

## Sicurezza del lavoro in appalto e ruolo del Committente: breve cronologia giuridica del principio di responsabilità\*\*

di Patrizia Tullini\*

SOMMARIO: 1. Fenomenologia dell'esternalizzazione produttiva e sicurezza sul lavoro: il filo conduttore della tutela dei lavoratori "indiretti". – 2. La lenta erosione giurisprudenziale della tesi dell'esonero del Committente dall'obbligo di sicurezza. – 3. Il quadro normativo e il diritto dell'Unione: l'approccio fattuale alla prevenzione e i suoi corollari. – 4. Il nodo della responsabilità solidale del Committente per il risarcimento dei danni.

### 1. Fenomenologia dell'esternalizzazione produttiva e sicurezza sul lavoro: il filo conduttore della tutela dei lavoratori "indiretti"

L'esternalizzazione produttiva costituisce uno degli ambiti privilegiati, e più complessi, del confronto multidisciplinare in materia di sicurezza sul lavoro. La disciplina del lavoro e quella penale hanno intrapreso itinerari, a tratti convergenti, verso una più accurata qualificazione giuridica della figura del Committente e l'accentuazione del suo ruolo di garanzia, sul piano preventivo e risarcitorio, nei confronti dei c.d. lavoratori "indiretti". Un filo conduttore che è emerso in modo più evidente attraverso le continue trasformazioni del lavoro e dello stesso ambiente di lavoro, che è sempre più spesso un ambiente "esterno" alla singola impresa e decentrato lungo una filiera organizzativo-produttiva: la giurisprudenza allude, da tempo, alla rappresentazione di un "teatro lavorativo" dove, appunto, i protagonisti della prevenzione sono molti<sup>1</sup>.

L'impressione complessiva – va subito anticipato – è che la disciplina sia sempre un po' in affanno, in una frustrante rincorsa politico-legislativa rispetto alla dinamica reale del mercato e dei processi economici. All'unica disposizione di carattere generale dedicata alla sicurezza negli appalti (art. 26 del T.U. 2008), si aggiungono la specifica regolamentazione per i cantieri (Titolo IV) e le particolari disposizioni introdotte dalla riforma del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023 e smi)<sup>2</sup>, spesso senza un coordinamento univoco con i principi comuni

\* Patrizia Tullini è professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Bologna. [patrizia.tullini@unibo.it](mailto:patrizia.tullini@unibo.it)

\*\* Il saggio è stato preventivamente assoggettato alla procedura di referaggio prevista dalle regole editoriali della Rivista.

<sup>1</sup> Cfr., ad es., Cass. civ., sez. lav., 7 gennaio 2009, n. 45.

<sup>2</sup> In tema v. S. BUOSO, *Gli obblighi di sicurezza negli appalti pubblici, tra complessità ed esigenze di coordinamento*, in "Rivista del diritto della sicurezza sociale", 2024, p. 453 ss.; M. PERUZZI, *Appalti e sicurezza*, in "Variazioni su temi del diritto del lavoro", 2023, p. 914 ss.

della gestione prevenzionistica. Un quadro di riferimento che risulta frammentato ed evidentemente sotto-dimensionato rispetto alla complessità del fenomeno dell'esternalizzazione, a partire dai provvedimenti più risalenti nel tempo (spec. i regolamenti degli anni '50)<sup>3</sup> che, per quanto superati o abrogati, hanno lasciato inaspettatamente una traccia – a volte molto durevole – nelle disposizioni attuali e negli indirizzi interpretativi.

L'intero complesso normativo, poi, si inserisce entro le coordinate del diritto dell'Ue che, com'è noto, ha una produzione giuridica molto ricca (specie a partire dagli anni '80), con diversi gradi di vincolatività. L'Unione mescola e dosa interventi vincolanti in veste di direttiva (di recente sempre meno frequenti) con strumenti di *soft law*, che mediante l'elaborazione di prassi, protocolli di sicurezza e *standard* di prevenzione, interagiscono con le previsioni obbligatorie e finiscono per incidere sull'accertamento dell'omessa prevenzione e della colpa datoriale.

Le risorse dell'interpretazione, l'applicazione giurisprudenziale, l'approccio multidisciplinare richiedono una specializzazione giuridica sempre maggiore: una ri-tessitura continua della disciplina prevenzionistica, non solo come avviene in un normale esercizio ermeneutico, ma anche per tener conto dei modelli imprenditoriali, delle tipologie dei rischi emergenti, dell'innovazione tecnologica e digitale, dell'estensione crescente di attività produttive potenzialmente rischiose, sulle quali ancora mancano evidenze scientifiche consolidate. Inoltre, considerato che nelle catene di appalti il sistema di prevenzione si presenta articolato e fortemente integrato, emergono molte questioni controverse: questioni che il diritto del lavoro, nel suo slancio valoriale, tende a superare forse più facilmente rispetto al diritto penale che è informato ad una propria rigida gerarchia di principi (*in primis*, quelli della legalità e della determinatezza delle regole cautelari).

In particolare, i temi più dibattuti in entrambi i campi del diritto riguardano: la ripartizione delle aree di garanzia (ma si potrebbe evocare anche la teoria della “competenza per il rischio”)<sup>4</sup> tra Committente, appaltatori e sub-appaltatori; l'ambito e i limiti della colpa generica del Committente, e l'integrazione con la colpa specifica per la violazione di precise regole cautelari; la nozione problematica di “colpa relazionale” tra le figure garanti, adottata in sede penale per definire la plurisoggettività delle omissioni colpose; infine, il differente criterio d'imputazione della colpa, secondo i rispettivi canoni giuridici<sup>5</sup>. Il principio di responsabilità del Committente si colloca al crocevia di questi ambiti concettuali, rigorosamente alimentati dal formante giurisprudenziale.

---

<sup>3</sup> Cfr., ad es., d.P.R. n. 547/1955 relativo alla prevenzione degli infortuni sul lavoro; d.P.R. n. 303/1956 sull'igiene del lavoro; d.P.R. n. 164/1956 per la prevenzione infortuni nelle costruzioni; d.P.R. n. 320/1956 relativo ai lavori sotterranei; d.P.R. n. 128/1959 per la sicurezza nelle cave e miniere; l. n. 191/1974 sulla prevenzione infortuni negli impianti delle Ferrovie dello Stato.

<sup>4</sup> Sull'impiego della teoria della competenza per il rischio elaborata in sede penale, v. P. PASCUCCI, *Le nuove coordinate del sistema prevenzionistico*, in “Diritto della sicurezza sul lavoro”, 2023, 2, I, p. 41 ss.

<sup>5</sup> Cfr. R. BLAIOTTA, *Diritto penale e sicurezza del lavoro*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 274 ss., che sottolinea come la colpa relazionale consenta di cogliere “un aspetto assai importante della disciplina, afferente appunto alle relazioni che intercorrono tra le figure della sicurezza”.

## 2. La lenta erosione giurisprudenziale della tesi dell'esonero del Committente dall'obbligo di sicurezza

Nella breve ricostruzione storico-critica dei principali passaggi normativi, è la direttiva-quadro 89/391/CEE che assume un'autentica funzione di spartiacque ai fini della definizione del ruolo del Committente, mentre nella fase antecedente all'intervento europeo il quadro normativo è stato pressoché dominato dalla disposizione civilistica (art. 2087 c.c.) e dalla regolamentazione analitica, atomizzata, dei d.P.R. n. 547/1955 e n. 303/1956.

Oggi consideriamo l'art. 2087 c.c. come il pilastro bifronte del sistema di tutela: da un lato, è il fondamento della responsabilità civile per i danni arrecati alla persona del lavoratore; dall'altro, è il fondamento ultimo dell'obbligo di sicurezza in funzione di completamento, integrazione e chiusura dell'intero apparato normativo prevenzionistico. Peraltro, il successo dell'art. 2087 c.c. è stato - per così dire - soprattutto postumo, nel senso che fino agli anni '70 la norma si interpretava in continuità con i regolamenti amministrativi, attribuendo una rilevanza pubblica o para-pubblica all'obbligo di sicurezza del datore di lavoro verso lo Stato<sup>6</sup>, dal quale poteva derivare, in capo al lavoratore, un interesse legittimo (o comunque, una posizione soggettiva riflessa), ma senza poterne desumere un diritto di credito e una pretesa all'adempimento.

A rafforzare questa interpretazione piuttosto riduttiva c'era anche l'argomento sistematico, in quanto l'art. 2087 c.c. è collocato fuori dalla Sezione del codice civile dedicata al Rapporto di lavoro (Titolo II, sezione II) e inserito in quella relativa alla figura dell'imprenditore (sezione I), da ciò derivando l'idea della sicurezza sul lavoro quale obbligo extracontrattuale ed espressione del principio di *neminem laedere*<sup>7</sup>. Solo il raccordo con l'art. 32 Cost. (cui va aggiunto l'art. 41, comma 2) ha consentito di inquadrare l'obbligo di sicurezza nel sinallagma contrattuale del rapporto di lavoro e, a questo punto, proprio la sua collocazione sistematica poteva prestarsi ad un ampliamento dell'ambito operativo: nel senso di ritenere che l'art. 2087 c.c. prevede un obbligo che incombe direttamente sul titolare dell'organizzazione produttiva (senza una specifica limitazione operativa per l'imprenditore in quanto datore di lavoro) e include nella tutela i lavoratori a vario titolo coinvolti nell'organizzazione (anche qui, senza una limitazione relativa ai lavoratori come dipendenti dall'imprenditore).

In altri termini, l'obbligo previsto dall'art. 2087 c.c. - per il tenore letterale e per la sua collocazione sistematica - poteva (e può) riferirsi all'esercizio dell'impresa in generale, non foss'altro perché precede in ordine logico-sistematico la nozione di lavoratore subordinato *ex art. 2094 c.c.* Ne deriva che, nell'esercizio

<sup>6</sup> Così, ad es., riteneva G. ZANOBINI, *Interessi legittimi nel diritto privato*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 354. Per la critica a tale impostazione v. L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, 3 ed., Milano, Franco Angeli, 1989, p. 51 ss.

<sup>7</sup> Il riferimento al principio del *neminem laedere* che si esprime attraverso l'art. 2087 c.c. si ritrova ancora nella giurisprudenza recente: cfr. Cass. civ., sez. lav. 24 giugno 2020, n. 12465, che a sua volta, riproduce il *decisum* di Cass. civ., sez. lav. 20 ottobre 2011, n. 21694.

dell'impresa (così recita testualmente l'art. 2087 c.c.) va affermato il dovere di garantire un'organizzazione sicura per tutti coloro che vi prestano la propria opera.

Questa lettura poteva (e forse doveva) consentire di non escludere *a priori* la titolarità di un obbligo di sicurezza a carico del Committente e la sua responsabilità nei confronti dei lavoratori impiegati nell'appalto, unitamente a quella dell'Appaltatore. Eppure, a lungo è prevalsa – in dottrina e in giurisprudenza – una certa cautela e la tesi del “tendenziale esonero” del Committente: in vero, la separazione tra le sfere di responsabilità non era contenuta nell'art. 2087 c.c. ma derivava piuttosto dall'art. 5 del d.P.R. n. 547/1955, riferito al lavoro autonomo ed estensibile all'appalto, secondo cui l'obbligo del Committente di “rendere edotti” sui rischi dell'ambiente di lavoro “non si estende ai rischi dell'attività professionale o del mestiere che il lavoratore autonomo è incaricato di prestare”. È pressappoco quella nozione di “rischio specifico proprio” dell'appaltatore recepita dapprima dall'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 626/1994, e riprodotta nell'art. 26, comma 3, del T.U. 2008.

Solo in tempi più recenti, attraverso una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2087 c.c. si è cominciato ad incidere progressivamente sulla tesi dell'esonero del Committente. Specie nei casi controversi della contaminazione da amianto, i giudici del lavoro hanno sostenuto che – anche prima del varo della normativa prevenzionistica – la responsabilità del Committente era giustificata dal suo dovere di garantire tutti i lavoratori rispetto alla nocività dell'ambiente di lavoro, che si trova nella sua disponibilità e sotto il suo controllo, derivandone così un obbligo che si aggiunge e si accompagna a quello dell'appaltatore-datore di lavoro<sup>8</sup>.

Probabilmente, però, il limite di questa interpretazione era rappresentato dal fatto che l'obbligo di assicurare i lavoratori contro la nocività dell'ambiente di lavoro era riferibile solo agli appalti endo-aziendali e che si svolgono nei locali del Committente, quindi applicando un criterio topografico d'individuazione dell'obbligo prevenzionistico, e non un criterio organizzativo-funzionale più ampio. Non a caso, ancora oggi l'art. 26, comma 1, del T.U. 2008 – dopo la modifica apportata dalla l. n. 106/2009 – esclude la responsabilità del Committente quando manchi un titolo giuridico formale sui luoghi di esecuzione dell'appalto. L'inciso eloquente – “sempre che abbia la disponibilità giuridica” – lascia intendere che l'intento legislativo è quello di esonerare il Committente, ma si potrebbe anche interpretare in senso opposto e ritenere, invece, che il semplice fatto di consentire

---

<sup>8</sup> Cfr., tra le molte pronunce, Cass. civ., sez. lav., 3 marzo 2025, n. 5618, secondo cui “la responsabilità del soggetto committente appare pienamente giustificata alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2087 c.c. ... in quanto proprio le caratteristiche di nocività dei luoghi ... rimasti nella sostanziale disponibilità e controllo della società (committente) implicava l'assunzione a carico di quest'ultima dell'obbligo di sicurezza unitamente al soggetto datore di lavoro”. In termini, v. Cass. civ., sez. lav., 26 gennaio 2023, n. 2393: “privo di pregio è anche l'argomento fondato sui limiti alla configurabilità di una responsabilità del soggetto committente in epoca antecedente al d.lgs. n. 626/1994”.

o fornire il luogo di esecuzione dell'appalto determini un'interferenza rilevante tra le organizzazioni e comporti un dovere di sicurezza a carico del Committente<sup>9</sup>.

Già prima della regolamentazione prevenzionistica, anche la giurisprudenza penale aveva avviato un proprio percorso interpretativo di erosione della tesi dell'irresponsabilità del Committente, avvalendosi soprattutto di un duplice argomento giuridico<sup>10</sup>.

Il primo si ricava sempre dall'art. 5 del d.P.R. n. 547/1955, secondo cui, se il Committente fornisce macchine e attrezzature per l'esecuzione dell'appalto, queste devono essere munite dei dispositivi di sicurezza e occorre garantire le necessarie misure di protezione. Il secondo argomento si fonda sul criterio dell'“ingerenza”, tuttora molto presente nella prassi giurisprudenziale e oggi ricondotto al principio di effettività della tutela sancito dall'art. 299 del T.U. 2008: se il Committente si ingerisce nell'esecuzione dell'appalto, limitando l'autonomia organizzativo-esecutiva dell'Appaltatore, è tenuto a rispondere per l'eventuale violazione delle misure antinfortunistiche.

Il criterio dell'ingerenza è stato enucleato dai giudici penali sulla base della nozione civilistica di appalto, che richiede all'appaltatore l'autonomia organizzativa e la gestione economica a proprio rischio (cfr. art. 1655 c.c.). In questa logica, l'accollo della responsabilità in via esclusiva all'appaltatore non può che risultare strettamente correlato all'effettiva autonomia nell'esecuzione dell'opera o del servizio e nella gestione dei rischi lavorativi<sup>11</sup>. È noto, peraltro, che il criterio giurisprudenziale non è sempre di facile applicazione – specie se considerato nel contesto dell'interferenza tra le organizzazioni coinvolte nella catena di appalti – oltre alla difficoltà di accertare, in concreto, i caratteri giuridici che qualificano l'ingerenza come tale, in termini non effimeri né occasionali<sup>12</sup>.

Sotto il profilo lavoristico, la vicenda dell'ingerenza del Committente nella sfera d'azione dell'appaltatore – quando incida concretamente sull'autonomia

<sup>9</sup> Sul punto cfr., oltre a P. PASCUCCI, *Le nuove coordinate*, cit., p. 41; P. TULLINI, *Commento sub art. 26*, in L. MONTUSCHI (diretto da), *La nuova sicurezza sul lavoro*, I. *Principi comuni*, Bologna, Zanichelli, 2011, p. 277 ss. In giurisprudenza v. Cass. pen., sez. IV, 9 novembre 2015, n. 44792, secondo cui “l'interferenza rilevante non può essere circoscritta alle mere ipotesi di contatto rischioso tra lavoratori di imprese diverse ... perché ciò condurrebbe ad escludere in capo a quei committenti, che forniscono il mero luogo di lavoro, qualunque posizione di garanzia nei confronti dei lavoratori che, pur essendo alle dipendenze di altre imprese, operano nel medesimo luogo di lavoro”.

<sup>10</sup> Ripercorre puntualmente le tappe di questo itinerario interpretativo Cass. pen., sez. IV, 15 febbraio 2021, n. 5802.

<sup>11</sup> Cfr., ad es., Cass. pen., sez. IV, 1° ottobre 1993, n. 10468; Cass. pen., sez. IV, 25 febbraio 1994, n. 2502.

<sup>12</sup> Il criterio dell'ingerenza viene considerato oggi quale espressione del principio di effettività ex art. 299 del T.U. 2008: R. BLAIOTTA, *Diritto penale*, cit., p. 94. L'applicazione di tale criterio presenta un'ulteriore complessità rispetto al c.d. appalto a regia, dove l'autonomia dell'appaltatore è ancora più ridotta: cfr. M. MARAZZA, *Le garanzie difficili nel sistema degli appalti*, in P. CURZIO (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo*, Bari, Cacucci, 2019, p. 45 ss. In giurisprudenza v. Cass. pen., sez. III, 28 marzo 2018, n. 14359: “In simili casi, le particolari previsioni contrattuali ben potrebbero fondare in capo al committente quell'obbligo di protezione, altrimenti gravante sull'appaltatore, nei confronti dei lavoratori e dei terzi connesso all'esecuzione dei lavori cui il primo, appunto, non sarebbe estraneo”.

organizzativo-esecutiva e sull'utilizzo dei lavoratori "indiretti" – potrebbe persino configurare un appalto fittizio (o pseudo-appalto) che si risolve nella mera fornitura illecita di manodopera. In tale ipotesi sarebbe operativo il divieto d'interposizione nelle prestazioni di lavoro, in origine sancito dalla l. n. 1369/1960 e ritenuto tuttora vigente nonostante le abrogazioni e i ripensamenti del legislatore perché implicito nella *ratio* dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 che, ai fini dell'appalto lecito e genuino, esige un'organizzazione dei mezzi necessari e l'esercizio esclusivo delle prerogative rispetto alla forza lavoro. Qui non coincidono le finalità del diritto penale e del diritto del lavoro: in caso di pseudo-appalto, per il diritto del lavoro la responsabilità (anche in materia di sicurezza) ricade interamente sul Committente in quanto autentico datore di lavoro e utilizzatore delle prestazioni erogate; in sede penale l'esistenza di un appalto non genuino non determina di per sé il venir meno della responsabilità dell'affidatario, in quanto occorre comunque valutare l'effettiva incidenza della condotta del Committente nell'eziologia dell'evento lesivo in danno dei dipendenti dell'appaltatore<sup>13</sup>.

Occorre tuttavia aggiungere che il fascino della ricostruzione penalistica dell'ingerenza talvolta cattura anche i giudici del lavoro, quando – tralasciando la via dell'accertamento di un appalto fittizio – condizionano il ruolo di garanzia del Committente alla sua ingerenza e "all'accertamento dell'incidenza effettiva della condotta nell'eziologia dell'evento"<sup>14</sup>. La prospettiva lascia emergere un possibile esito regressivo nella tutela della sicurezza, anche se va riconosciuto che la prevalente giurisprudenza del lavoro ha richiamato (e tuttora richiama) il criterio dell'ingerenza solo *ad adiuvandum*.

L'elaborazione giurisprudenziale (specie quella penale) ha poi aggiunto un altro criterio di coinvolgimento del Committente, quando – pur mancando una condotta riconoscibile come ingerenza – si accerti che una scelta inappropriata dell'appaltatore, sprovvisto dei necessari requisiti tecnico-professionali per l'esecuzione dell'opera o del servizio, abbia contribuito sul piano eziologico al verificarsi dei danni a carico dei lavoratori. L'ipotesi della c.d. *culpa in eligendo* del Committente è stata successivamente tipizzata dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 626/1994 e puntualmente recepita dall'art. 26, comma 1, del T.U. 2008<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, 22 aprile 1996, n. 4196, secondo cui "l'esistenza di un contratto di appalto di mere prestazioni di lavoro, vietato dalla l. 23 ottobre 1960, n. 1369, non determina il venir meno di ogni responsabilità del sub-appaltatore che dovrà rispondere dei danni riportati dai propri dipendenti (che l'ult. c. dell'art. 1, l. cit. considera a tutti gli effetti dipendenti dell'imprenditore che effettivamente ha utilizzato le loro prestazioni) tenendo conto dei termini concreti dell'accordo raggiunto tra appaltante e sub-appaltatore e la sua responsabilità concorre con quella del primo".

<sup>14</sup> Così, ad es., Cass. civ., sez. lav., 11 novembre 2021, n. 33365, che ha confermato l'estraneità del Committente in mancanza di "circostanze da cui in concreto desumere che la committenza si fosse riservata specifici poteri tecnico-organizzativi in relazione alle attività".

<sup>15</sup> Come ribadisce Cass. pen., sez. IV, 16 ottobre 2020, n. 28728, "il committente, anche quando non si ingerisce nell'esecuzione, è, comunque, obbligato a verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa ... Il rispetto di tale obbligo esige la verifica della struttura organizzativa dell'impresa incaricata e della sua adeguatezza rispetto alla pericolosità dell'opera commissionata". In termini v. Cass. pen., sez. IV, 20 marzo 2019, n. 37761; Cass. pen., sez. IV, 26 aprile 2016, n.

### 3. Il quadro normativo e il diritto dell'Unione: l'approccio fattuale alla prevenzione e i suoi corollari

Come si è già osservato, la direttiva-quadro 89/391/CEE rappresenta un vero spartiacque nell'evoluzione del quadro normativo, soprattutto perché inaugura un approccio pragmatico alla sicurezza sul lavoro: l'art. 6, par. 4, fotografa la situazione fattuale (cioè, la compresenza di più lavoratori appartenenti a imprese diverse in uno stesso luogo di lavoro), a prescindere dallo schema contrattuale che regola il processo di esternalizzazione e tenuto conto, piuttosto, “della natura delle attività”.

Si tratta di uno sviluppo rilevante della disciplina di prevenzione, anzitutto perché consente di superare le interpretazioni restrittive che vorrebbero limitare i doveri di sicurezza solo quando ricorrano i tipi negoziali elencati dal legislatore nazionale (prima dall'art. 7 del d.lgs. n. 626/1994 e poi dall'art. 26 del T.U. 2008: appalto, contratto d'opera, somministrazione di servizi). L'approccio pragmatico della direttiva europea ha consentito invece di configurare anche l'ipotesi di un “Committente di fatto” in presenza di un contratto di affidamento non ancora formalizzato<sup>16</sup>.

Il cambio di prospettiva è stato ben recepito dalla giurisprudenza (del lavoro e penale) che ha sancito l'irrilevanza della qualificazione del rapporto negoziale sottostante all'operazione economica, per considerarne invece gli effetti giuridici in relazione alla varietà delle forme di acquisizione di lavoratori “indiretti”<sup>17</sup>. Tuttavia la questione della tipicità degli schemi contrattuali è stata nuovamente sollevata rispetto alla disciplina della subfornitura (l. n. 192/1998), sulla quale è intervenuta la giurisprudenza costituzionale per sancire l'equiparazione rispetto ai processi di esternalizzazione produttiva<sup>18</sup> e, più di recente, con l'introduzione (cfr. art. 19, comma 819, della l. n. 234/2021, mod. *ex art.* 37-*bis*, del d.l. n. 36/2022, conv. in l. n. 79/2022) del contratto di logistica *ex art.* 1677-*bis* c.c., che ha suscitato un ampio dibattito sino a quando non è stato chiarito il suo inquadramento concettuale nella fattispecie dell'appalto<sup>19</sup>.

35185, ma già in precedenza Cass. pen., sez. IV, 27 febbraio 2008, n. 8589 in riferimento alla violazione dell'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 528/1999.

<sup>16</sup> Così, Cass. pen., sez. IV, 18 ottobre 2022, n. 39126: nella fattispecie era stato dapprima stipulato dal Committente un contratto verbale con l'affidatario.

<sup>17</sup> Cfr., ad es., Cass. pen., sez. IV, 20 luglio 2022, n. 28444: “nel caso di più imprese cooperanti fra loro, occorre aver riguardo non alla qualificazione civilistica attribuita al rapporto fra esse, bensì all'effetto che tale rapporto origina in concreto”. Negli stessi termini v. Cass. pen., sez. IV, 12 settembre 2019, n. 37776; Cass. pen., sez. IV, 17 giugno, 2015, n. 44792.

<sup>18</sup> Cfr. C. cost., 6 dicembre 2017, n. 254, che ha sottolineato come, a prescindere dalla riconducibilità o meno del contratto di subfornitura alla fattispecie dell'appalto, sono applicabili le medesime tutele a favore dei dipendenti del subfornitore. Cfr. inoltre Cass. civ., sez. lav., 16 ottobre 2024, n. 26881, che ha affrontato un caso di appalto atipico, a causa mista, nel settore della distribuzione commerciale, riconoscendo il decentramento organizzativo e l'utilizzo di lavoratori indiretti, con responsabilità solidale del Committente *ex art.* 29 del d.lgs. n. 276/2003 (potenzialmente estensibile anche alla sicurezza sul lavoro).

<sup>19</sup> Cfr. Interpello Ministero del lavoro n. 1/22. In tema, pur senza riferimento specifico alla sicurezza sul lavoro, cfr. O. BONARDI, *Il contratto di logistica e la responsabilità solidale negli appalti dopo il nuovo art. 1677-bis c.c.*, in “Lavori diritti Europa”, 2022, n. 3; G. RICCI, *A proposito di lavoro vulnerabile:*

In secondo luogo, quando la direttiva-quadro allude ai “datori di lavoro” di imprese diverse, non intende probabilmente restringere, quanto piuttosto estendere, la protezione dei lavoratori, andando oltre la qualifica imprenditoriale del Committente per rivolgersi al soggetto responsabile dell’organizzazione (cfr. art. 2, lett. *b*), del T.U. 2008). Dunque, non pare condivisibile la tesi, ancora una volta riduttiva, che valorizza il dato testuale dell’art. 26, commi 2-3, del T.U. 2008 - riferito espressamente ai datori di lavoro (compresi i sub-appaltatori) – per sostenere che l’obbligo di prevenzione può vincolare il Committente solo in quanto datore di lavoro (a differenza di ciò che è previsto, invece, per la sicurezza nei cantieri: art. 89 del T.U. 2008)<sup>20</sup>. In realtà, per quanto il limite testuale non sia facile da superare, si deve ritenere che l’interferenza riguardi le diverse organizzazioni coinvolte nell’esecuzione dell’appalto, oltre che il contatto rischioso tra i lavoratori: dunque, non pare giustificata un’interpretazione che associ la garanzia del Committente esclusivamente al suo ruolo di datore di lavoro e alla compresenza pericolosa del proprio personale nell’esecuzione dell’appalto.

Di più, va sottolineato che il pragmatismo del legislatore europeo considera la presenza fattuale di più lavoratori, appartenenti a differenti imprese, “in uno stesso luogo di lavoro”: adotta, cioè, un’ampia locuzione normativa che la giurisprudenza ha correttamente inteso, non già come riferita ad un ristretto ambito endo-aziendale, ma ad un ambito funzionale in cui si realizzi una compresenza organizzata di più lavoratori per la finalità di esecuzione dell’opera o del servizio<sup>21</sup>. Questa prospettiva organizzativo-funzionale è in grado di includere nella gestione prevenzionistica l’affidamento di attività comunque riconducibili “nell’ambito dell’intero ciclo produttivo” (art. 26, comma 1, del T.U. 2008) del Committente, sebbene destinate a svolgersi in un ambiente esterno o extra-aziendale.

All’art. 6, va aggiunto anche l’art. 12, par. 2, della direttiva-quadro che precisa in dettaglio il contenuto della tutela (selezione del contraente idoneo/informazione/coordinamento/cooperazione), esigendo l’adempimento di entrambe le parti (Committente e appaltatore). L’art. 7 del d.lgs. n. 626/1994 (come, in seguito, l’art. 26 del T.U. 2008) ha trasposto nell’ordinamento interno queste regole-base – rimaste ferme nonostante i numerosi interventi correttivi – accentuando ulteriormente la procedimentalizzazione dell’assolvimento degli obblighi, attraverso l’introduzione del Documento di valutazione del rischio da interferenza (DUVRI) che rappresenta lo strumento di sintesi prevenzionistica nell’esecuzione dell’appalto.

---

*le tutele dei lavoratori impiegati nelle filiere degli appalti*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro povero “sans phrase”*, Bologna, Il Mulino, 2024, p. 243 ss.; E. VILLA, *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, Bologna, BUP, 2017, p. 252 ss. In giurisprudenza v. Cass. civ., sez. lav., 11 luglio 2023, n. 19776, Cass. civ., sez. lav., 6 luglio 2023, n. 19106.

<sup>20</sup> In relazione alla disciplina della sicurezza nei cantieri, l’art. 2, lett. *b*), del d.lgs. n. 494/1996 aveva già definito il Committente come il “soggetto per conto del quale l’intera opera viene realizzata”.

<sup>21</sup> Secondo Cass. civ., sez. lav., 7 maggio 2024, n. 12324, la lettura restrittiva della locuzione relativa al medesimo luogo di lavoro “non avrebbe senso nella modulazione del testo letterale né nella *ratio* dell’art. 6, par. 4 della direttiva 89/391/CEE”.

La disciplina positiva suggerisce un primo corollario ai fini della ripartizione delle sfere di responsabilità tra i protagonisti della sicurezza: la direttiva-quadro e la normativa italiana, per un verso, superano il criterio giurisprudenziale dell'ingerenza del Committente. Infatti – anche là dove esiste l'autonomia organizzativa dell'appaltatore – si prevede un livello di collaborazione prevenzionistica esigibile da entrambe le figure, facendo emergere chiaramente una posizione di garanzia *ex lege* in capo al Committente riferita alla gestione dell'interferenza rischiosa, a partire dal titolo autonomo di responsabilità correlato alla scelta dell'affidatario idoneo. L'obbligo di “promuovere” la cooperazione/coordinamento dell'attività di prevenzione, assumendone l'iniziativa anzitutto (ma non solo) tramite la redazione del DUVRI, consente di delineare un vero e proprio “statuto giuridico” del Committente quale primario garante del rischio derivante dalla compresenza di più lavoratori nell'ambito della sua organizzazione<sup>22</sup>.

Ci si può chiedere, tuttavia, cosa accada quanto il Committente si avveda che l'appaltatore non adempie i suoi doveri di cooperazione/coordinamento; quali siano i poteri/doveri di intervento per sopperire ad eventuali carenze nella gestione dell'interferenza, senza tuttavia agire in completa sostituzione del soggetto obbligato. Si può ritenere che, in queste ipotesi, il criterio giurisprudenziale dell'ingerenza conservi ancora la propria utilità, in quanto consente di valutare la compartecipazione colposa del Committente là dove sia evidente o facilmente percepibile un rischio gestito in modo inadeguato dall'appaltatore. Sul punto si registra una ricca casistica della giurisprudenza penale<sup>23</sup>, ma anche per i giudici del lavoro è acquisito il fatto che il lavoratore-creditore di sicurezza ha una legittima pretesa all'adempimento corretto – e, va precisato, integrale – dell'obbligo di sicurezza, che impegna entrambi i soggetti economici dell'esternalizzazione.

Ribaltando la tesi originaria del tendenziale esonero del Committente da ogni responsabilità, la tipicità degli obblighi di gestione dell'interferenza, secondo la legislazione europea e nazionale, suggerisce un'ulteriore considerazione.

Nonostante la valorizzazione di entrambe le figure di garanzia, sul piano tecnico-giuridico non si è arrivati a ritenere che esista un'obbligazione solidale di sicurezza tra Committente e appaltatore (o subappaltatore). L'argine (o la remora) rispetto a questa ricostruzione è rappresentato dallo strumento del DUVRI che ha la funzione di disegnare ma, al contempo, quella di circoscrivere l'area dell'interferenza reciproca. Si ammette la necessità di una “gestione comune” – qualche autore ipotizza una “responsabilità congiunta” tramite l'attivazione di percorsi condivisi e di soluzioni coordinate – ma senza approfondire la qualificazione giuridica di questa condivisione di intenti ed azioni.

<sup>22</sup> Così, Cass. pen., sez. IV, 15 febbraio 2021, n. 5802, cit., che ha modellato la posizione di garanzia *ex lege* del Committente (con riguardo alla disciplina di sicurezza nei cantieri) “quale soggetto che normalmente concepisce, programma, progetta e finanzia un'opera e che, in quanto tale ha piena responsabilità”. Cfr. già Cass. pen., sez. IV, 6 marzo 2015, n. 9864.

<sup>23</sup> Cfr., ad es., Cass. pen., sez. IV, 17 febbraio 2020, n. 5946; Cass. pen., sez. IV, 4 maggio 2015, n. 18442; Cass. pen., sez. III, 24 marzo 2015, 12228; Cass. pen., sez. IV, 18 dicembre 2014, n. 52658.

È probabile che l'esigenza di distinguere le rispettive sfere di competenza dei soggetti garanti, pur nell'ambito di una gestione comune del rischio interferenziale, riguardi soprattutto il versante penale dell'ascrizione della colpa. Viceversa, nella prospettiva civilistica, quell'obbligazione "congiunta" che si intravede nell'attività condivisa di prevenzione riemerge più rafforzata, in occasione del verificarsi dell'evento infortunistico, con l'obbligazione solidale del Committente per danni arrecati ai lavoratori. Il Committente è tenuto a rispondere in solido con l'appaltatore (ed eventuali sub-appaltatori) per il risarcimento di "tutti" i danni per i quali i lavoratori "indiretti" non siano stati indennizzati dall'INAIL: si allude al ristoro dei danni alla persona cd. differenziali e complementari rispetto alla tutela indennitaria (cfr. art. 7, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 626/1994 e oggi l'art. 26, comma 4, del T.U. 2008).

La scarsa chiarezza sulla fonte e sulla natura di questa solidarietà genera diverse incertezze sul versante applicativo; tanto più che, dopo aver previsto una solidarietà per "tutti" i danni non indennizzati – in raccordo concettuale con l'analoga solidarietà in materia retributiva e contributiva *ex* art. 29 del d.lgs. n. 276/2003 – si dispone in aggiunta, a dispetto della discrasia testuale, che la garanzia riguarda solo i danni derivanti dal rischio interferenziale, escludendo cioè i rischi specifici e propri dell'appaltatore. Questo limite della responsabilità risarcitoria non era contemplato dalla prima versione dell'art. 7 del d.lgs. n. 626/1994 e la modifica, risalente alla l. n. 296/2006 (art. 1, comma 910), risulta in contrasto con i principi direttivi della l-delega n. 123/2007, i quali viceversa, proprio in relazione agli appalti, stabilivano espressamente il rafforzamento dei vincoli di solidarietà tra Committente e appaltatore o subappaltatori (cfr. art. 1, comma 2, lett. *s*), n. 1)<sup>24</sup>.

Dunque, nonostante il lungo percorso legislativo, almeno formalmente risulta ancora salvaguardato il riparto delle aree di responsabilità già descritto dall'art. 5 del d.P.R. n. 547/1955: gli obblighi di prevenzione e quelli risarcitori non riguarderebbero i rischi specifici del soggetto affidatario. In tal modo, la questione si sposta lungo il crinale mobile (e abbastanza sfuggente) che separa la nozione di rischio interferenziale e quella di rischio specifico dell'appaltatore, con tutte le difficoltà che derivano nella prassi applicativa trattandosi di nozioni dinamiche, inevitabilmente aperte allo sviluppo dei modelli organizzativi e imprenditoriali.

#### *4. Il nodo della responsabilità solidale del Committente per il risarcimento dei danni*

Qual è il campo di applicazione della responsabilità solidale per danni a carico del Committente?

---

<sup>24</sup> La proposta di referendum abrogativo, ammessa da C. cost., 7 febbraio 2025, n. 15, intende ristabilire la formulazione originaria della solidarietà per il risarcimento di tutti i danni. Sulle ragioni della proposta e sugli effetti giuridici derivanti dall'eventuale abrogazione dell'ult. cpv. dell'art. 26, comma 4, del T.U. 2008, v. spec. O. BONARDI, *Appalti e sicurezza sul lavoro: le ragioni del referendum proposto dalla Cgil*, in "Lavoro e diritto", 2024, p. 605 ss.

A ben vedere, nell'economia dell'art. 26, comma 4, del T.U. 2008, il vincolo solidale sembra assumere una finalità legislativa autonoma e autosufficiente. Anzitutto, quella di assicurare al lavoratore utilizzato nell'appalto e colpito dall'infortunio una tutela risarcitoria certa e integrale, a prescindere dalla sorte dell'appaltatore e dalla sua capacità economica, sollevandolo anche da un complicato onere della prova dell'eziologia dell'evento lesivo in un contesto organizzativo così complesso, nel quale concorrono rischi interferenziali e specifici. Si aggiunge inoltre l'obiettivo di favorire un controllo complessivo, da parte del Committente, sulla selezione dei contraenti idonei e sull'intera catena degli appalti, evitando un'eccessiva frammentazione organizzativa o del ciclo produttivo suscettibile di accrescere il livello di rischio sul lavoro.

L'autonoma *ratio legis* probabilmente spiega (ma non giustifica) perché la garanzia ammetta alcuni limiti operativi particolari, rispetto al restante dettato della disposizione: limiti che riguardano la titolarità del vincolo solidale (sono esonerati i Committenti non imprenditori e le PP.AA.), nonché limiti relativi ai destinatari della tutela risarcitoria, cioè i dipendenti dell'Appaltatore o subappaltatore (mentre sono esclusi, un po' arbitrariamente, i lavoratori autonomi che invece vengono ricompresi nel regime di solidarietà dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003: cfr. art. 9 del d.l. n. 76/2013, conv. in l. n. 99/2013).

La responsabilità solidale, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, costituisce una regola di carattere generale a tutela dei lavoratori "indiretti" e, in coerenza con il precetto dell'art. 3 Cost., "non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento produttivo"<sup>25</sup>. Assumendo questa premessa, ne dovrebbe conseguire un'interpretazione costituzionalmente adeguata e conforme al parametro di riferimento, con una valutazione attenta delle implicazioni relative all'ambito oggettivo della garanzia (anche) in materia di sicurezza sul lavoro.

La co-obbligazione risarcitoria non potrebbe intendersi circoscritta solo alla violazione degli obblighi tipici di collaborazione/coordinamento/informazione imposti dall'interferenza: non ci sarebbe bisogno di una norma *ad hoc*, in quanto la solidarietà passiva del Committente deriverebbe comunque dalla sua posizione di garanzia nella gestione comune del rischio interferenziale. Sarebbe sufficiente, del resto, evocare l'art. 1294 c.c. che stabilisce la solidarietà tra condebitori quando le rispettive condotte abbiano contribuito in modo efficiente a produrre l'evento dannoso<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> C. cost., 6 dicembre 2017, n. 254, cit., identifica la *ratio* della solidarietà del Committente nell'esigenza di "evitare il rischio che i meccanismi di decentramento, e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione, vadano a danno dei lavoratori".

<sup>26</sup> Come riconosce anche la giurisprudenza: cfr. Cass. civ., sez. lav., 12 novembre 2024, n. 29157, secondo cui, quando un danno è determinato da più soggetti, "si configura una responsabilità solidale ai sensi dell'art. 1294 cod. civ. fra tutti costoro, qualunque sia il titolo per il quale ciascuno di essi è chiamato a rispondere, dal momento che, sia in tema di responsabilità contrattuale che extracontrattuale, se un unico evento dannoso è ricollegabile eziologicamente a più persone, è sufficiente, ai fini della responsabilità solidale, che tutte le singole azioni od omissioni abbiano concorso in modo efficiente a produrlo". Negli stessi termini v. Cass. civ., sez. lav., 18 ottobre 2019, n. 26614.

Né appaiono condivisibili altre letture formalistiche: come quella che limita la solidarietà del Committente solo all'ipotesi dell'appalto o del sub-appalto, essendo l'unico tipo negoziale citato espressamente dall'art. 26, comma 4, del T.U. 2008; oppure la tesi che esclude dal perimetro della solidarietà la violazione dell'obbligo di verifica preventiva sull'idoneità dell'Appaltatore, sul presupposto che tale regola cautelare sia estranea alla gestione dell'interferenza (solo perché preliminare o prodromica all'avvio dell'appalto). Ragioni di coerenza interpretativa e di simmetria del sistema possono consentire di superare le restrizioni, un po' cavillose, facendo ricorso – come sollecita la giurisprudenza costituzionale – alla *ratio legis* della disposizione che va correlata ad un ambito omogeneo di utilizzo del lavoro “indiretto”.

Ai fini dell'applicazione della tutela risarcitoria, pare abbastanza inutile anche interrogarsi sulla natura giuridica (oggettiva o soggettiva?) della responsabilità del Committente, se è vero che – rileva sempre la Corte costituzionale – l'eccezionalità del vincolo solidale rispetto ai lavoratori “indiretti” può considerarsi tale rispetto alla disciplina ordinaria della responsabilità civile, ma non lo è più se riferita ai fenomeni di esternalizzazione e decentramento produttivo. Si confrontano opzioni interpretative differenti – l'una, prevalente, favorevole alla natura aquiliana della responsabilità sul modello dell'art. 2049 c.c. per l'assenza del vincolo contrattuale tra il Committente e i dipendenti dell'appaltatore; l'altra propensa a riconoscere l'esistenza di un contatto sociale che giustifica invece la natura contrattuale dell'obbligo risarcitorio<sup>27</sup> – tuttavia entrambe le tesi devono misurarsi con l'autonomo valore precettivo che esprime l'art. 26, comma 4, del T.U. 2008.

Il vero nodo in discussione, al di là dell'inquadramento concettuale, riguarda l'oggetto e l'estensione della garanzia. Al vincolo solidale, infatti, si contrappone criticamente l'argomento dell'ingiusta penalizzazione della figura del Committente, al quale verrebbe accollata una responsabilità per danni senza sua colpa, oltre il perimetro dell'interferenza rischiosa, a prescindere dall'effettiva ingerenza o dalla sua capacità di controllo sull'esecuzione dell'appalto<sup>28</sup>.

Ma la questione va posta probabilmente in altri termini. Nell'ipotesi dell'art. 26, comma 4, del T.U. 2008 - come in quella speculare dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, che però non suscita analoghi interrogativi sulla natura oggettiva o meno della solidarietà - il legislatore ha introdotto, con disposizione precettiva,

---

<sup>27</sup> Per la natura aquiliana della responsabilità solidale v. D. SIMEOLI, *La sicurezza sul lavoro negli appalti*, in G. AMOROSO – V. DI CERBO – A. MARESCA, *Previdenza, assistenza e sicurezza sociale*, Milano, Giuffrè Lefebvre, 2024, p. 1364; O. BONARDI, *Appalti e sicurezza sul lavoro*, cit., p. 612; P. PASCUCCI, *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*, 2008, p. 365; G. LUDOVICO, *Sui limiti e contenuti della responsabilità solidale negli appalti per i danni da infortunio e malattia professionale*, in “Argomenti di diritto del lavoro”, 2011, p. 567. Favorevole alla natura contrattuale M.D. FERRARA, *La sicurezza dei lavoratori nell'impresa flessibile: somministrazione di lavoro e contratto di appalto*, in “Rivista giuridica del lavoro”, 2009, I, p. 494.

<sup>28</sup> In tal senso, nell'ambito del dibattito sull'ammissibilità della proposta referendaria, cfr. E. GRAGNOLI, *Brevi considerazioni sui quesiti per quattro referendum*, in “Lavoro diritti Europa”, 2024, 4, p. 3; M. FERRARESI, *I referendum sul lavoro della CGIL del 2024: questioni di ammissibilità e di opportunità*, ivi, p. 6; C. CESTER, *Il referendum della CGIL sul Jobs Act*, ivi, p. 6.

un meccanismo di rafforzamento della garanzia patrimoniale a favore dei lavoratori “indiretti”, in aggiunta al titolo di responsabilità del Committente per la nocività dell’ambiente di lavoro, accordando una specifica tutela nell’esternalizzazione: per i danni derivanti dalla violazione degli obblighi tipici dell’art. 26 del T.U. 2008, riconducibili alla gestione comune dell’interferenza, ma anche per le violazioni imputabili solo all’appaltatore (o subappaltatore)<sup>29</sup>.

### *Abstract*

*Il saggio affronta il tema della responsabilità del Committente per gli infortuni nella catena di appalti, esaminando lo sviluppo legislativo e della giurisprudenza penale e civile. L’A. sottolinea il processo di lenta erosione dell’originario principio dell’esonero del Committente rispetto all’obbligo di sicurezza e alla sua responsabilità per danni nei confronti dei lavoratori utilizzati nell’appalto, anche in conseguenza dell’evoluzione del quadro normativo dell’Ue.*

*The essay deals with the issue of the Contractor’s liability for accidents in the procurement chain, examining the legislative development and criminal and civil jurisprudence. The Author underlines the slow erosion of the original principle of the Contractor’s exemption from the duty of safety and his liability for damages towards the workers used in the contract, also as a result of the evolution of the EU regulatory framework.*

### *Parole chiave*

*Sicurezza sul lavoro, catene di appalti, obbligo di prevenzione, negligenza del Committente, responsabilità*

### *Keywords*

*Safety at work, procurement chain, duty of prevention, Contractor negligence, liability*

---

<sup>29</sup> Più ampiamente v. P. TULLINI, *Commento sub art. 26*, cit., p. 302 ss.