



CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI E QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE: LUOGHI CONFINATI E A SOSPETTO DI INQUINAMENTO

Inquadramento della materia

A seguito di diversi infortuni mortali che hanno coinvolto sia lavoratori sia datori di lavoro in cisterne ed in altri luoghi confinati, è stata approvata una normativa di sicurezza *ad hoc*, il d.P.R. n. 177/2011, che prevede uno specifico sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che operano nell'ambito di ambienti sospetti di inquinamento e in luoghi confinati. La norma obbliga le imprese che intendono operare in tale settore ad ottenere la qualificazione attraverso un adeguamento del proprio modello di organizzazione e gestione a determinati standard minimi di sicurezza.

Ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, il cd. Testo Unico Sicurezza (d'ora in poi TUSIC), per luoghi sospetti di inquinamento si intendono «pozzi neri, fogne, camini, fosse, gallerie e in generale in ambienti e recipienti, condutture, caldaie e simili, ove sia possibile il rilascio di gas deleteri» (art. 66, comma 1, TUSIC). Non esiste invece una definizione normativa di luogo confinato, tuttavia si può intendere come tale quello rientrante nelle tipologie richiamate dall'allegato IV, punto 3, TUSIC, titolato «vasche, canalizzazioni, tubazioni, serbatoi, recipienti, silos» (lo stesso art. 1, comma 1, d.P.R. n. 177/2011 vi fa espresso riferimento). In molti casi, nella pratica accade che i luoghi definibili come confinati siano anche da considerare a sospetto di inquinamento; tuttavia non sempre si realizza tale identità, e dunque le due tipologie di ambienti devono essere considerate distintamente, anche in ragione del fatto che nel dato normativo vengono configurate separatamente, per quanto poi sia prevista la medesima disciplina per entrambe.

Al fine di inquadrare la norma in esame nell'ambito delle più generali previsioni del TUSIC, è necessario fare riferimento all'art. 27, che prevede l'introduzione di un modello di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi che intendono operare in alcuni specifici settori. La lettura affrettata di tale articolo potrebbe indurre all'erronea conclusione che il sistema di qualificazione delle imprese abbia la sola finalità di costituire «elemento preferenziale per la partecipazione alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici e per l'accesso ad agevolazioni, finanziamenti e contributi a carico della finanza pubblica» (comma 2). Una analisi maggiormente approfondita suggerisce invece la interpretazione dell'intera disciplina attraverso il combinato disposto degli articoli 27, 26 comma 1, lettera a), e 6, comma 8, lettera g), TUSIC, laddove quest'ultima norma attribuisce alla Commissione consultiva permanente ivi prevista il compito di definire i criteri per la qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi nei diversi settori produttivi.

L'art. 26, comma 1, lettera a) prevede poi che per gli appalti endoaziendali – intendendosi per tali quelli che si svolgono nell'ambito del ciclo produttivo dell'impresa committente (criterio funzionale, e dunque non meramente topografico) purché i lavori si eseguano in locali che sono nella disponibilità giuridica del committente stesso, ovvero nel caso di contratti di lavoro autonomo rientranti nell'ambito dell'art. 2222 c.c., ovvero infine nei contratti di somministrazione di beni (art. 1559 c.c.) – il committente abbia l'obbligo di verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice e del lavoratore autonomo a cui affida l'esecuzione dei lavori oggetto del contratto.

In mancanza di norme speciali applicabili per la generalità dei settori produttivi, l'art. 26 TUSIC dispone che la verifica dell'idoneità tecnico-professionale dell'impresa appaltatrice o del lavoratore autonomo avvenga attraverso l'acquisizione di un'autocertificazione oltre che il semplice controllo dell'iscrizione alla Camera di Commercio. Tale disciplina è stata però integrata, per le imprese e i lavoratori autonomi che operano in ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento, dalle disposizioni di cui al d.P.R. n. 177/2011. Il concetto di



verifica dell'idoneità tecnico-professionale (ex art. 26, comma 1, TUSIC) si presenta come analogo – ma non coincidente – con quello di qualificazione delle imprese (ai sensi del d.P.R. n. 177/2011). Il primo è un obbligo del committente nel caso di affidamento di lavori in regime di appalto endoaziendale (di somministrazione di beni o di lavoro autonomo, sempre da eseguirsi in locali nella disponibilità giuridica del committente), mentre il sistema di qualificazione professionale opera in tutte le occasioni in cui vi siano attività in ambienti confinati e/o sospetti di inquinamento e costituisce un obbligo del soggetto stesso che esegue i lavori. Naturalmente, nel caso di affidamento di queste tipologie di lavori ai sensi dell'art. 26, comma 1, TUSIC, l'oggetto della verifica dell'idoneità tecnico-professionale ivi prevista sarà la qualificazione dell'impresa esecutrice (o del lavoratore autonomo esecutore) dei medesimi ai sensi del d.P.R. n. 177/2011. Quest'ultimo infatti prevede espressamente che le attività in questione possano essere eseguite soltanto previo possesso di determinati requisiti indipendentemente dalla circostanza che siano svolte in regime di esternalizzazione produttiva (mediante appalto endoaziendale ovvero mediante rapporti di lavoro autonomo), oppure che restino interne al ciclo produttivo dell'impresa interessata (si pensi ad esempio ad una stazione per il lavaggio delle cisterne dei camion).

Requisiti specifici per le lavorazioni in ambienti confinati e/o a sospetto di inquinamento

L'art. 2 della norma definisce il sistema di sicurezza che l'impresa e il lavoratore autonomo del settore devono necessariamente porre in essere.

- Dal punto di vista del modello organizzativo di sicurezza interno all'azienda committente, è necessario che l'impresa (o il lavoratore autonomo) segua integralmente le norme di sicurezza generali (Titolo I TUSIC) e quelle eventualmente previste per il singolo settore (es. Titolo IV per i lavori edili), o per la presenza di rischi specifici (es. rischio chimico: Titolo IX, capo I, o rischio di esplosione: Titolo XI). Coloro che vengono impiegati nelle lavorazioni devono essere sottoposti ad apposita sorveglianza sanitaria (Titolo I, Capo I, Sez. V), e devono essere adottate puntuali misure di emergenza. Inoltre, per quanto riguarda i lavoratori autonomi, essi devono necessariamente essere sottoposti a sorveglianza sanitaria ed essere beneficiari della formazione specifica (non opera il regime di facoltatività previsto dall'art. 21 TUSIC). Si prevede inoltre che l'utilizzo dei DPI (Dispositivi di Protezione Individuale) e delle attrezzature idonee alla prevenzione dei rischi debba essere effettuato secondo le modalità di cui agli artt. 66 e 121 TUSIC, e del relativo Allegato IV, punto 3.
- Almeno il 30% del personale impiegato nelle lavorazioni in questione deve avere un'esperienza minima triennale nelle attività specifiche (in realtà la norma parla più genericamente del 30% della «forza lavoro», ma si ritiene che essa debba essere interpretata in senso sostanziale, sembrando poco logica la inclusione nel calcolo percentuale anche di lavoratori che si occupano di attività completamente differenti da quelle che la norma disciplina), e deve essere stato assunto con contratto a tempo indeterminato ovvero, nel caso di ricorso a contratti di lavoro diversi, questi ultimi sono soggetti all'obbligo della certificazione di cui al Titolo VIII d.lgs. n. 276/2003. È sottoposto al medesimo obbligo anche il contratto di appalto (in generale, e non soltanto quello endoaziendale, per il quale opera anche la disposizione di cui all'art. 2, comma 2, d.P.R. n. 177/2011), mediante il quale l'impresa principale esternalizza le lavorazioni in ambienti confinati e/o a sospetto di inquinamento. Si precisa che tutti i preposti (senza soglie percentuali rispetto alla forza lavoro) devono necessariamente essere in possesso di esperienza specifica triennale.



- Per quanto riguarda l'informazione (art. 36 TUSIC) e la formazione dei lavoratori (art. 37 TUSIC), nonché l'addestramento degli stessi, la norma prevede uno specifico indirizzamento verso i fattori di rischio tipici del settore in cui operano. Inoltre anche il datore di lavoro, qualora esegua personalmente tali attività, deve necessariamente essere informato, formato ed addestrato alla stessa stregua dei lavoratori.
- Vi deve essere integrale applicazione della parte normativa e retributiva del CCNL del settore, compreso l'obbligo del versamento della contribuzione all'eventuale Ente bilaterale, avendo a riferimento il CCNL sottoscritto dalle organizzazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Si sottolinea la innovatività di questa previsione, che può rappresentare un vero e proprio caso di applicazione *erga omnes* dei CCNL al di fuori del regime previsto dall'art. 39 Cost.
- Per l'esecuzione delle lavorazioni in esame è necessario il possesso del DURC.

Qualora le attività in questione vengano effettuate in regime di esternalizzazione produttiva (ipotesi di cui all'art. 26 TUSIC), sono previsti ulteriori obblighi a carico tanto dell'impresa/lavoratore autonomo che esegue i lavori, quanto del committente, essendo tra l'altro quest'ultimo esposto al rischio delle sanzioni più gravose per eventuali violazioni.

L'art. 1, comma 3, d.P.R. n. 177/2011, infatti, precisa che qualora l'esternalizzazione avvenga ai sensi dell'art. 26 TUSIC – vale a dire qualora l'attività data in appalto o affidata al lavoratore autonomo sia eseguita nell'ambito dell'impresa committente, o di un singola unità produttiva di essa, ovvero ancora nell'ambito del ciclo produttivo della committente medesima, se quest'ultima mantiene la disponibilità giuridica dei locali di esecuzione dei lavori – allora l'eventuale ricorso al subappalto è consentito solo se espressamente autorizzato dal committente e solo se il contratto di subappalto è certificato (art. 2, comma 2, d.P.R. n. 177/2011). Inoltre, sempre in questa ipotesi di esternalizzazione produttiva di tipo endoaziendale, la norma richiede anche ulteriori prescrizioni procedurali, consistenti da un lato in specifici obblighi informativi da parte del datore di lavoro committente (l'attività informativa deve essere preventiva rispetto all'inizio dei lavori ed adeguatamente dettagliata e sviluppata: la durata di questa attività non può mai essere inferiore ad 1 giorno), e dall'altro lato nella individuazione di una specifica figura di «rappresentante», nell'ambito dell'organizzazione del committente, che ha l'incarico vigilare «in funzione di indirizzo e coordinamento delle attività svolte». Questa ultima previsione costituisce una specificazione dell'obbligo generale di «cooperazione» e di «coordinamento» previsto dall'art. 26, comma 2, TUSIC.

La certificazione dei contratti di appalto e di lavoro flessibile

La caratteristica fondamentale della certificazione dei contratti di lavoro (ai sensi del Titolo VIII d.lgs. n. 276/2003) prevista dalla norma in esame riguarda il proprio carattere di obbligatorietà, e non di facoltatività come nella generalità dei casi. L'obbligo di certificazione riguarda in primo luogo i contratti di lavoro flessibile, intendendo per tali i contratti diversi da quello subordinato a tempo indeterminato (il quale dunque non necessita di certificazione). La lettura della norma non pare però univoca. Infatti, secondo una interpretazione letterale, l'obbligo di certificazione dei contratti flessibili non sembrerebbe riguardare tutti i rapporti di lavoro flessibile dell'impresa, ma soltanto quelli che riguardano i lavoratori con esperienza triennale, che devono essere come minimo il 30% della forza lavoro. Oltre tale percentuale, dunque, la certificazione dei contratti di lavoro flessibile non sembrerebbe essere obbligatoria, secondo la norma speciale in esame, ma solo



facoltativa, secondo la disciplina generale in tema di certificazione dei contratti. Questa interpretazione “minimalista” sarebbe supportata dalla lettera della norma, la quale, laddove richiama gli obblighi di certificazione dei contratti di lavoro diversi da quello subordinato a tempo indeterminato, utilizza il participio femminile «assunta», che sul piano grammaticale può essere riferito solo alla «percentuale non inferiore al 30 per cento». Tale interpretazione non appare però univoca, anche perché limiterebbe l'azione di verifica preventiva della commissione di certificazione, proprio con riferimento ad un settore ad alto rischio, laddove molto spesso di fatto vengono utilizzati rapporti di lavoro autonomo non genuini e con pieno inserimento nell'organizzazione gerarchica del committente. Sarebbe insomma auspicabile un chiarimento sulla questione, eventualmente anche da parte della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro di cui all'art. 6 TUSIC.

Inoltre, sono soggetti all'obbligo di certificazione tutti i contratti di appalto che esternalizzano le attività in luoghi sospetti di inquinamento e/o in luoghi confinati (art. 2, comma 1, lettera c), d.P.R. n. 177/2011). Qualora poi le esternalizzazioni rientrino nelle ipotesi di cui all'art. 26, comma 1, TUSIC, devono essere certificati anche i relativi contratti di subappalto (art. 2, comma 2, d.P.R. n. 177/2011). Questa complessa disposizione in tema di certificazione dei contratti di appalto (sempre) e di subappalto (solo negli appalti endoaziendali) ha in realtà lo scopo di far rientrare nell'obbligo di certificazione da un lato tutte le ipotesi di esternalizzazione produttiva (obbligo generale di certificazione degli appalti), e dall'altro lato la filiera delle esternalizzazioni che presentano specifici rischi interferenziali (appalto/subappalti endoaziendali) tra organizzazione del committente e organizzazione dell'appaltatore/subappaltatori.

Con riferimento alla certificazione dei contratti di appalto e di subappalto, poi, l'attività della commissione di certificazione appare particolarmente ampia, in quanto quest'ultima difficilmente potrà limitarsi alla verifica della sussistenza dei criteri organizzativi tali per cui il contratto in esame si differenzia dal contratto di somministrazione di lavoro, così come prevede l'art. 84 d.lgs. n. 276/2003, ma piuttosto dovrà estendere la propria attività di verifica ad ulteriori aspetti, sia di tipo formale: (ad es. la presenza del DURC dell'impresa esecutrice dei lavori ex art. 2, comma 1, lett. g), sia di tipo sostanziale (ad es. l'applicazione integrale del CCNL da parte dell'impresa esecutrice ex art. 2, comma 1, lett. h). Infatti, sebbene la norma non preveda espressamente tali ulteriori obblighi in capo alla commissione di certificazione, tuttavia quest'ultima si trova di fatto in una situazione di sostanziale necessità di verificare che l'intero modello organizzativo utilizzato nelle esternalizzazioni rispetti le previsioni di legge in tema di qualificazione dell'impresa chiamata ad eseguire i lavori ai sensi del d.P.R. n. 177/2011. Insomma, nel caso dei contratti afferenti alle lavorazioni in luoghi sospetti di inquinamento ed in spazi confinati, la certificazione del contratto finisce per estendersi anche alla verifica della legittimità del modello organizzativo seguito dai contraenti nell'appalto/subappalto.

Il sistema sanzionatorio

Per quanto riguarda infine l'apparato sanzionatorio, si deve rilevare che il d.P.R. n. 177/2011 non stabilisce né richiama alcun sistema di “*enforcement*”, così come nulla in questo senso è previsto dall'art. 27 TUSIC, a cui il regolamento si riferisce. Cosa accade dunque in caso di violazione delle disposizioni contenute nel d.P.R. n. 177/2011?

Si può a giusta ragione ritenere che debba trovare applicazione l'apparato sanzionatorio disposto dal Testo Unico. In particolare, proprio perché non sussiste un'unica tipologia sanzionatoria applicabile a qualsiasi violazione del d.P.R. n. 177/2011, l'apparato sanzionatorio va ricercato nelle singole disposizioni previste *ratione materiae* dal Testo Unico, con relativa sottoposizione al sistema di prescrizione obbligatoria ai sensi



dell'art. 301. Pertanto, se ad esempio le eventuali violazioni sono realizzate nell'ambito degli obblighi di informazione e formazione (art. 2, comma 1, lett. d), d.P.R. n. 177/2011), le sanzioni sono quelle specifiche per materia ai sensi degli artt. 36 e 37 TUSIC (sanzioni stabilite dall'art. 55, comma 5, lett. c): arresto da 2 a 4 mesi o ammenda da € 1.200 a € 5.200). Nel caso di mancata elaborazione delle procedure di cui all'art. 3, comma 3, d.P.R. n. 177/2011, invece, la sanzione specifica è quella prevista per la violazione dell'art. 28, comma 2, lett. d), TUSIC (sanzioni stabilite dall'art. 55, comma 3: ammenda da € 2.000 a € 4.000). In linea generale, poi, le violazioni alle disposizioni di sicurezza relative alla valutazione dei rischi e al mancato rispetto delle procedure di sicurezza per i lavori in luoghi a sospetto di inquinamento sono contenute negli artt. 66 e 121 TUSIC (le sanzioni sono previste all'art. 68). Quanto alle violazioni di questo tipo per i lavori in luoghi confinati, poiché lo stesso d.P.R. n. 177/2011 fa espresso riferimento all'Allegato IV, punto n. 3, TUSIC, e poiché l'Allegato IV specifica le disposizioni di cui all'art. 63 TUSIC, le sanzioni sono quelle previste per le violazioni di cui allo stesso art. 63 TUSIC (l'apparato sanzionatorio riferito a queste violazioni è rinvenibile all'art. 68: arresto da 2 a 4 mesi o ammenda da € 1.000 a € 4.800).

Di particolare interesse per il tema che qui si tratta è la questione dell'apparato sanzionatorio connesso alla mancata certificazione dei contratti. Infatti, il sistema di qualificazione delle imprese che intendono operare in luoghi a sospetto di inquinamento e/o confinati prevede l'obbligatorietà della certificazione nei casi sopra esposti. Poiché la certificazione è parte del sistema speciale di qualificazione delle imprese disegnato dalla norma, e poiché la qualificazione delle imprese finisce per coincidere con il concetto di idoneità tecnico-professionale delle imprese stesse previsto dall'art. 26, comma 1, TUSIC, nel caso in cui le lavorazioni in questione vengano esercitate nell'ambito di appalti endoaziendali, l'eventuale mancata certificazione (sia dei contratti di appalto/subappalto, sia dei contratti di lavoro autonomo, sia comunque dei contratti di lavoro diversi da quello subordinato a tempo indeterminato almeno per la percentuale minima dei lavoratori dotati di esperienza almeno triennale) comporta la sanzione specifica per il committente prevista per la violazione dell'art. 26, comma 1, lett. a), del TUSIC, vale a dire quella per la mancata verifica della idoneità tecnico-professionale dell'impresa che esegue materialmente detti lavori. Nel caso invece la certificazione non sia riferibile al lavoratore autonomo ovvero non sia connessa ad attività esternalizzate mediante contratto di appalto endoaziendale, non rientrando dunque nell'operatività dell'art. 26 TUSIC, il rinvenimento dell'apparato sanzionatorio applicabile appare più complesso. Non sembra infatti esistere nel Testo Unico Sicurezza una specifica sanzione al riguardo. Pertanto potrebbe essere ragionevole ritenere che la mancata certificazione dei contratti di appalto (nell'ipotesi diversa dall'appalto endoaziendale) e di lavoro (nel caso di lavorazioni svolte dal datore di lavoro nelle ipotesi di contratto di lavoro diversi dal contratto di lavoro a tempo indeterminato almeno per la percentuale minima dei lavoratori dotati di esperienza almeno triennale) sia soggetta al provvedimento denominato «disposizione» ai sensi dell'art. 302-*bis* TUSIC, con la conseguenza che l'eventuale mancato rispetto della disposizione comporti le sanzioni specifiche per tali ipotesi di violazione. Naturalmente, resta il fatto che la mancata certificazione dei contratti configura indubbiamente l'inidoneità dell'impresa e/o del lavoratore autonomo ad operare nello specifico settore. Inoltre, in caso di visita ispettiva, un rischio concreto che si corre nel mancato rispetto delle norme in materia di certificazione dei contratti di lavoro è che eventuali contratti di lavoro flessibile e/o parasubordinato, almeno nel caso dei lavoratori considerati esperti nella percentuale minima del 30% della forza lavoro, vengano riqualificati in via amministrativa dagli ispettori del lavoro come contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, per violazione della disposizione normativa di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 177/2011.



Infine, sempre sul piano sanzionatorio, si osserva che anche qualora l'impresa adottasse un modello di organizzazione e di gestione ai sensi dell'art. 30 TUSIC al fine di ottenere l'esimente al sistema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche (d.lgs. n. 231/2001), nel caso in cui a seguito di un infortunio sul lavoro si arrivi ad una condanna del datore di lavoro, la mancata certificazione dei contratti potrebbe far venir meno l'efficacia del modello aziendale adottato, in quanto l'art. 30 TUSIC richiede espressamente che l'impresa proceda «alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge» (art. 30, comma 1, lett. g).

Gabriele Gamberini
Scuola internazionale di dottorato
in Formazione della persona e mercato del lavoro Adapt-CQIA,
Università degli Studi di Bergamo –
ADAPT research fellow

*Davide Venturi**
ADAPT senior research fellow –
membro della Commissione di Certificazione
CSMB Università di Modena e Reggio Emilia

* Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero personale dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale appartiene.