

La Cassazione in una recente sentenza definisce la ripartizione di responsabilità tra committente e appaltatore in materia di sicurezza sul lavoro

Sicurezza: il committente è responsabile se interviene sulle modalità di lavoro

CASS., SEZ. LAVORO, SENTENZA N. 22818 DEL 28 OTTOBRE 2009

Appalti - Sicurezza sul lavoro - Infortuni - Responsabilità del committente - Solo se garante dei dipendenti dell'appaltatore

In caso di infortuni subiti dal dipendente dell'appaltatore durante l'esecuzione dei lavori, sussiste la responsabilità del committente solo se lo stesso si è ingerito nell'esecuzione delle opere rendendosi così garante della sicurezza dei dipendenti dell'appaltatore.

di **Paola Maria Zerman**

Avvocato dello Stato

Questa recentissima sentenza, relativa a un incidente sul lavoro risalente al 1992, impone alcune considerazioni sull'evoluzione del quadro normativo delle responsabilità previste dalla disciplina antinfortunistica in materia di appalti. A differenza del sistema di cui hanno tenuto conto i giudici che hanno deciso i vari gradi della causa, oggi sono richiesti al committente - nella fase antecedente l'inizio dei lavori - precisi obblighi, tra cui quelli di informativa in ordine alle misure adottate per eliminare o per ridurre al minimo i rischi da interferenze, che lo possono rendere responsabile di un eventuale infortunio occorso al dipendente dell'appaltatore, salva, in ogni caso, la sua ulteriore responsabilità ove si ingerisca nell'esecuzione delle opere.

La questione di fondo

Un lavoratore dipendente dell'appaltatore, intento a eseguire lavori di stuccatura di

un impianto di condizionamento, precipitava a terra da un ponteggio con ruote, riportando lesioni gravissime. Il lavoratore conveniva in giudizio l'impresa committente chiedendone la condanna al risarcimento dei danni derivanti dall'infortunio. La convenuta chiamava a sua volta in causa la società appaltatrice, l'INAIL e la compagnia assicuratrice, a garanzia di eventuali esborsi.

In primo grado, il Tribunale di Latina accertava la responsabilità della società appaltatrice nella causazione dell'infortunio e in piccola percentuale anche del lavoratore. La sentenza veniva confermata dalla Corte d'appello di Roma.

Il lavoratore infortunato e la società appaltatrice lamentavano dinanzi alla Corte di cassazione la mancata affermazione della responsabilità del

committente. La Suprema corte, rigettava i ricorsi non avendo ravvisato nell'attività dell'appaltatore alcuna ingerenza



Il testo della sentenza sul sito
www.dpa.ilsole24ore.com

nell'esecuzione dei lavori appaltati e non ravvisando altri obblighi di legge a carico del committente.

L'allarme sociale destato negli ultimi anni dai gravi e ripetuti incidenti sul lavoro, insieme alla necessità di recepire le direttive europee sul tema, hanno spinto il legislatore a rendere più stringenti le regole sulla sicurezza esistenti sin dal Dpr n. 547 del 1955, con l'approvazione, prima del Dlgs n. 626/1994 diventato il pilastro della normativa antinfortunistica, ora sostituito dal Dlgs n. 81/2008 (testo unico sulla sicurezza), che ha riordinato l'intera materia recependo e ampliando la frammentata normativa esistente anche in attuazione delle direttive europee, di recente modificato dal Dlgs n. 106/2009 dello scorso agosto, con cui sono stati apportati alcuni correttivi suggeriti da criticità emerse nell'applicazione del Tu.

Il quadro normativo intervenuto successivamente ai fatti sui quali si sono pronunciati i giudici che, come ricordato, sono del 1992, non renderebbe oggi sufficiente un'affermazione di responsabilità del committente per gli infortuni subiti dai dipendenti dell'appaltatore basata solo sull'eventuale ingerenza nell'esecuzione dei lavori, dovendosi altresì verificare anche il rispetto delle norme che gli impongono di rendere edotto l'appaltatore - e quindi i suoi dipendenti - di tutti i rischi che derivano dall'ambiente di lavoro in cui si troveranno a operare: *c.d. rischi da interferenze*.

Per la verità la giurisprudenza tradizionale, sulla scorta delle lontane norme del 1955, aveva già ravvisato una precisa responsabilità del committente, che andava giuridicamente ricondotta all'art. 2087 c.c. da considerarsi norma di "chiusura" del sistema di prevenzione della sicurezza, laddove impone all'imprenditore (e quindi anche all'imprenditore committente sebbene non diretto datore di lavoro dell'infortunato) tutte le misure idonee a evitare il danno. La norma generale dell'art. 2087 c.c. viene oggi integrata da un complesso sistema di normativa antinfortunistica, rappresentato, come detto, dal Tu sulla sicurezza n. 81/2008 che, per gli appalti pubblici, deve essere coordinato con il codice dei contratti di cui al Dlgs n. 163/2006.

La complessa disciplina del Tu sicurezza, applicabile, per espresso disposto dell'art. 3, comma 1, "a tutti i settori di attività privati e pubblici e a tutte le tipologie di rischio" è frutto in buona parte della lunga maturazione giurisprudenziale sul tema, in relazione al riparto delle responsabilità, anche penali, dei vari soggetti coinvolti nell'esecuzione di opere

spesso complesse che impegnano più imprese, tenuto conto che, non di rado, gli incidenti sono conseguenza della frammentazione dei ruoli o di responsabilità poco chiare. Conciliare le esigenze dell'impresa - anche di ampie dimensioni - con la necessità di individuare i responsabili per ogni fase delle attività svolte, è stato compito non facile per il legislatore che, con il decreto n. 81/2008 ha completato un'impalcatura normativa piuttosto complessa e articolata, che può a volte "ingolfare" l'attività delle imprese in stringenti adempimenti sanzionati peraltro con pene detentive o pecuniarie, fino a giungere alla sospensione dell'attività d'impresa e all'interdizione dalla contrattazione con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione alle gare pubbliche.

D'altro canto lo stesso Tu dimostra di tener conto delle esigenze organizzative dell'imprenditore, specie in realtà lavorative complesse e ampie, disciplinando per la prima volta in modo organico l'istituto

della delega di funzioni (art. 16 e 17). Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro, delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La delega di funzioni, però, non esclude però in capo al delegante l'obbligo di vigilanza in ordine "al corretto espletamento delle funzioni trasferite".

L'approfondimento

Gli obblighi per l'imprenditore committente: il Duvri

Già con l'art. 7 del Dgs n. 626/1994 ora confluito nel più ampio

art. 26 del Tu, vengono posti all'imprenditore committente, sia privato che pubblico, due specifici obblighi, l'uno di scegliere un'idonea e qualificata impresa, l'altro di specificare tutti i rischi propri dell'ambiente in cui il dipendente dell'appaltatore si troverà a operare, mediante l'elaborazione di un *Documento unico di valutazione dei rischi da interferenze* (Duvri). Dell'adempimento di tali obblighi il committente risponde sia penalmente che civilmente, atteso che il medesimo art. 26 lo rende responsabile in solido con il datore di lavoro appaltatore per i danni derivati da "rischi da interferenze", come sarà appresso meglio specificato.

La *ratio* dell'art. 26 del Tu è quella di imporre all'imprenditore che sia anche "committente" di promuovere la cooperazione e il coordinamento nell'attuazione delle misure di prevenzione e protezione dei rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto.

Il documento unico

di valutazione dei rischi

da interferenze (Duvri) deve

essere allegato al contratto di

appalto e adeguato in funzione

dell'evoluzione dei lavori,

servizi e forniture

Ciò nella considerazione che gran parte degli infortuni sul lavoro sono conseguenza dell'ignoranza dei rischi specifici dell'ambiente nel quale il dipendente dell'appaltatore si trova a svolgere la sua opera, rischi che esulano da quelli specifici propri della singola attività (es. elettricista, saldatore ecc.). A tale fine, dunque, l'art. 26 impone l'elaborazione del *Documento unico di valutazione dei rischi da interferenze* (Duvri) che deve indicare "le misure adottate per eliminare, e ove ciò non è possibile, ridurre al minimo i rischi da interferenze". Il documento deve essere allegato al contratto e adeguato in funzione dell'evoluzione dei lavori, servizi o forniture. Il Duvri ha, dunque, un carattere dinamico, nel senso che deve essere aggiornato in relazione alla modifica della situazione di rischio, ma dovrà pur sempre essere correlato all'esistenza di un "contatto rischioso" tra le lavorazioni. Il Dlgs n. 106/2009, in considerazione dell'appesantimento che tale obbligo comporta per i committenti di lavori di minima durata o non rischiosi, ha escluso l'obbligo del Duvri nel caso di prestazioni a contenuto intellettuale, di mere forniture di materiali o attrezzature, nonché di lavori o servizi di durata non superiore a due giorni, se non rischiosi. La *ratio* del legislatore è - in definitiva - quella di imporre il Duvri quando il rischio delle lavorazioni che interferiscono tra loro richieda specifiche misure di tutela.

Gli obblighi della PA appaltante

Il Duvri deve essere redatto anche per gli appalti pubblici. Lo esplicita il comma 3 dell'art. 26 che dispone "nel campo di applicazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 e successive modificazioni, tale documento è redatto ai fini dell'affidamento del contratto, dal soggetto titolare del potere decisionale e di spesa relativo alla gestione dello specifico appalto". Ed è quest'ultimo, considerato il committente ai sensi dell'art. 89 Tu che ne risponderà penalmente ai sensi dell'art. 55, lett. d), del Tu in caso di omissione.

Ancora, il comma 7 stabilisce che "per quanto non diversamente disposto dal decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 come da ultimo modificato dall'art. 8 comma 1 della legge 3 agosto 2007 n. 123, trovano applicazione in materia di appalti pubblici le disposizioni del presente decreto".

Il senso della norma è, in tutta evidenza, quello di fugare ogni dubbio sull'applicazione del Tu anche agli appalti pubblici, facendo salva però l'applicazione delle norme a tutela della sicurezza contenute nel codice dei contratti pubblici dettate dalla natura pubblica della stazione appaltante.

Tra queste, le condizioni per il rispetto della sicurezza dei lavoratori sin dalla fase di ammissione alla

gara considerato che l'affidamento di appalti pubblici comporta un'articolata procedura concorsuale per la scelta del contraente. L'art. 38 del codice dei contratti, che indica i requisiti generali per la partecipazione alle gare per affidamento di lavori o servizi, esclude dalla procedura le imprese che "hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza" (art. 38, lett. e).

Un'ulteriore, importante disposizione applicabile a ogni genere di appalto è quella relativa alla valutazione dell'anomalia delle offerte poiché gli "enti aggiudicatari sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto non solo al costo del lavoro ma anche della sicurezza", il quale "deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture" (art. 26, comma 6, Tu sicurezza).

La normativa sulla sicurezza negli appalti di lavori pubblici

Particolarmente complessa per l'interprete e per gli operatori è la normativa che il legislatore ha posto a tutela della sicurezza negli appalti di lavori pubblici, dove è necessaria un'attenta opera di coordinamento tra la disciplina posta dal Tu con quella contenuta nel codice dei contratti pubblici, disciplina esplicitamente richiamata e fatta salva dall'art. 26 Tu.

In linea generale si può affermare che il codice dei contratti pubblici è particolarmente garantista ai fini della sicurezza, laddove richiede che venga redatto un *piano per la sicurezza* non solo, quando richiesto dalla normativa della legge n. 626/1994 (ora Tu n. 81/2008, per esplicita disposizione dell'art. 304), ma in tutti i casi in cui si tratta dei lavori pubblici - che comportano cantieri temporanei o mobili - di cui al Titolo III del codice dei contratti (art. 131).

La disciplina che emerge dal coordinamento delle due normative, è articolata nelle seguenti fasi che ripercorrono l'iter procedimentale della contrattazione pubblica e che sinteticamente si espongono:

1. sin dalla fase della progettazione è necessaria la predisposizione da parte della PA appaltante se sono coinvolte più imprese, il *Piano per la sicurezza e il coordinamento* (Psc). Sempre se sono coinvolte più imprese è necessaria poi, la nomina di un "coordinatore per la progettazione", cui spetta redigere il piano;
2. è necessaria poi l'indicazione nel bando dei costi per la sicurezza (art. 131, codice contratti). Tali costi non sono soggetti a ribasso d'asta;
3. entro 30 giorni dall'aggiudicazione l'impresa aggiudicataria deve predisporre un *piano operativo per la sicurezza* (Pos) per quanto attiene alle proprie scelte autonome e relative responsabilità nell'orga-

nizzazione del cantiere e nell'esecuzione dei lavori, che costituisce piano di dettaglio del piano di sicurezza e coordinamento. Dovrà anche redigere un *piano sostitutivo* del piano di sicurezza e coordinamento se non richiesto dalla legge (perché non devono partecipare più imprese ai lavori);

4. entrambi i piani di sicurezza (e cioè sia il Psc o quello sostitutivo, sia il Pos che è il piano di dettaglio) *formano parte integrante del contratto di appalto e di concessione*. Da rilevare che i contratti di appalto se privi dei piani della sicurezza sono nulli;

5. tale previsione è particolarmente significativa giacché, come esplicita il medesimo art. 131 *“le gravi o ripetute violazioni dei piani stessi da parte dell'appaltatore o del concessionario, previa formale costituzione in mora dell'interessato, costituiscono causa di risoluzione del contratto”*;

6. se più imprese sono coinvolte nei lavori, prima dell'inizio dei lavori la stazione appaltante deve nominare il coordinatore per l'esecuzione dei lavori, con importanti compiti per la sicurezza dei lavori (art. 92 del Tu).

Il risarcimento dei danni per l'infortunio al lavoratore

La disciplina sopra esposta, se pur sinteticamente, evidenzia come la normativa antinfortunistica ponga al committente precisi obblighi per la tutela del dipendente dell'appaltatore. L'elaborazione del Duvri con l'indicazione dei rischi specifici da interferenza dell'ambiente in cui il lavoro deve essere svolto, o dei piani di sicurezza ove si tratti dei lavori edili costituiscono adempimenti di decisiva importanza per evitare quei numerosi incidenti derivati dall'*“interferenza”* con il luogo dove il lavoratore è tenuto a operare.

Ove tali adempimenti non siano posti in essere ne deriva una responsabilità per l'imprenditore committente non solo penale ma anche civile, considerato che, per espressa disposizione dell'art. 26 comma 4 del Tu, 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)”*.

Come però rilevato dalla dottrina e dalla giurisprudenza in ordine all'applicazione della normativa antinfortunistica, che costituisce integrazione del precetto generale del sopra ricordato art. 2087 c.c., è necessario evitare arbitrarie estensioni dell'obbligo di sicurezza in chiave meramente oggettiva che introduca una *“responsabilità da posizione”*, essendo in ogni caso necessaria l'individuazione del profilo soggettivo della colpa in relazione alle ragioni della mancata predisposizione delle misure indicate dalla legge.

Il secondo capoverso della norma esclude invece esplicitamente la responsabilità dell'imprenditore committente per i rischi specifici dell'appaltatore: *“le disposizioni del presente comma non si applicano ai danni conseguenza dei rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o subappaltatrici”*. Come esplicitato dalla decisione in commento può esservi tuttavia una responsabilità del committente ove quest'ultimo si sia effettivamente ingerito

nella gestione del lavoro e della sicurezza, secondo la consolidata impostazione della giurisprudenza, come anche ricordato da Cass. pen., sez. IV, n. 36857 del 22 settembre 2009: *“è noto che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte ribadito che ‘in tema di infortuni sul lavoro, l'ingerenza rilevante ai fini della responsabilità del committente dei lavori non s'identifica con qualsiasi atto o comportamento posto in essere da quest'ultimo ma deve considerarsi in una attività di concreta interferenza sul lavoro altrui tale da modificarne le modalità di svolgimento e da stabilire comunque con gli addetti ai lavori un rapporto idoneo a influire sull'esecuzione degli stessi”*.

L'articolo 26 del Testo unico

sulla sicurezza sul lavoro

impone al committente precisi

obblighi per la tutela

del dipendente dell'appaltatore.

Di tali obblighi il committente

risponde in sede civile e penale

Conclusioni

In materia di sicurezza dei lavoratori il Tu del 2008 e il codice dei contratti, per quanto riguarda gli appalti della PA, hanno delineato un sistema normativo particolarmente rigoroso che mira a tutelare in modo appropriato il lavoratore mediante la preventiva valutazione dei rischi ai quali l'operatore può essere esposto. Il vasto sistema istituzionale di prevenzione per la sicurezza, disegnato dal Tu n. 81/2008, con la creazione di enti ed organismi di coordinamento, ricerca e monitoraggio a livello nazionale e locale, dovrà essere impegnato proprio nel compito di rendere sempre più funzionali gli adempimenti richiesti ai soggetti responsabili, per il raggiungimento del fine della sicurezza che è un valore sociale inderogabile dalla comunità ●

IN SINTESI

CASS., SEZ. LAVORO, SENTENZA
DEL N. 22818 DEL 28 OTTOBRE 2009

Il fatto

Un lavoratore dipendente dell'impresa appaltatrice, intento a eseguire lavori di stuccatura di un impianto di condizionamento, precipitava a terra da un ponteggio con ruote, riportando lesioni gravissime. Il lavoratore conveniva in giudizio l'impresa committente chiedendone la condanna al risarcimento dei danni derivanti dall'infortunio. La convenuta chiamava a sua volta in causa la società appaltatrice, l'Istituto nazionale contro gli infortuni sul lavoro e la compagnia assicuratrice a garanzia di eventuali esborsi.

La decisione

In primo grado, il Tribunale di Latina accertava la responsabilità della società appaltatrice nella causazione dell'infortunio e in piccola percentuale anche del lavoratore. La sentenza veniva confermata dalla Corte d'appello di Roma. Il lavoratore infortunato e la società appaltatrice lamentavano dinanzi alla Corte di cassazione la mancata affermazione della responsabilità del committente. La Suprema corte, rigettava i ricorsi non avendo ravvisato nell'attività dell'appaltatore alcuna ingerenza nell'esecuzione dei lavori appaltati e non ravvisando altri obblighi di legge a carico del committente.

I precedenti

La giurisprudenza è costante nel riconoscere che in tema di prevenzione di infortuni, in caso di lavori svolti in esecuzione di un contratto di appalto, il dovere di sicurezza può gravare, oltre che sul datore di lavoro, anche sul committente, qualora l'evento si colleghi casualmente anche alla sua colposa omissione nel consentire l'inizio dei lavori in presenza di situazioni di fatto pericolose od ove vi sia stata ingerenza del committente nei lavori. Si veda per tutte: **Cass., dec. n. 36857 del 22 settembre 2009.**

Sull'applicazione del nuovo Testo unico n. 81 del 2008 non si registrano ancora significative sentenze della giurisprudenza della Cassazione ●

I MANUALI DI GUIDA AL DIRITTO

NUOVA
EDIZIONE

I MANUALI DI Guida al Diritto

Marina Marino

SEPARAZIONE E DIVORZIO

Normativa e giurisprudenza a confronto

Aggiornato con la Legge 18 giugno 2009, n. 69
recante "disposizioni sul processo civile"

Il Sole
24ORE

Il Sole
24ORE

SEPARAZIONE E DIVORZIO

M. Marino

Il volume analizza le disposizioni del codice civile in materia di separazione e divorzio individuando i doveri e i diritti dei coniugi, i diritti dei figli, minorenni o maggiorenni, gli accordi relativi agli stessi, i rapporti patrimoniali, nonché i provvedimenti relativi all'assegnazione della casa coniugale.

Esamina, altresì, quanto la legge n. 74/87 abbia influito non solo sul divorzio, ma anche sulla separazione, e come la giurisprudenza abbia interpretato il contenuto di questa normativa.

Vengono, inoltre, affrontate le numerose problematiche relative ai procedimenti di separazione e divorzio, sia sotto il profilo sostanziale che processuale, con particolare attenzione alle questioni relative all'individuazione della capacità reddituale dei coniugi ed alle interposizioni fittizie, confrontandole con gli orientamenti giurisprudenziali. La presente edizione del volume è aggiornata alla legge 18 giugno 2009, n. 69, provvedimento di forte impatto sul codice di rito che ha coinvolto anche la materia del volume sotto l'aspetto processualistico.

Pagg. 380 – € 33,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo www.librerie.ilssole24ore.com

GRUPPO **24ORE**

La cultura dei fatti