

**LA VERIFICA DELL'IDONEITÀ TECNICO- PROFESSIONALE  
DI IMPRESE E LAVORATORI AUTONOMI  
IN REGIME DI APPALTO**

=====

Con l'entrata in vigore dell'art. 26, comma 1, lett.a) del D.lgs. n. 81/2008 s.m.e.i, si è assistito ad una predeterminazione delle modalità di effettuazione della verifica dell'idoneità tecnico - professionale delle imprese appaltatrici e dei lavoratori autonomi, in relazione ai lavori che vengono dedotti in contratto, diversamente da quanto avveniva in passato, quando invece era rimessa interamente alla discrezionalità del committente-datore di lavoro la verifica dei suddetti requisiti.

In realtà non si tratta di una novità assoluta, già l'art. 7 del d.lgs. n. 626/1994 prevedeva l'obbligo del committente di verificare l'idoneità professionale dell'appaltatore e dei lavoratori autonomi, tramite l'iscrizione alla CC.AA., in relazione ai lavori da appaltare, attraverso quindi un generico richiamo alla semplice necessità della sola iscrizione, senza che venisse specificato altro.

La verifica, infatti, del possesso dell'idoneità tecnico professionale del committente - datore di lavoro, oggi viene documentata attraverso l'acquisizione del certificato di iscrizione alla CCIAA nonché di una autocertificazione predisposta, ai sensi dell'art. 47 del DPR del 28 dicembre 2000, n. 445, dall'impresa appaltatrice o dai lavoratori autonomi medesimi.

Come è stato osservato in dottrina, se pur nella forma dell'autocertificazione, il datore di lavoro-committente al fine di verificare effettivamente l'idoneità tecnico - professionale delle imprese appaltatrici (e dei lavoratori autonomi) "*dovrà ottenere*", una dettagliata documentazione in merito agli aspetti organizzativi, gestionali, delle tipologie di attrezzature, della valutazione dei rischi specifici propri, delle misure tecniche (cfr. *dispositivi e mezzi di protezione individuali, dotazione, informazione, formazione e addestramento dei lavoratori, ecc.*), le procedure operative, le figure che sovrintendono all'esecuzione dei lavori, l'andamento infortunistico dell'ultimo triennio, specifico piano di sicurezza per la realizzazione dell'opera o del servizio commissionato.

Inoltre, in conseguenza anche del comma 4 dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, circa la responsabilità solidale per il risarcimento dei danni derivanti da infortuni e malattie professionali nell'esecuzione dell'appalto non indennizzati dall'INAIL, per mancata copertura assicurativa, nonché in conseguenza della responsabilità solidale ex art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003, si rende necessaria, per il committente anche una verifica puntuale, in sede precontrattuale, delle posizioni assicurative di tutti i lavoratori coinvolti nell'appalto.

Questo permette di non stipulare contratti con imprese appaltatrici (e di non autorizzare il subingresso contrattuale con quelle subappaltatrici) che non abbiano documentato in modo compiuto e analitico la regolarità contributiva e permette di rivalersi in caso di somme eventualmente pagate nei confronti dell'appaltatore (o del subappaltatore).

Tra la documentazione richiesta rientra anche il libro unico del lavoro, fornito da parte dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori, per ciascun lavoratore impiegato nell'esecuzione dei lavori oggetto del contratto.

Quindi l'accertamento di tali requisiti, dovrà essere, come è stato osservato da autorevoli interpreti, specifica e concreta e riguardare il possesso degli elementi tecnico-organizzativi propri dei lavori, delle opere o dei servizi da eseguire, come è stato confermato anche da un pronunciamento non proprio recente della Cassazione sulla "*culpa in eligendo*" nel caso di scelta risultata inadeguata ad opera del datore di lavoro -committente ( Cass. pen. Sez. 24 giugno 2000).

La formulazione quindi dell'art.26, ha una sua portata più generale, in quando riferita agli appalti, i subappalti ed i contratti d'opera affidati da parte del committente-datore di lavoro all'interno dell'azienda invece quelli aventi ad oggetto i lavori edili o d'ingegneria civile, sono disciplinati più nello specifico dal titolo IV, capo I, del d.lgs. n. 81/2008, dedicato alla sicurezza nei "cantieri temporanei o mobili".

Lo stesso art. 90, comma 1, lett.a) rimanda all'apposito allegato XVII, il quale contiene un elenco di documenti ed informazioni che le imprese appaltatrici *devono esibire* al committente o al responsabile dei lavori al fine di consentirne la verifica della propria idoneità tecnico-professionale.

La speciale disciplina prevede quindi una più approfondita modalità di verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici, subappaltatrici e dei lavoratori autonomi, che rappresenta, anche in questo caso, un fondamentale obbligo posto dall'art. 90, comma 9, lett. a) a carico del committente (o del responsabile dei lavori).

I documenti e le informazioni richieste sono, quindi, oltre all'iscrizione alla CCIAA con oggetto sociale inerente alla tipologia dell'appalto, il documento di valutazione dei rischi, la documentazione attestante la conformità al d.lgs. n. 81/2008 di macchine, attrezzature e opere provvisorie, l'elenco dei dispositivi di protezione individuale forniti ai lavoratori, i nominativi, copia degli attestati di avvenuta formazione per queste figure, l'elenco dei lavoratori risultanti da libro matricola (oggi libro unico del lavoro) e relativa idoneità sanitaria alla mansione prevista all'art. 41 del d.lgs. n. 81/2008, il documento unico di regolarità contributiva (DURC), la dichiarazione di non essere oggetto di provvedimenti sospensivi o interdittivi di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008.

Per i lavoratori autonomi l'elenco di documenti da esibire, oltre che l'iscrizione alla Camera di Commercio, con oggetto sociale inerente alla tipologia dell'appalto, riguarda invece la specifica documentazione attestante la conformità di macchine, attrezzature e opere provvisorie, l'elenco dei dispositivi di protezione individuali in dotazione, gli attestati inerenti la propria formazione e la relativa idoneità sanitaria, il documento unico di regolarità contributiva.

Come è stato osservato, ciò che si richiede al committente -datore di lavoro, che affidi lavori in appalto a imprese o lavoratori autonomi, è di operare una verifica, quindi, che non sia solo formale, ma anche sostanziale, senza tener conto dell'ottica economica, in ordine al possesso delle capacità professionali e della esperienza di coloro che sono chiamati ad operare nella azienda, nella unità produttiva o nel ciclo produttivo della medesima.

La finalità dichiarata è chiaramente quella di rafforzare la tutela delle condizioni di salute e sicurezza del lavoro intervenendo a monte della fase di svolgimento delle attività produttive, imponendo al committente un obbligo di selezione di soggetti affidabili.

Si è osservato, a tal proposito che il sistema mira a premiare gli operatori economici ritenuti "virtuosi" in ragione della loro abilità nel gestire e organizzare la sicurezza limitando il campo di applicazione della disposizione entro i confini della disponibilità giuridica dei luoghi di lavoro del committente in una prospettiva riconducibili alle migliori esperienze internazionali, oltre che di innalzamento dei livelli di sicurezza, ed una generalizzato rispetto di tali obblighi.

L'attuale sistema della responsabilità del committente relativa all'affidamento dei lavori è stata ritenuta, per costante giurisprudenza sussistente quando l'inidoneità dell'appaltatore risulta essere "palese", nella maggior parte dei casi, quindi la responsabilità per culpa in eligendo rappresenta un'evidente mancato adempimento degli obblighi di sicurezza, in particolare si configura una mancata cooperazione e coordinamento o ancor più ingerenza nell'esecuzione dei lavori.

Alla luce di queste indicazioni, per esempio, si configura una responsabilità del committente per carenza di requisiti professionali, l'aver visionato l'esecuzione dei lavori e avanzato specifiche richieste direttamente ai lavoratori in assenza di ogni dispositivo di protezione o di aver permesso che le operazioni di carico mediante gru da parte di un'impresa subappaltatrice venivano svolti da parte di personale non informato e non formato in un luogo non idoneo al posizionamento della gru e in assenza di coordinamento con le altre imprese presenti nel luogo di lavoro.

Analogamente, nel caso di affidamento di un lavoro di ancoraggio di una rete metallica su di una parete rocciosa richiedente particolare esperienza a un lavoratore autonomo iscritto alla Camera di commercio come giardiniere, la responsabilità del committente è stata accertata anche in relazione al fatto che questi aveva omesso di informare il lavoratore della presenza di spigoli rocciosi, aveva consentito che il lavoro si svolgesse senza i materiali idonei e aveva omesso di controllarne lo svolgimento.

In molti casi, tra l'altro, l'accertamento dell'inidoneità professionale dell'impresa appaltatrice o del lavoratore autonomo riguarda fattispecie che delle volte sconfinano nella somministrazione illecita di manodopera.

E' il caso del committente responsabile per colpa in eligendo sulla base della "*e vidente incapacità*" quando una modesta impresa artigiana ha subappaltato una parte dei lavori in cui era accertato che i dipendenti della subappaltatrice erano di volta integrati con squadre di lavoratori di altre imprese presenti sul luogo di lavoro.

Il giudizio circa l' idoneità tecnico- professionale deve tener conto quindi anche dell'entità e dei tempi di lavoro richiesti in rapporto alla consistenza organizzativa dell'appaltatore nell'affidamento della esecuzione di lavori complessi da realizzare i per garantire che gli stessi si svolgano in sicurezza nei tempi dati .

Le novità introdotte con il nuovo art. 26, d.lgs. n. 81/2008 non attengono quindi alla necessità di un sistema di verifica provvisorio, apparentemente solo documentale, destinato ad applicarsi solo fino a quando entrerà in vigore il decreto, previsto dall'art. 6, comma 8, lett. g , e dall'art. 27 del medesimo Testo Unico, volto a definire un sistema di qualificazione delle imprese.

A differenza dell'art. 26 a al comma 1, lett. a, la disciplina prevista dell'art. 27 attribuirebbe, come è stato notato, un sistema di qualificazione delle imprese di natura promozionale, anche se reso più che vincolante dopo la riforma operata dal d.lgs. n. 106/2009, il quale, modificando i termini del comma 2 attribuirebbe invece al possesso dei predetti requisiti un carattere "*preferenziale*" per le partecipazioni alle gare relative agli appalti e subappalti pubblici.

Il testo dell'art. 26 ha quindi ritenuto vincolante il sistema di qualificazione delle imprese, diversamente si giungerebbe all'esclusione della specifica sanzione contemplata dell'art. 55, comma 5, lett. b) escludendone anche la relativa posizione di garanzia del committente per i danni eventualmente subiti dal dipendente dell'appaltatore

La formulazione del comma 2 dell'art. 27 del TU intende rafforzare e garantire l'applicazione degli obblighi di verifica anche al settore della pubblica amministrazione, in ragione della specificità della loro disciplina, a cui in effetti l'art. 26 dedica delle specifiche disposizioni.

L'accertamento dell' idoneità tecnico- professionale tramite il sistema di qualificazione delle imprese vincolante nel settore privato non lo è infatti nel pubblico, poiché trova la propria ratio nella sussistenza in altre regole e procedure speciali volte a garantire la regolarità e la sicurezza del lavoro.

Infatti, in ragione di tale interpretazione l'articolo 2087 c.c. esige che siano adottate tutte le misure necessarie secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica che tale obbligo comporta, un costante adeguamento quindi a quelli che sono considerati gli standard generalmente praticati in un determinato settore.

Il legislatore della riforma ha quindi voluto rafforzare i criteri di qualificazione su cui dovranno basarsi la specifica competenza , esperienza e conoscenza acquisite attraverso percorsi formativi mirati e

su “standard contrattuali e organizzativi nell’impiego di manodopera, anche in relazione agli appalti e alle tipologie di lavoro “flessibile”.

A tal proposito, il comma 1 dell’art. 27 facendo riferimento a specifici settori, quali quello della sanificazione, del tessile e dello strumentario chirurgico, da un lato e l’introduzione del comma 1-bis , per il settore edile di un sistema praticamente riconducibile alla c.d. patente a punti, ha modificato sensibilmente l’impianto originario, passando da modello sostanzialmente unitario e di applicazione generale, alla previsione di sistemi più variegati di una pluralità di qualificazione che non sono stati definiti e strutturati.

Tra i più utilizzati , come è stato ricordato, si ricorda il ricorso a codici di condotta che danno rilievo alla pregressa esperienza nello svolgimento del tipo di attività oggetto del contratto, quali la sussistenza di referenze verificabili provenienti da precedenti clienti del contraente, dati statistici relativi agli infortuni e alle assenze per malattia, alle qualificazioni, alla formazione permanente, alla definizione dei metodi di lavoro, dei criteri con cui il contraente seleziona i subcontraenti, alle pratiche di comunicazione nei siti c.d.multicontractor.

Questa modalità tipica del sistema delle costruzioni britanniche risulta diffusa attraverso l'esercizio del potere impeditivo che la legge attribuisce al committente che deve scegliere l'appaltatore previa verifica dell'idoneità tecnico-professionale formale e sostanziale delle stesse.

In tal senso, anche la Cassazione di recente si è pronunciata nell'affermare la necessità di una verifica dell'idoneità tecnico- nello scegliere l'appaltatore e più in generale del soggetto al quale affidare l'incarico, accertando che la persona, alla quale si rivolge, munita dei titoli di idoneità non solo [formali] prescritti dalla legge ma anche della capacità [sostanziale], tecnica e professionale proporzionata al tipo di attività commissionata ed alle concrete modalità di espletamento della stessa (Cassazione pen., Sez. IV, 19 aprile 2010, n. 15081).

Lo stesso Ministero del Lavoro, ha chiarito che la valutazione della idoneità tecnico professionale delle imprese appaltatrici o dei lavoratori autonomi risulta rinvenibile all’art. 26, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 81/2008, per il solo settore dei cantieri temporanei e mobili di cui al Titolo IV del citato “testo unico”, all’art. 97, comma 2, il quale opera uno specifico rinvio all’allegato XVII [e art. 90, c. 9, D.Lgs. n. 81/2008].

Fino a quando non verrà emanato un apposito D.P.R. il cui scopo principale sarà quello di individuare settori e criteri per la qualificazione delle imprese, in modo che, sia possibile “misurare” la idoneità tecnico professionale ed indicare in maniera puntuale e specifica le modalità di tale verifica da parte del soggetto obbligato.

Bologna, 1 aprile 2016

Gennaro Iacovelli