabilità solidale *ex* art. 29, d.lgs. n. 276/03, si pone il problema di stabilire se essa possa essere estesa anche ad altre fattispecie contrattuali mediante le quali si realizza il decentramento produttivo. Sul punto ovviamente non è possibile intervenire con lo strumento abrogativo del referendum, ma è da ritenere che i principi sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 254/2017, per la quale la responsabilità solidale di cui all'art. 29, d.lgs. n. 276/03 «non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento», debbano essere applicati anche alla responsabilità di cui qui si tratta⁶. Essa condivide infatti con quella di cui all'art. 29, d.lgs. n. 276/03 il carattere oggettivo e la Corte costituzionale, nella citata sentenza, e la

⁵ Il problema è sottolineato, sia pure con riferimento alle retribuzioni e non ai danni da infortunio da Mazzotta (2022, p. 5), Maresca (2022, p. 14).

⁶ Per i primi commenti si v. Alvino (2018, p. 242); Ludovico (2018, p. 511).

migliore dottrina affermano che la responsabilità solidale non deve essere interpretata come un'eccezione alle norme civilistiche in materia bensì come la regola di carattere generale di tutela del lavoro (Villa 2017, p. 9).

L'interpretazione sinora prevalente ritiene che – dovendosi escludere i rischi specifici dell'appaltatore – i danni considerati dal co. 4 dell'art. 26 siano giocoforza solo quelli derivanti dalle interferenze lavorative. In questo modo si tende a riferire la norma solo ai casi di inadempimento del committente. Ma così opinando, la norma sarebbe del tutto inutile, in quanto detta responsabilità discenderebbe già dalla posizione di garanzia che deriva dagli obblighi che i co. precedenti dell'art. 26 pongono a suo carico (verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore; promozione e cura del coordinamento delle misure di sicurezza, redazione del Duvri). Il carattere oggettivo della responsabilità solidale però non è venuto meno a seguito delle modifiche apportate e anche nella sua versione attuale ha la funzione (sia pure assai limitata) di garantire il risarcimento al lavoratore anche laddove l'infortunio sia causato da interferenze imputabili al solo appaltatore, a un altro appaltatore, al subappaltatore o ad altri lavoratori, o al concorso di più soggetti anche a fronte del rispetto diligente del committente di tutti i propri obblighi.

Fa da sfondo la questione se la responsabilità solidale del committente per i danni derivanti da infortunio (nella formulazione attuale non estesa ai rischi propri specifici dell'appaltatore) riguardi tutti gli appalti e i subappalti (come sancito anche dall'art. 29, d.gls. n. 276/03 per i crediti retributivi e previdenziali) o solo quelli avvenuti all'interno del ciclo produttivo del committente e in luoghi di cui questi abbia la disponibilità. Quest'ultima interpretazione restrittiva deriverebbe da una lettura del co. 4 dell'art. 26 strettamente congiunta alle disposizioni del co. 1 del medesimo art. 26, che sancisce gli obblighi di prevenzione da interferenze lavorative solo nei suddetti casi (peraltro anche questa limitazione deriva da successive modifiche apportate alla versione originaria della norma). Oltre che, ovviamente, dall'esplicita esclusione della responsabilità per i rischi propri dell'appaltatore. Questa lettura però non tiene conto della mancanza di organicità delle diverse disposizioni contenute nell'art. 26 (Tullini 2011, p. 300) e della loro conseguente autonoma rilevanza giuridica. Essa infatti non spiega perché il co. 4 escluda i lavoratori autonomi che invece sono destinatari delle misure di sicurezza di cui ai commi precedenti. Né si vedrebbe alcuna utilità della disposizione, dato che la responsabilità per colpa del committente deriva già dalla sua posizione di garanzia. Chi scrive ha già avuto modo di sottolineare come la lettura estensiva della disposizione, al di là dei casi in cui lavori si svolgano in luoghi in cui il committente abbia la disponibilità giuridica, sia più convincente (Bonardi

2015, p. 831). In tal senso si sono già sottolineati la stretta correlazione esistente tra la responsabilità solidale per gli infortuni originariamente introdotta nel 2006 e quelle contemporaneamente previste al fine del contrasto al lavoro nero sommerso o comunque irregolare (Chieco 2007, p. 222); la mancanza di collegamenti espliciti tra le disposizioni del co. 4 e quelle precedenti e successive (Tremolada 2011, p. 182); la necessità di interpretare la norma in conformità con i vincoli posti dalla legge delega n. 123/07, che come detto mirava a migliorare il regime della responsabilità solidale e vietava il regresso. A queste argomentazioni si può aggiungere la lettura fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 254/2017 circa la necessità di estendere la responsabilità a tutte le forme del decentramento produttivo.

Sotto questo profilo, l'abrogazione dell'ultimo periodo del co. 4 dell'art. 26 avrebbe l'effetto di corroborare gli argomenti a favore dell'interpretazione estensiva della responsabilità solidale.

4. *I possibili effetti di sistema dell'esito positivo del referendum*

4.1. *I benefici in termini di effettività degli obblighi di prevenzione*

Come già accennato, l'esito positivo del referendum avrebbe altri rilevanti effetti sotto il profilo delle dinamiche di mercato, contribuendo a modificare l'atteggiamento delle imprese riguardo alle esigenze di prevenzione della salute e sicurezza sul lavoro negli appalti sotto diversi profili. L'esclusione attualmente prevista della responsabilità solidale per i rischi propri e specifici dell'appaltatore, infatti, ingenera nella committenza la convinzione di potersi disinteressare delle modalità organizzative con cui si svolge l'attività appaltata, mentre la realtà che emerge dai numerosissimi procedimenti penali in materia di infortuni avvenuti nell'ambito del medesimo teatro lavorativo è affatto diversa. La giurisprudenza riconosce in capo all'impresa committente una responsabilità che deriva dalla posizione di garanzia che questa assume nelle diverse fasi dell'affidamento e dell'esecuzione delle opere o servizi. Rinviando ad altri studi l'analisi dettagliata degli orientamenti giurisprudenziali (Bonardi 2015, p. 865; Peruzzi 2023, p. 915), si evidenziano responsabilità per *culpa in eligendo*, per colpa derivante dalle insidie presenti nel luogo di lavoro predisposto dallo stesso committente, per omessa informazione sui rischi presenti nell'ambiente di lavoro, per omissione delle misure di coordinamento, per ingerenza nell'attività dell'appaltatore o per omessa vigilanza

e controllo sull'adozione e sul rispetto delle misure di sicurezza. In ogni caso di infortunio, infatti, i giudici procedono a un attento esame di tutte le circostanze del caso concreto al fine di accertare come il comportamento dei diversi soggetti abbia inciso sul verificarsi dell'evento.

Ebbene, la falsa convinzione di aver esternalizzato, insieme con l'attività produttiva, anche tutto quanto attiene alle condizioni di sicurezza, mette in ombra i molteplici obblighi che invece sono richiesti dalle altre disposizioni in materia, contenute nello stesso art. 26, d.lgs. n. 81/08.

Un effetto indiretto dell'esito positivo del referendum sarebbe dunque quello di riportare l'attenzione sul rispetto da parte del committente delle misure prevenzionistiche che l'art. 26, d.lgs. n. 81/08 pone a suo carico. Si tratta di obblighi che, alla prova dei fatti, sono risultati in gran parte ineffettivi. Le ragioni del fallimento sono molteplici e non è certo possibile analizzarle tutte in questa sede. Si osserva però come il tentativo del legislatore di dettagliare e articolare gli obblighi prevenzionistici che insistono sui profili più rilevanti per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori sia in gran parte vanificato anche a causa di un legislatore e di istituzioni che, sin dall'entrata in vigore della l. n. 123/07, hanno cercato in vario modo di restringere e delimitare detti obblighi. Gli interventi legislativi riduttivi dell'ambito di applicazione dell'art. 26 si sono susseguiti costantemente nel tempo. Limitandomi qui alle vicende più rilevanti si ricorda come già all'indomani della prima modifica dell'art. 7, d.lgs. n. 626/94 (v. par. 3), la Circolare del Ministero del lavoro n. 24 del 2007 aveva escluso l'applicazione della norma al subappalto, alle attività di forniture e posa in opera e a tutte le attività che, pur rientrando nel ciclo produttivo aziendale si fossero svolte in locali sottratti alla disponibilità giuridica del committente. Quest'ultima limitazione venne poco dopo inserita espressamente nell'art. 26 con il d.lgs. n. 106/09, insieme all'esclusione dell'obbligo di redigere il Duvri in caso di appalti di durata non superiore a due giorni (poi rimodulato in cinque), di opere intellettuali e di attività di mera consegna⁷. Ulteriori limitazioni hanno inciso sull'obbligo di indicare i costi del per la sicurezza nei contratti pubblici di forniture e servizi, che con la modifica del co. 5 dell'art. 26 sono stati limitati soltanto a quelli relativi alle interferenze lavorative, e sull'obbligo di redazione del Duvri, consentendo in taluni casi, in alternativa, di designare un incaricato avente il compito di sovrintendere ai lavori⁸.

⁷ Come precedentemente stabilito dalle Linee guida approvate nella determinazione dell'autorità di vigilanza sui contratti pubblici del 5 marzo 2008.

⁸ Possibilità prevista solo per settori a basso rischio da individuarsi con d.m., allo stato attuale non ancora adottato e in proposito non si può non osservare come a distanza

L'opera di continua delimitazione degli obblighi ha ristretto ai minimi la nozione di interferenza lavorativa, dimenticando quanto i termini contrattuali di definizione delle modalità e, soprattutto, delle tempistiche di esecuzione dei lavori siano elementi coesenziali dell'organizzazione del lavoro, fondamentali ai fini della sicurezza. Ci si chiede quindi se, andando anche oltre il contenuto del quesito referendario, non sia giunto il momento di mettere in discussione l'idea che nelle catene di appalti fortemente integrate non sia più possibile parlare di rischi propri e specifici della singola impresa ai fini della sicurezza del lavoro.

4.2. *I benefici in termini di chiarezza circa i rapporti tra responsabilità solidale e obblighi di Due diligence*

Un ulteriore effetto indiretto dell'eventuale esito positivo del referendum sarebbe quello di contribuire a definire un rapporto di complementarità tra responsabilità solidale e obblighi di *Due diligence*. Si è infatti evidenziato il rischio che l'attuazione della pur importante recente direttiva Ue 2024/1760, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva Ue 2019/1937 e il regolamento Ue 2023/2859, costituisca l'occasione per una ulteriore riforma normativa al ribasso, che consideri gli obblighi di verifica e controllo del rispetto dei diritti umani e ambientali in essa sanciti sostitutivi rispetto ai vincoli ora derivanti dalle disposizioni di cui all'art. 29, d.lgs. n. 276/03 e all'art. 26, co. 4, d.lgs. n. 81/08 (Borelli, Izzi 2021, p. 563; Borelli, Orlandini 2022, p. 116; Micheli 2023, p.58).

In effetti, nella direttiva la questione del rispetto delle norme in materia di tutela della salute e sicurezza sul lavoro è trattata in modo del tutto inadeguato. L'Allegato – contenente l'elenco della normativa da rispettare – prevede «il diritto di godere di giuste favorevoli condizioni di lavoro» includendovi, oltre al salario e ad altri aspetti, anche la sicurezza e l'igiene sul lavoro (parte I, par. 6). Tale diritto peraltro va interpretato in linea con gli artt. 7 e 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici sociali e culturali. Inoltre, la direttiva, pur richiedendo il rispetto dei cinque principi e diritti fondamentali nel lavoro definiti nella Dichiarazione dell'Oil del 1998, non include nell'allegato le due fondamentali Convenzioni Oil in materia di salute e sicurezza⁹. Va ricordato

di oltre 15 anni dall'emanazione del d.lgs. n. 81/08, siano ancora numerosi i decreti attuativi mancanti.

⁹ Convenzione sulla salute e sulla sicurezza sul lavoro n. 155 del 1981 e Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro n. 187 del 2006.

in proposito che il 10 giugno 2022, durante la centodecima sessione, la Conferenza internazionale del lavoro dell'Oil ha adottato la Risoluzione sull'inclusione di un ambiente di lavoro sicuro e salubre nel quadro dei principi e dei diritti fondamentali del lavoro, rendendoli così vincolanti per tutti i membri dell'organizzazione. Per le relative Convenzioni, spiega il considerando 32 della direttiva, è conferito alla Commissione il potere di adottare gli atti necessari al fine del loro inserimento nell'Allegato, ma solo una volta che esse siano state ratificate da tutti gli Stati membri. Come dire che l'Unione rinuncia a farsi promotrice della loro vincolatività per via mediata della direttiva, attendendo piuttosto la completa attivazione a livello nazionale. È da dire, oltretutto, che pochi paesi dell'Unione hanno sinora proceduto alla loro ratifica¹⁰.

Per altro verso, la direttiva fa salvi gli obblighi in materia di diritti umani, occupazionali e sociali, previsti dagli altri atti legislativi dell'Unione europea, che in caso di contrasto prevalgono. Non pare dubbio che tra questi rientrino le direttive in materia di salute e sicurezza sul lavoro (cons. 17 e art. 1, par. 3) e al contempo che la nuova direttiva non possa essere adottata per ridurre il livello di tutela dei medesimi diritti previsti dal diritto nazionale (art. 1, par. 2).

Ma anche sul piano specifico della responsabilità, la direttiva appare debole. Gli obblighi in essa sanciti devono essere considerati «di mezzi» (cons. 19): si richiede di individuare e valutare gli impatti negativi e di adottare le misure necessarie per la loro prevenzione, arresto o minimizzazione ma non di garantire che essi non si verifichino o che siano arrestati, mentre l'art. 29 esclude che l'impresa possa essere ritenuta responsabile se il danno è causato solo dai suoi partner commerciali.

Dunque, la tutela della salute e sicurezza rimane affidata alle disposizioni europee e nazionali, mentre sul piano specifico della responsabilità la direttiva si limita a fare salve le disposizioni nazionali, nel nostro caso quelle di cui all'art. 29, d.lgs. n. 276/03, e all'art. 26, co. 4, d.lgs. n. 81/08.

Nonostante tali limitazioni, l'implementazione della direttiva sembra comunque costituire una tentazione notevole per una rielaborazione della disciplina in materia, che porti ad alleggerire la responsabilità solidale del committente, vuoi sul piano delle garanzie retributive e contributive, vuoi su quello del risarcimento dei danni materia di infortuni sul lavoro. Una lettura disincantata dei numerosissimi rimaneggiamenti che la normativa nazionale in materia ha subito nel corso degli anni lascia infatti

¹⁰ L'Italia ha proceduto solo con l. 8 giugno 2023, n. 84.

temere ulteriori interventi in tal senso. Però, proprio sotto questo profilo, la proposta di referendum sull'art. 26, d.lgs. n. 81/08, anche qualora venga superata da un eventuale intervento legislativo, dovrebbe inibire qualunque riforma che operi nel senso contrario a quello auspicato dai promotori, rendendo ammissibili solo interventi estensivi della responsabilità solidale. Del resto, alla stessa conclusione si dovrebbe giungere con riferimento alle previsioni di cui all'art. 29, d.lgs. n. 276/03, sol che si consideri come anche l'art. 2, d.l. n. 25/2017, conv. in l. n. 49/17 abbia eliminato la possibilità di escludere la responsabilità solidale, nei casi stabiliti dalla contrattazione collettiva, proprio al fine di evitare un altro referendum promosso dalla Cgil nel 2016.

4.3. *L'impatto del referendum sulla verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore*

L'effetto indiretto più rilevante che deriverebbe dall'esito positivo del referendum riguarda la verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'appaltatore (d'ora in poi per brevità Itp). Il legislatore del 2008, attraverso il combinato disposto degli artt. 6, 26 e 27, d.lgs. n. 81/08, aveva creato le premesse per lo sviluppo di un sistema di qualificazione delle imprese in grado di incidere anche sulle dinamiche di mercato, privilegiando le aziende più virtuose nel campo prevenzionistico. L'art. 26 sancisce infatti l'obbligatorietà della verifica dell'Itp da parte del committente prefigurando un regime provvisorio immediatamente vincolante nell'attesa dell'individuazione, da parte della Commissione consultiva permanente di cui all'art. 6, dei «settori e criteri finalizzati alla definizione di un sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi, con riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro, fondato sulla base della specifica esperienza, competenza e conoscenza, acquisite anche attraverso percorsi formativi mirati» (art. 27, co. 1, d.lgs. n. 81/08 versione originaria). Nelle more dell'implementazione del suddetto sistema, in base al co. 1 dell'art. 26, l'Itp è verificata tramite il controllo dell'iscrizione alla Ccia e mediante acquisizione di autocertificazione del possesso dei requisiti, peraltro non meglio precisati, da parte dell'impresa.

L'art. 27 ha avuto un'attuazione davvero limitata. L'esito principale è stato sostanzialmente il d.p.r. n. 177/11 relativo alla sicurezza sul lavoro negli ambienti confinati, che ha previsto standard di sicurezza elevati, richiedendo, tra l'altro, la garanzia della presenza di personale con una determinata anzianità aziendale e con specifici requisiti di formazione e addestramento, impiegato con contratti di lavoro a tempo indeterminato

(Bonardi 2015, p. 863; Barberio 2022, p. 28). L'art. 17, d.lgs. n. 106/09 aveva modificato il co. 1 dell'art. 27, includendo espressamente, tra i settori per i quali sono necessari sistemi di qualificazione, quelli della sanificazione del tessile e dello strumentario chirurgico e con il nuovo co. 1-*bis* aveva previsto per il settore edile l'introduzione di uno strumento a punti quale condizione per lo svolgimento dell'attività. L'art. 32, d.l. n. 69/13, conv. in l. n. 98/13, aveva inoltre modificato il complesso meccanismo di individuazione dei settori e dei criteri affidati alla Commissione consultiva permanente, prevedendo la possibilità di proposta del Ministro del lavoro.

Senza che le suddette previsioni abbiano mai avuto attuazione, da ultimo, l'art. 29, co. 19, lett. *a*), d.l. n. 19/24, c.d. "decreto Pnrr 4", conv. con mod. in l. n. 56/24 ha cambiato sia il titolo, sia il testo dell'art. 27, d.lgs. n. 81/08. A partire dal 1° ottobre 2024 le imprese che operano nei cantieri temporanei o mobili di cui al titolo IV del d.lgs. n. 81/08 dovranno essere dotate di una patente a punti. Anziché attuare il previgente co. 1-*bis*, la novella sostituisce integralmente l'art. 27, rendendo esclusivo il sistema di qualificazione delle imprese tramite crediti. Rinviando ad altri autorevoli commenti per le diverse problematiche applicative che questo presenta (Pascucci 2024, p. 1), qui interessano due aspetti. Anzitutto l'ambito di applicazione è limitato ai cantieri temporanei o mobili, ai quali le disposizioni di verifica dell'Itp di cui all'art. 26 generalmente non si applicano, in quanto la materia è soggetta alle disposizioni di cui all'art. 90, co. 9 e all'all. XVII (che, peraltro, prevedono requisiti più stringenti rispetto a quelli stabiliti per il rilascio della patente a punti). In base al co. 14 del novellato art. 27 la patente può essere estesa (come del resto già prevedeva il previgente art. 27) ad altri settori con decreto del Ministro del lavoro, sentite le oo.ss. dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative. Ma è evidente che il sistema, così come delineato, anche ove venisse esteso a più comparti produttivi, ha una valenza molto più limitata rispetto ai sistemi di qualificazione previsti dalla precedente formulazione dell'art. 27. Esso si limita infatti ad attestare il possesso dei requisiti e l'adempimento di alcuni dei principali obblighi del datore di lavoro appaltatore o subappaltatore (e nemmeno tutti); non prevede invece più quei requisiti ulteriori fondati sulla specifica esperienza, competenza e conoscenza, su percorsi formativi mirati e sull'applicazione di determinati standard contrattuali e organizzativi nell'impiego della manodopera che prima avrebbero potuto essere introdotti. La patente potrà quindi aiutare solo parzialmente le imprese committenti nella verifica dell'Itp degli appaltatori – che sarà ridotta al «minimo sindacale» (Pascucci 2024, p. 10) – e potrà al più svolgere una

limitata funzione di controllo della regolarità dell'impresa. Un obiettivo in sé forse meritevole, ma che certamente non può esaurire le finalità di qualificazione delle imprese (Pascucci 2024, p. 13). Infatti non sono mancate espressioni di forte perplessità e di critica in proposito. Le associazioni operanti nel campo della prevenzione hanno definito le disposizioni in materia di lavoro del d.l. n. 19/24 ispirate a un intento puramente repressivo, «nella direzione del ritorno a forme di vigilanza formale» già sperimentate e aventi scarsa incisività. Si è altresì dubitato dell'efficacia repressiva del sistema della patente, che interviene a posteriori senza un'adeguata riflessione sul ruolo di controllo, ridotto alla verifica di pochi elementi prevalentemente documentali, che possono svolgere i committenti (Ciip 2024). Si tratta di rilievi che riguardano le specifiche disposizioni contenute nel testo di legge, a cui andrebbero aggiunte ulteriori perplessità circa le modalità con cui il Ministero del lavoro intende attuarlo. Nella bozza di decreto presentata il 24 luglio dalla Ministra¹¹ si prevede infatti un sistema di acquisizione dei punti che denota una «imbarazzante dinamica assolutoria»¹².

Le modifiche all'art. 27 si riverberano anche sugli obblighi di verifica dell'Itp dell'art. 26, condannati nella migliore delle ipotesi al limbo di una autocertificazione che rimane indefinita nei contenuti. Non sono mancati esperti che hanno sollevato il dubbio che anche l'obbligo di autocertificazione sia stato sostanzialmente travolto dall'impossibilità di definire sistemi alternativi sulla base del novellato art. 27 (Scudier 2024, p. 2). Ma anche se così non fosse, se anche non si dovesse giungere a ritenere definitivamente superata la competenza della Commissione consultiva *ex art. 6* a definire i settori e i criteri di qualificazione, forti dubbi sussisterebbero anche con riferimento alla vigenza del d.p.r. n. 177/11 relativa agli ambienti confinati, essendo venuta meno una delle due basi giuridiche – l'art. 27, co. 1, v.o. – della sua emanazione (ancorché si possa fondatamente ritenere che le misure da questo indicate costituiscano quanto necessario a garantire la sicurezza secondo i parametri della particolarità del lavoro, dell'esperienza e della tecnica di cui all'art. 2087 c.c.).

Si è già detto che allo strumento referendario non si può chiedere più di quanto si possa ottenere con la cancellazione di una norma ed è evidente che lo sviluppo di un sistema di qualificazione delle imprese richiede interventi proattivi del legislatore. Tuttavia, anche sotto questo

¹¹ Si v. www.lavoro.gov.it/notizie/pagine/Patente-a-crediti-lo-schema-del-decreto-attuativo.

¹² L'espressione è di Ciip 2024, riferita però esclusivamente ai punti acquisibili mediante la frequenza ai corsi di formazione.

profilo la responsabilizzazione del committente potrebbe costituire un fattore determinante nella fase di selezione delle imprese cui affidare i lavori. Beninteso, lo sviluppo di un adeguato sistema di prevenzione nelle catene di appalti è qualcosa che non può essere lasciato al solo spirito di iniziativa dell'imprenditore, ma che richiede importanti azioni di sostegno, di informazione e consulenza da parte delle istituzioni pubbliche e, altresì, da parte delle parti sociali, il cui contributo alla conoscenza dei rischi e all'organizzazione del lavoro rimane fondamentale. Il tema delle tecniche finalizzate alla prevenzione della regolarità e della sicurezza del lavoro nelle catene di appalti è certamente complesso anche in ragione dello sviluppo avvenuto negli ultimi anni di vari sistemi di certificazione delle imprese. Ciò richiede una attenta riflessione soprattutto in ragione della necessità, anche nella prospettiva dell'attuazione della direttiva sulla *Due diligence*, di assicurare il coinvolgimento delle forme di rappresentanza dei lavoratori nella loro implementazione. In questo contesto, la proposta di referendum sulla responsabilità solidale del committente per i danni derivanti da infortuni sul lavoro ha il merito aprire il dibattito, indicando una linea di politica del diritto volta al miglioramento degli standard di sicurezza e a restituire al diritto del lavoro quella funzione di regolazione delle attività economiche e della concorrenza che pure fa parte del suo Dna.

5. Conclusioni, tra referendum e prospettive di riforma

Sin dai dibattiti dei primi anni '90 relativi al superamento della l. n. 1369/60, era emerso come la responsabilità solidale fosse destinata a divenire la principale e pressoché unica forma di tutela a fronte della scelta del legislatore di assecondare le nuove forme assunte dal decentramento produttivo (Corazza 2022, p. 692). Benché la normativa si sia nel corso del tempo affinata (Ricci 2024, p. 231), vi è oggi ampio consenso sul fatto che l'antidoto "responsabilità solidale" rispetto alle patologie del decentramento non sia affatto sufficiente. Da più parti sono state avanzate diverse proposte di riforma legislativa, anche caratterizzate da diverse ispirazioni e linee di politica del diritto, ed è evidente che solo un intervento complessivo che agisca su più fronti può aspirare a incidere significativamente sulle condizioni di lavoro di coloro che sono impiegati nelle catene di appalti.

Al fine di fronteggiare il problema, l'art. 29, co. 1, lettera *a*), d.l. n. 19/24 (c.d. "decreto Pnrr 4"), conv. in l. n. 56/24, ha introdotto il co. 1-*bis* nel corpo dell'art. 29, d.lgs. n. 10 settembre 2003, n. 276. Il nuovo

co. mira a garantire ai lavoratori impiegati negli appalti di opere e servizi «un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto». La norma ha senz'altro il merito di garantire lungo la filiera dell'appalto l'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dai sindacati più rappresentativi, evitando così il *dumping* contrattuale che si realizza mediante l'applicazione dei c.d. "contratti pirata", (Bellavista 2024, p. 79). Ma il problema, che non può essere affrontato in questa sede, è più complesso, perché riguarda altresì la definizione dei perimetri contrattuali e l'applicazione dei contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Basti pensare alla concorrenza al ribasso del Ccnl logistica nei confronti di quello degli alimentari, del Ccnl multiservizi rispetto a quello della logistica, e del Ccnl vigilanza privata rispetto al multiservizi, solo per fare uno degli esempi più noti.

È evidente che il tema delle condizioni di lavoro negli appalti richiede interventi molto più incisivi, che siano in grado di affrontare la questione su più fronti, in una prospettiva che sappia coniugare la funzione di tutela del lavoro a quella di supporto e regolazione della competitività delle imprese. Interventi settoriali e limitati ad alcuni specifici aspetti della materia rimangono infatti privi di una visione di insieme di sviluppo e progresso. Sono già state avanzate diverse proposte che meriterebbero di essere approfondite e discusse. Tra queste segnalo: l'estensione delle tutele in ogni caso di affidamento di opere o servizi a terzi, quale che sia lo strumento contrattuale a tal fine utilizzato; l'estensione della responsabilità solidale a ogni spettanza dovuta in relazione al rapporto di lavoro; il rafforzamento degli obblighi di informazione e consultazione sindacale sulle strategie organizzative nelle catene degli appalti; la reintroduzione della regola della parità di trattamento tra i lavoratori della catena; l'introduzione di limiti e divieti di esternalizzazione per attività e settori particolarmente a rischio; la definizione di rigorosi criteri di distinzione tra appalto lecito e fornitura di mere prestazioni di lavoro e la garanzia della tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro in caso di cambio appalto. Anche sul piano specifico della tutela della sicurezza del lavoro, sono possibili ulteriori affinamenti normativi, volti in particolare a ridefinire l'ambito di applicazione delle disposizioni prevenzionistiche delineate dall'art. 26, d.lgs. n. 81/08. Oltre a un rafforzamento e sviluppo delle tecniche di verifica dell'Itp delle imprese impegnate nella catena degli appalti (Barberio 2022, p. 19; Pa-

scucci 2024, p. 1), si potrebbe: estendere, anche espressamente, tutti gli obblighi di cui all'art. 26 a tutti i contratti e a tutte le imprese impegnate nella catena degli appalti; ridefinire con maggior rigore le attività da prendere in considerazione ai fini dell'individuazione delle interferenze lavorative; e, soprattutto, rilanciare la prospettiva dello sviluppo di un efficace sistema di qualificazione delle imprese. Le proposte in materia non mancano; è auspicabile che il referendum sull'art. 26, d.lgs. n. 81/08, possa aprire il dibattito anche su questi profili.

Riferimenti bibliografici

- Alvino I. (2018), *Appalto, Subfornitura, lavoro indiretto: la Corte costituzionale amplia l'ambito di applicazione della responsabilità solidale*, in RIDL, 2, p. 242.
- Appalti e lavoro: problemi attuali* (2022), a cura di G. Proia, Torino: Giappichelli.
- Barberio M. (2022), *L'art. 27 del d.lgs. n. 81/2008: la prospettiva della responsabilità sociale*, in DSL, 1, p. 19.
- Bellavista A. (2024), *Le catene di appalti e la tutela dei lavoratori*, in DLM, 1, p. 79.
- Bonardi O. (2015), *La sicurezza del lavoro nel sistema degli appalti*, in *Salute e sicurezza sul lavoro* (2015), p. 831.
- Bonardi O. (2018), *Tra governance delle global value chains e frammentazione del tessuto produttivo nazionale: quale regolazione per il lavoro nel settore della logistica?*, in *Quad. RGL*, 3, p. 17.
- Borelli S., Izzi D. (2021), *L'impresa tra strategie di Due Diligence e responsabilità*, in *RGL*, 4, p. 553.
- Borelli S., Orlandini G. (2022), *Lo sfruttamento dei lavoratori nelle catene di appalto*, in *DLRI*, 1, p. 109.
- Campanella P. (2020), *Nuove sfide per le relazioni industriali in Europa: il caso dell'industria della carne in cinque contesti nazionali*, in *DRI*, 4, p. 935.
- Campanella P. (2024), *Filiere fragili, tutela del lavoro e relazioni sindacali nell'agroalimentare*, in *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso* (2024), p. 322.
- Chieco P. (2007), *Lavoro e responsabilità solidale negli appalti: dalla legge Bersani alla finanziaria 2007*, in *Biblioteca 20 maggio*, 1, p. 215.
- Ciip, Consulta interassociativa italiana per la prevenzione (2024), *Decreto Legge 2 marzo 2024n. 19 - Considerazioni Ciip* (www.ciip-consulta.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1601:15-3-2024-decreto-legge-2-marzo-2024-n-19-2&catid=301&Itemid=448, cons.il 7 settembre 2024).
- Corazza L. (2022), *Il lavoro decentrato nel futuro: rileggendo Luigi Mariucci*, in *DLRI*, 4, p. 689.
- Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte* (2024) a cura di M. Brollo, C. Zoli, P. Lambertucci, M. Biasi, Bergamo: Adapt University press.
- Danielsson J., Angel M., Bischoff G., Heinäluoma E., Maij M., Regner E., Van Brempt K., Vind M. (2024), *Breaking the Chains: Subcontracting in the Eu* (www.socialeurope.eu/breaking-the-chains-subcontracting-in-the-eu, cons. il 10 settembre 2024).

- Dorigatti L., (2018), *La precarietà invisibile. Catene di valore, appalti e condizioni di lavoro*, in *il Mulino*, 4, p. 561.
- Greer I., Doellgast V. (2017), *Marketisation, Inequality and Institutional Change: Toward a new Framework for Comparative Employment Relations*, in *JIR*, 59, p. 192.
- Il lavoro povero sans phrase: oltre la fattispecie* (2024), a cura di B. Caruso, Bologna: Il Mulino.
- La nuova sicurezza sul lavoro: commento al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e successive modifiche* (2011), a cura di C. Zoli, Bologna: Zanichelli.
- Ludovico G. (2011), *Sui limiti e contenuti della responsabilità solidale negli appalti per i danni da infortunio e malattia professionale*, in *ADL*, 3, p. 567.
- Ludovico G. (2020), *La responsabilità solidale oltre il contratto di appalto e subfornitura*, in *RDS*, 3, p. 511.
- Maresca A. (2022), *Il lavoro negli appalti, quali tutele?*, in *Appalti e lavoro* (2022), p. 11.
- Mariucci L. (1979), *Il lavoro decentrato: discipline legislative e contrattuali*, Milano: FrancoAngeli.
- Mazzotta O. (1979), *Rapporti interpositori e contratto di lavoro*, Milano: Giuffrè.
- Mazzotta O. (2022), *Interposizione e appalti: un profilo storico*, in *Appalti e lavoro* (2022), p. 1.
- Micheli F. (2023), *Il lavoro nelle catene globali del lavoro. Strumenti e tecniche di tutela*, Torino: Giappichelli.
- Mori A., Dorigatti L. (2016), *L'impatto delle scelte datoriali sulle condizioni di lavoro e sulle diseguglianze: disintegrazione verticale, esternalizzazioni e appalti*, in *SL*, 144, p. 190.
- OECD (2021), *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the Covid-19 Crisis and Recovery*, Paris: OECD Publishing.
- Pascucci P. (2008), *Dopo la Legge n. 123 del 2007 Prime osservazioni sul Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Biblioteca 20 maggio*, 1, p. 280.
- Pascucci P. (2024), *Dalla tragedia di Firenze alla patente edilizia. Prime osservazioni sulla ratio dell'art. 29, comma 19, del d.l. n. 19/2024 dopo la conversione in legge (L.n. 56/2024)*, in *LDE*, 2.
- Peruzzi M. (2023), *Appalti e sicurezza*, in *VDTL*, 4, p. 914.
- Proia G. (2022), *Introduzione*, in *Appalti e lavoro* (2022), p. I.
- Razzolini O. (2022), *Appalti e conflitto collettivo: note a margine del dossier della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Appalti e lavoro* (2022), p. 67.
- Ricci G. (2024), *A proposito di lavoro vulnerabile: le tutele dei lavoratori impiegati nelle filiere degli appalti*, in *Il lavoro povero sans phrase*, p. 225.
- Salute e sicurezza sul lavoro* (2015), a cura di G. Natullo, Torino: Utet.
- Scudier G. (2024), *Patente a crediti nei cantieri. Cosa cambia per le imprese (affidatarie ed esecutrici), i lavoratori autonomi, i committenti pubblici e privati* (www.casellascudier.it/patente-a-crediti-nei-cantieri-cosa-cambia-per-le-imprese-affidatarie-ed-esecutrici-i-lavoratori-autonomi-i-committenti-pubblici-e-privati/, cons. il 7 settembre 2024).
- Tremolada M. (2011), *Responsabilità solidale e sicurezza del lavoro negli appalti*, in *Tutela e sicurezza del lavoro* (2011), p. 181.

- Tullini P. (2011), *Obblighi connessi ai contratti di appalto o d'opera o di somministrazione*, in *La nuova sicurezza sul lavoro* (2011), p. 266.
- Tutela e sicurezza del lavoro negli appalti privati e pubblici* (2011), a cura di M.T. Carinci, C. Cester, M.G. Mattarolo, F. Scarpelli, Torino: Giappichelli.
- Villa E. (2017), *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, Bologna: Bup.
- Zwysen W. (2023), *Working apart: Polarisation driven by widening firm gaps and outsourcing* (www.etui.org/sites/default/files/2023-03/Working%20apart-Polarisation%20driven%20by%20widening%20firm%20gaps%20and%20outsourcing_2023.pdf).

Health and safety in contracting: the reasons behind the Cgil Referendum proposal, by *Olivia Bonardi*

The essay analyzes the CGIL referendum proposal aimed at extending the joint liability of the contracting company for the damages suffered by the employees outsourced in the event of accidents at work. In addition to ensuring full compensation for damages, the referendum aims to give greater effectiveness to the obligations to verify the technical-professional suitability through the value chain and to the coordination and cooperation duties of companies for workplace safety. Last but not least, the referendum helps to clarify that there must be a relationship of complementarity and not of alternativeness between joint liability and Due Diligence obligations.

Keywords: Work in contracting; Protection and safety of work in contracting; Joint liability; Compensation for industrial injuries; Systems of enterprises suitability.

Olivia Bonardi è professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli studi di Milano (Dipartimento di scienze sociali e politiche, via Conservatorio 7, 20122 Milano – Italy) olivia.bonardi@unimi.it, orcid.org/0000-0002-5595-3031.

